

L'INSINDACABILITÀ DELLE OPINIONI ESPRESSE DAI PARLAMENTARI

a cura di P. Passaglia

con contributi di E. Bottini, C. Guerrero Picó, S. Pasetto e M. T. Rörig

Presentazione

CANADA

1. Introduzione: la definizione dei privilegi parlamentari
2. Il regime di tutela dei privilegi parlamentari
 - 2.1. Il fondamento del regime dei privilegi parlamentari
 - 2.2 Il ruolo delle corti di giustizia nella disciplina dei privilegi parlamentari
3. La giurisprudenza ed i limiti dei privilegi di fronte ai diritti e alle libertà
4. La disciplina delle opinioni espresse: l'estensione del privilegio della libertà di parola

FRANCIA

1. Cenni sulle origini storiche del principio dell'immunità parlamentare
2. Il regime di tutela collegato all'irresponsabilità dei parlamentari
3. L'estensione dell'irresponsabilità parlamentare
 - 3.1. I beneficiari della protezione
 - 3.2. L'estensione oggettiva della protezione
4. Irresponsabilità e sanzioni disciplinari

GERMANIA

1. Irresponsabilità ed inviolabilità dei membri del *Bundestag*
2. Cenni sull'inviolabilità
3. L'insindacabilità delle opinioni espresse e dei voti dati nel *Bundestag* o in una delle sue commissioni
4. La giurisprudenza in materia di insindacabilità

REGNO UNITO

1. Introduzione: il fondamento dell'insindacabilità
2. Il regime di tutela
3. La disciplina delle opinioni espresse dai parlamentari
 - 3.1. L'ambito di tutela
 - 3.1.1. *La corrispondenza dei parlamentari*
 - 3.1.2. *I resoconti dei procedimenti in Parlamento*
 - 3.1.3. *L'irrelevanza del luogo in cui le opinioni sono espresse*
 - 3.2. I rimedi per gli individui soggetti a diffamazione
 - 3.3. Libertà di espressione e giurisdizione penale

RUSSIA

1. La normativa sulla irresponsabilità ed inviolabilità dei membri del Consiglio della Federazione russa e dei deputati della Duma di Stato
2. L'interpretazione da parte della giurisprudenza

SPAGNA

1. Introduzione
2. L'insindacabilità parlamentare
 - 2.1. Natura giuridica ed effetti
 - 2.2. Profili soggettivi
 - 2.3. Profili contenutistici
 - 2.3.1. *Opinioni e voti*
 - 2.3.2. *Aspetti controversi*
 - 2.4. Profili funzionali
 - 2.5. Profilo temporale
3. Il limite rappresentato dalla potestà disciplinare delle Camere
4. Insindacabilità, autorizzazione a procedere e processi civili per violazione dei diritti all'onore, all'intimità ed alla propria immagine

STATI UNITI

1. Introduzione. Il fondamento dell'insindacabilità
2. Il regime di tutela
 - 2.1. La centralità della nozione di *legislative act*
 - 2.1.1. *La sentenza United States v. Gravel*
 - 2.1.2. *La sentenza United States v. Brewster*
 - 2.2. Chi può invocare il privilegio
 - 2.3. La responsabilità disciplinare
3. I casi emersi nella prassi giurisprudenziale recente
 - 3.1. Le cause di servizio
 - 3.2. Le indagini nei confronti dei parlamentari
 - 3.2.1. *La sentenza United States v. Rayburn House Office Building*
 - 3.2.2. *La sentenza United States v. Renzi*

UNIONE EUROPEA

1. L'immunità parlamentare nel Protocollo (n. 7) sui privilegi e sulle immunità dell'Unione europea
2. L'immunità assoluta dei deputati del Parlamento europeo
 - 2.1. L'ambito di tutela
 - 2.2. L'interpretazione estensiva della Corte di giustizia: il caso *Patriciello*
3. La competenza a verificare i presupposti dell'immunità assoluta
4. Casi recenti nella prassi del Parlamento europeo

PRESENTAZIONE

di Paolo Passaglia

La disciplina dell'insindacabilità delle opinioni espresse e dei voti dati da parte dei parlamentari assume un particolare interesse da un punto di vista comparatistico in ragione della possibilità di verificare quanto un principio presente in tutte le democrazie possa conoscere estensioni e modalità attuative significativamente divergenti.

In quest'ottica, una specifica attenzione merita proprio l'estensione della tutela riconosciuta ai parlamentari per le opinioni che essi esprimano, giacché sul punto si è sviluppata – almeno in taluni ordinamenti – una prassi e, sovente, una giurisprudenza che hanno mostrato alcune caratteristiche tendenzialmente comuni e altri aspetti di differenziazione.

Rinviando a quanto esposto più nel dettaglio in riferimento ai singoli ordinamenti presi in considerazione, di seguito si riportano, in forma schematica, le risultanze che emergono sul tema indicato.

A] Tutela in relazione al luogo in cui le opinioni sono espresse

1. In linea generale, la tutela dell'insindacabilità è limitata a quelle opinioni che vengano espresse *all'interno* delle aule parlamentari. Questa limitazione è resa ancor più stringente in quegli ordinamenti in cui al vincolo sul luogo si associa quello sull'occasione in cui le opinioni sono rese, vincolo che, nel Regno Unito ed in Canada, si traduce in una protezione limitata alle dichiarazioni rese nel corso di procedimenti che si svolgano in seno al Parlamento o, al più (come avviene nel Regno Unito), a situazioni strettamente collegate ad essi (come, ad esempio, colloqui tra colleghi “preparatori” di posizioni assunte in pubblico). Ad analoghe conclusioni conduce l'osservazione dell'ordinamento statunitense e – salvo quanto si preciserà *infra, sub 2* – dell'ordinamento federale tedesco.

Di contro, la rigorosa delimitazione alle aule parlamentari viene in parte derogata là dove – come in Francia – si prevede un'estensione spaziale in rapporto allo svolgimento di funzioni strettamente connesse al mandato parlamentare *extra moenia* (si pensi, ad esempio, al caso delle inchieste parlamentari). Anche in Spagna, le dichiarazioni rese *extra moenia* possono, in linea di principio, rilevare, ma ciò solo quando l'atto esterno sia “riproduzione letterale” di una dichiarazione resa all'interno del Parlamento.

2. Il superamento della tendenziale indefettibilità del collegamento tra la sede dell'istituzione ed il luogo in cui le opinioni vengono espresse si constata con riguardo al Parlamento europeo, per il quale la Corte di giustizia ha posto il principio in base al quale l'esistenza di un'opinione da proteggere dipende, non già dal luogo in cui la dichiarazione è stata resa, bensì dalla natura e dal contenuto di quest'ultima. L'estensione della tutela è riscontrabile anche in Russia, almeno – a quanto consta – per quel che concerne

la partecipazione a dibattiti televisivi o radiofonici nonché ad interviste e riunioni politiche. Da notare è che anche le Costituzioni di alcuni *Länder* tedeschi, in continuità con la tradizionale maggiore protezione dei parlamentari (presente ancora nella Costituzione di Weimar), amplierebbero la tutela, andando a coprire le opinioni “adottate nell’esercizio del mandato”; la giurisprudenza, tuttavia, ha interpretato questo riferimento in maniera restrittiva, al punto da allineare, nella sostanza, la disciplina del *Land* a quella del *Bund*.

B] *Tutela in relazione al collegamento con le funzioni delle opinioni espresse*

1. Alle limitazioni consistenti nei luoghi in cui le opinioni sono espresse si associano quelle relative al collegamento delle opinioni medesime con l’esercizio del mandato parlamentare. Emerge, in effetti, una tendenzialmente generale necessità che sussista un nesso funzionale tra attività ed opinioni che opera in senso restrittivo della tutela, nel senso che sono protette soltanto quelle opinioni che siano effettivamente inquadrabili nell’ambito dell’esercizio da parte del parlamentare di una delle funzioni che sono tipiche del proprio mandato. Al riguardo, affermazioni come quella del Tribunale costituzionale spagnolo, secondo cui “la garanzia non protegge qualsiasi attività dei parlamentari” può essere agevolmente generalizzabile, almeno con riferimento agli ordinamenti anglosassoni, francese e tedesco, nonché avendo riguardo al Parlamento europeo.

2. Il caso della Russia, stando alle informazioni che si sono potute rintracciare, sembra che possa essere individuato come peculiare, nella misura in cui una certa quale protezione, pur dopo un intervento restrittivo della Corte costituzionale, continua a sussistere, grazie all’applicazione in via sussidiaria della tutela di tipo processuale *sub specie* di inviolabilità.

C] *Tutela in relazione ai contenuti delle opinioni espresse*

1. In linea di massima, la prerogativa dell’insindacabilità, qualora ne sussistano le condizioni di luogo e funzionali, copre qualunque espressione che il parlamentare renda. Ciò non vale, ovviamente, per atti che si colleghino ad opinioni, ma che trascendano il puro ambito della libertà di parola, dando luogo, ad esempio, a comportamenti violenti.

2. Il principio generale conosce, in Germania, una restrizione assai significativa, dal momento che l’insindacabilità non può ivi estendersi al punto di coprire le “offese personali e gratuite”. In Spagna, i limiti contenutistici delle opinioni formano oggetto di un acceso dibattito dottrinale (e giurisprudenziale), nel quale pare comunque prevalere una concezione estensiva della insindacabilità (questa è, almeno, la posizione del Tribunale supremo) relativamente alla calunnia ed alla diffamazione, mentre per quanto attiene all’apologia di reato non è dato individuare una posizione definitiva (l’esclusione della protezione, in questa evenienza, è stata motivata in ragione dell’assenza di un nesso funzionale con l’attività istituzionale del parlamentare).

CANADA

di Eleonora Bottini

1. Introduzione: la definizione dei privilegi parlamentari

In Canada, il Senato e la Camera dei comuni a livello federale, nonché le assemblee legislative provinciali, beneficiano dei privilegi parlamentari nei termini della definizione di essi valida per il Parlamento britannico, che si può trovare riassunta nel *Trattato sulla legge, i privilegi, le procedure e gli usi del Parlamento* di Erskine May¹. Secondo questa definizione, comunemente in uso nel diritto parlamentare anglosassone, il privilegio parlamentare è costituito dai seguenti elementi:

“[...] la somma dei diritti particolari di cui gode ogni camera collettivamente in quanto parte costitutiva dell’Alta Corte del Parlamento, e di cui godono i membri di ogni camera individualmente, senza i quali non potrebbero svolgere la loro funzione. I privilegi del Parlamento sono diritti assolutamente necessari per un corretto esercizio delle prerogative parlamentari. Sono attribuiti ai membri in maniera individuale, poiché la camera non può svolgere le sue funzioni senza che il ruolo dei suoi membri si svolga senza impedimenti, e a ciascuna camera per la protezione dei suoi membri e la rivendicazione della sua dignità e autorità”.

In materia di cc.dd. “privilegi parlamentari”, le regole stabilite per quanto riguarda la Camera dei comuni del Canada risalgono ai primi tempi dell’epoca coloniale. Dopo aver inizialmente rivendicato gli stessi privilegi della Camera britannica, le giovani assemblee delle colonie ottennero, con l’avvento della Confederazione, il trasferimento dei privilegi al Parlamento canadese, tramite la *Legge costituzionale* del 1867. Essa si ispira al modello di Westminster², senza che la rivendicazione dei privilegi abbia mai dovuto attendere, come nel caso inglese, minacce fisiche rivolte contro i deputati. Tre settimane dopo l’apertura della prima sessione parlamentare (1867-1868) della prima legislatura, il Senato e la Camera canadesi votarono una legge, l’*Atto per definire i privilegi, le immunità e le attribuzioni de Senato e della Camera dei comuni*, che stabiliva per il Parlamento canadese gli stessi privilegi della Camera dei comuni della Gran Bretagna, con l’intento di proteggere le persone incaricate della pubblicazione di documenti parlamentari.

Nonostante l’idea associata al termine “privilegio” sia quella di un diritto od una serie di vantaggi particolari che distinguono un gruppo ristretto di persone dagli altri cittadini comuni, nel contesto parlamentare i privilegi riguardano più che altro i diritti necessari per permettere alle camere parlamentari federali e locali di esercitare le funzioni istituzionali che sono loro proprie.

¹ T. E. MAY, *Erskine May’s treatise on the law, privileges, proceedings, and usage of Parliament*, LexisNexis UK, 23^a ed., 2004, 75.

² Il Preambolo della *Legge costituzionale* del 1867 prevede che il Canada abbia “una Costituzione che riposi sugli stessi principi di quella del Regno Unito”; è stato quindi instaurato un regime parlamentare di tipo britannico con gli storici privilegi necessari al suo buon funzionamento. La legge costituzionale è disponibile *on line* in versione integrale in italiano alla pagina <http://www.consiglioveneto.it/crvportal/BancheDati/costituzioni/ca/canada.pdf>.

I privilegi sono infatti stati considerati alla stregua di garanzie a protezione del diritto di ciascun elettore, poiché essi sono accordati ai deputati non per loro beneficio personale, ma per permettere loro di rappresentare in maniera indipendente, quindi senza timore di essere perseguiti e senza pressioni di alcun genere, l'elettorato da cui sono stati scelti. Il fondamento della dottrina costituzionale dei privilegi è quindi in Canada la democrazia parlamentare, a sua volta fondata sulla possibilità per il Parlamento di esercitare il suo ruolo in completa libertà e indipendenza.

In questo senso, una definizione dei privilegi parlamentari si ritrova nella nota sentenza della Corte suprema del Canada del 1993, sul caso *N.B. Broadcasting*³:

“«Privilegio» in questo contesto denota l'esenzione legale da un certo dovere, peso, aspettativa o responsabilità cui altri (cittadini) possono invece essere soggetti. È un fatto accettato da lungo tempo che in vista dello svolgimento delle sue funzioni, il corpo legislativo necessita di alcuni privilegi legati alla condotta dei propri affari. È anche comunemente ammesso che questi privilegi debbano essere considerati assoluti e costituzionali se si vuole che siano effettivi; il corpo legislativo del nostro governo deve godere di una certa autonomia in cui neppure la Corona e i tribunali devono poter intervenire”.

2. Il regime di tutela dei privilegi parlamentari

2.1. Il fondamento del regime dei privilegi parlamentari

Il fondamento testuale costituzionale dei privilegi parlamentari in Canada è la *Legge costituzionale* del 1867, uno dei principali testi di valore costituzionale del Canada insieme alla legge costituzionale del 1982, recante tra l'altro la *Carta canadese dei diritti e delle libertà*. L'articolo 18 della *Legge costituzionale*, inserito nel capitolo IV riguardante il potere legislativo, così recita:

“*Articolo 18.* I privilegi, le immunità e i poteri che il Senato e la Camera dei Comuni, nonché i rispettivi membri, deterranno, applicheranno ed eserciteranno, saranno definiti periodicamente mediante una legge sul Parlamento del Canada, ma saranno tali da non consentire ad alcuna legge sul Parlamento del Canada che definisca tali privilegi, immunità e poteri di conferire privilegi, immunità o poteri superiori a quelli detenuti, applicati ed esercitati dalla Camera dei Comuni del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda e dai relativi membri al momento dell'emanazione di tali leggi”⁴.

³ *Cour Suprême du Canada, New Brunswick Broadcasting Co. c. Nouvelle Écosse (Président de l'Assemblée)*, [1993] 1 R.C.S. 319. Il testo integrale della sentenza è disponibile *on line* (in lingua francese) alla pagina <http://scc-csc.lexum.com/decisia-scc-csc/scc-csc/scc-csc/fr/item/957/index.do>.

⁴ Abrogato e riapprovato mediante la *Legge sul Parlamento del Canada* del 1875. L'articolo originale così recitava: “I privilegi, le immunità e i poteri spettanti, di pertinenza ed esercitati dal Senato, dalla Camera dei Comuni e, rispettivamente, dai relativi membri, dovranno essere definiti periodicamente mediante una legge sul Parlamento del Canada in modo tale da non risultare mai superiori a quelli spettanti, di pertinenza ed esercitati al momento dell'approvazione della presente Legge dalla Camera dei Comuni del Parlamento del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda e dai suoi membri”.

La *Legge sul Parlamento del Canada* del 1985 è il fondamento legislativo che riguarda i privilegi:

PARTE I – SENATO E CAMERA DEI COMUNI

Privilegi, immunità e poteri

Natura

“*Articolo 4.* I privilegi, le immunità e i poteri del Senato e della Camera dei comuni, così come quelli dei loro membri, sono i seguenti:

a) da un lato, quelli che possedevano, al momento dell’adozione della Legge costituzionale del 1867, la Camera dei comuni del Parlamento del Regno Unito ed i suoi membri, nella misura della compatibilità con questa legge;

b) dall’altro lato, quelli che sono definiti dalle leggi sul Parlamento del Canada, su riserva del non eccesso rispetto ai privilegi che possedevano, al momento dell’adozione di queste leggi, la Camera dei comuni del Parlamento del Regno Unito ed i suoi membri.

Articolo 5. Questi privilegi, immunità e poteri sono parte integrante del diritto generale e pubblico del Canada e non devono essere dimostrati, poiché sono ammessi d’ufficio davanti ai tribunali e i giudici del Canada.

Articolo 6. Nel quadro di un’inchiesta sui privilegi, immunità e poteri del Senato e della Camera dei comuni, o di uno dei loro membri, un esemplare della Gazzetta Ufficiale di una delle due Camere, stampato o considerato stampato come da ordine di una o l’altra delle camere, è ammesso dalla giurisdizione come prova dell’esistenza di queste Gazzette, senza che sia necessario provare che è stato stampato su tale ordine”.

I privilegi parlamentari nel diritto costituzionale canadese si possono suddividere in due categorie: i diritti di cui possono fruire i parlamentari a titolo individuale e quelli che riguardano le camere a titolo collettivo. I primi sono necessari affinché i deputati e i senatori possano esercitare la loro funzione in maniera efficace, i secondi per permettere a ciascuna camera di avere a disposizione gli strumenti necessari per il corretto svolgimento dei lavori parlamentari. La parte essenziale dei privilegi riguarda comunque il Parlamento nel suo insieme; i deputati e i senatori non possono avvalersi a titolo individuale dei privilegi, se non nel caso in cui la loro violazione diventi un ostacolo al funzionamento della camera stessa. Viene stabilito in questo senso un nesso funzionale per l’esistenza stessa dei privilegi: questi non possono essere invocati per questioni non connesse alla funzione parlamentare⁵. Dal punto di vista gerarchico, quindi, i diritti dei deputati sono subordinati a quelli delle camere, per preservare la collettività dal rischio che alcuni deputati interpretino abusivamente la portata dei loro privilegi. Per esempio, i privilegi di un deputato sono considerati sospesi quando la camera gli ordina di comparire davanti alla camera stessa per essere interrogato; questo tipo di eventi però non si produce con frequenza.

Ognuna delle due categorie contiene diversi ordini di privilegi. Per quanto riguarda la prima categoria, quella individuale, sono stati consacrati da dottrina e giurisprudenza i seguenti componenti:

- libertà di parola;
- immunità dall’arresto per i processi civili;

⁵ Cfr. J. A. G. GRIFFITH – M. RYLE, *Parliament: Functions, Practice and Procedures*, London, Sweet & Maxwell, 2003, 2nd ed., 123-125.

- esenzione dal dovere di partecipare ad una giuria;
- esenzione dal comparire come testimone in un tribunale;
- protezione contro l'ostruzione, l'ingerenza, l'intimidazione e la brutalità.

