

Strasburgo “condanna” i nostri parlamentari “linguacciuti”?

di Andrea Guazzarotti

Due decisioni “gemelle” della Corte di Strasburgo – sentenze 30 gennaio 2003, nei casi Cordova c. Italia (N. 1) e Cordova c. Italia (N. 2) – segnano una nuova tappa nell’annosa questione dell’insindacabilità dei parlamentari in Italia. Per l’immunità stabilita nell’art. 68.1, cost., il “diritto vivente” della Corte costituzionale ha stabilito, a partire dalla nota sent. 1150/88, che la delibera con cui la Camera d’appartenenza dichiara l’insindacabilità del proprio parlamentare inibisce la prosecuzione del processo (penale o civile) intentato contro quest’ultimo, salva la facoltà per il giudice di sollevare un conflitto d’attribuzione tra poteri dello Stato. Simile “sequenza procedurale” determina una palese restrizione dei diritti della parte lesa dalle affermazioni del parlamentare. Per essa il diritto al processo si “affievolisce” in un’aleatoria facoltà processuale di presentare istanza affinché, appunto, il giudice sollevi il relativo conflitto d’attribuzioni (cfr., per tutti, le critiche di A. PIZZORUSSO, Immunità parlamentari e diritti di azione e di difesa, in Foro it., 2000, V, 312 ss.). Non solo, ma fino al 2001 la parte “privata” del processo ordinario non aveva neppure la facoltà d’intervenire nel giudizio per conflitto dinanzi alla Corte, nel giudizio, cioè, dal cui esito dipendevano interamente le sorti della “sua” tutela giurisdizionale contro le offese del parlamentare (cfr. C. cost., sent. 76/2001, in cui la Corte ha riconosciuto tale potere d’intervento, seppure nell’ambito dei conflitti tra Stato e Regioni in materia d’immunità dei consiglieri regionali, ex art. 122.4, cost.).

È proprio con riguardo al profilo della tutela dei diritti dei terzi, coinvolti e “sacrificati” nel bilanciamento tra prerogative parlamentari e attribuzioni costituzionali della magistratura, che s’inseriscono le decisioni di Strasburgo. Esse vengono sollecitate da due ricorsi sollevati da Agostino Cordova, procuratore della Repubblica a Palmi al momento dei fatti contestati, per aver subito ingiustificato diniego di tutela giurisdizionale rispetto ai comportamenti ingiuriosi e diffamatori tenuti dal senatore a vita Francesco Cossiga e dal deputato Vittorio Sgarbi. Due distinti processi penali contro i parlamentari nominati, infatti, si erano conclusi a causa delle delibere d’insindacabilità pronunciate dalle Camere d’appartenenza e a causa del fatto che, in nessuno dei due processi, la parte civile (Cordova) era riuscita a far sollevare il conflitto d’attribuzioni dinanzi alla Corte costituzionale. La Corte europea analizza entrambe le vicende alla stregua dell’art. 6.1, CEDU, ossia del c.d. diritto a un tribunale indipendente, sottolineando che la facoltà di sollecitare il giudice a sollevare un conflitto d’attribuzioni non può considerarsi equivalente al diritto del ricorrente alla tutela della propria reputazione, ovvero che la facoltà di sollevare una questione preliminare non può soddisfare il “diritto a un tribunale” (cfr., rispettivamente, i paragrafi 52 e 53 delle sentenze citate). Con riguardo allo scopo perseguito dalla restrizione causata dall’istituto delle immunità parlamentari all’art. 6.1, CEDU, la Corte ne riconosce la legittimità, nella misura in cui l’istituto mira a tutelare il libero dibattito parlamentare e assicura la separazione dei poteri (§ 54 e § 55). Ma, come noto, è il passaggio alla valutazione di proporzionalità che consente alla Corte di Strasburgo (come a ogni altro giudice, specie di costituzionalità) il maggior spazio di manovra. E infatti la Corte adotta uno strict scrutiny circa il controllo di proporzionalità in concreto di entrambe le restrizioni verificatesi ai danni del ricorrente, negando che le condotte dei parlamentari in questione possano ritenersi «conness(e) all’esercizio di funzioni parlamentari stricto sensu». In entrambi i casi, infatti, si trattava di comportamenti tenuti fuori dalle Camere che si atteggiavano piuttosto come «disputa tra privati», il cui carattere politico o il cui legame con un’attività politica non può condurre al rifiuto d’accesso alla giustizia (§ 62 e § 63). L’assenza di un nesso evidente con un’attività parlamentare richiede, infatti, un controllo di proporzionalità stretto, specialmente nel caso in cui l’accesso alla giustizia sia impedito dalla delibera di un organo politico. Diversamente, il diritto ex art. 6.1, CEDU, potrebbe venir paralizzato ogni volta che le frasi giudizialmente contestate provengano da un parlamentare (§ 63 e § 64). La stessa Corte europea ritiene, poi, di suggellare tutto il discorso con una citazione della giurisprudenza della nostra Corte costituzionale sull’art. 68.1, cost., e della sua richiesta di una «corrispondenza sostanziale» tra frasi contestate e atti parlamentari a queste precedenti (§ 65 e § 66).

