

Immunità parlamentari e diritti umani *

di Guido Raimondi

Vorrei ringraziare il presidente per l'ospitalità, il consigliere Buonomo per l'invito molto gradito e tutti i presenti che hanno voluto salutare la mia elezione alla Presidenza della Corte europea dei diritti dell'uomo.

Per prima cosa vorrei dire che certamente - come lei ha giustamente detto prima in uno scambio di idee bilaterale - l'intervento del giudice è un intervento distaccato. Certamente la materia toccata dal bellissimo volume del consigliere Buonomo è una materia carica di passione, anche se ho visto che c'è una certa divergenza di opinioni tra lei e il senatore Compagna sulla *temperatura* della questione; ma certamente è una questione carica di passione.

Non è tanto difficile assumere la posizione prospettica del distacco, perché se si esamina la giurisprudenza della Corte EDU in questa materia - giurisprudenza che tra l'altro l'Autore esamina con intelligenza ed acume - si vede subito che qui si tratta di una delle forme di esercizio da parte della Corte EDU del suo ritegno verso le scelte compiute dai Paesi contraenti.

La materia di cui oggi ci occupiamo è una di quelle nelle quali entrano in gioco diritti - per così dire - "limitabili": non sono diritti di tipo assoluto - come sono quelli protetti dall'art. 2 della Convenzione (diritto alla vita, il divieto di tortura e di trattamenti disumani o degradanti) - ma vengono in rilievo soprattutto il diritto di accesso al giudice, protetto dall'art. 6 della Convenzione e anche in un certo senso - lei ha citato il caso Karacsony - l'art. 10, che protegge la libertà di espressione.

Si tratta di diritti limitabili, per la protezione dei quali sono possibili delle scelte: si fa a livello nazionale un bilanciamento di interessi, tra diritti che in genere confinano con altri.

C'è quindi una prima scelta da fare, da parte delle autorità nazionali: essa viene, in genere, rispettata dalla Corte. Qui sto evocando quella che viene indicata come dottrina del margine di apprezzamento e che è una nota ricorrente nella giurisprudenza della Corte.

"Margine di apprezzamento" significa che la Corte rispetta - in linea di principio - le scelte che sono state compiute a livello nazionale, salvo ad intervenire se vi è una rottura tale dell'equilibrio da richiedere l'intervento del giudice europeo.

* Il testo, non sottoposto a referaggio, riproduce l'allocuzione alla presentazione del libro di G. Buonomo, *Lo scudo di cartone. Diritto politico e riserva parlamentare*, Rubbettino, 2015, tenuta il 28 ottobre 2015 nella sede della Lega italiana dei diritti dell'uomo a Roma dal Presidente della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo Guido Raimondi, il quale ha prestato cortese consenso alla pubblicazione.

Qui le scelte possibili a livello nazionale sono molteplici: ci tornerò alla fine, per parlare delle prospettive di compatibilità con la Convenzione delle possibili evoluzioni del sistema - quali sono evocate dal consigliere Buonomo - e per chiederci quindi se si possa, per usare la sua immagine, irrobustire lo scudo di cartone.

Inizierei ricordando come il volume del consigliere Buonomo sia pregevole innanzitutto per la profondità dell'analisi e per la ricchezza dell'indagine storica e dell'analisi comparativa.

Sull'analisi comparativa tornerò, perché uno degli strumenti principali dei quali si serve la giurisprudenza della Corte EDU: qui l'analisi comparativa è svolta con particolare rigore e particolare completezza.

Comincio dalla questione sulla quale il presidente Buemi mi ha interpellato: parlo della questione Karacsony e quindi della questione della disciplina parlamentare. Su di essa dovrò essere necessariamente avaro di considerazioni perché, come lui stesso ricorda, la questione è ancora aperta quindi c'è un mio dovere di ritegno che è particolarmente intenso.

Avendo partecipato alla decisione della Camera che viene esaminata e commentata dal consigliere Buonomo - il quale ha avuto anche la bontà di commentare l'opinione separata unita a questa sentenza di sezione (alla quale io stesso ho partecipato) - devo ricordare che qui veniva in gioco non l'art. 6, cioè il diritto di accesso al giudice (che è quello che più volte viene in rilievo nelle discussioni relative al tema che ci occupa oggi), ma l'art. 10 della Convenzione.