I diritti e poteri attribuiti alle camere in senso collettivo sono stati suddivisi come segue:

- diritto esclusivo di regolare gli affari interni a ciascuna camera;
- potere di adottare misure disciplinari contro i deputati ed i senatori responsabili di condotte contrarie al regolamento interno;
- diritto di costituirsi autonomamente, anche per quanto riguarda le regole riguardanti la presenza dei parlamentari;
- diritto di effettuare inchieste, di citare a comparire testimoni, e di ordinare l'invio di documentazione a questo scopo;
- diritto di far prestare giuramento ai testimoni citati;
- diritto di pubblicare documenti senza aver ricorso ai tribunali per quel che ne riguarda il contenuto.

2.2 Il ruolo delle corti di giustizia nella disciplina dei privilegi parlamentari

La Corte Suprema ha precisato, tra il 1993⁶ e il 2005⁷, il quadro giuridico e costituzionale del rapporto tra il Parlamento e i tribunali per quel che riguarda i privilegi parlamentari.

Essendo parte integrante del diritto pubblico generale canadese, i privilegi dei parlamentari sono soggetti all'interpretazione dei tribunali, anche se in maniera limitata, come affermato dalla Corte Suprema del Canada nella sentenza *N.B. Broadcasting Co*⁸:

“I tribunali possono determinare se il privilegio rivendicato sia o meno necessario affinché l'organo legislativo sia in grado di funzionare, ma non sono abilitati ad esaminare se una decisione particolare presa in conformità con il privilegio sia corretta o meno”.

I tribunali possono quindi determinare l'esistenza e la possibilità dell'applicazione dei privilegi ad un caso di specie, ma poiché i privilegi sono di rango costituzionale, i giudici ordinari non possono decidere circa le modalità di esercizio di un privilegio né dirimere una questione che rientra nell'ambito di un privilegio. Spetta unicamente alle camere ogni decisione riguardante la gestione di un privilegio parlamentare.

⁶ *Ibid.*

⁷ *Cour Suprême du Canada, Canada (Chambre des communes) c. Vaid*, 2005 CSC 30. Il testo integrale della sentenza è disponibile *on line* (in francese) alla pagina <http://scc-csc.lexum.com/decisia-scc-csc/scc-csc/scc-csc/fr/item/2231/index.do>.

⁸ *Cour Suprême du Canada, New Brunswick Broadcasting Co. c. Nouvelle Écosse*, cit.

Nel caso venga sollevata una questione circa l'esistenza di un privilegio, il ruolo del tribunale adito si limita a dover determinare se il privilegio rivendicato sia o meno necessario per permettere alle camere, ed ai parlamentari che ne fanno parte, di esercitare appieno le loro funzioni – legiferare, deliberare e controllare il Governo – senza ingerenze da parte del potere esecutivo o giudiziario⁹. Per determinare l'esistenza e l'ambito di applicazione del privilegio, il tribunale deve innanzitutto stabilire se si può dimostrare che il privilegio rivendicato esistesse in Canada o nel Regno Unito ai tempi della Confederazione. Se questa esistenza è confermata, l'esame giudiziario della questione è terminato. In caso contrario, il tribunale esamina il nuovo privilegio sulla base del criterio di necessità per l'esercizio delle funzioni parlamentari.

Una volta che un privilegio sia stato riconosciuto come esistente e necessario da una corte di giustizia, spetta al Parlamento, e solo ad esso, dare seguito o meno agli atti che si sostiene siano contrari alla *Carta dei diritti* o più in generale ad un diritto costituzionalmente riconosciuto. Un tribunale non può fare alcunché per garantire un'udienza equa ed un esame accettabile della controversia: il Parlamento è inaccessibile ad ogni possibile intervento giudiziario, indipendentemente dal fatto che il pregiudizio sia stato causato da un parlamentare o da un non parlamentare. Una volta stabilita l'esistenza del privilegio, solo il Parlamento può decidere se dare o meno seguito ad una supposta violazione di un diritto.

3. La giurisprudenza ed i limiti dei privilegi di fronte ai diritti e alle libertà

I privilegi dei parlamentari non sono assoluti, ma devono rispettare i diversi limiti previsti dalla Costituzione. Il primo limite è posto dal precitato articolo 18 della *Legge costituzionale* là dove prevede che il Parlamento canadese non possa dotarsi di privilegi maggiori di quelli della Camera dei comuni del Regno Unito. Il secondo limite è previsto nel Preambolo della stessa legge, dove si afferma che il regime canadese si ispira al regime parlamentare del Regno Unito, ivi compreso per quel che riguarda il carattere fondato sulla necessità dei privilegi parlamentari. La Corte Suprema canadese afferma però che non si tratta necessariamente di un'esatta riproduzione da parte delle leggi canadesi dei privilegi intesi dal regime britannico, ben potendo sussistere alcune differenze:

“I privilegi relativi agli organi legislativi provenivano dal *common law*. Modellati sul Parlamento britannico, possedevano tali poteri e autorità in base alla necessità del loro funzionamento. Questi privilegi erano retti dal principio di necessità più che da una causalità storica, e possono quindi non essere l'esatta replica dei poteri e privilegi che si possono trovare nel Regno Unito”.

Prima dell'adozione della *Carta dei diritti*, i tribunali erano raramente aditi della questione dell'influenza dei privilegi parlamentari sui poteri costituzionali delle diverse istituzioni e sul modo in cui

⁹ *Cour Suprême du Canada, Canada (Chambre des communes) c. Vaid*, cit., par. 40.

quest'influenza si esprimeva. Negli ultimi due decenni, invece, i tribunali canadesi hanno reso molte più decisioni riguardo ai privilegi parlamentari, sia a livello federale che a livello provinciale e territoriale¹⁰.

A partire dal 1982, la questione che si è posta dinnanzi alla Corte Suprema riguardava, per la maggior parte dei casi, l'articolazione dei privilegi parlamentari, previsti dalla *Legge costituzionale*, con la *Carta canadese dei diritti e delle libertà*, in quanto entrambe le disposizioni fanno parte della Costituzione del Canada, e soprattutto in quanto l'articolo 32(1)a) della Carta impone che questa si applichi anche al Parlamento e alle assemblee legislative provinciali¹¹.

A tre riprese, la Corte Suprema si è espressa sulla questione, la prima volta nella precitata sentenza *N.B. Broadcasting Co.*, la seconda volta nella sentenza *Harvey c. Nouveau-Brunswick*¹², e la terza nel caso *Vaid* precedentemente evocato. In tutte queste sentenze la Corte ha affermato che la Carta dei diritti non prevale sui privilegi parlamentari, nonostante essa si applichi alle istanze del potere legislativo.

Nella prima di queste sentenze, del 1993, la Corte Suprema ha stabilito in che misura la *Carta dei diritti* si doveva applicare alle assemblee legislative provinciali ed alle loro deliberazioni. Era la prima volta che la Corte Suprema si trovava ad analizzare la questione del privilegio parlamentare dopo quasi un secolo¹³, e la prima volta che era adita di una questione che metteva in relazione la Carta dei diritti ed il privilegio parlamentare.

Era questione del diritto dell'Assemblea legislativa della Nuova Scozia di escludere persone estranee dalla sua sede, persone quindi che non fossero membri o funzionari dell'Assemblea. Nella fattispecie, la società Radio-Canada sosteneva che, in virtù della *Carta canadese dei diritti e delle libertà*, i giornalisti radiofonici della società avevano diritto di effettuare le riprese delle delibere dell'Assemblea con le loro telecamere, mentre l'Assemblea aveva dal canto suo impedito l'accesso dei cronisti al momento della

¹⁰ Tra il 1991 e il 2006 vi sono state 468 cause riguardanti i privilegi parlamentari a livello sia provinciale che federale, contro le 30 che sono state discusse tra il 1867 e il 1991. Cfr. S. JOYAL, *Pour une théorie du privilège parlementaire dans le droit public canadien. L'affaire Vaid et la protection des employés parlementaires contre la discrimination*, in *Revue Parlementaire canadienne*, Hiver 2005-2006, nota 2.

¹¹ 32(1) La presente Carta si applica:

a) al Parlamento e al governo del Canada, per tutti gli ambiti di competenza del Parlamento, compresi quelli che riguardano il territorio di Yukon e i territori del Nord-Ovest;

b) alla legislatura e al governo di ogni provincia, per tutti gli ambiti di competenza di questa legislatura.

¹² *Cour Suprême du Canada, Harvey c. Nouveau-Brunswick (Procureur Général)*, 1996 2 R.C.S., 2-7. Il testo della sentenza è disponibile *on line* (in lingua francese) alla pagina <http://scc-csc.lexum.com/decisia-scc-csc/scc-csc/scc-csc/fr/item/1413/index.do>.

¹³ La prima decisione giudiziaria riguardante il privilegio parlamentare era stata la sentenza *Kielley c. Carson* del 1842, il cui il *Comité judiciaire du Conseil privé (Judicial Committee of the Privy Council)* – insieme di giuristi inglesi eminenti che aveva giurisdizione su tutti i tribunali coloniali – aveva deciso che i poteri delle assemblee coloniali di prima della confederazione si dovevano limitare a ciò che era ragionevolmente necessario per effettuare in maniera efficace le funzioni delle assemblee legislative locali. Contrariamente alla Camera dei comuni britannica, queste assemblee non avevano il potere di arresto nei casi di oltraggio commessi fuori dall'assemblea.

deliberazione. La società aveva dunque fatto ricorso alla Corte della Nuova Scozia per ottenere un'ordinanza di autorizzazione alle riprese in maniera conforme all'articolo 2b) della Carta, che garantisce la libertà di espressione, e da cui deriva la libertà di stampa. Nel primo grado di giudizio e in appello, i tribunali si erano espressi in favore della società radiofonica, ma la Corte Suprema canadese ha cassato la sentenza di appello ed ha affermato che le assemblee legislative, così come le camere del Parlamento, hanno la possibilità di esercitare un controllo sulle loro deliberazioni, affermando in tal modo l'indipendenza dei diversi organi di governo tra loro. È stato quindi stabilito che il diritto di escludere le persone estranee, e quindi il divieto di utilizzare telecamere, era necessario al funzionamento dell'Assemblea legislativa e che questo costituiva un privilegio protetto contro l'ingerenza dei tribunali.

Questa soluzione è stata ribadita in altre decisioni dei tribunali canadesi; nel 1998, la Corte dell'Ontario ha deciso che il divieto da parte della Camera dei comuni, fatto ad un privato, di tenere una conferenza stampa all'interno della Camera stessa, faceva parte del privilegio parlamentare che consente di limitare l'accesso al suo interno, senza che questo impedisse alla persona in questione di esprimersi liberamente¹⁴.

Nella sentenza più recente, sul caso *Vaid*¹⁵, riguardante i limiti posti dalla Corte Suprema del Canada ai privilegi parlamentari, essa ha reso più chiaro il diritto parlamentare canadese relativo ai privilegi precisandone la portata e definendo cosa si debba intendere per “affari interni” di una camera. In una decisione del 20 maggio 2005, la Corte è stata chiamata ad esprimere il suo giudizio su un impiegato della Camera dei comuni che aveva fatto ricorso presso la Commissione canadese per i diritti della persona in seguito al suo licenziamento¹⁶. La Camera sosteneva che la *Legge canadese sui diritti della persona* non si applicasse alla fattispecie poiché la decisione del licenziamento dell'impiegato rientrava nel diritto della Camera di regolare i propri affari interni, e che questi comprendevano l'assunzione, la gestione e il licenziamento del proprio personale.

La Corte Suprema ha invece deciso all'unanimità che la nozione di “affari interni della Camera” non si estendeva al di là del diritto della Camera di regolare il proprio lavoro legislativo, e siccome la gestione del personale dipendente non poteva essere considerato parte di questo lavoro, la *Legge canadese sui diritti della persona* era applicabile alla fattispecie. Pur confermando il diritto della Camera di regolare i propri affari interni autonomamente, la Corte Suprema ha precisato che il Parlamento come luogo non è al di fuori del diritto e che per le sfere di attività che non sono oggetto di un privilegio, il Parlamento non è al di sopra della legge. La Corte Suprema in questa sentenza ha fortemente criticato l'interpretazione, da essa definita “elastica”, della decisione di un tribunale inglese del 1935, *R v Graham-Campbell, ex parte*

¹⁴ *Cour de l'Ontario (Division générale), Zündel v. Liberal Party of Canada et al.*, dossier 98-CV-7845, 22 gennaio 1999. Il testo integrale della sentenza è disponibile *on line* (in lingua inglese) alla pagina <http://caselaw.canada.globe24h.com/0/0/ontario/superior-court-of-justice/1999/01/22/zundel-v-liberal-party-of-canada-1999-14889-on-sc.shtml>.

¹⁵ *Cour Suprême du Canada, Canada (Chambre des communes) c. Vaid*, cit.

¹⁶ Satnam Vaid era stato l'autista di tre diversi portavoce della Camera dei comuni tra il 1984 e il 1995, quando il suo contratto era stato interrotto.

*Herbert*¹⁷, che riguardava la vendita di bevande alcoliche senza permessi all'interno del Parlamento. Da allora si sarebbe sviluppata la tesi secondo cui le leggi non si applicano al Parlamento, e quest'ultimo è una "zona franca" rispetto alle leggi che non lo menzionano esplicitamente. La Corte Suprema non ha quindi accettato quest'interpretazione troppo estesa del privilegio, che era stata ripresa dalla Camera dei comuni per sostenere che la *Legge canadese sui diritti della persona* non poteva applicarsi ai suoi impiegati. Essa ha infatti ribaltato le conclusioni di *Ex parte Herbert*, affermando che tutte le leggi sono applicabili al Parlamento a meno che esse non prevedano un'eccezione esplicita:

“81. Nulla, nella redazione dell'articolo 2, indica che la *Legge canadese sui diritti della persona* non doveva essere applicata agli impiegati del Parlamento. Non esiste alcuna ragione di credere che il Parlamento avesse l'«intenzione» di imporre obblighi in materia di diritti della persona a tutti i datori di lavoro federali, all'eccezione di se stesso. Nulla indica che il Parlamento aveva intenzione di escludere i propri impiegati quando afferma, all'articolo 2 della *Legge canadese sui diritti della persona*, «il diritto di tutti gli individui, in misura compatibile con i loro doveri e obblighi nel quadro della società, all'uguaglianza delle opportunità di realizzarsi e alle misure in vista della soddisfazione dei loro bisogni, indipendentemente da considerazioni fondate sulla razza, l'origine nazionale ed etnica, il colore della pelle, la religione, l'età, il sesso, l'orientamento sessuale, lo stato matrimoniale, la situazione familiare, e lo status di persona graziata». [...] La *Legge canadese sui diritti della persona* è un testo «quasi costituzionale», che impone che qualsiasi eccezione alla sua applicazione sia esplicitamente annunciata”.

La Corte Suprema ha quindi adottato una prospettiva piuttosto restrittiva per determinare ciò che poteva essere giudicato necessario al funzionamento efficace del Parlamento. Ha ridotto le categorie del privilegio potenziale associato ai “lavori parlamentari” ad un numero molto più limitato di questioni e ne ha ridotto la portata.

Inoltre, questo caso ha permesso alla Corte di analizzare l'estensione del privilegio nel caso in cui la persona in questione non sia un parlamentare. Nel caso di specie però, non era tanto il fatto che il dipendente non fosse un membro del Parlamento che ha portato la Corte a sottrarre il licenziamento del sig. Vaid dalla sfera dei privilegi parlamentari, ma il difetto di collegamento con l'attività legislativa. Essere un deputato o un senatore non è infatti indispensabile per poter godere dei privilegi parlamentari. Nel caso in cui si tratti di un atto compiuto da o riguardante un non parlamentare, bisogna tenere conto della prossimità dell'individuo colla funzione legislativa e deliberante per determinare la portata del privilegio. Il Parlamento accorda il privilegio della libertà di parola, per esempio, alle persone che compaiono davanti alle camere o davanti ad un comitato parlamentare, per incoraggiarle a comunicare ogni informazione con sincerità e senza timore di rappresaglie o altre azioni sfavorevoli. Nel 2005, la Corte federale ha deciso che le testimonianze fatte davanti ad un comitato parlamentare rientrano nel privilegio parlamentare, poiché necessarie al buon funzionamento del Parlamento per tre ragioni:

¹⁷ *R v Graham-Campbell ex parte Herbert* [1935] 1 KB 594.

“[...] per incoraggiare i testimoni a parlare apertamente davanti al comitato parlamentare, per permettere al comitato di esercitare la sua funzione d’inchiesta, e per evitare conclusioni contraddittorie”¹⁸.

L’estensione del privilegio parlamentare ai testimoni non parlamentari è confermato anche da una decisione del 2007, in cui la Corte federale afferma che

“[...] anche se i testimoni che compaiono davanti ad un comitato parlamentare non sono membri del Parlamento, non sono neppure estranei alla Camera. Sono invece invitati ai quali viene conferito il privilegio parlamentare poiché, come per i membri, il privilegio è necessario per fare in modo che siano in condizione di parlare apertamente, senza timore che i loro propositi siano utilizzati in seguito per discreditarli in un’altra istanza”¹⁹.

4. La disciplina delle opinioni espresse: l’estensione del privilegio della libertà di parola

La libertà di parola permette a deputati e senatori di esprimersi liberamente durante una sessione parlamentare o di un comitato, rimanendo interamente al riparo da ogni possibile perseguibilità o messa in gioco della responsabilità civile per i discorsi tenuti; i testimoni, come si è visto, beneficiano della stessa libertà di parola in una sessione di comitato e sono dunque protetti contro le rappresaglie. I deputati possono esprimere, riguardo a persone o gruppi esterni, dichiarazioni che probabilmente esiterebbero a fare senza la protezione del privilegio della libertà di parola. Non vi sarebbe libertà di parola se la veridicità di tutto ciò che viene detto da un parlamentare dovesse essere dimostrata ancora prima di essere espresso. Questo privilegio riguarda i parlamentari individualmente, ma la giurisprudenza ha confermato che si tratta anche un privilegio collettivo delle camere, poiché protegge le mozioni adottate dal Parlamento che esprimono le opinioni collettive dei suoi membri e non possono pertanto essere contestate in sede giurisdizionale²⁰.

In generale, si considera che il privilegio della libertà di parola si limiti alle “deliberazioni del Parlamento”. Né il *Bill of Rights* né le leggi canadesi contengono una definizione di quest’espressione. La dottrina l’ha definita come segue:

“La parola «deliberazione», nel primo senso che gli viene attribuito nel linguaggio parlamentare, a partire dal XVII secolo, designa un’attività ufficiale, generalmente svolta allo scopo di prendere una decisione, compiuta dalla camera parlamentare nell’esercizio della sua competenza collettiva. Questa definizione include, naturalmente, le altre forme che possono prendere i lavori della camera così come l’insieme della procedura parlamentare, al cui centro si

¹⁸ *Cour fédérale, Gagliano c. Canada (Procureur Général)*, 2005 CF 576, par. 72, confermata da *Cour d’appel fédérale*, 2006 CAF 86, con il rigetto dell’appello. La versione integrale della sentenza è disponibile *on line* (in lingua francese) alla pagina <http://reports.fjacmf.gc.ca/fra/2005/2005cf576.html>.

¹⁹ *Cour fédérale, George c. Canada (Procureur général)*, 2007 CF 564, par. 63. La versione integrale della sentenza è disponibile *on line* (in lingua francese) alla pagina <http://reports.fja-cmf.gc.ca/fra/2008/2007cf564.pdf>.

²⁰ Cfr. J. P. MAINGOT, *Le privilège parlementaire au Canada*, 2^e éd., Chambre des communes et les Presses universitaires McGill-Queen’s, 1997, 93-97.

situano i dibattiti e attraverso cui la camera perviene a prendere delle decisioni. È generalmente esprimendosi oralmente che un deputato prende parte a queste deliberazioni, oppure attraverso atti ufficialmente riconosciuti, come votare, depositare una mozione, o presentare una petizione o un rapporto di comitato. La maggior parte di questi atti permettono infatti di economizzare il tempo di parola nel corso delle deliberazioni vere e proprie. I funzionari della camera partecipano alle deliberazioni principalmente dando seguito agli ordini della camera, siano essi generali o individuali. Degli estranei possono ugualmente partecipare alle deliberazioni della camera, per esempio comparando davanti a questa o ad uno dei suoi comitati come testimoni, o ancora assistendo alla presentazione delle petizioni»²¹.

