

## L'applicazione del principio di proporzionalità nelle decisioni della Corte europea sull'insindacabilità dei parlamentari italiani\*

di Carlo Padula \*\*  
(10 novembre 2012)

La Corte europea dei diritti dell'uomo ha finora pronunciato 8 decisioni su ricorsi proposti a seguito di vicende relative all'istituto dell'insindacabilità previsto dall'art. 68, co. 1, Cost.: si tratta delle sentenze *Onorato* (2011), *Cofferati e CGIL 2* (2010), *Cofferati e CGIL 1* (2009), *Patrono, Cascini e Stefanelli* (2006), *Ielo* (2005), *De Jorio* (2004), *Cordova 1 e Cordova 2* (2003). Le vicende interne che portano al ricorso alla Corte europea sono variegate. Se c'è sempre una dichiarazione diffamatoria di un parlamentare (e quasi sempre la parte lesa è un magistrato) e se immancabilmente la Camera di appartenenza dichiara l'insindacabilità (con l'effetto – come noto - di bloccare il processo o i processi comuni, nel caso in cui al giudizio penale si affianchi quello civile), cambiano – oltre alle caratteristiche del caso concreto - le circostanze processuali che precedono il ricorso a Strasburgo: sia sotto il profilo del *momento* in cui si ricorre a Strasburgo (in alcuni casi il soggetto leso ricorre alla Corte europea senza neppure che sia terminato il giudizio di primo grado, in altri senza terminare tutti i gradi di giudizio e in altri ancora, invece, dopo il giudicato formale: su ciò v. C. Padula, *Insindacabilità parlamentare e ricorsi alla corte europea senza previo esaurimento dei rimedi interni*, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org), 24.10.2012), sia sotto il profilo del conflitto di attribuzioni tra poteri (in alcuni casi, il giudice non l'aveva proposto, in altri era stato proposto ma dichiarato inammissibile e nel caso *Ielo* è stato respinto nel merito).

Ciononostante, la Corte europea accerta sempre la violazione del diritto di accesso al giudice di cui all'art. 6, § 1, Cedu, e la accerta seguendo sempre il medesimo schema argomentativo, cioè quello utilizzato nella sentenza "capostipite" (*Cordova 1*). Esso si compone di tre tappe. In primo luogo, la Corte verifica "the existence of an interference with the applicant's right of access to a court" (perché i processi italiani si sono conclusi senza una decisione sul merito della domanda di risarcimento, a seguito della delibera di insindacabilità), poi valuta "the aim of the interference", accertando che la limitazione del diritto al giudice (derivante dall'art. 68, co. 1, Cost) era legittima e, infine, accerta "the proportionality of the interference" (così la sent. *Cordova 1*). Quest'ultima valutazione si compone, essenzialmente, dei seguenti passaggi logici: l'immunità parlamentare, in linea

---

\* Scritto sottoposto a *referee*.

di principio, non può essere ritenuta causa di una restrizione sproporzionata del diritto al giudice; nel caso concreto, la condotta del parlamentare non era collegata alle funzioni parlamentari; “l’assenza di un legame evidente con un’attività parlamentare richiede una interpretazione stretta della nozione di proporzionalità tra lo scopo perseguito e i mezzi utilizzati... particolarmente quando le restrizioni al diritto di accesso derivano da una deliberazione di un organo politico”; le decisioni che hanno impedito al ricorrente di avere accesso a un tribunale non hanno “rispettato il giusto equilibrio che deve regnare in materia tra le esigenze dell’interesse generale della comunità e gli imperativi della salvaguardia dei diritti fondamentali dell’individuo” (così la sent. *Onorato*).

Ora, è noto che il principio di proporzionalità è il criterio con cui la Corte europea giudica della “convenzionalità” delle limitazioni che gli Stati apportano ai diritti garantiti dalla Cedu, nell’ambito del loro “margine di apprezzamento” (su ciò v. A. Legg, *The margin of appreciation in international human rights law – Deference and proportionality*, Oxford 2012; D.-U. Galetta, *Il principio di proporzionalità nella Convenzione europea dei diritti dell’uomo, fra principio di necessità e dottrina del margine di apprezzamento statale: riflessioni generali su contenuti e rilevanza effettiva del principio*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.* 1999; J. McBride, *Proportionality and the European Convention on Human Rights*, in AA. VV., *The Principle of Proportionality in the Laws of Europe*, Oxford-Portland 1999), previsto espressamente - in relazione a certi diritti (v. gli artt. da 8 a 11: l’art. 8, dedicato al *Diritto al rispetto della vita privata e familiare*, ammette un’ingerenza se rappresenta “una misura che, in una società democratica, è necessaria” per soddisfare gli interessi pubblici ivi indicati) o in generale per ragioni d’urgenza (art. 15) – o implicitamente, come avviene proprio per il caso del diritto al giudice (v. la sent. *Ashingdane v. UK*, 1985, punto 57, e la sent. *Fayed v. UK*, 1994, punto 65). Esso è stato utilizzato per la prima volta dalla Corte europea nella sent. *Handyside* del 1976 e già in essa emergevano i tre “classici” profili che compongono la proporzionalità: l’idoneità dell’atto a raggiungere il fine legittimo perseguito, la necessità dell’atto e la proporzionalità in senso stretto (o adeguatezza), cioè il “giusto equilibrio” fra l’interesse pubblico perseguito e quello privato sacrificato (sulla proporzionalità in generale v., di recente, E. Buoso, *Berlino-Roma via Lussemburgo: il viaggio della proporzionalità amministrativa*, in *Principio di proporzionalità e dialogo tra le corti*, Padova 2012)