Si trattava, diciamo, di intemperanze di alcuni parlamentari durante un dibattito e delle conseguenti sanzioni. Qui mi limiterei a dire questo: la Corte ha certamente trovato che vi era stata una rottura dell'equilibrio; nell'opinione separata, come il consigliere Buonomo mette in rilievo, emerge la preoccupazione di alcuni dei giudici che hanno partecipato a una decisione - che è stata unanime - di salvaguardare comunque le prerogative parlamentari, che sono importanti, importantissime. Ed infatti qui tocchiamo quello che è lo snodo essenziale del problema visto dal punto di vista di Strasburgo.

Qui si mettono a confronto due aspetti fondamentali, che appartengono entrambi al sistema: da una parte c'è la necessità di proteggere i diritti, in particolare il diritto di accesso al giudice che viene considerato un pilastro dello Stato di diritto; d'altra parte, le prerogative parlamentari rispondono ad una esigenza altrettanto importante, perché qui parliamo del funzionamento del sistema democratico e la democrazia è la tela di fondo su cui si dipana tutta la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo.

Non sarebbe concepibile il sistema europeo di protezione dei diritti dell'uomo con la sua Corte slegato - per così dire - dalla democrazia. In effetti abbiamo un legame che non è solo geografico regionale: non si può essere parti della Convenzione europea dei diritti dell'uomo se non si è membri del Consiglio d'Europa; non si può essere Stato membro del Consiglio d'

Europa se non si rispetta la democrazia pluralista, lo Stato di diritto e i diritti dell'uomo. Quindi uno Stato non democratico non potrebbe partecipare al sistema CEDU: la tutela della democrazia va di pari passo con la tutela dei diritti e la necessità di proteggere la libertà, di proteggere il buon funzionamento del Parlamento, che è centrale nella democrazia (questo dice sempre la giurisprudenza della Corte), è certamente un'esigenza che è meritevole di tutela e quindi va certamente bilanciata con la protezione dei diritti.

Ora, occupandoci più da vicino del sistema delle immunità per come viene visto da Strasburgo, la Corte europea nella sua giurisprudenza distingue, come distingue anche l'articolo 68 della nostra Costituzione, tra due fenomeni: da una parte, l'insindacabilità del parlamentare per i voti dati e le opinioni espresse; d'altra parte, l'inviolabilità. È un'inviolabilità che certamente racchiude quelli che sono gli istituti odierni dell'autorizzazione, che è necessaria per quelle invasioni della sfera privata del parlamentare (privazione della libertà, naturalmente le perquisizioni, i sequestri, il controllo della corrispondenza anche telefonica, *et cetera*); ma include anche la riflessione su quell'istituto che noi abbiamo abbandonato nel '93 e cioè l'autorizzazione a procedere.

Direi qualche cosetta sui due aspetti: per quanto riguarda l'insindacabilità, e come il consigliere Buonomo ricorda, qui il nostro Paese ha dato un certo contributo allo sviluppo della giurisprudenza della Corte. La sentenza originaria, per la verità, in questa materia non riguarda l'Italia: è il caso *A. contro il Regno Unito*, in cui si trattava di insulti fatti in sede parlamentare da un parlamentare britannico contro una persona. Qui la Corte, nello sviluppare la sua giurisprudenza, è partita da un'analisi di tipo comparativo e ha potuto constatare che, per quanto riguarda la questione della protezione dell'opinione espressa dal parlamentare e dei voti dati, vi sono due grosso modo due grandi tradizioni che non coincidono.

Da un lato abbiamo una tradizione anglosassone, che riserva la protezione al puro discorso parlamentare: cioè si è protetti solo se il discorso viene svolto esclusivamente in sede parlamentare. Quindi, certamente in alcuni casi la protezione permane se, per esempio, in un dibattito televisivo, il parlamentare tra virgolette riporta esattamente il discorso che è stato pronunciato in Parlamento. Altre tradizioni, tra le quali le tradizioni tipo continentale, nella quale si inquadra appunto quella del nostro Paese, danno invece una protezione più ampia e riguardano anche l'espressione di opinioni in sedi diverse da quelle parlamentari, purché ci sia una connessione con il lavoro parlamentare. Manca invece, in quasi tutti gli ordinamenti giuridici che sono stati considerati, la protezione per il semplice fatto che si tratta di questione politica: questo non basta per attribuire la protezione; nel caso *A* quindi la Corte è giunta alla conclusione che non vi era stata una violazione dell'articolo 6; viceversa a conclusioni diverse è giunta nei casi italiani dei quali si è dovuta occupare. Quelli più celebri

sono i primi due casi *Cordova* del 2003 e poi seguiti da altri casi come *Onorato* etc., per arrivare al più recente, che è quello *CGIL e Cofferati contro Italia*.