Il nesso con la funzione è ricercato dalla Corte Suprema per stabilire la necessità del privilegio, criterio di importanza fondamentale per quel che riguarda i privilegi rivendicati, come affermato dalla stessa Corte nella citata sentenza *Vaid*. La natura del legame funzionale è *teleologica* nell'ottica della Corte:

“43. Benché ciascuna camera del Parlamento disponga di una grande autonomia, la definizione del privilegio parlamentare secondo l'approccio teleologico comporta dei limiti importanti. È generalmente riconosciuto, per esempio, che il privilegio copre i «lavori del Parlamento». Ciononostante, come è detto in *Erskine May* (19° ed. 1976, p. 89), non fa “parte dei lavori del Parlamento tutto ciò che viene detto o fatto in seno alla Camera mentre essa è in sessione. Certe parole o atti possono non aver alcun legame con l'oggetto del dibattito, o in un senso più generale, con gli affari di cui la Camera è legittimamente responsabile”. Per questo, a titolo di esempio, nella sentenza *R. c. Bunting* (1885), la *Queen's Bench Division* ha concluso che una cospirazione che mirava a far cadere il governo corrompendo i membri dell'assemblea legislativa provinciale non era in alcun modo legata ai lavori del Parlamento e che, di conseguenza, la corte era competente per giudicare l'illecito. *Erskine May* (23° ed.) rinvia ad un parere dato «nel 1815 dal comitato dei privilegi, secondo il quale non veniva violato il privilegio parlamentare se si procedeva all'arresto di Lord Cochrane (un membro della Camera) mentre era presente alla Camera dei comuni (che non era in sessione al momento dell'arresto). Certe parole o atti possono non aver alcun legame con l'oggetto del dibattito o con gli affari di cui la Camera è legittimamente responsabile».

44. La natura teleologica del legame tra la funzione legislativa e la necessità [del privilegio] emerge anche dal rapporto del comitato britannico: «La linea di demarcazione tra le attività privilegiate e le attività non privilegiate di ciascuna camera non è facile da tracciare. Il miglior modo per determinare dove essa sia situata consiste forse nel dire che le questioni riguardo alle quali le corti di giustizia non dovrebbero intervenire si estendono al di là dei lavori del Parlamento, ma che le questioni privilegiate devono essere così strettamente e così direttamente legate ai lavori del Parlamento che l'intervento delle corti di giustizia sarebbe incompatibile con la sovranità del Parlamento nella sua qualità di assemblea legislativa e deliberante»”.

La nozione di funzione legislativa è inserita nell'espressione “lavori del Parlamento” o “affari interni” e, secondo la Corte Suprema, soltanto quando il Parlamento esercita le sue funzioni deliberanti e legislative esso riveste le sue responsabilità fondamentali²².

I tribunali canadesi si sono mostrati reticenti ad estendere la portata dell'insindacabilità parlamentare al di là del quadro delle delibere parlamentari; nonostante il ruolo del parlamentare si sia evoluto dal XVII secolo, quando questa regola è stata enunciata dal *Bill of Rights* inglese, ad oggi, i tribunali hanno ristretto

²¹ T. E. MAY, *Erskine May's treatise on the law, privileges, proceedings, and usage of Parliament*, cit., 111.

²² Cfr. S. JOYAL, *Pour une théorie du privilège parlementaire dans le droit public canadien*, cit.

l'applicazione di questo privilegio al ruolo tradizionale dei parlamentari come legislatori attraverso la partecipazione ai dibattiti parlamentari²³.

Nonostante il privilegio della libertà di parola si applichi ai discorsi che tiene un parlamentare alla camera durante le deliberazioni, così come nelle riunioni di comitato, il privilegio parlamentare non si applica necessariamente alle trascrizioni dei dibattiti pubblicati da giornali o da altre fonti esterne al Parlamento. Per esempio, un deputato che diffonde i suoi discorsi in modi diversi dalle mere trascrizioni ufficiali della Camera o del Senato, non può beneficiare sempre del privilegio della libertà di parola. Le dichiarazioni dei parlamentari sono quindi protette dal privilegio quando espresse in occasione di deliberazioni parlamentari, ma non lo sono necessariamente quando esse sono riprese in altri contesti, come in un comunicato stampa, per posta e tramite un sito *Internet*, in un'intervista televisiva o radiofonica, in un'assemblea pubblica o nella sede della circoscrizione dei parlamentari. Neppure le osservazioni formulate da un deputato durante un'assemblea alla quale partecipa in qualità di rappresentante eletto, ma non all'interno del Parlamento, verrebbero probabilmente protette da questo privilegio, neppure se si dovesse trattare di citazioni dei propri discorsi tenuti nel corso dei lavori parlamentari²⁴. In questi casi, la diffusione di documenti considerati diffamatori, per esempio, non potrebbe essere tutelata dal privilegio della libertà di parola²⁵.

Questa questione è stata oggetto di alcune sentenze, la prima di esse, *Stockdale v Hansard*, resa nel 1839 dal *Queen's Bench* in Inghilterra. Vi si trova l'interpretazione funzionale e teleologica del privilegio, secondo cui quando un tribunale è chiamato ad esaminare la situazione di un deputato rispetto ad un eventuale privilegio legato alla libertà di parola, deve farlo in base alla funzione e allo scopo per cui il privilegio parlamentare era stato in origine istituito (ovvero permettere ai deputati di dibattere senza timore di interferenze da parte del Governo).

Quest'interpretazione è stata ripresa dalla Corte federale canadese nel 2006. Nel 2003, la Commissione canadese dei diritti della persona aveva accolto una denuncia riguardante il bollettino parlamentare²⁶ di un deputato che conteneva commenti discriminatori nei confronti degli autoctoni. Il deputato in questione, Jim Pankiw, ha sostenuto di fronte al Tribunale canadese per i diritti della persona che i suoi commenti erano protetti dal privilegio della libertà di parola. Il Tribunale ha deciso che i deputati, e in particolare i loro bollettini parlamentari, non si potevano sottrarre all'applicazione della *Legge canadese sui diritti della*

²³ Cfr. A. O'BRIEN – M. BOSC, *La procédure et les usages de la Chambre des communes*, Editions Yvon Blais, deuxième édition, 2009.

²⁴ Cfr. CHAMBRE DES COMMUNES (Canada), *Application du privilège parlementaire aux députés à titre individuel*, in *Compendium – Procédure en ligne*, disponibile on line (in francese) alla pagina http://www.parl.gc.ca/About/House/compendium/web-content/c_d_applicationparliamentaryprivilegeindividualmembershousecommons-f.htm.

²⁵ Cfr. A. O'BRIEN – M. BOSC, *La procédure et les usages de la Chambre des communes*, cit., e J. P. MAINGOT, *Le privilège parlementaire au Canada*, cit., 40, 42, 45-48, 93-97.

²⁶ Il bollettino parlamentare è definito dalla stessa Corte federale nella sentenza in esame (v. nota successiva) : “I bollettini parlamentari sono dei documenti stampati e inviati dai deputati ai loro elettori per informarli delle attività e dei *dossiers* parlamentari. I deputati possono far stampare e spedire fino a quattro bollettini parlamentari ogni anno civile”.

persona visto che i detti bollettini non facevano parte delle deliberazioni parlamentari. La decisione è stata oggetto di appello di fronte alla Corte federale, che nel 2006 ha mantenuto la stessa interpretazione e confermato la sentenza²⁷. La Corte federale ha stabilito che le comunicazioni inviate agli elettori non fanno parte delle deliberazioni del Parlamento e non costituiscono documenti parlamentari, di conseguenza non sono protette dal privilegio parlamentare.

Corte federale, giudice Lemieux – Ottawa, 26 e 27 giugno e 21 dicembre 2006.

“92. Sono dell’avviso che il ricorrente e il Presidente non hanno segnalato alcun precedente che faccia autorità, che attesti l’esistenza di un privilegio parlamentare per il contenuto dei bollettini parlamentari creati da un deputato della Camera dei comuni del Canada e distribuiti da lui ai suoi sostenitori. In queste condizioni, devo passare alla seconda tappa dell’analisi per sapere se una tale immunità si possa giustificare con la dottrina della necessità al giorno d’oggi, al fine di preservare la capacità di un deputato federale di compiere efficacemente il suo dovere.

Sono dell’opinione che questa necessità non sia stata dimostrata, e questo per le seguenti ragioni.

93. Prima di tutto, l’avvocato del ricorrente e del Presidente ha invocato il principio democratico, il principio della separazione dei poteri, il principio della libera espressione delle opinioni politiche e infine il comma 2b) della *Carta canadese dei diritti e delle libertà* che costituisce la parte I della *Legge costituzionale* del 1982, per sostenere che il Tribunale non aveva competenza per pronunciarsi sul contenuto dei bollettini parlamentari. A mio avviso, gli argomenti avanzati riguardo a questi principi sembrano in realtà essere gli stessi argomenti che sosterebbero che la necessità giustifica il privilegio supposto. Come si vedrà, sono dell’opinione che questi argomenti non sono ammissibili. Sono giunto alla conclusione che la necessità di un’immunità assoluta non è giustificata né dal principio democratico, né da quello della separazione dei poteri, né da quello della libera espressione in materia politica, né dal comma 2b) della *Carta dei diritti*.

94. In secondo luogo, viste le motivazioni esposte nella decisione *Ouellet* n. 1 dal giudice Hugessen [...], e quelle esposte dal giudice Evans nella decisione *Clark*, non si può affermare che le attività esercitate da un deputato quando prepara un bollettino parlamentare e che lo distribuisce ai suoi sostenitori siano [...] così strettamente e così direttamente legate ai lavori parlamentari che l’intervento delle corti di giustizia sarebbe incompatibile con la sovranità del Parlamento, nella sua qualità di assemblea legislativa e deliberante.

95. In terzo luogo, né la Camera dei comuni di Westminster, né quella di Ottawa hanno considerato fino ad oggi che l’immunità assoluta di un deputato nelle sue comunicazioni con gli elettori fosse necessaria per lo svolgimento dei suoi obblighi legislativi. Se fosse stato così, sarebbe stato possibile modificare l’articolo 7 della *Legge sul Parlamento* canadese per proteggere queste attività attraverso il meccanismo di sospensione previsto al paragrafo 7(3) della detta Legge.

[...]

106. Nella sentenza *Vaid*, il giudice Binnie scrive senza ambiguità al paragrafo 21 che «ciascuno dei poteri dello Stato si vede garantita una certa autonomia» e che il privilegio parlamentare è uno dei sistemi «che permettono di assicurare il rispetto del principio fondamentale della separazione costituzionale dei poteri». Detto in altre parole, come afferma il giudice Binnie,

²⁷ *Cour Fédérale, Pankiw c. La Commission canadienne des droits de la personne*, 4 F.C.R. T-1329-05 2006 CF 1544. Il testo integrale della sentenza è disponibile *on line* (in lingua francese) alla pagina <http://reports.fjc-cmf.gc.ca/fra/2007/2006cf1544.pdf>.

l'immunità conferita dal privilegio parlamentare ha come oggetto la protezione della funzione legislativa, conferendo ai legislatori di una democrazia parlamentare l'indipendenza che è loro indispensabile e il potere esclusivo di trattare le questioni nell'ambito delle categorie dei privilegi, tenuto conto del principio di necessità, al fine di sottrarre la Camera dei comuni e i suoi membri dall'applicazione delle leggi ordinarie che regolano le controversie.

[...]

111. Tenuto conto dei fattori contestuali evocati precedentemente, mi è impossibile, per i motivi seguenti, sottoscrivere l'argomento avanzato dall'avvocato del ricorrente e del Presidente secondo cui il fatto di permettere al Tribunale l'esame delle denunce che vertono sul contenuto dei bollettini parlamentari del ricorrente violerebbe i principi democratici, la separazione dei poteri e la libertà di espressione, al punto che questa violazione non potrebbe essere giustificata ai sensi dell'articolo primo della Carta.

112. Innanzitutto, è stato stabilito in diritto che la democrazia costituzionale del Canada rispetta il principio della separazione dei poteri, un principio che, per quanto riguarda l'indipendenza della Camera dei comuni, trova il suo meccanismo di applicazione nel riconoscimento dell'esistenza e del campo del privilegio parlamentare legato alla libertà di espressione, privilegio che, nel Regno Unito, ha come fonte il *Bill of Rights* del 1688 e che, in Canada, nella fattispecie, non è altro che il privilegio dettato dall'articolo 7 della *Legge sul Parlamento del Canada*, che riguarda qualsiasi causa civile o penale legata alla pubblicazione «di un documento qualunque sotto l'autorità del Senato o della Camera dei comuni». Devo deplorare qui ancora una volta il fatto che la Corte non sia stata informata del contenuto del bollettino parlamentare in questione né di alcun altro bollettino.

113. A mio avviso, non vi sarebbe violazione del principio della separazione dei poteri se il Tribunale esaminasse il bollettino parlamentare in questione. Se dico questo è perché non ho conoscenza di alcun precedente che riconosca l'esistenza di un'immunità parlamentare quanto all'informazione inviata da un deputato ai suoi elettori, e l'esistenza di una tale immunità non sarebbe tra l'altro necessaria per il buon esercizio delle attività legislative e deliberanti di un deputato.

114. D'altro canto, i bollettini parlamentari non rientrano nel privilegio stabilito dall'articolo 7 della *Legge sul Parlamento canadese*. Se lo fossero stati, il Presidente avrebbe distribuito un certificato che avrebbe sospeso l'inchiesta del Tribunale. È l'opinione espressa da Maingot, a pagina 74 del suo testo già citato.

[...]

118. Prima e dopo l'entrata in vigore della Carta, la nostra più alta corte di giustizia ha sempre ammesso la vasta portata che si deve attribuire alla nozione di libertà di espressione, e in particolare a quello del libero discorso politico, ma sempre all'interno di limiti stabiliti”.

FRANCIA

di Eleonora Bottini

1. Cenni sulle origini storiche del principio dell'immunità parlamentare

L'immunità dei parlamentari s'inscrive nella tradizione storica e costituzionale francese della supremazia del potere legislativo, l'unico dei tre poteri in grado di rappresentare la volontà del popolo sovrano, secondo la teorica rivoluzionaria. Essa implica che i parlamentari debbano essere protetti quando esercitano le loro funzioni nella sfera deliberativa. In un primo tempo, l'immunità parlamentare in Francia ha trovato la sua base di riferimento concettuale nel diritto parlamentare britannico, ripreso formalmente dalla Rivoluzione francese, onde poi distanziarsene sotto alcuni aspetti¹.

Le origini storiche di questo principio risalgono agli inizi degli Stati generali del 1789, che miravano a proteggere i parlamentari sia dal potere esecutivo che dal potere giudiziario. Il 17 giugno 1789, il Terzo Stato si costituisce in Assemblea nazionale e conferma la sua determinazione, tre giorni dopo, in occasione del giuramento del *Jeu de Paume*. Il 23 giugno, il Re Luigi XVI decide di mettere fine a queste “funeste divisioni”: con un intervento di fronte agli Stati generali, ordina ai tre ordini di separarsi immediatamente e di rimettersi al lavoro separatamente. I deputati del Terzo Stato rifiutano e uno di essi, Mirabeau, afferma: “Siamo qui per volontà del popolo e non ne usciremo se non con la forza delle baionette. [...] Benedico la libertà in quanto produce dei così bei frutti all'Assemblea nazionale. Rendiamo più sicura la nostra opera, dichiarando inviolabile la persona dei deputati degli Stati generali”². Su iniziativa di Mirabeau, la prima Assemblea nazionale proclama il 23 giugno 1789 che “la persona dei deputati è inviolabile”³. In occasione di questa decisione, l'Assemblea nazionale adotta anche una mozione che aggiunge che “ogni individuo, ogni corporazione, ogni tribunale, corte e commissione che osasse, durante o dopo questa sessione, perseguire, ricercare, arrestare o far arrestare un deputato per ragioni legate ad una proposta, un parere, un'opinione o un discorso da lui espresso durante gli Stati generali [...], sarebbe un infame e un traditore della Nazione, e si renderebbe colpevole di un crimine capitale”.

La disposizione della Costituzione del 1791, la prima Costituzione a prevedere un'immunità per i fatti compiuti nell'esercizio delle funzioni di rappresentante del popolo, è di formulazione più concisa e più

¹ “Pare indubbio ritenere che i membri degli Stati generali avessero buona cognizione del sistema inglese dei *Parliamentary Privileges*, anche se radicali differenziazioni sarebbero emerse circa il fondamento teorico delle garanzie parlamentari riconosciute nell'ambito del costituzionalismo rivoluzionario francese”, L. SCIANNELLA, *Le immunità parlamentari. Profili storici e comparativi*, Torino, Giappichelli, 2010, 34.

² Cfr. G. COURTOIS, *Intouchables de la République*, in *Le Monde*, samedi 25 janvier 2014, 6, e ASSEMBLEE NATIONALE, *Connaissance de l'Assemblée*, «Le statut du député», Fiche n° 7, disponibile *on line* alla pagina <http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/collection/7.asp>.

³ Cfr. la parte relativa alla Francia del dossier del SERVIZIO STUDI, Area di diritto comparato, *Le immunità parlamentari nel diritto comparato*, luglio 2003, 26.

diretta: “I rappresentanti della Nazione sono inviolabili: non potranno essere ricercati, accusati o giudicati in alcun momento per ciò che avranno detto, scritto o fatto nell’esercizio delle loro funzioni di rappresentanti”⁴.

La protezione costituzionale del parlamentare mira a fare in modo che i lavori parlamentari non possano essere interrotti direttamente dai cittadini o dal Governo, né, indirettamente, dai giudici. Il principio si ritrova espresso, oltre che nella appena citata Costituzione, anche in quella successiva del 1793: “I deputati non possono essere ricercati, accusati e giudicati in alcun momento per le opinioni che hanno espresso all’interno del Corpo legislativo”⁵. La scelta dei costituenti del 1791 riguarda l’esercizio delle funzioni parlamentari più che il luogo fisico occupato dal Parlamento; la Costituzione del 1793, invece, preferisce prendere in considerazione la sede parlamentare. Da allora, si succederanno tre periodi costituzionali, durante i quali si alterneranno queste due diverse concezioni. Il primo periodo comprende le costituzioni dell’anno III e dell’anno VIII, che fanno riferimento unicamente all’esercizio delle funzioni e sembrano abbandonare l’elemento spaziale. Il secondo periodo è composto dalle Carte del 1814 e del 1830, e dalle costituzioni del 1848 e del 1852. Durante le monarchie costituzionali, è l’elemento spaziale ad essere preso in considerazione. Infine il terzo e attualmente ultimo periodo costituzionale include la III, la IV e la V Repubblica, che collegano di nuovo l’irresponsabilità dei parlamentari all’esercizio delle loro funzioni.

La Convenzione deroga all’immunità parlamentare, ma essa ricompare nuovamente nelle Costituzioni dell’anno III, dell’anno VIII e in quella del 1848. Se la Costituzione del 1852 non vi fa cenno, l’insindacabilità dei parlamentari è prevista dalla legge sulla stampa del 1819 e dal decreto organico del 2 febbraio 1852; all’epoca della III Repubblica, il principio figura all’articolo 13 della legge costituzionale del 16 luglio 1875⁶, la Costituzione della IV Repubblica lo riconosce all’articolo 21 Cost.⁷, ed infine la V Repubblica lo mantiene all’articolo 26 Cost.