Queste decisioni non hanno una ricaduta sufficientemente “satisfattiva” del diritto all’onore e alla reputazione della parte ricorrente, posto che, da un lato, rispetto alla richiesta di un’“equa soddisfazione” pari a 50.000 euro, la Corte riconosce soltanto la simbolica somma di 8.000 euro, mentre, da un altro lato, è evidente che la condanna del proprio Paese a Strasburgo non può in nessun modo sostituirsi, agli occhi della parte lesa, a quella dei parlamentari che l’hanno offesa. La giurisprudenza di Strasburgo ha, tuttavia, una ricaduta rilevante sul nostro ordinamento, complessivamente inteso. Se si tiene presente il vincolo giuridico che essa è in grado di dispiegare sui giudici comuni, specialmente dopo l’entrata in vigore del nuovo art. 117 cost. (cfr., se si vuole, il mio I giudici comuni e la CEDU alla

luce del nuovo art. 117 della Costituzione, in questa Rivista, 2003/1, ???), le sue conseguenze dovrebbero essere quelle di rendere pressoché automatico il sollevamento del conflitto da parte del giudice ordinario (civile o penale), una volta che fosse a ciò sollecitato dalla parte attrice (o dalla parte civile). Può osservarsi, infatti, che le decisioni di Strasburgo in commento possono valorizzare il mutamento giurisprudenziale della nostra Corte costituzionale sull'art. 68.1, cost., e il fatto che lo scrutinio da essa svolto sulle delibere camerali d'insindacabilità ha assunto, a partire dalle sentt. 10 e 11/2000, un carattere più penetrante. Se è vero che la Corte costituzionale non ha strumenti per costringere i giudici comuni a seguirla in questo suo nuovo orientamento (non potendo obbligarli a svolgere una valutazione rigorosa sulla delibera delle Camere da cui derivi il contestuale sollevamento del conflitto), altrettanto vero è il fatto che, a differenza della giurisprudenza costituzionale, quella di Strasburgo si dirige espressamente al giudice comune, all'atto di effettuare l'accennato scrutinio sulla delibera camerale ai fini del sollevamento del conflitto. Dalla lettura delle sentenze "Cordova", infatti, emerge chiaramente che l'Italia è stata condannata anche e soprattutto per il fatto che i giudici comuni (nel caso di Sgarbi, si trattava della stessa Cassazione) hanno trattato con troppa indulgenza l'operato di "copertura" offerto dalle Camere ai propri parlamentari. Quello che ancora non emerge, invece, è se la nota "sequenza procedurale" stabilita sull'art. 68.1, cost., dal diritto vivente della nostra Corte costituzionale, costituisca, per sé, una violazione dell'art. 6.1, CEDU. Ossia se anche la CEDU imponga alla Corte il mutamento d'orientamento auspicato dalla dottrina (tra gli altri, A. PACE, Giurisdizione e insindacabilità parlamentare nei conflitti costituzionali, in questa Rivista, 2000/2, 310 ss.), per cui l'onere del sollevamento del conflitto dovrebbe passare in capo alle Camere, senza che la loro delibera d'insindacabilità possa impedire al giudice di pronunciarsi sul merito dei fatti addebitati al parlamentare. La Corte europea, a tal proposito, sembra fare dichiarazione di "agnosticismo", affermando di dover astrarre dalla legislazione e dalla prassi interna disciplinanti l'istituto dell'immunità (§ 57 e § 58). Ma non è escluso che, appropriatamente introdotto, l'approfondimento di tale profilo possa segnare la prossima tappa europea nella vicenda italiana dell'insindacabilità dei parlamentari.

Forum di Quaderni Costituzionali

Forum di Quaderni Costituzionali