Il principio di proporzionalità è lo strumento per controllare il modo in cui la pubblica autorità bilancia due principi (di recente v. A. Barak, *Proportionality – Constitutional rights and their limitations*, Cambridge University Press 2012, 234 ss.), per controllare l’uso di

una *discrezionalità "amministrativa"*, implicante una *scelta* (v., in relazione alla Corte Edu, A. Sandulli, *La proporzionalità dell'azione amministrativa*, Padova 1998, 96 ss.). E' dubbio che i ricorsi italiani relativi all'art. 68 Cost. ricadessero nell'orbita della proporzionalità. In questi casi la compressione del diritto al processo derivava da tre diversi livelli di limitazioni "nazionali": a) l'art. 68, co. 1, Cost.; b) il "sistema italiano" che dà attuazione ad esso, comprensivo dell'effetto di "blocco" (dei giudizi comuni) attribuito alla delibera di insindacabilità (dalla sent. 1150/1988 e dalla l. 140/2003) e dell'impossibilità per il privato lesa di impugnare tale delibera davanti ad un giudice comune o alla Corte costituzionale (il privato può solo sperare che il giudice sollevi conflitto tra poteri dello Stato); c) gli atti che concretamente hanno lesa il suo diritto al giudice (cioè, la delibera parlamentare di insindacabilità e gli atti giudiziari che hanno chiuso il giudizio senza pronunciarsi sul merito della domanda risarcitoria). I primi due livelli, in teoria, dovevano restare estranei ai giudizi europei, dato che i ricorrenti contestavano gli atti *sub c)* (nel caso *Cordova 1* il ricorrente contestava la delibera parlamentare "coupled with the authorities' refusal to raise a conflict of State powers", che gli avevano negato una decisione di merito), ma sia il Governo che la Corte europea li hanno coinvolti nel giudizio, in misura diversa nei diversi casi. Forse il Governo ha "chiamato in causa" questi profili per la difficoltà di difendere la delibera parlamentare di insindacabilità e per il timore di una "decisione-pilota" della Corte, volta a sollecitare la riforma del "sistema" italiano in materia di insindacabilità (è significativo che qualche volta la delibera sia stata espressamente "abbandonata" al suo destino, in quanto il Governo ha in pratica ammesso la mancanza del nesso funzionale, affermando che, se il conflitto fosse stato sollevato, la Corte costituzionale avrebbe "con tutta probabilità" annullato la delibera); sta di fatto che la Corte europea ha seguito il "doppio binario", giudicando ora l'istituto dell'insindacabilità in generale ora gli atti nazionali concretamente contestati.

Il punto è che una *scelta* ed un bilanciamento fra principi sono stati fatti solo nei livelli a) e b): la Costituzione ha scelto di privilegiare l'interesse all'indipendenza del Parlamento ed al libero dibattito parlamentare, sacrificando altri principi, e ha posto una *regola* (quella di cui all'art. 68, co. 1, Cost.); l'art. 3 l. 140/2003 ha scelto (sulla scia della sent. Corte cost. 1150/1988) di rafforzare questa prerogativa nel modo sopra visto, dando di nuovo priorità al principio dell'indipendenza parlamentare rispetto agli interessi della funzione giurisdizionale e dei privati. Queste scelte sono state fatte nell'ambito del margine di apprezzamento nazionale e dovrebbero essere valutate sotto il profilo della proporzionalità: la seconda, in particolare, probabilmente non rispetta il secondo *test* (quello della

necessità), essendo sufficiente – per proteggere l'indipendenza del Parlamento – che le Camere possano reagire con il conflitto contro organi giudiziari che eventualmente procedano in relazione alle condotte insindacabili (come accade per gli artt. 122, co. 4, e 90 Cost.). Nel terzo livello, invece, non ci sono più scelte da compiere: Camere e giudici non devono contemperare principi, ma solo applicare una regola, cioè devono solo verificare se le opinioni dei parlamentari siano state espresse o meno “nell'esercizio delle loro funzioni”. Non è più un problema di bilanciamento, ma un problema di sussunzione della fattispecie concreta in quella astratta. E' vero che questa sussunzione implica valutazioni tecniche (sui confini delle funzioni parlamentari) ma si tratta comunque di problemi di qualificazione della fattispecie concreta, non di *scelte* da compiere nell'esercizio di una “discrezionalità amministrativa”.

La Corte europea, dunque, accertando che le decisioni contestate non hanno rispettato il *fair balance* tra interessi pubblici e interessi privati, pare fare riferimento alla terza componente della proporzionalità (l'adeguatezza), ma – a parte il dubbio che, semmai, nei casi in questione mancherebbe l'idoneità a perseguire il fine di interesse pubblico, dato che la delibera di insindacabilità protegge opinioni espresse nell'ambito di un *personal quarrel* – non considera che, nei momenti in cui si giudica di atti che applicano la *regola* dell'art. 68, co. 1, non è più una questione di *pesi* (dei diversi interessi) ma di *misure* (dell'ambito dell'insindacabilità).

\*\* Ricercatore di Diritto costituzionale, Università di Padova