L’immunità assicura ai deputati ed ai senatori un regime giuridico che deroga il diritto comune per quanto riguarda i rapporti con la giustizia, al fine della preservazione della loro indipendenza. L’immunità protegge infatti il parlamentare da ogni possibile azione giudiziaria, penale o civile. Questa si presenta sotto due diversi aspetti: l’invulnerabilità e l’irresponsabilità. La differenza tra le due tipologie di immunità si fonda su due diversi ambiti di protezione. La prima riguarda la necessaria autorizzazione da parte della camera di appartenenza per ogni eventuale misura privativa di libertà riguardante un parlamentare durante

⁴ Articolo 7 della Costituzione del 3 settembre 1791, il cui testo è disponibile *on line* alla pagina <http://www.assemblee-nationale.fr/histoire/constitutions/constitution-de-1791.asp>.

⁵ Articolo 43 della Costituzione del 24 giugno 1793, il cui testo è disponibile *on line* alla pagina <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/les-constitutions-de-la-france/constitution-du-24-juin-1793.5084.html>.

⁶ “Nessun membro dell’una o dell’altra camera può essere perseguito o ricercato in ragione delle opinioni o voti da lui espressi nell’esercizio delle sue funzioni”.

⁷ “Nessun membro del Parlamento può essere perseguito, ricercato, arrestato, detenuto o giudicato in ragione delle opinioni o voti da lui espressi nell’esercizio delle sue funzioni”.

il suo mandato, salvo che in caso di flagranza di reato; non sarà oggetto di un'analisi in questa sede. La seconda protegge la libertà di parola dei parlamentari ed è un'immunità permanente e perpetua, valida quindi anche dopo la fine del mandato.

2. Il regime di tutela collegato all'irresponsabilità dei parlamentari

L'irresponsabilità è diretta a proteggere il parlamentare da ogni forma di giudizio – sia esso penale, civile o amministrativo – e vige dal momento della proclamazione dei risultati elettorali fino allo scadere del mandato o allo scioglimento anticipato delle camere.

Contrariamente al modello britannico, che ha un carattere unicamente relativo, l'irresponsabilità francese ha carattere assoluto: in Francia, l'irresponsabilità ha carattere c.d. di ordine pubblico, il che significa che i parlamentari non possono chiedere di essere privati della protezione. Nessuna autorità, invero, a cominciare dall'assemblea interessata, può eliminare o sospendere l'irresponsabilità di un parlamentare. Se l'invulnerabilità protegge da ogni impedimento fisico l'esercizio delle funzioni parlamentari, l'irresponsabilità è posta a salvaguardia dell'indipendenza dei deputati e dei senatori.

Nei due casi, l'obiettivo dell'articolo 26 della Costituzione della V Repubblica corrisponde alla logica della separazione dei poteri quale praticata in Francia. Garantendo l'indipendenza del potere legislativo, il fondamento primo della previsione dell'irresponsabilità si spiega con la volontà di proteggere questo potere in quanto “potere di volere per la Nazione”⁸. È noto che nel sistema giuridico francese esiste una forma tradizionale di rispetto nei confronti dell'apparato statale (“*chose publique*”)⁹, fondata sull'idea di un “interesse superiore”¹⁰ di cui il parlamentare – chiamato a partecipare alla formazione della volontà nazionale – è l'espressione.

L'irresponsabilità copre tutti gli atti propri della funzione parlamentare (rapporti, proposte di legge, discorsi, interrogazioni, voti, atti compiuti nell'ambito di missioni affidate a deputati e senatori dalle camere) ed è, come detto, irrinunciabile. Ora, tale forma di protezione sembra, oggi più di ieri, stridere con il principio dello stato di diritto, che postula l'eguale sottomissione di tutti, governanti e governati, alla legalità. In altre parole, la lettura odierna del principio di uguaglianza porta alla rivendicazione di un rigoroso assoggettamento delle autorità politiche al diritto comune¹¹. L'idea che i governanti ed i parlamentari occupino un posto così importante nell'organizzazione istituzionale da beneficiare di

⁸ Cfr. M. PRELOT, *Droit parlementaire français*, Université de Paris, Institut d'études politiques, 1957-1958, t. II., 102.

⁹ Cfr. D. BARANGER, *Une tragédie de la responsabilité. Remarques autour du livre d'O. Beaud: «Le sang contaminé»*, in *Revue de Droit Public*, n. 1, 1999, 30.

¹⁰ G. SOULIER, *L'invulnerabilité parlementaire en droit français*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1966, 34.

¹¹ Sul punto, v. C. BONNOTTE, *Recherche sur la notion d'immunité en droit constitutionnel français*, Thèse, Paris II, 2007, 282 ss.

un'immunità ha perso quindi buona parte della sua forza¹². Ciononostante, l'irresponsabilità parlamentare è ancor oggi in vigore ed ha come effetto quello di evitare ogni possibile prosecuzione disciplinare, penale o civile (ad eccezione del potere di polizia riconosciuto ai presidenti delle due camere), anche se questo dovesse andare contro al principio di cui all'articolo 1382 del Codice civile¹³.

L'irresponsabilità si traduce nell'eliminazione dell'elemento legale dell'infrazione, nella cancellazione vera e propria del carattere illecito dell'atto.

Come in parte accennato, i principali testi a fondamento dell'irresponsabilità parlamentare sono il primo comma dell'articolo 26 della Costituzione e l'articolo 41 della legge sulla libertà di stampa.

Articolo 26 della Costituzione del 4 ottobre 1958

“Nessun membro del Parlamento può essere perseguito, ricercato, arrestato, detenuto o giudicato in ragione delle opinioni o voti da lui espressi nell'esercizio delle sue funzioni.

Nessun membro del Parlamento può essere arrestato, in materia criminale o correzionale, né essere oggetto di un'altra misura privativa o restrittiva della libertà senza l'autorizzazione dell'Ufficio di presidenza dell'assemblea cui appartiene. Questa autorizzazione non è richiesta in caso di crimine, di flagranza di reato o di condanna definitiva.

La detenzione, le misure privative o restrittive della libertà o l'azione penale contro un membro del Parlamento sono sospese per la durata della sessione, qualora l'assemblea di cui fa parte lo richieda.

L'assemblea interessata si riunisce di pieno diritto per sessioni supplementari onde permettere, se del caso, l'applicazione del suddetto comma”.

Legge del 29 luglio 1881 sulla libertà di stampa

Articolo 41 (Modificato dalla legge n. 2008-1187 del 14 novembre 2008, art. 1)

“Non daranno luogo ad alcuna azione in giudizio i discorsi tenuti all'interno dell'Assemblea nazionale o del Senato, né i rapporti o qualsiasi altro documento stampato su ordine di una di queste due assemblee.

Non darà luogo ad alcuna azione in giudizio il resoconto delle sessioni pubbliche delle assemblee in questione nel suddetto comma, se pubblicato in buona fede sui giornali.

Non daranno luogo ad alcuna azione in giudizio per diffamazione, ingiuria o oltraggio, né i discorsi né gli scritti prodotti, davanti ad una commissione d'inchiesta creata, al loro interno, dall'Assemblea nazionale o dal Senato, dalla persona di cui è richiesta la deposizione, a meno che non siano estranei all'oggetto dell'inchiesta, né il resoconto fedele delle riunioni pubbliche di questa commissione redatto in buona fede.

Non daranno luogo ad alcuna azione in giudizio per diffamazione, ingiuria o oltraggio, né il resoconto fedele redatto in buona fede dei dibattiti giudiziari, né i discorsi pronunciati o gli scritti consegnati ai tribunali.

¹² *Ibid.*

¹³ “Qualsiasi fatto ad opera dell'uomo, che provoca un danno ad un altro, obbliga colui che ne ha la responsabilità a ripararlo”.

I giudici aditi dell'eventuale causa, decidendo in merito, potranno ciononostante ordinare la soppressione dei discorsi ingiuriosi, oltraggianti o diffamatori, e condannare chi verrà riconosciuto colpevole alla riparazione del danno.

Gli atti diffamatori estranei alla causa potranno inoltre dare luogo o all'azione pubblica o all'azione civile delle parti, quando queste azioni saranno state loro concesse dai tribunali, e in ogni caso all'azione civile da parte di terzi”.

Il regime dell'irresponsabilità non è cambiato nei suoi caratteri generali dall'inizio della V Repubblica, diversamente dal regime dell'inviolabilità, che è stato oggetto di un'importante revisione costituzionale nel 1995. Rimangono tuttavia ancora taluni dubbi, nelle opinioni della dottrina francese, sull'estensione della protezione della libertà di parola dei parlamentari, su chi ne sia l'effettivo titolare e sui momenti ed i luoghi ai quali si applichi.

J. LAFERRIÈRE afferma che “il ruolo delle assemblee moderne è essenzialmente un ruolo di controllo e di critica. Non possono svolgerlo in maniera efficace a meno che ogni membro del Parlamento non sia individualmente protetto da una completa indipendenza”¹⁴. Secondo O. BEAUD, invece, “il fatto di sapere se questa o quest'altra opinione è coperta dall'irresponsabilità parlamentare dipende dal luogo in cui è stata pronunciata”¹⁵. La protezione del Parlamento come sede del potere legislativo e quella dei membri che lo compongono sembrano quindi essere strettamente legate, nonché in parte confuse. Due situazioni possono infatti essere identificate: nel primo caso, il deputato si esprime con dibattiti, voti, etc. nell'ambito delle sue funzioni; nel secondo, non fa che esprimersi *tout court* all'interno del Parlamento. I testi costituzionali sono sempre stati ambigui al riguardo, favorendo nessi ed interpretazioni divergenti.

3. L'estensione dell'irresponsabilità parlamentare

3.1. I beneficiari della protezione

I beneficiari della tutela sono, in via esclusiva, i membri del Parlamento. È la qualità intrinseca di deputato o senatore che conferisce questa protezione: i testi costituzionali delle ultime tre repubbliche sono inequivocabili su questo punto. Viene infatti coperto dall'irresponsabilità l'atto che presuppone in capo al suo autore la titolarità del mandato parlamentare e che un non parlamentare non potrebbe porre in essere.

Per quanto riguarda i parlamentari nell'ambito della loro carriera di funzionari o di militari, si è posto il problema di sapere se la protezione si estendesse al di là dell'ambito puramente giudiziario, per ostacolare anche le sanzioni disciplinari. La dottrina si è mostrata quasi sempre favorevole ad una tale estensione, fino al momento in cui il legislatore si è espresso in questo senso, con l'articolo 7 della legge n. 83-634 del 13 luglio 1983 sui diritti e i doveri dei funzionari, con cui si è definitivamente sancito il principio secondo

¹⁴ J. LAFERRIÈRE, *Manuel de droit constitutionnel*, Paris, Domat, 1947, 2^{ème} éd., 661-662.

¹⁵ O. BEAUD, *Ordre constitutionnel et ordre parlementaire; une relecture à partir de Santi Romano*, in *Droits*, n. 33, 2001, 88-89.

il quale “la carriera dei funzionari eletti in Parlamento non può, in alcun modo, risentire delle opinioni o voti espressi dagli interessati nel corso del loro mandato”.

Vi è da segnalare tuttavia come, nonostante la Costituzione menzioni unicamente la figura dei parlamentari, la giurisprudenza francese si sia orientata nel senso di estendere l’irresponsabilità anche a coloro i quali intervengono in qualità di testimoni dinanzi ad una commissione parlamentare d’inchiesta, sulla base di quanto stabilito dalla legge sulla stampa del 1881¹⁶. Infatti, il precitato articolo 41 della legge del 1881 è meno preciso della Costituzione sull’estensione della protezione, il che ha avuto come effetto di allargare il numero di persone coperte dall’irresponsabilità parlamentare.

In questo modo, il principio non è esattamente lo stesso, poiché non è la persona che ha espresso il discorso che viene presa in considerazione, ma i discorsi fatti, in quanto essi siano elementi di discussione parlamentare. È però possibile ammettere che i due testi si completino a vicenda di talché “non applicare il primo comma dell’articolo 41 della legge del 29 luglio 1881 a persone strettamente implicate in attività indubitabilmente legate all’esercizio del mandato parlamentare, significherebbe togliergli ogni reale portata”¹⁷.

Riguardo a questo problema di interpretazione, in un primo tempo, la Corte d’appello di Bordeaux, il 26 luglio 1878¹⁸, ha stabilito, riguardo ad un accusato che sosteneva di essere coperto dall’immunità per le espressioni incriminate poiché queste avevano la qualità di deposizioni di fronte ai membri di una commissione parlamentare, che “l’immunità non si applica se non alle persone che hanno giuridicamente la qualità di testimone”, qualità la cui attribuzione è nella disponibilità esclusiva dell’autorità giudiziaria.

Due anni dopo, però, la Camera dei deputati si è pronunciata su questa delicata questione ed ha affermato chiaramente la sua posizione tramite una delle sue commissioni:

“La Commissione si considera investita di un mandato giudiziario; essa ascolterà i testimoni sotto giuramento; questi testimoni saranno protetti come tutti coloro che effettuano una deposizione davanti alla giustizia. Dal momento che diranno la verità, non avranno nulla da temere; l’autorità della Commissione si impegna a questo proposito”¹⁹.

La Corte d’Appello di Parigi, il 16 gennaio 1984, ha seguito questa seconda interpretazione ed ha ammesso che “i testimoni beneficiano dell’immunità prevista per ogni rapporto ed ogni documento stampato per ordine dell’Assemblea nazionale e del Senato, salvo in caso di affermazioni diffamanti o ingiuriose che si rivelano estranee all’inchiesta parlamentare o non espresse in buona fede”. La Corte ha fissato però un limite all’irresponsabilità dei testimoni, distinguendola da quella dei parlamentari e affermando che “solo l’immunità parlamentare è assoluta, quella dei testimoni lascia posto all’errore

¹⁶ Cfr. L. SCIANNELLA, *Le immunità parlamentari. Profili storici e comparativi*, Giappichelli, Torino, 2010, 83.

¹⁷ J. DESANDRE, *La responsabilité des personnes entendues par les commissions parlementaires d’enquête*, in *Revue de droit public*, 1986, 733.

¹⁸ *Cour d’appel de Bordeaux*, sentenza del 26 luglio 1878, *Labadie c. Moreau*.

¹⁹ E. PIERRE, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, Paris, Librairies et imprimeries réunies, 1924, 5^{ème} éd., 693-694, disponibile *on line* alla pagina <http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k6228759r/f706.image.r=.langFR>.

individuale, come il fatto di tenere discorsi diffamanti o ingiuriosi che si rivelano estranei all'inchiesta parlamentare o che sono espressi in malafede”.

Infine, la legge n. 2008-1187 del 14 novembre 2008 relativa allo statuto dei testimoni davanti alle commissioni parlamentari d'inchiesta, ha definitivamente chiarito la questione, aggiungendo un nuovo comma 3 all'articolo 41 della legge del 29 luglio 1881 con cui si estende l'irresponsabilità alla persona che effettua una deposizione di fronte ad una commissione, a meno che la dichiarazione non sia estranea all'oggetto dell'inchiesta.

3.2. L'estensione oggettiva della protezione

La protezione garantita è riferita a certe tipologie di atti: tradizionalmente, si tratta di opinioni, voti, rapporti, proposte di legge ed emendamenti, e più in generale di ogni documento stampato su ordine delle camere. In questo modo sembrerebbe essere oggetto di protezione tutto quanto detto (“*opinions*”) o deliberato (“*votes*”) dal parlamentare nell'esercizio delle funzioni, applicandosi così l'irresponsabilità a tutte le fattispecie in qualunque modo ricollegabili all'esercizio dell'attività politica, anche se svolta al di fuori dell'aula parlamentare. Si noti, infatti, che nella disposizione costituzionale l'utilizzazione della forma sintattica “l'esercizio delle funzioni parlamentari” al plurale starebbe ad indicare proprio che la tutela si estende al di là della mera espressione del voto, coprendo anche il compimento di atti afferenti al ruolo istituzionale del parlamentare, purché direttamente legati al mandato²⁰.

A questo proposito, nel corso degli anni, dottrina e giurisprudenza hanno rintracciato dei criteri che combinano un'analisi *ratione materiae* e *ratione loci* dell'atto in questione e che permettono di determinare se un parlamentare abbia agito o meno nell'ambito del suo mandato.

Per quanto riguarda i luoghi dell'esercizio dell'attività parlamentare, teoricamente l'ordine parlamentare non dovrebbe estendersi al di fuori delle sedi delle due assemblee, con le loro tribune e più in generale i palazzi che le ospitano, in modo da includere anche le commissioni. L'irresponsabilità non potrebbe esistere se non in questi luoghi. Questo argomento si basa su un'interpretazione letterale dell'articolo 26 della Costituzione, che reca l'inciso “all'interno dell'Assemblea nazionale e del Senato”.

Al giorno d'oggi, però, i parlamentari sono sempre più spesso costretti a lasciare le sedi principali delle camere per svolgere le loro funzioni. Di conseguenza, il fatto che i deputati e i senatori svolgano alcune attività al di fuori delle sedi obbliga ad estendere l'irresponsabilità ai lavori che essi svolgono. Un esempio è dato dalla missione informativa sul Ruanda del 1998, a proposito del genocidio perpetrato in questo paese dal 1990 al 1994, per la quale molte riunioni hanno avuto luogo al di fuori della sede parlamentare in ragione dell'importanza quantitativa dei lavori svolti. In questo caso, sono stati gli atti *latu sensu* della missione parlamentare, che andavano dalle parole pronunciate dai deputati fino al rapporto di informazione consegnato da questa missione, e non i locali aggiuntivi utilizzati per svolgerla, ad essere coperti dall'irresponsabilità parlamentare.

²⁰ Cfr. P. AVRIL – J. GICQUEL, *Droit parlementaire*, Paris, Montchrestien, 2010, 4^{ème} éd., 50.

Per quanto riguarda l'elemento materiale, si tratta di determinare se l'atto non compiuto all'interno delle aule parlamentari sia stato espressione delle funzioni parlamentari così come esse sono definite dalla Costituzione o dai regolamenti delle assemblee. Affinché un membro del Parlamento sia protetto dall'irresponsabilità, egli deve trovarsi nell'esercizio delle sue funzioni, poiché al di fuori di ciò che fa parte di esse, il parlamentare rientra naturalmente nel diritto comune. Si tratta quindi di determinare se il parlamentare abbia agito in quanto rappresentante della Nazione o come semplice cittadino. Su questo versante la giurisprudenza francese ha teso a mantenere una concezione ampia della nozione di atto non riconducibile all'esercizio del mandato ("*acte détachable*") e conseguentemente a condannare parlamentari per reati di opinione, come definiti al capitolo IV della legge del 29 luglio 1881. Si porti ad esempio il ragionamento condotto dalla Camera criminale della Corte di cassazione quando, in una decisione del 1988, rifiutò a Raymond Forni, relatore del progetto di legge sulla Nuova Caledonia, la tutela dell'irresponsabilità in quanto le violente critiche da lui mosse contro una decisione giurisdizionale riguardante il leader indipendentista Kanak

“non erano state rese nel corso di una delle attività previste ai titoli IV e V della Costituzione, che sole possono caratterizzare l'esercizio delle funzioni parlamentari, né erano state rese all'interno dell'aula dell'Assemblea nazionale”²¹.

Il medesimo riferimento ai titoli IV e V della Costituzione si ritrova nella decisione n. 96-82509 del 16 dicembre 1997 ed in quella n. 07-83398 del 12 novembre 2008 della Corte di cassazione, concernenti il deputato Christian Vanneste e riguardanti il reato di ingiuria e di provocazione omofoba.