La questione che riguardava delle espressioni ritenute diffamatorie da parte di Cofferati (segretario generale della CGIL e dello stesso sindacato): era una dichiarazione dell'onorevole Bossi che aveva accusato il sindacato CGIL, e Cofferati, di avere creato un clima che aveva propiziato l'assassinio del professor Biagi. Qui la Corte ha trovato una violazione dell'articolo 6 - già del diritto di accesso al tribunale - proprio esaminando la questione in un'ottica che si può dire oggi coincidente (come rileva il consigliere Buonomo) con quella della nostra Corte Costituzionale: appunto, andando a ricercare il collegamento tra le dichiarazioni rese e l'attività parlamentare fosse effettivamente esistente oppure no. Nel caso Cofferati-Bossi, la Corte ha escluso che questo collegamento vi fosse e su questa base è giunta alla conclusione che vi era stata una violazione. Quindi mentre all'inizio la giurisprudenza italiana era un po' diversa, oggi si oramai può dire che le due giurisprudenze viaggino in parallelo.

Per quanto riguarda la questione dell'inviolabilità, che come dicevo comprende anche quella eventuale dell'autorizzazione a procedere, c'è stato il caso *Kart contro Turchia*, caso di Grande Camera del 2009: è un caso un po' paradossale, perché si trattava di autorizzazione a procedere ma qui era proprio lo stesso parlamentare - interessato dal procedimento penale - che voleva essere processato. Invece i competenti organi del Parlamento turco avevano respinto questa richiesta: ecco appunto che torniamo al discorso per cui "l'immunità non è cosa tua": è una qualità certamente esterna e serve a proteggere la funzionalità dell'organo, e non certamente la persona singola; quindi questo parlamentare, non avendo ottenuto soddisfazione dal suo stesso Parlamento, si è rivolto alla Corte che alla fine si è dovuta confrontare con la compatibilità dell'istituto dell'autorizzazione a procedere con la Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Se uno va a vedere questa sentenza, trova che c'è un discorso abbastanza faticoso perché la Corte svolge, esamina, soppesa, esamina i vari aspetti, valuta le condizioni particolari...

Perché poi c'è anche questo da dire, un po' come limite della lettura della giurisprudenza di Strasburgo: come la Corte si compiace di dire ha un valore costituzionale, nel senso che essa si pone a tutela dell'ordine pubblico europeo e allo stesso tempo è giurisprudenza legata al caso concreto. Quindi nel caso concreto la Corte qui ha tenuto conto anche del fatto che si trattava di una richiesta dello stesso parlamentare: è allora giunta alla conclusione che, in questo caso, l'autorizzazione a procedere doveva ritenersi compatibile con la Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

Ma l'approccio metodologico rimane sempre lo stesso si tratta del confronto dell'attenzione tra due valori entrambi assolutamente importanti: da una parte il diritto di accesso alla giustizia; d'altra parte la tutela della prerogativa parlamentare, che è centrale per la

giurisprudenza della Corte. Come deve avvenire la composizione di questi due valori? È questione che spetta in primo luogo allo Stato interessato: quindi la Corte rispetterà comunque un margine di valutazione, un margine di apprezzamento dello Stato.

Sulle prospettive *de lege ferenda* il discorso è aperto: naturalmente questo non significa che è possibile prevedere se la Corte darà la sua approvazione, ad ogni sistema di autorizzazione a procedere che potesse essere reintrodotta nel nostro ordinamento; ma certamente la questione è aperta e con questo vi ringrazio.

Abstract

L'istituto dell'immunità parlamentare sollecita in prima battuta l'applicazione, da parte della Corte di Strasburgo, della dottrina del margine di apprezzamento. La Corte europea tende a rispettare in linea di principio le scelte compiute a livello nazionale, salvo agire qualora si dovesse consumare una rottura dell'equilibrio tra interessi protetti. Si tratta infatti di una materia in cui entrano in gioco diritti limitabili (ad esempio il diritto di accesso al giudice ex art. 6 della Cedu e la libertà di espressione di cui all'articolo 10 della medesima Convenzione europea) e, pertanto, soggetti ad un bilanciamento con altri interessi meritevoli di tutela.

On parliamentary immunities, the European Court of Human Rights tends to respect the margin of appreciation at the national level. However, it must be ascertained whether parliamentary immunity has restricted the right of access to a court in such a way that the very essence of that right is impaired. Reviewing the proportionality of such a measure means taking into account the fair balance which has to be struck between the general interest in preserving Parliament's integrity and the same-level interests worthy of protection.

Parole chiave: Parlamento, Costituzione, Diritti umani.

Key Words: Parliament, Constitution, Human rights.