Si pensi, ancora, alla condanna del deputato Noël Mamère a 10.000 franchi di multa per diffamazione pubblica nei confronti di un funzionario, stabilita con decisione della Corte di cassazione del 22 ottobre 2002, peraltro successivamente cassata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo in quanto lesiva dell'art. 10 CEDU sulla libertà di espressione nell'ambito della sentenza *Mamère c. France* del 7 novembre 2006²².

Così, l'irresponsabilità nel diritto francese copre l'esercizio del mandato parlamentare e la giurisprudenza determina gli atti suscettibili di esservi ricondotti, combinando essenzialmente un inquadramento costituzionale dell'attività ed un esame della natura dei fatti commessi²³. Sono stati esclusi dall'irresponsabilità gli atti e le dichiarazioni non rapportabili all'esercizio diretto della funzione parlamentare, come ad esempio articoli scritti su giornali, interventi in riunioni pubbliche o private, interviste rilasciate durante trasmissioni radiofoniche e televisive o, secondo una giurisprudenza consolidata, le opinioni espresse da un deputato nell'ambito di una missione ad esso affidata dal

²¹ *Cour de Cassation*, Chambre criminelle, sentenza del 7 marzo 1988, n. 87-80931.

²² Durante una trasmissione televisiva, il deputato N. Mamère aveva descritto il professor Pierre Pellerin come un "sinistro personaggio" e lo aveva accusato di aver minimizzato la catastrofe di Chernobyl affermando che la nuvola radioattiva non avrebbe oltrepassato il confine francese. La Corte di cassazione aveva considerato che il deputato non fosse nell'ambito dell'esercizio del suo mandato e quindi le sue affermazioni potevano essere considerate diffamatorie.

²³ Cfr. C. GUERIN-BARGUES, *Immunités parlementaires et régime représentatif: l'apport du droit constitutionnel comparé (France, Royaume-Uni, États-Unis)*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 2011, 239.

Governo²⁴. A questo proposito, si è posto il problema delle missioni del parlamentare all'esterno del Parlamento. Infatti, a partire dalla nomina di P. Messmer nel 1972 alla carica di Primo ministro, è stata espressa la volontà di associare meglio i parlamentari all'azione del Governo, tramite l'affiancamento di deputati e senatori ad alcuni ministri in missioni speciali, scelte in accordo con il Presidente della Repubblica.

Per regolarizzare lo statuto delle missioni affidate dal Governo ai parlamentari, una proposta di legge del 1989 aveva inteso allargare il regime dell'irresponsabilità del parlamentare alle missioni e alle relazioni richieste dal Governo. Si trattava di una legge legata ad una fattispecie specifica dell'epoca, poiché il Parlamento mirava a tutelare un deputato, André Vivien, che aveva scritto una relazione sulle sette, e che numerose tra esse avevano denunciato per diffamazione. Il *Conseil constitutionnel* si è pronunciato su questa legge in via preventiva, ed ha reso una decisione d'incostituzionalità, poiché non era possibile estendere la protezione in maniera diversa da quella prevista nella carta costituzionale, senza provvedere ad una revisione della Costituzione. Il *Conseil*, il 7 novembre 1989²⁵, ha considerato che riconoscere l'irresponsabilità relativa alla libertà di espressione per quel che riguarda il rapporto consegnato da un parlamentare in missione governativa, avrebbe creato un regime distinto da quello inizialmente previsto dall'articolo 26 della Costituzione. Per negare la legittimità di questo nuovo regime, il *Conseil* ha fondato la sua dimostrazione sul terreno dell'esercizio delle funzioni, e non ha mai preso in considerazione il fatto che il parlamentare potesse operare al di fuori del Parlamento.

“2. [...] i deputati, autori del ricorso di costituzionalità, fanno valere che la legge relativa all'immunità parlamentare estende l'irresponsabilità istituita dal primo comma dell'articolo 26 della Costituzione ad atti ulteriori rispetto alle opinioni o ai voti espressi da un parlamentare nell'esercizio delle sue funzioni; [...] in effetti, la redazione di un rapporto, su richiesta o per conto del Governo, e diffuso su suo ordine, non sembra poter essere ricondotta all'esercizio del mandato parlamentare; [...] l'articolo LO 144 del codice elettorale, che prevede l'eventualità per un deputato di portare a termine una missione temporanea su richiesta del Governo, ha come unico scopo quello di fornire una deroga ad una incompatibilità per un periodo di sei mesi;

[...]

5. [...] emerge da queste disposizioni che il parlamentare chiamato ad effettuare una missione temporanea su richiesta e per conto del Governo continua ad appartenere al Parlamento; [...] l'articolo 1° dell'ordinanza n. 58-1066 del 7 novembre 1958 lo autorizza tra l'altro a delegare il suo diritto di voto; [...] beneficia in ogni caso dell'inviolabilità parlamentare nelle condizioni definite dal secondo, terzo e quarto comma dell'articolo 26 della Costituzione;

6. [...] tuttavia [...] la missione che svolge un deputato o un senatore su richiesta del Governo, non si iscrive nell'esercizio della sua funzione di parlamentare; [...] tra l'altro tale missione può essere affidata ad una persona che non è membro del Parlamento; [...] quindi il rapporto redatto da un parlamentare, quando esercita una missione nelle condizioni definite all'articolo LO 144 del codice elettorale, non può essere considerato come un atto da lui compiuto “nell'esercizio delle sue funzioni” ai sensi del primo comma dell'articolo 26 della Costituzione;

²⁴ Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, Legislazione straniera – Materiali di legislazione comparata, *Lo status del deputato in Francia, Germania, Regno Unito, Spagna e Stati Uniti*, n. 6, settembre 2013, 13.

²⁵ *Conseil constitutionnel*, decisione n. 89-262 DC del 7 novembre 1989, *Legge relativa all'immunità parlamentare*.

7. [...] risulta da ciò che precede che la legge deferita istituisce un regime di irresponsabilità diverso da quello definito dalla Costituzione;

[...]

9. [...] il principio di uguaglianza davanti alla legge penale non impedisce che il legislatore operi una distinzione tra azioni di natura diversa; [...] tuttavia, per infrazioni identiche la legge penale non può, nella creazione di crimini o di delitti o delle pene ad essi applicabili, istituire in favore di chiunque un esonero di responsabilità di carattere assoluto, senza violare il principio di uguaglianza;

10. [...] la legge deferita, esonerando in maniera assoluta, da ogni responsabilità penale e civile, un parlamentare, per atti distinti da quelli da lui compiuti nell'esercizio delle sue funzioni, disconosce il principio costituzionale dell'uguaglianza davanti alla legge ed è di conseguenza contraria alla Costituzione".

Anche lo statuto dei resoconti dei dibattiti parlamentari, per quanto riguarda l'irresponsabilità, è stato al centro di una questione controversa. Il problema riguardava l'autorizzazione o meno di estendere l'irresponsabilità ai resoconti pubblicati sui giornali. Con il succedersi dei regimi costituzionali della Francia, lo statuto dei resoconti parlamentari si è evoluto, e così anche la giurisprudenza. A partire dal Secondo Impero, i resoconti sono divenuti ufficiali e obbligatori. Da allora, i giornalisti non fanno che riprodurre integralmente un documento ufficiale che emana dalla Camera e, logicamente, la loro responsabilità non può essere invocata se lo pubblicano fedelmente ed in buona fede. I giornali che riportano correttamente le opinioni emesse all'interno di una delle due camere non possono dunque essere oggetto di inchiesta. Questo principio è inscritto nella legge del 29 luglio 1881.

L'applicazione dell'irresponsabilità ai resoconti pubblicati dai giornalisti mostra come essa non si limiti alla sola persona dei parlamentari. Al contrario, gli atti prodotti da un parlamentare acquisiscono in quanto tali una protezione. Ciononostante, questa protezione non è illimitata: essa trova un limite, oltre che nella fedeltà e nella buona fede del resoconto, anche in una definizione *strictu sensu* di cosa sia un resoconto del dibattito parlamentare. Infatti, non può appellarsi alla protezione in questione in questa definizione un giornalista che riprenda in un articolo di giornale vecchi dibattiti parlamentari evocando affermazioni diffamatorie. Non si tratterebbe più in questo caso di un resoconto parlamentare protetto dall'irresponsabilità.

Attualmente quindi, in Francia, i deputati possono fare liberamente rivelazioni in un rapporto parlamentare – la cui diffusione e lettura sono spesso confidenziali – senza essere indagati, ma questo è impossibile attraverso i *media*, per esempio audiovisivi. Questa impossibilità è stata oggetto di varie critiche da parte di alcuni giuristi. I deputati che intervengono pubblicamente sono spesso presidenti di commissioni parlamentari e a questo titolo dovrebbero, secondo alcuni, poter rendere conto delle informazioni in loro possesso davanti all'opinione pubblica²⁶.

La Corte d'appello di Parigi ha reso una sentenza in questo senso. Nella fattispecie, il deputato J. Guyard era stato condannato il 21 marzo 2000 dal *Tribunal de Grande Instance* di Parigi per diffamazione

²⁶ Cfr. D. BAUMONT, *Liberté d'expression et irresponsabilité des députés*, in *Cahiers de la recherche sur les droits fondamentaux*, n. 2, 2003, 33-48.

pubblica: aveva attribuito nel corso di un telegiornale la qualifica di “setta” al movimento antroposofico, senza poter argomentare con dati precisi poiché alcune informazioni rientravano nel segreto del lavoro della commissione. In una sentenza del 6 settembre 2001, la Corte ha ritenuto che fossero in effetti presenti nel rapporto parlamentare dei passaggi critici e giustificati relativi a questo movimento. Ora, il giudice di primo grado aveva applicato il diritto in vigore, affermando che l’irresponsabilità parlamentare non si estendeva a queste affermazioni e che i commenti presentavano in effetti un carattere diffamatorio. Ciononostante, la Corte d’appello ha concluso che

“Jacques Guyard è stato invitato alla trasmissione nella sua qualità di presidente della Commissione sulle sette, [...] si è espresso in quanto portavoce di un lavoro collettivo, e [...] non poteva esserci su questo punto alcuna ambiguità nella comprensione dei telespettatori; [...] Jacques Guyard si è limitato a riprendere le accuse che apparivano in un rapporto ufficiale; [...] i suoi discorsi non avevano tradito la natura del contenuto del rapporto; e [...] né i termini utilizzati, né il tono impiegato hanno mostrato una animosità personale”²⁷.

Di conseguenza, i giudici hanno assolto il deputato sulla base della buona fede, alla stessa stregua di chi riporta su un quotidiano un resoconto di dibattito parlamentare. Questa soluzione giurisprudenziale è in linea con l’evoluzione delle funzioni dei parlamentari, poiché prende in considerazione il fatto che il cuore della vita politica nazionale non è più solo il Parlamento, ma lo sono diventati in parte anche i *media*. Per alcuni autori è quindi necessaria una rinnovata riflessione legislativa sui diritti ed i doveri dei rappresentanti della Nazione, che prenda in considerazione l’evoluzione dei luoghi di espressione e dei ruoli dei parlamentari²⁸.

In definitiva, appare comunque chiaro che la V Repubblica non concentra l’irresponsabilità né sulla persona del deputato, né sui luoghi, sedi del Parlamento, ma sugli atti compiuti nell’ambito dell’esercizio delle funzioni parlamentari.

4. Irresponsabilità e sanzioni disciplinari

L’irresponsabilità non sottrae il parlamentare ad ogni tipo di controllo in fatto di libertà di espressione. Non si tratta quindi di un’impunità assoluta. In virtù del fatto che è necessario proteggere il carattere ordinato delle deliberazioni nonché la reputazione dell’istituzione parlamentare, e nel pieno rispetto del principio della separazione dei poteri, il potere di sanzionare gli atti compiuti dai parlamentari nell’esercizio delle loro funzioni è necessariamente devoluto alle camere stesse. In questo senso è possibile parlare di una eccezione disciplinare. Il testo costituzionale francese, tuttavia, preferisce porre l’accento sulla piena libertà di parola e d’azione e trascura l’inserimento di un potere disciplinare che potrebbe in qualche misura limitare gli effetti dell’insindacabilità giudiziaria²⁹. Particolarità, questa, la cui spiegazione

²⁷ *Cour d’Appel de Paris*, sentenza del 6 settembre 2001, n. 00/02776, *Jacques Guyard*.

²⁸ Cfr. D. BAUMONT, *Liberté d’expression et irresponsabilité des députés*, cit., 47.

²⁹ Cfr. F. LUCHAIRE – G. CONAC, *La Constitution de la République française*, Paris, Economica, 1987, 2^{ème} éd., 685-686; G. CARCASSONNE, *La Constitution*, Paris, Le Seuil, coll. “*Points Essais*”, 2011, 10^{ème} éd., 151 s.

ha carattere essenzialmente storico, e che peraltro non osta all'esistenza di una regolamentazione della libertà dei dibattiti³⁰, tanto è vero che il potere disciplinare è sempre stato riconosciuto in capo alle assemblee.

Vige quindi un diritto disciplinare parlamentare, sia pur caratterizzato da una maggior indeterminatezza di contenuto rispetto al diritto ordinario³¹, regolato dai regolamenti delle due camere. Le camere possono, nella persona dei loro presidenti, limitare la libertà assoluta di espressione ed imporre una certa moralità. Il paragrafo 4 dell'articolo 73 del regolamento dell'Assemblea nazionale prevede che "la censura con espulsione temporanea dal Palazzo dell'Assemblea nazionale può essere pronunciata contro qualsiasi deputato che si sia reso colpevole d'ingiurie, provocazioni, o minacce verso il Presidente della Repubblica, il Primo ministro, i membri del Governo e le assemblee previste dalla Costituzione".

Nel 1984, i deputati dell'opposizione Toubon, d'Aubert, e Madelin erano stati accusati di aver tenuto discorsi ingiuriosi nei confronti del Presidente della Repubblica François Mitterrand, relativi al suo passato da resistente. Questi deputati si erano rifiutati di ritirare le loro affermazioni, ed erano quindi incorsi in una sanzione disciplinare pronunciata dal presidente dell'Assemblea nazionale. Dopo questo precedente, è stato generalmente ammesso in dottrina che i deputati non possano mettere in discussione il Presidente della Repubblica senza incorrere in una sanzione disciplinare³².

I regolamenti affidano ai presidenti di ciascuna camera il potere di mantenimento dell'ordine nel corso delle sessioni parlamentari. È sempre possibile che il Presidente della camera indichi la sua "profonda disapprovazione" dei discorsi tenuti da un parlamentare oppure che consideri inammissibile l'abuso di questa immunità, ma anche in questi casi sono applicabili solo le sanzioni previste dal regolamento dell'assemblea interessata.

Tali sanzioni sono presenti all'articolo 70 del Regolamento dell'Assemblea nazionale e all'articolo 92 del Regolamento del Senato, e sono, in linea generale, le seguenti:

- il richiamo all'ordine, che colpisce soprattutto i parlamentari che intervengono senza autorizzazione;
- il richiamo all'ordine con iscrizione a verbale, se il parlamentare è già stato richiamato almeno una volta;

³⁰ C. GUERIN-BARGUES, *Immunités parlementaires et régime représentatif: l'apport du droit constitutionnel comparé (France, Royaume-Uni, Etats-Unis)*, cit., 200.

³¹ L'indeterminatezza del diritto disciplinare parlamentare è in parte mascherata dall'influenza del principio di legalità sui regolamenti delle assemblee, secondo il quale ad ogni pena corrisponde un'infrazione. Eppure, ad un esame più approfondito dei regolamenti parlamentari, si nota come questi ultimi non concorrano a stabilire una scala di sanzioni a partire dall'identificazione delle infrazioni, ma al contrario descrivano in modo vago gli atti da sanzionare. Cfr. C. GUERIN-BARGUES, *Immunités parlementaires et régime représentatif: l'apport du droit constitutionnel comparé (France, Royaume-Uni, Etats-Unis)*, cit., 211.

³² Cfr. D. BAUMONT, *Liberté d'expression et irresponsabilité des députés*, cit. Questa regola è compensata dal fatto che è una consuetudine della Presidenza della Repubblica non sporgere mai denuncia per diffamazione.

- la censura semplice, pronunciata dall'assemblea contro un parlamentare che ha suscitato un tumulto o proferito ingiurie e minacce, cui si aggiunge la privazione per un mese di una parte della sua indennità parlamentare;
- la censura con esclusione temporanea di quindici giorni, cui si aggiunge la privazione della totalità delle indennità per due mesi, quando un parlamentare ha fatto ricorso alla violenza.

GERMANIA

di Maria Theresia Rörig

1. Irresponsabilità ed inviolabilità dei membri del *Bundestag*

Gli elementi fondamentali della disciplina dell'immunità parlamentare nell'ordinamento federale tedesco sono enunciati all'art. 46 Legge fondamentale¹ (LF), che così recita:

“(1) Un deputato non può essere perseguito, in sede sia giudiziaria che disciplinare, né essere in genere chiamato a rendere conto fuori del *Bundestag* per le opinioni espresse ed i voti dati nel *Bundestag* o in una delle sue commissioni. Tale disposizione non si applica in caso di ingiurie diffamanti.

(2) A causa di un'azione, per la quale è prevista una sanzione, un deputato può essere chiamato a risponderne o essere arrestato solo dopo l'autorizzazione del *Bundestag*, salvo che sia colto nell'atto di commettere il fatto o durante il giorno successivo.

(3) L'autorizzazione del *Bundestag* è inoltre necessaria per qualsiasi altra limitazione della libertà personale di un deputato o per iniziare un procedimento contro un deputato ai sensi dell'articolo 182.

(4) Ogni procedimento penale ed ogni procedimento ai sensi dell'articolo 18 intentato contro un deputato, ogni arresto ed ogni ulteriore limitazione della sua libertà personale devono essere sospesi su richiesta del *Bundestag*”.

In sostanza, l'art. 46, riferito ai soli membri del *Bundestag*³, concede agli stessi due tipi di prerogative: la irresponsabilità parlamentare, cioè la insindacabilità (*Indemnität*), sulla quale ci soffermeremo in maniera più approfondita *infra*, e l'immunità processuale penale, ossia l'inviolabilità (*Immunität*). Tali prerogative rafforzano e completano uno *status* già protetto dall'art. 38, comma 1, per. 2, LF (libertà del mandato), cui si affiancano gli artt. 47 (diritto di rifiutarsi di testimoniare) e 48 LF (divieto di impedire l'assunzione e l'esercizio della carica di deputato e diritto all'indennità). Per altro verso, l'art. 46 LF mira a garantire l'operatività, la funzionalità e l'autorità dell'organo parlamentare, proteggendolo dalle ingerenze dell'esecutivo e del potere giudiziario⁴.

¹ Legge fondamentale della Repubblica federale tedesca (versione aggiornata al 28 agosto 2006) tradotta in italiano: <http://www.comites-monaco.de/documentazione/60Costituzioni.pdf>

² Art. 18 LF: “Chi abusa della libertà di espressione del pensiero, in particolare della libertà di stampa, della libertà di insegnamento, della libertà di riunione, della libertà di associazione, del segreto epistolare, postale e delle telecomunicazioni, della proprietà o del diritto di asilo per combattere l'ordinamento fondamentale democratico e liberale, perde tali diritti fondamentali. La perdita e la misura della medesima sono pronunziate dal Tribunale costituzionale federale”.

³ La norma non riguarda i membri dell'altra componente del Parlamento federale, il *Bundesrat*, i quali sono designati direttamente dai governi dei *Länder* (dove la possibilità che questi, se membri del Parlamento di un *Land*, godano comunque di un regime di immunità).

⁴ Cfr. H. KLEIN, in MAUNZ/DÜRIG, *Grundgesetz, Kommentar*, Monaco di Baviera, 69° edizione 2013, Art. 46 LF,

A differenza della disposizione sull'immunità parlamentare di cui al secondo comma, quella sull'insindacabilità – che rappresenta una vera immunità materiale, professionale e parlamentare – vale per tutti i processi contro il deputato legati alle sue espressioni e votazioni nel *Bundestag*, anche per i processi di diritto civile o per misure di carattere disciplinare al di fuori del *Bundestag*. L'insindacabilità, che può anche essere definita come l'irresponsabilità del deputato per i suoi atti d'ufficio nel *Bundestag*, non è disponibile. L'immunità, invece, può essere revocata dal *Bundestag*.

2. Cenni sull'inviolabilità

L'immunità di ordine processuale, la c.d. inviolabilità, è disciplinata dall'art. 46, commi 2 e segg., LF. L'inviolabilità ha, ancor più dell'insindacabilità, come scopo primario quello della garanzia dell'operatività e della funzionalità dell'organo parlamentare, proteggendolo dalle ingerenze dell'esecutivo e del potere giudiziario. In base a tale disposizione, a causa di un'azione per la quale è prevista una sanzione, un deputato può essere chiamato a rispondere o può essere arrestato solo con il consenso preventivo del *Bundestag*, salvo che sia colto nell'atto di commettere il fatto o durante il giorno successivo. L'inviolabilità costituisce pertanto una sorta di impedimento processuale all'azione giudiziaria, un c.d. *Verfahrenshindernis*.

A differenza dell'insindacabilità, l'immunità processuale vale solo per la durata del mandato. La tutela dell'inviolabilità parlamentare inizia con l'acquisizione dello *status* di parlamentare e finisce con la sua cessazione. Durante il periodo in cui sussiste l'immunità, viene sospesa la prescrizione (art. 78b, comma 2, StGB)⁵.

L'inviolabilità riguarda procedimenti che prevedono “sanzioni” nei confronti di singoli membri del *Bundestag*, e cioè, oltre ai procedimenti penali, anche il procedimento di cui all'art. 18 LF (che riguarda la perdita di diritti fondamentali) e tutti quelli che sfociano in misure coercitive, quindi in qualsiasi limitazione della libertà personale (come la pena detentiva e l'arresto, anche provvisorio). Secondo l'opinione prevalente, sono da ritenersi inclusi anche i procedimenti che prevedono sanzioni “quasi penali”, come quelle di natura disciplinare⁶. Le convenzionali civili e l'esecuzione di processi civili non rientrano, invece, nel concetto di “sanzione” di cui all'art. 46, comma 2, LF.

L'autorizzazione a procedere nei confronti di un deputato viene decisa discrezionalmente dal *Bundestag*. Quest'ultimo è quindi competente a pronunciarsi in merito a qualunque procedimento penale a carico di un parlamentare. Non rileva che la condotta sia di tipo funzionale o extrafunzionale. La garanzia

n° 2-3.

⁵ Codice penale tedesco (StGB) tradotto in inglese: http://www.gesetze-im-internet.de/englisch_stgb/englisch_stgb.html.

⁶ Mentre la dottrina considera anche le violazioni dei doveri d'ufficio dei funzionari pubblici, dei giudici e dei militari nonché i procedimenti disciplinari contro queste persone come “azioni, per le quali è prevista una sanzione”, la Corte federale amministrativa non ha accolto questo punto di vista (BVerwG, NJW 1986, 2520 ss). Con particolare riferimento ai membri del Governo, si ricorda (v. *supra*, par. 1.) che essi non sono soggetti a procedimenti disciplinari.

si estende a perquisizioni ed a sequestri nel corso di processi in cui il deputato è imputato o accusato, nonché agli arresti e al rilascio di dichiarazioni giurate in caso di esecuzione forzata. In presenza di procedimenti già pendenti prima che l'imputato godesse dell'immunità parlamentare di ordine processuale, è necessario, secondo l'opinione dominante, alla luce della *ratio* della norma costituzionale, che il *Bundestag* approvi la prosecuzione del procedimento (in ogni caso, il Parlamento ha il potere di far sospendere il procedimento, ai termini dell'art. 46, comma 4, LF)⁷.

Si tratta di una decisione discrezionale in cui bisogna ponderare gli interessi del Parlamento (garanzia della sua funzionalità) ed altri interessi pubblici, come, in particolare, quello ad una persecuzione penale efficace, tenendo conto anche (sebbene non principalmente) delle esigenze e degli interessi del deputato. Il *Bundestag* non è tuttavia obbligato a procedere ad una valutazione nel merito delle accuse mosse contro il deputato in termini di coerenza, delle prove o della proporzionalità delle misure delle indagini.

Il carattere potenzialmente molto limitativo delle prerogative del potere giudiziario in sede penale è bilanciato dalla prassi, risalente alla fine degli anni sessanta, in virtù della quale il *Bundestag*, all'inizio di ogni legislatura, approva una risoluzione ove fissa i criteri ed i requisiti relativi alla corretta applicazione dell'inviolabilità e stabilisce che alcune richieste di autorizzazione, provenienti dall'autorità giudiziaria, saranno automaticamente concesse se conformi a quanto indicato nella risoluzione stessa⁸. La procedura per l'autorizzazione a procedere è disciplinata dall'articolo 107 del Regolamento del *Bundestag*⁹. Il procedimento viene istruito dalla Commissione per la verifica delle elezioni, l'immunità ed il Regolamento (*Ausschuß für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung*). L'articolo 107 rinvia alla menzionata decisione del *Bundestag* diretta alla individuazione di alcune linee guida nella trattazione delle immunità,

⁷ Cfr. H. KLEIN, *op. cit.*, Art. 46, n° 71.

⁸ “Decisione del Bundestag riguardante la rimozione dell'immunità dei membri del Bundestag”, riportata nell'Allegato 6 del suo Regolamento (GOBT): http://www.camera.it/cartellecomuni/leg16/documenti/biblioteca/norme%20di%20procedura%20parlamentare/pagine/germania/02_allegati/06.html.

⁹ Art. 107 Reg.BT: “(1) Le richieste su questioni relative all'immunità processuale devono essere direttamente assegnate dal Presidente del *Bundestag* alla Commissione per la verifica delle elezioni, l'immunità ed il Regolamento.

(2) Questa deve stabilire i principi per la trattazione delle richieste di rimozione dell'immunità processuale dei membri del *Bundestag* (allegato 6) ed in base a tali principi formulare la propria raccomandazione al *Bundestag* nei singoli casi.

(3) La discussione su una raccomandazione non è legata ad un termine. Essa deve aver inizio non prima del terzo giorno dall'avanzamento della proposta (art. 75, comma 1, lett. h)). Qualora la raccomandazione non sia stata distribuita, se ne dà lettura.

(4) Prima della costituzione della Commissione per la verifica delle elezioni, l'immunità ed il Regolamento, il Presidente del *Bundestag* può presentare direttamente all'Assemblea una raccomandazione su questioni relative all'immunità processuale”.

Cfr. anche il Regolamento del *Bundestag* tradotto in italiano: http://www.camera.it/cartellecomuni/leg16/documenti/biblioteca/norme%20di%20procedura%20parlamentare/pagine/germania/01_regolamento_procedura.html (indice); e http://www.camera.it/cartellecomuni/leg16/documenti/biblioteca/norme%20di%20procedura%20parlamentare/pagine/germania/01_regolamento_procedura/107.html (Art. 107).

nonché ad alcune direttive procedurali della Commissione¹⁰. Sul piano sostanziale, a rilevare è, soprattutto, la decisione che attualmente stabilisce che “il Bundestag autorizza per la durata della presente legislatura lo svolgimento di indagini nei confronti di membri del Bundestag per reati penalmente perseguibili, salvo che si tratti di ingiurie (artt. 185, 186, 187a, comma 1, 188, comma 1, c.p.) a carattere politico”.

È da segnalare che l'autorizzazione da parte del *Bundestag* riguarda solo le indagini contro un deputato che sia già considerato un “indagato” a tutti gli effetti, e quindi non sia soggetto ad un procedimento che abbia visto solo alcuni atti d'ufficio, come la registrazione di una querela e quelli che sono indispensabili per valutare se richiedere un'autorizzazione del *Bundestag*¹¹.

In altri termini, l'autorizzazione di carattere generale non comprende il rinvio a giudizio per reati penalmente perseguibili e le richieste di emanazione di un'ordinanza di condanna, né le misure di limitazione o privazione della libertà nel corso delle indagini. In tal caso, è richiesta un'autorizzazione specifica, che si tende a rilasciare, nella prassi, salvo nei casi di ingiurie di natura politica¹².

L'autorizzazione a procedere concessa dal *Bundestag* consiste nella “rimozione dell'immunità di ordine processuale” (*Aufhebung der Immunität*). Il deputato conserva peraltro lo *status* di membro del *Bundestag* e continua ad esercitare il proprio mandato¹³.

¹⁰ Cfr. i principi in materia di inviolabilità: http://www.camera.it/cartellecomuni/leg16/documenti/biblioteca/norme%20di%20procedura%20parlamentare/pagine/germania/02_allegati/06_bis.html.

¹¹ Prima di avviare le indagini, il pubblico ministero competente ha, comunque, l'obbligo di comunicare al Presidente del *Bundestag* l'intenzione di aprire un'istruttoria nei confronti di un membro del *Bundestag*. Contemporaneamente, qualora non ostino motivi investigativi, deve essere informato anche il deputato interessato. Le indagini possono iniziare non prima delle 48 ore successive all'arrivo della comunicazione al Presidente del *Bundestag*. Il Presidente, in accordo con il presidente della Commissione per la verifica delle elezioni, l'immunità ed il Regolamento, può prolungare tale termine o richiedere la sospensione del procedimento.

Una volta avviate le indagini, qualora il pubblico ministero concluda l'istruttoria con una richiesta di incriminazione o reputi necessaria una perquisizione (o qualunque altro provvedimento che non rientri nell'autorizzazione di carattere generale), deve richiedere al *Bundestag* un'autorizzazione specifica per via gerarchica, cioè tramite il procuratore generale, il Ministero della giustizia del *Land* ed il Ministero federale della giustizia.

¹² La richiesta di un'autorizzazione specifica, indirizzata di nuovo al Presidente del *Bundestag*, viene direttamente assegnata alla Commissione per la verifica delle elezioni, l'immunità ed il Regolamento, la quale, dopo aver esaminato e discusso la questione, formula la propria raccomandazione al *Bundestag* e raccomanda all'Assemblea una proposta di decisione (*Beschlussempfehlung*). La discussione su una raccomandazione non è legata ad un termine, ma deve avere inizio non prima del terzo giorno dalla sua presentazione.

¹³ Il Tribunale costituzionale federale (BVerfGE 2 BvE 2/00 del 17 dicembre 2001) si è pronunciato circa la questione se dall'art. 46, comma 2, LF siano deducibili diritti del singolo deputato nei confronti del *Bundestag*. Il Tribunale ha chiarito che dalla disposizione, che tutela in primo luogo il Parlamento nel suo insieme, non risultano automaticamente diritti del singolo deputato nei confronti del *Bundestag*. Tuttavia, i giudici costituzionali hanno riconosciuto al singolo parlamentare il diritto di difendersi dinanzi ad un esercizio arbitrario del potere del Parlamento di revocare l'immunità processuale. Il singolo deputato può quindi richiedere, ai sensi del combinato disposto di cui agli artt. 46, comma 2, e 38, comma 1, per. 2, LF, che il Parlamento non si lasci influenzare nella sua decisione circa la rimozione dell'immunità da motivi arbitrari, non opportuni ed irrilevanti che disconoscano in modo grave lo *status* del deputato.

3. L'insindacabilità delle opinioni espresse e dei voti dati nel *Bundestag* o in una delle sue commissioni

In ragione dell'insindacabilità (“*Indemnität*”) di cui all'art. 46, comma 1, LF, nessun deputato può essere *perseguito*, in sede giudiziaria o disciplinare, per le *opinioni o asserzioni* espresse ed i *voti* dati nel *Bundestag* o in una delle sue commissioni o sotto-commissioni o in seno ai gruppi parlamentari¹⁴, né essere in genere chiamato a renderne conto fuori dal *Bundestag*. La norma viene ribadita dall'art. 36 StGB (codice penale tedesco).

Portata soggettiva

La previsione dell'art. 46, comma 1, LF si riferisce unicamente ai deputati del *Bundestag*¹⁵. Tuttavia si osserva che le costituzioni dei *Bundesländer* prevedono disposizioni (più o meno) analoghe per i deputati dei *Landtage* (parlamenti dei *Länder*; al riguardo, v. meglio *infra*). La tutela di cui all'art. 46 LF è inoltre stata estesa – per il tramite di leggi federali – ai membri della *Bundesversammlung* ed ai deputati del Parlamento europeo.

I parlamentari che sono al contempo membri del Governo godono della tutela di cui al comma 1 soltanto nella misura in cui esprimono le loro opinioni o i loro voti in qualità di parlamentare e non, invece, nella loro funzione di Cancelliere, ministro o rappresentante del Governo federale¹⁶ (ad esempio, quando rispondono ad una richiesta parlamentare nel nome del Governo e quando fanno dichiarazioni in base all'art. 43, comma 2, LF)¹⁷.

Portata oggettiva

L'art. 46 protegge tutte le *esternazioni/espressioni*, quindi la comunicazione sia di fatti che di opinioni, dichiarazioni di volontà, pareri scritti e verbali e pure atti concludenti (oggi tale lettura estensiva è unanime in dottrina). Il concetto di *votazione* comprende le decisioni su qualunque questione (anche di carattere puramente amministrativo) che sia deferita al *Bundestag* o a suoi gruppi (*Fraktionen*) ai fini di una delibera.

Le dichiarazioni devono però essere fatte in relazione all'esercizio del mandato del deputato. Restano pertanto non protette dal comma 1 le conversazioni private tra deputati nell'assemblea (che non hanno appunto alcun legame con l'esercizio del mandato di deputato) o le deduzioni che il deputato non esprime nella sua funzione da parlamentare (ma, ad esempio, come testimone in una commissione d'inchiesta –

¹⁴ Cfr. artt. 41, 44, 45, 45a, 45c LF nonché gli artt. 5, 6, 54 e 55 del Regolamento del *Bundestag* (*GOBT*).

¹⁵ La Corte federale suprema (BGH) si è pronunciata sulla presunta insindacabilità dei periti giudiziari ovvero sulla portata personale della norma (sentenza del 5 maggio 1981, VI ZR 184/79, in NJW 1981/39, p. 2117 ss.) sostenendo che “*il perito sentito in una udienza del Bundestag o di un Landtag non gode di alcun privilegio corrispondente all'insindacabilità parlamentare*”.

¹⁶ Tale opinione è talvolta stata criticata: cfr. H. KLEIN, *op. cit.*, art. 46 LF, n° 35 s.

¹⁷ “I membri del *Bundesrat* e del Governo federale, nonché i loro delegati, possono accedere a tutte le sedute del *Bundestag* e delle sue commissioni. Essi devono poter essere ascoltati in qualunque momento”.

Untersuchungsausschuss – o durante un'intervista¹⁸, in manifestazioni del partito o elettorali) e, comunque, quelle fatte al di fuori del *Bundestag* e delle sue commissioni, quindi del “luogo” di riferimento. Anche gli atti violenti sono esclusi dalla nozione¹⁹.

Non rientrano quindi nella tutela, secondo l'ormai consolidato ed unanime orientamento, le dichiarazioni fatte durante viaggi ufficiali, alla radio e alla televisione, discorsi agli elettori ossia nell'ambito di riunioni per la campagna elettorale, di riunioni del partito di appartenenza – per quanto connesse all'attività politica del deputato – e così via. Qualora si tratti, invece, di una riproduzione letterale delle esternazioni del deputato precedentemente fatte in una seduta pubblica – sia una riproduzione scritta (ad esempio, un comunicato stampa) che orale, anche tramite *twitter* o sms (pure da parte del deputato stesso) – le esternazioni godono della tutela di cui all'art. 42, comma 3, LF, secondo cui “*i resoconti fedelmente riprodotti delle sedute pubbliche del Bundestag e delle sue Commissioni non determinano alcuna responsabilità*”²⁰.

Al di fuori del *Bundestag*, il deputato non esercita poteri che gli derivano dal suo mandato di cui all'art. 48, comma 2, LF²¹ sebbene dette attività possano rientrare nei compiti del deputato. Al riguardo può tuttavia eventualmente rilevare la tutela della inviolabilità/immunità qualora non venga revocata dal *Bundestag*.

Il luogo di riferimento per l'insindacabilità è quindi solo il *Bundestag* e le sue commissioni ovvero le sue (sotto-)unità; in tale concetto, da intendersi come “funzionale”, devono ritenersi inclusi anche i gruppi parlamentari ed i loro sotto-gruppi (alcune costituzioni dei *Länder* lo prevedono espressamente) e le commissioni d'inchiesta, sempre che il deputato faccia le sue esternazioni nell'esercizio delle sue funzioni di deputato.

A differenza della disciplina attualmente in vigore, nel passato (cfr. le costituzioni del Reich del 1849, della Prussia del 1850, del Reich del 1933 e di Weimar: § 120 RVerf 1849; Art. 84 prVerf 1850; Art. 30 RVerf 1871; Art. 36 WeimVerf) l'insindacabilità si estendeva in generale “*alle espressioni adottate nell'esercizio della professione*” di deputato. Tuttavia, già la dottrina dell'epoca cercava di limitare l'ambito di tutela dell'insindacabilità tramite un'interpretazione restrittiva alle espressioni rese all'interno del parlamento. L'art. 46, comma 1, LF ha seguito tale orientamento, espressamente limitando la tutela alle

¹⁸ Cfr., però, anche l'art. 42, comma 3, LF, secondo cui i resoconti integrali delle sedute pubbliche del *Bundestag* e delle sue commissioni non determinano alcuna responsabilità (v. anche *infra*).

¹⁹ Corte federale amministrativa (BVerwG), sentenza del 23-04-1985 - 2 WD 42/84.

²⁰ Cfr. BGHZ 75, 384, 387 f = NJW 1980, 780, 781; BUTZER in *Beck'scher Online Kommentar GG*, ed. EPPING/HILLGRUPER, 19° ed., aggiornato al 1.11.2013, art. 46 GG, n. 7, con ulteriori riferimenti; cfr. anche H. KLEIN in MAUNZ/DÜRIG, *op. cit.*, art. 46 n. 39, con riferimento alla dottrina anche contraria all'interpretazione restrittiva dell'art. 46, comma 1, LF sul punto. Detta dottrina cerca di far rientrare nell'ambito di tutela dell'art. 46 LF anche le esternazioni appartenenti direttamente al lavoro parlamentare, non però quelle rese nell'ambito di riunioni del partito politico o di *talkshows*.

²¹ A nessuno può essere impedito di assumere e di esercitare la carica di deputato. Una denuncia d'un rapporto d'impiego od un licenziamento per tale motivo sono inammissibili.

opinioni espresse “nel *Bundestag* o in una delle Commissioni”. L’insindacabilità intende garantire la libertà della discussione e della formazione della volontà politica all’interno del Parlamento. Pertanto, la tutela riguarda l’attività del deputato nello svolgimento delle funzioni dell’organo e delle attività per cui quest’ultimo è stato istituito.

Peraltro, alcune costituzioni dei *Länder* (ad esempio le Costituzioni del *Land* Berlino, del *Land* Brema, della Turinga, del *Land Baden-Württemberg*, della Sassonia, dell’Assia, della Renania-settentrionale e della Renania Palatinato) utilizzano, orientandosi apparentemente alle menzionate costituzioni del passato, una formulazione secondo cui nessun deputato del rispettivo organo parlamentare possa essere perseguito per voti o opinioni espresse “*nell’esercizio del suo mandato*”, senza quindi espressamente limitare l’irresponsabilità alla sede del Parlamento. Nonostante tale formulazione senz’altro più ampia di quella dell’art. 46 LF, la giurisprudenza – sebbene non molto copiosa sul punto – sembra generalmente affermare un’interpretazione restrittiva della stessa in conformità alla dottrina che si era sviluppata con riferimento alle sopra menzionate previgenti costituzioni (cfr. anche *infra* in merito alla giurisprudenza).

La garanzia di cui all’art. 46, comma 1, LF non si applica invece per le “ingiurie diffamanti” (*verleumderische Beleidigungen*)²², cioè per le offese personali e gratuite, prive di contenuto politico, per le quali il parlamentare resta pienamente responsabile. In caso di ingiurie diffamanti, il parlamentare è comunque protetto in sede penale grazie alla inviolabilità (v. *supra*), mentre in sede civile è responsabile come ogni comune cittadino.

Nella prassi, è spesso difficile distinguere le pure offese personali dalle c.d. “ingiurie a carattere politico”, per le quali ultime si fa luogo ad irresponsabilità. Il confine piuttosto labile tra le due ha spinto ad un’interpretazione restrittiva della disciplina costituzionale della insindacabilità, anche per ovviare alla tendenza di configurare, di fatto, le ingiurie diffamanti come un grimaldello per estendere l’operatività della prerogativa parlamentare anche alle dichiarazioni *extra moenia*, di contenuto latamente politico²³. D’altronde, è l’assemblea stessa a decidere sul tenore di una dichiarazione. Resta comunque il fatto che la libertà di opinione del deputato non può spingersi fino al punto di rivolgere epiteti ingiuriosi e diffamatori nei confronti di terzi.

Portata temporale

La norma pone una garanzia assoluta, ovvero a carattere permanente e non circoscritta alla durata del mandato. Ovviamente sono insindacabili solo le espressioni del deputato fatte durante il suo mandato. Per

²² Artt. 103, 187 e 187a StGB. Le costituzioni di alcuni *Länder*, come ad esempio quella del *Land* Renania-Palatinato (art. 93), non escludono – quantomeno espressamente – la tutela dell’insindacabilità con riferimento alle ingiurie diffamanti. La tutela in relazione a queste ultime è invece esclusa a livello federale dall’art. 36 codice penale per cui si pone il problema del rapporto tra la norma federale e le relative previsioni nelle costituzioni dei *Länder* che non potrà tuttavia essere approfondito in questa sede in maniera esaustiva. Sull’argomento si veda, comunque, anche *infra* (giurisprudenza).

²³ In tal senso, cfr. C. MARTINELLI, *Le immunità costituzionali nell’ordinamento italiano e nel diritto comparato. Recenti sviluppi e nuove prospettive*, Milano, Giuffrè, 2008, 68.

essi la tutela dura tutta la vita, quindi anche dopo il mandato (al contrario, come si è visto, l'immunità/inviolabilità ha termine alla fine della legislatura).

Le conseguenze

L'*Indemnität* si considera un c.d. *Strafausschliessungsgrund*, una causa di esclusione della pena²⁴, che non esclude quindi la sussistenza del fatto reato, né la sua antigiridicità, né la colpevolezza, ma solo la perseguibilità della condotta.

La norma non si limita, come accennato, alla perseguibilità in sede penale, ma protegge da qualsiasi tipo di persecuzione in sede giudiziaria – anche civile²⁵ –, e disciplinare, purché sia effettuata al di fuori del *Bundestag*. Misure disciplinari del *Bundestag* stesso conseguenti a comportamenti posti in essere al suo interno (ad esempio, il ritiro della parola, l'esclusione dalla seduta, etc.) e non sono quindi escluse (art. 44c LF – già art. 44b LF – e artt. 40 ss. del Regolamento del *Bundestag* – *GOBT*), così come sono configurabili sanzioni politiche e di partito, quali l'esclusione dal partito o dal gruppo parlamentare, decisioni di sfiducia, intimazioni a presentare le dimissioni, oppure provvedimenti posti in essere da privati, senza alcun intervento pubblico, come ad esempio il licenziamento.

L'insindacabilità non è disponibile: né il *Bundestag*, né i deputati possono disporre di questo privilegio.

4. La giurisprudenza in materia di insindacabilità

La giurisprudenza, in particolare quella costituzionale, in materia di insindacabilità non è molto ricca.

Il Tribunale costituzionale federale vi ha fatto riferimento recentemente nell'ordinanza del 17 settembre 2013 (2 BvR 2436/10 e 2 BvE 8/08)²⁶, relativa all'osservazione da parte dei servizi segreti (*Verfassungsschutz*) di un ex-deputato appartenente al partito di estrema sinistra "die LINKE" ed alla relativa analisi e valutazione di varia documentazione parlamentare (*Drucksachen*) al fine di ottenere ulteriori informazioni sulle attività politiche del ricorrente.

Il Tribunale costituzionale federale ha accolto il ricorso diretto del deputato ritenendo che dette osservazioni, così come il mancato intervento del Governo federale nonché del Ministero degli Interni, ledessero il libero mandato del ricorrente e l'art. 46, comma 1, LF.

Il Tribunale ha al riguardo evidenziato come l'art. 46, comma 1, LF vieta la raccolta di informazioni sul deputato relative ad espressioni fatte nel *Bundestag* o nelle sue commissioni poiché,

“ai sensi dell'art. 46, comma 1, per. 1, LF, un deputato non deve essere perseguito in alcun momento per i voti o un'opinione espressa nel *Bundestag* od in una delle sue commissioni, in sede giudiziaria o disciplinare o altrimenti essere chiamato a rendere conto al di fuori del *Bundestag*”.

²⁴ Tale è l'opinione prevalente: cfr. H. KLEIN, op. cit., art. 46 LF, n. 32.

²⁵ Il deputato è anche protetto contro eventuali richieste di risarcimento o azioni dovute ad omissioni, compresi i relativi provvedimenti esecutivi.

²⁶ La pronuncia è stata brevemente illustrata nel "Bollettino di informazione sull'attualità giurisprudenziale straniera" del Servizio Studi (Area comparata) dell'ottobre 2013.

“La disposizione deve essere interpretata estensivamente alla luce di una interpretazione letterale e della sua ratio, quale tutela della operatività e funzionalità del parlamento e dei deputati (cfr. BVerfGE 104, 310 [332 s.]).

La tutela di cui all'art. 46, comma 1, LF si estende pertanto anche a misure delle autorità della tutela costituzionale [...]. L'argomento sollevato contro una lettura estensiva della norma, secondo cui l'osservazione non avrebbe un carattere sanzionatorio, poiché non condurrebbe a conseguenze immediate (cfr. Löwer, in: *Bundesministerium des Innern, Verfassungsschutz. Bestandsaufnahme und Perspektiven*, 1998, p. 240 [259]), non può convincere ...”.

La Corte suprema federale (BGH) si è pronunciata in una sentenza del 18 dicembre 1979 sull'insindacabilità dei deputati del *Landtag* della Baviera – a proposito dei quali si prevede tra l'altro soltanto l'irresponsabilità per i voti dati al *Landtag* e non per le opinioni espresse – nell'ambito di un processo civile in materia di tutela dell'onore (BGH, sentenza del 18.12.1979, VI ZR 240/78, in NJW 1980/14, p. 780 ss.). Nella sentenza si è affermato quanto segue.

“Né la prerogativa dell'insindacabilità parlamentare, né la prerogativa del libero resoconto parlamentare tutelano il deputato se ha trasmesso la sua interpellanza scritta alla stampa per pubblicarla prima della risposta in parlamento”.

“La condanna del convenuto a seguito delle sue opinioni espresse nei confronti della stampa non è in contrasto con l'insindacabilità dei deputati. L'art. 27 della Costituzione bavarese ha appositamente limitato la tutela dell'insindacabilità dei deputati del *Landtag* della Baviera alle votazioni ... La disposizione dell'art. 36 StGB [codice penale] la estende, basandosi sull'art. 46, comma 1, LF, che trova applicazione con riferimento ai deputati del *Bundestag*, alle esternazioni del deputato nel parlamento e nelle sue commissioni. È controverso se l'art. 36 StGB tuteli i deputati anche con riferimento ad una azione di tipo civile. L'opinione prevalente ritiene che si riferisca solo al diritto penale [...]. Ma anche se ciò non si potesse condividere alla luce della formulazione più ampia della disposizione e del suo riferimento all'art. 46 LF, a sua volta concepito in maniera più ampia [...], non sarebbe di aiuto per il convenuto. La tutela dell'insindacabilità non comprende in alcun caso la riproduzione delle accuse che il convenuto ha fatto con la sua inchiesta parlamentare ai sensi dell'art. 79 GeschO in relazione al controllo da parte del ministro competente, davanti alla stampa. In tale misura il deputato si è spostato su un livello di discussione al di fuori del parlamento, per il quale non può avvalersi dei particolari privilegi dei deputati.

a) La tutela dell'insindacabilità spetta al deputato solo per le espressioni nel parlamento e nelle sue commissioni. Il compito di tale tutela è quello di rendere possibile una discussione nel foro del parlamento senza dover aver riguardo a terzi che potrebbero essere colpiti dalle esternazioni del deputato. Di contro, l'art. 36 StGB non tutela il convenuto contro una responsabilità con riferimento ad espressioni del deputato al di fuori del parlamento anche se si riferiscano a materie che vengono trattate nel parlamento (opinione unanime...). In tal senso, nell'ambito dell'introduzione dell'art. 46 I LF, che viene essenzialmente ribadito dall'art. 36 StGB, una richiesta di estendere l'insindacabilità alle espressioni del deputato anche al di fuori del *Bundestag*, è stato rigettato [...].

b) Si tratta anche di dichiarazioni non privilegiate “al di fuori” del parlamento, se la trasmissione della sua inchiesta parlamentare alla stampa viene riprodotta oralmente [...].”.

La sentenza è stata criticata in dottrina (Friesenhahn, *Zur Indemnität der Abgeordneten in Bund und Ländern*, DOV 1981/13, p. 517) in quanto si basa sull'art. 36 StGB per estendere l'ambito dell'applicazione dell'art. 27 della Costituzione bavarese fino a coprire quello dell'art. 46 LF senza alcuna

valida motivazione. Secondo tale dottrina, la norma dell'art. 36 StGB non può esplicitare un valore quasi-costituzionale che deroghi il diritto costituzionale di diversi *Länder*.

La Corte statale della città anseatica indipendente di Brema (*Land Brema*), in una sentenza del 12 luglio 1967 (in DVBl. 1967, p. 622 ss.), si è pronunciata in materia facendo riferimento all'art. 94 della Costituzione di Brema che prevede la tutela dell'insindacabilità dei deputati del parlamento della città (similmente alla rispettiva norma di Berlino, della Turinga, del *Baden-Württemberg*, della Sassonia, dell'Assia, della Renania-settentrionale e della Renania-Palatinato, v. *supra*) anche per le esternazioni rese “nell'esercizio dell'attività del deputato”. Si è all'uopo evidenziato quanto segue.

“1. Il par. 11 del codice penale [norma che corrisponde all'art. 36 StGB ora vigente e che ribadisce quanto previsto dall'art. 46 LF] nella versione della terza legge di modifica del diritto penale vale solo per la materia penale. Per le materie extra-penali le disposizioni sull'insindacabilità di cui delle costituzioni dei *Länder* trovano sempre applicazione.

2. Opinioni espresse nell'esercizio dell'attività del deputato ai sensi dell'art. 94 della Costituzione del *Land Brema* sono, di regola, solo le dichiarazioni che il deputato ha reso nel parlamento, nelle sue commissioni e giunte nonché nelle sedi dei gruppi parlamentari. Le esternazioni che un deputato fa su delega del suo gruppo parlamentare davanti alla stampa al fine di illustrare un'interrogazione parlamentare non rientrano nella tutela dell'insindacabilità”.

“[...] ciò vale anche se la dichiarazione serve per l'illustrazione dell'inchiesta parlamentare o è altrimenti riferibile al lavoro parlamentare.

Quando la Costituzione di Brema per descrivere l'insindacabilità ha scelto le parole ‘nell'esercizio delle sue funzioni di deputato’, ha seguito una lunga tradizione costituzionale tedesca. L'interpretazione dell'art. 94 della Costituzione del *Land* deve quindi riagganciarsi ai risultati di tale sviluppo della storia costituzionale.

a) Durante il periodo in cui la Costituzione del Reich del 1871 era in vigore, l'insindacabilità ... si estendeva alle dichiarazioni fatte “nell'esercizio della loro professione”. La stessa formulazione veniva utilizzata dall'art. 11 StGB nella sua vecchia versione per l'insindacabilità dei deputati dei *Landtage*. Era generalmente considerato come diritto riconosciuto che la tutela dell'insindacabilità di cui a queste disposizioni si limitava alla vera e propria attività parlamentare del deputato, non comprendendo invece il lavoro politico al di fuori del parlamento... Sussisteva consenso circa il fatto che le dichiarazioni nelle riunioni del partito politico, ad eventi elettorali e nei rapporti per rendere conto [dell'attività svolta] non erano coperte dall'insindacabilità Anche nell'epoca di Weimar l'opinione nettamente dominante riteneva che l'insindacabilità tutelasse i deputati solo per le vere e proprie attività parlamentari e non per la loro attività politica al di fuori del parlamento ... Dalla valutazione di tale sviluppo emerge che le parole “nell'esercizio dell'attività del deputato” di cui all'art. 94 della Costituzione del *Land* non includono l'intera attività politica del deputato, ma si limitano alle sole dichiarazioni nell'ambito delle effettive attività parlamentari. ...

b) La correttezza della delimitazione principale illustrata viene confermata dalla ratio dell'insindacabilità. L'insindacabilità vuole garantire la libera formazione della volontà parlamentare. I deputati devono poter formare la loro opinione, per preparare le decisioni da rendere, in una libera discussione, sottratta ad ogni controllo di un soggetto esterno. Dall'obiettivo dell'insindacabilità consegue che la sua tutela è quantomeno in linea di principio limitata a dichiarazioni nei comitati in cui si realizza la formazione della volontà parlamentare ...

c) A favore della descritta demarcazione di principio si può osservare, inoltre, che l'insindacabilità ha bisogno di correttivi per contrastare abusi. Il diritto costituzionale tiene conto

di tale esigenza in maniera duplice. L'insindacabilità tutela solo verso la responsabilità extraparlamentare ma non incide sul diritto disciplinare e di richiamo. Il potere disciplinare parlamentare ha anche la funzione di contrastare abusi dell'insindacabilità. Un'ulteriore garanzia contro abusi dell'insindacabilità si evince dalla possibilità sussistente nei comitati parlamentari che altri deputati possono opporsi immediatamente alle esternazioni e respingerle.... Da ciò deriva a sua volta che l'insindacabilità si limiti di principio ad esternazioni rese all'interno dell'organizzazione parlamentare in quanto la possibilità di un ammonimento parlamentare o di contestazione sussiste solo in relazione a queste.

[...] Esternazioni durante le riunioni del partito politico e dichiarazioni nei confronti degli elettori non rientrano nell'ambito di tutela dell'art. 94 della Costituzione del *Land*. Ciò si applica conformemente anche ad esternazioni a conferenze stampa e per ogni altra dichiarazione finalizzata ad informare il pubblico”.

La Corte d'appello di Saarbrücken (sentenza del 28 gennaio 1953, 1 U 175/52) si è pronunciata sull'interpretazione della norma costituzionale sull'insindacabilità del *Saarland* (art. 82) di tenore analogo a quella del *Land* Brema:

“a) Le esternazioni di un deputato alla stampa non sono collegate all'esercizio della professione parlamentare.

b) Esternazioni che un deputato fa in occasione di una seduta parlamentare davanti alla stampa non sono in collegamento con la sua funzione di deputato.

[...] l'esternazione [deve] – come nel diritto precedentemente in vigore – essere in uno stretto collegamento con l'attività nel *Landtag*. Un'interpretazione estensiva in relazione a casi in cui il deputato compare davanti ad un ampio pubblico (conversazioni private, convegni elettorali, dichiarazioni alla radio, etc.) non possono rappresentare lo scopo della prerogativa legislativa. L'indipendenza del deputato di poter parlare liberamente e chiaramente, deve essere limitata oggettivamente al campo dei compiti professionali, se non si vuole creare ... un privilegio a favore di un gruppo professionale non compatibile con i principi democratici. La Costituzione tutela la professione del deputato e non l'ampio campo della lotta politica”.

Il Tribunale di Coblenza si è pronunciato in merito all'interpretazione dell'art. 93 della Costituzione della Renania Palatinato la quale sancisce in maniera altrettanto generale l'insindacabilità delle opinioni espresse del deputato “*nell'esercizio del suo mandato*” (sentenza del 25.1.1960 – 1 Q 2/60 in NJW 1961, p. 125), specificando:

“La tutela di cui all'art. 93 della Costituzione del *Land* non vale per le espressioni del deputato adoperate al di fuori del *Landtag* e delle sue commissioni.

L'art. 93 della Costituzione del *Land* non esclude un'azione legale finalizzata ad un provvedimento che impone l'omissione di un'azione in maniera cautelare ed un provvedimento cautelare con il divieto di ripetere opinioni espresse nel *Landtag* al di fuori del *Landtag*”.

Nel caso di specie, il Primo Ministro del *Land* Rheinland-Pfalz aveva espresso, durante lo svolgimento di una riunione di partito, opinioni su di un deputato, ripetendole poi, con analogo tenore, all'interno del *Landtag*. Tali opinioni erano state considerate false e fuorvianti dal deputato in questione. Quest'ultimo, pertanto, temendo il reiterarsi dell'accaduto in altri frangenti, chiedeva un intervento cautelare da parte del giudice, il quale in merito alla norma costituzionale del *Land* sosteneva:

“[...] che tale deve intendersi secondo l'opinione prevalente nel senso che solo le espressioni fatte nel *Landtag* o nelle sue commissioni siano comprese ma non anche discorsi davanti agli

elettori. L'opinione contraria fatta valere da Poetzsch-Heffter (*Handkomm, der RV*, 3. ed. 1928, Art. 36 nota 5) con riferimento all'art. 36 della Costituzione di Weimar che [aveva] una identica dicitura, deve considerarsi superata. Non viene condivisa né da Anschütz (*Die Verfassung des Deutschen Reiches*, 3. ed. 1930 Art. 36 nota 2) né dai commentatori autorevoli della Costituzione della Renania Palatinato (cfr. Süsterhenn-Schäfer, *Kommentar der Verfassung für Rheinland-Pfalz*, 1950, Art. 93 nota 3, comma 2). Inoltre, anche la Legge fondamentale ha chiaramente evidenziato che un deputato viene tutelato solo in relazione alle opinioni espresse nel *Bundestag* o nelle sue commissioni (Art. 46 comma 1 LF). Un'interpretazione dell'art. 93 della Costituzione conduce secondo le opinioni oggi sostenute in combinazione con l'art. 28 LF ad una applicazione altrettanto restrittiva dell'art. 93.. Nel medesimo senso si è pronunciata anche la Corte di appello di Karlsruhe (NJW 1956, p. 1840)".

Recentemente, la Corte di appello (OLG) Celle (sentenza del 15 novembre 2013 – 32 Ss 135/13, non ancora pubblicata) ha preso posizione in merito all'interpretazione della disposizione costituzionale sull'insindacabilità, di analogo tenore, contenuta nella Costituzione della Turingia. Nella specie, un deputato del *Landtag* della Turingia, appartenente al partito di estrema sinistra "die LINKE", si era iscritto con il proprio nome in una lista resa disponibile su un sito *internet* liberamente accessibile al fine di sostenere un'azione di boicottaggio dei trasporti "Castor" (concernente rifiuti nucleari) attraverso il blocco della linea ferroviaria utilizzata per detti trasporti i cui binari erano stati resi del tutto instabili.

La Corte di appello di Celle aveva ritenuto in una pronuncia precedente che già tale invito apparso su *internet* rappresentasse di per sé un reato (ordinanza del 14 marzo 2013 - 31 Ss 125/12). A seguito della rimozione dell'immunità parlamentare del deputato in questione da parte del *Landtag*, questi aveva fatto valere la tutela dell'insindacabilità in merito all'accaduto.

Al riguardo, la Corte di appello di Celle ha però ritenuto – come si evince dal comunicato stampa relativo alla sentenza non ancora pubblicata – che il deputato non potesse avvalersi della tutela dell'insindacabilità di cui all'art. 55, comma 1, della Costituzione del *Land*:

“Ai sensi dell'art. 55, comma 1, della Costituzione della Turingia, i deputati non devono essere perseguiti in sede giudiziaria o disciplinare in nessun momento per i loro voti o opinioni espressi nel *Landtag*, in una delle sue commissioni o altrimenti durante l'esercizio del loro mandato, o essere resi in altro modo responsabili al di fuori del *Landtag*. L'ambito di regolamentazione della norma non è aperto poiché è limitato alle votazioni ed espressioni di qualsiasi tipo effettuate nel *Landtag*, quindi a dibattiti pubblici nel plenum, nelle commissioni e in altri comitati preparatori, [senza tuttavia estendersi] ad esternazioni al di fuori del *Landtag* come in riunioni elettorali ed altri eventi politici pubblici o nel partito o altri comitati non-parlamentari. Da ciò deriva che le esternazioni che il deputato rende al di fuori del *Landtag* e delle sue commissioni nell'ambito pubblico – tra cui anche su *internet* – non siano protette ...”

“Il senato penale ha al contempo fatto intendere che le norme della Costituzione del *Land* non possono restringere o estendere la disposizione di cui all'art. 36 StGB nella misura in cui si tratti di conseguenze penali dell'insindacabilità. Il legislatore federale ha utilizzato la sua competenza in materia penale in maniera esaustiva, per cui le norme sull'insindacabilità non trovano applicazione ai sensi dell'art. 31 LF – il diritto del *Bund* prevale su quello del *Land*”.

La Corte di appello di Colonia ha adottato una posizione meno netta, in una sentenza dell'8 settembre 1998 (15 U 89/98), relativa ad una "lettera aperta" di alcuni deputati in cui questi davano ai deputati del

Bundestag, del parlamento europeo e dei *Landtage* informazioni non veritiere circa un licenziamento per giusta causa dell'attore della causa (che esigeva l'interdizione giudiziale di questo tipo di comunicazioni):

“I convenuti non possono far valere con successo la loro insindacabilità. Solo le espressioni di deputati che sono state fatte nel *Bundestag* o in una delle sue commissioni vengono coperte da privilegio ai sensi dell'art. 46, comma 1, LF. Nella misura in cui alcune costituzioni dei *Länder* prevedano una tutela più ampia, l'insindacabilità presuppone comunque sempre un riferimento al lavoro parlamentare del deputato in questione. I convenuti intendevano difendere con la 'lettera aperta' solo il loro onore personale, che consideravano leso dalle allusioni dell'attore, tra l'altro nella edizione di gennaio di 'Konkret', in merito al loro presunto collegamento con il pensiero nazista”.

Il Tribunale di Amburgo, in una sentenza del 30 marzo 2007 (324 O 460/06 – in AfP 2007, 384) relativa alla tutela dell'insindacabilità di cui alla Costituzione della Sassonia (art. 55), che parimenti utilizza l'espressione “nell'esercizio del mandato”, ha stabilito quanto segue.

“1. Le dichiarazioni fatte alla stampa tramite un gruppo parlamentare, siano esse fatte direttamente all'organo della stampa oppure mediante un comunicato stampa, non fanno parte dell'esercizio del mandato, per cui non godono, in linea di principio, della tutela di cui all'art. 55 della Costituzione della Sassonia.

2. Tuttavia, la tutela dell'insindacabilità si estende alla riproduzione, in tale comunicato stampa, delle esternazioni parlamentari nella misura in cui queste siano state rese oralmente durante una seduta pubblica”.

La Corte di appello di Stoccarda, con sentenza del 22 luglio 2003 (4 W 32/03), si è pronunciata in merito all'art. 37 della Costituzione del *Land* Baden-Württemberg, che prevede una disposizione sull'insindacabilità con una formulazione analoga a quella dell'art. 46, comma 1, LF:

“L'insindacabilità dei deputati del *Landtag* del Baden-Württemberg è, ai sensi dell'art. 37 della Costituzione del *Land* Baden-Württemberg, ... limitata alle votazioni e le espressioni di opinioni di ogni tipo nel *Landtag*. Opinioni espresse da parte di deputati durante una conferenza stampa di un gruppo parlamentare non rientrano nell'ambito di cui all'art. 37 della Costituzione, nella misura in cui le esternazioni parlamentari, espresse in una seduta pubblica, non vengano semplicemente ripetute. Solo il deputato stesso, e non il gruppo parlamentare composto dai deputati, può avvalersi della insindacabilità”.

La Corte costituzionale del *Land* Mecklenburg-Vorpommern si è pronunciata in merito all'insindacabilità parlamentare di cui all'art. 24 della Costituzione del *Land* con una sentenza del 29 gennaio 2009 (AZ LVerfG 5/08), nell'ambito di un conflitto tra poteri riguardante una misura disciplinare del Presidente del *Landtag* nei confronti di un deputato (esclusione) e la restrizione dei diritti dei singoli deputati tramite il regolamento interno del *Landtag*.

“I diritti del singolo deputato garantiti dall'art. 22, comma 2, della Costituzione del *Land* possono essere limitati dal regolamento del *Landtag*. Esso può anche prevedere misure disciplinari ... Alla luce della fondamentale importanza costituzionale che viene attribuita all'esercizio del diritto di esprimere opinioni e voti con riferimento allo status di deputato, le misure disciplinari del Parlamento non devono essere scrutinate solamente in considerazione dell'arbitrarietà o dell'abuso; vale piuttosto il principio della misura meno incisiva.”

“[...] il potere disciplinare parlamentare rappresenta un correttivo interparlamentare rispetto alla tutela particolare della libertà in discorso tramite la garanzia costituzionale dell'insindacabilità

(art. 24, comma 1, della Costituzione del *Land*), la quale esonera il contenuto del discorso da eventuali sanzioni”.

La Corte amministrativa di Weimar, nella sentenza del 10 marzo 2010 (3 K 1334/09 We 2), ha dichiarato che un’interrogazione scritta di un deputato, presentata nel *Landtag* della Turingia in violazione di obblighi di riservatezza che incombevano al deputato nella sua funzione di membro dell’organo rappresentativo di un *Kreis* (circoscrizione), c.d. *Kreistag* (l’inchiesta conteneva informazioni riservate ottenute dal deputato in funzione di membro del *Kreistag*), non può essere sanzionata con la comminazione di un’ammenda pecuniaria da parte del *Kreistag*, in quanto il deputato gode dell’insindacabilità di cui all’art. 55 della Costituzione della Turingia (che si estende la tutela letteralmente a tutte le espressioni fatte “nell’esercizio del mandato”).

“La comminazione dell’ammenda pecuniaria è nella specie..., in ogni caso, esclusa, in quanto l’attore ha commesso l’eventuale contravvenzione al suo obbligo di riservatezza come deputato nel *Landtag* ...L’art. 55, comma 1, della Costituzione del *Land* esonera i membri del parlamento dalla responsabilità legale per le sue votazioni e ogni espressione nell’esercizio del mandato. La libertà di parola di un deputato viene considerata una condizione necessaria per la rappresentanza parlamentare. Vuole garantire la libertà del mandato ed impedire che i deputati vengano ostacolati da ingerenze degli altri poteri nel loro lavoro parlamentare...

Tale diritto, di cui un deputato si può avvalere direttamente, ha le sue radici nella tradizione del parlamentarismo inglese ed era già previsto nell’art. 84 della Costituzione prussiana del 1850, nell’art. 30 della Costituzione del Reich del 1871 e nell’art. 36 della Costituzione dei Weimar”.

Con riferimento alle misure disciplinari²⁷, merita una menzione anche la sentenza della Corte costituzionale del *Land* Mecklemburg-Vorpommern del 27 gennaio 2011 (LVerfG 4/09):

“La questione delle forme di cortesia parlamentare che sono da rispettare riguardano i rapporti interni del *Landtag* nel suo ambito. I diritti fondamentali dei deputati, in particolare il diritto al libero discorso, vengono incisi da tali previsioni solo in maniera marginale. Alla luce dell’autonomia parlamentare, non spetta di regola alla Corte costituzionale la prerogativa di stabilire quali usanze formali debbano essere tollerate e quali no”.

“La libertà di parola di un deputato nel parlamento non rientra né nell’ambito di cui all’art. 5, comma 3, della Costituzione del *Land* in combinazione con l’art. 5 LF [libertà di opinione]²⁸ né

²⁷ In merito alle misure disciplinari parlamentari ammissibili, v. anche Corte costituzionale del *Land* Mecklemburg-Vorpommern – MVVerfG –, ordinanza del 25 marzo 2010 – LVerfG 3/09 – relativa al divieto di parlare inflitto ad un deputato del *Land* appartenente al partito politico NPD (di estrema destra) che aveva sminuito le violenze del periodo nazista secondo la fattispecie del reato dell’incitamento all’odio etnico e razziale durante un discorso nel Parlamento, così tra l’altro violando in maniera grave il regolamento parlamentare.

²⁸ In merito alla libertà di espressione – la cui importanza viene rafforzata dalla tutela dell’insindacabilità – v. anche MeVVerfG, sentenza del 24.02.2011 – LVerfG 7/10 – che riguarda le pretese di un deputato che esigeva dall’amministrazione del *Land* l’esibizione di materiale degli archivi del *Landtag* al fine di fotocopiarlo per scopi legati alle sue pubbliche relazioni come politico e che venivano basate anche sulla libertà di parola. Tali pretese non sono state accolte né giudicate legittime da parte della Corte.

La Corte costituzionale della Sassonia ha invece riconosciuto una violazione della libertà di parola per un deputato censurato con un richiamo all’ordine all’interno del Parlamento, sostenendo che i limiti di tale libertà non sarebbero stati violati nel caso di un deputato che, durante un dibattito nel *plenum*, avesse affermato che il bombardamento delle città

nell'ambito dell'art. 5 comma 3 della Costituzione del *Land* in combinazione con l'art. 2 LF, poiché la libertà di parola del deputato nel parlamento non è una libertà del cittadino nei confronti dello Stato, ma una competenza irrinunciabile in democrazia per svolgere l'attività parlamentare, che co-determina lo status del deputato in maniera essenziale. La Costituzione del *Land* garantisce la libertà di parola del deputato nel Parlamento piuttosto tramite l'art. 22, comma 2, per. 1. Per garantire la libertà parlamentare di parola e di azione, la Costituzione assegna al deputato i privilegi di cui all'art. 24, comma 1. Mentre l'insindacabilità, grazie alla quale un deputato non deve rendere conto a nessuno dei suoi voti o delle sue dichiarazioni rese nel *Landtag* o in una delle sue commissioni al di fuori del parlamento, non ha un equivalente nella libertà di opinione di cui all'art. 5, comma 3, della Costituzione del *Land* in combinazione con l'art. 5 LF, è viceversa immaginabile che le esternazioni di un deputato violino l'ordine del parlamento e comportino una sanzione da parte del Presidente anche se si siano mantenute nei limiti della libertà di opinione di cui all'art. 5, comma 3, della Costituzione del *Land* in combinazione con l'art. 5 LF (cfr. BVerfGE 60, 374, 380)".

tedesche durante la seconda guerra mondiale potesse considerarsi come un "eccesso di distruzione anglo-americano" (sentenza del 3 dicembre 2010, Vf. 12-I-10, Vf. 12-I/10).

REGNO UNITO

di Sarah Pasetto

1. Introduzione: il fondamento dell'insindacabilità

Nell'ordinamento britannico, il *privilege* parlamentare ha radici risalenti. Derivato dall'antico diritto del sovrano di usufruire dei servizi dei propri consulenti, si è trasformato gradualmente in uno strumento per il Parlamento di far valere la propria indipendenza e libertà contro lo stesso sovrano. Per quanto riguarda la libertà di espressione, la storia degli sforzi posti in essere dal Parlamento per conquistare una forma di immunità da persecuzioni e per garantire così la libertà di discussione e di dibattito è documentata sin dal XIV secolo¹; tuttavia, è stato solamente con l'emanazione del *Bill of Rights 1689* ed il definitivo prevalere del Parlamento sulla monarchia, che il *privilege* si è affermato come imprescindibile, non solo per l'ordinamento britannico ma anche per gli altri ordinamenti di *common law*².

Le fonti del *privilege* parlamentare sono principalmente le prassi secolari del Parlamento, poi accettate dalla monarchia e dalle corti, talvolta non senza aspre lotte e polemiche³. Il *privilege* è dunque parte integrante della *lex et consuetudo parlamenti*, con il che spetta allo stesso Parlamento ogni decisione in merito alla sua applicazione in concreto.

Oltre alla fonte consuetudinaria, peraltro, sebbene le corti non possano sostituirsi al Parlamento nelle decisioni in materia, anche la giurisprudenza svolge un ruolo significativo: le corti, infatti, conservano comunque la funzione di determinare se esiste il *privilege* invocato e se il caso in questione possa essere inquadrato nel suo ambito di applicazione. In caso affermativo, la decisione viene rimessa al Parlamento; in caso contrario, sono le corti a decidere. Si tratta di una conseguenza concreta della separazione dei poteri: le corti non interferiscono con argomenti di competenza del Parlamento, ma mantengono la funzione di interpretazione delle norme dell'ordinamento⁴.

¹ Lo *Strode's Act* del 1512 (noto anche come *Privilege of Parliament Act 1512*) ribadiva che le azioni intentate contro membri del Parlamento per "qualsiasi disegno di legge, discorso o dichiarazione di qualsiasi questione relativa al Parlamento, da discutere o trattare" fossero "del tutto nulle e prive di effetti"; in giurisprudenza, nel c.d. caso *Eliot* ((1668) 3 St.Tr.), si era ammesso l'assunto che le espressioni rese in Parlamento non potessero essere trattate al di fuori del Parlamento. Sul tema, v. S.A. DE SMITH, *Parliamentary Privilege and the Bill of Rights*, in *Modern Law Review*, vol. 21, n. 5, 469 ss. Si v. anche *infra*, par. 3.

² V. i contributi su Canada e Stati Uniti contenuti nella presente ricerca.

³ "A differenza di altri poteri eccezionali dell'ordinamento, quale ad esempio la prerogativa regia, concessa volontariamente dalla *common law*, il *privilege* parlamentare è stato dunque ricavato con fatica dal legislatore stesso": A. TOMKINS, *Public Law*, Oxford, Oxford University Press, 2003, 125-127.

⁴ Si è fatto notare che, storicamente, il Parlamento si configurava anche come una *High Court*, con poteri legislativi ed anche giudiziali; era dunque opportuno che le corti ordinarie si sottomettessero alla sua giurisdizione (H. BARNETT,

La giurisprudenza rileva anche in quanto interprete delle leggi in materia. Leggi che difettano di organicità e sono comunque limitate da un punto di vista numerico: in questo ambito, il Parlamento è sovente intervenuto in reazione ad incursioni di altre istituzioni (storicamente, la monarchia, in tempi recenti, il potere giudiziario)⁵ per corroborare con la forma legislativa *privileges* comunque già esistenti⁶. In ogni caso, è solamente per mezzo di legislazione primaria che nuovi *privileges* possono essere introdotti nell'ordinamento.

Forse in misura maggiore rispetto ad altri settori dell'ordinamento, hanno una parte cospicua anche lavori di dottrina, quale soprattutto il famoso testo sulla procedura parlamentare pubblicato originariamente nel 1844 dal costituzionalista e *Clerk* della *House of Commons* Erskine May, il *Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, di cui l'ultima edizione, la ventiquattresima, è stata pubblicata nel 2011.

Da quanto precede, già si intuisce la centralità del rapporto tra Parlamento e corti nella configurazione del *privilege*, un rapporto reso ancora più delicato dall'assenza di una costituzione codificata. In generale, i due poteri seguono un approccio di “autolimitazione reciproca” (*mutual self-restraint*) e di non-interferenza, anche se l'adesione a questo metro di comportamento non si è manifestata invariabilmente⁷.

Il *privilege* parlamentare solleva questioni costituzionali rilevanti. Infatti, esso costituisce un potere rispetto al quale le corti – alla luce della dottrina della separazione dei poteri – procedono con grande cautela nel determinare se possiedono o meno la giurisdizione necessaria per pronunciarsi in materia. Il *privilege* permette al Parlamento di assumere diritti ed immunità che non spettano ai privati cittadini. L'equilibrio da raggiungere tra, da una parte, le misure di protezione legittime e necessarie per il Parlamento ed i suoi membri e, dall'altra, i diritti dei cittadini alla tutela approntata dal diritto ordinario deve essere valutato in base alle singole fattispecie, e non sempre si raggiunge un risultato pienamente soddisfacente.

Nei secoli si è potuto assistere ad una transizione da una concezione “assolutistica” del *privilege* parlamentare (si vv. BLACKSTONE e MAY: v. *infra*, par. 2.) ad una più “democratica”, in linea con la tendenza di erosione del principio della sovranità parlamentare, quantomeno nella sua accezione tradizionale. Del cambiamento sociale hanno preso atto sia le corti (da ultimo, con la sentenza *R v Chaytor*, del 2010) che lo stesso Parlamento, con l'emanazione di leggi quali ad esempio il *Parliamentary Standards Act 2009*, che disciplina le indennità spettanti ai parlamentari ed il *Bribery Act 2010*, le cui

Constitutional and Administrative Law, Londra, Palgrave Macmillan, 2006, 452). Oggi, come noto, la funzione giurisdizionale è venuta definitivamente meno, a seguito del *Constitutional Reform Act 2005*.

⁵ Per un esempio recente di questa dinamica, si v. la *Section 13* del *Defamation Act 1996* (su cui v. anche *infra*, par. 3.2.).

⁶ Così ha fatto ad esempio con lo stesso articolo 9 del *Bill of Rights 1689*, che ha sancito in forma legislativa la libertà di espressione in Parlamento. Un esempio di diverso segno si è avuto quanto il Parlamento ha posto fine alla propria giurisdizione per la determinazione delle elezioni contestate, conferendola alle corti (*Administration of Justice Act 1868*).

⁷ Si pensi, ad esempio, alla vicenda relativa alle cc.dd. *super-injunctions* (*infra*, par. 3.2) ed alla regola c.d. *sub iudice* (par. 3.4, *infra*).

disposizioni si applicano anche ai parlamentari. Altrimenti detto, la portata del *privilege* viene sempre più limitata, per evitare che venga impiegata oltre i casi strettamente legati alle funzioni ritenute essenziali per i doveri democratici di un membro del Parlamento, per i quali è fondamentale la possibilità di esprimersi e dibattere liberamente in Parlamento.

2. Il regime di tutela

Negli ordinamenti di *common law*, il termine “privilegio parlamentare” (*Parliamentary privilege*)⁸ indica sia l’insieme di poteri, diritti ed immunità speciali che spettano al Parlamento come entità collettiva, sia quelli riservati ai singoli parlamentari in quanto tali⁹. I riferimenti che nel prosieguo verranno operati al privilegio saranno da intendersi al privilegio individuale.

I privilegi non sono automaticamente garantiti a vita una volta assunta la carica parlamentare, giacché sono legati indissolubilmente al mandato. È quanto è stato sancito dal *Privilege of Parliament Act 1603*. In proposito, BLACKSTONE ha commentato:

W. BLACKSTONE, *Commentaries on the Laws of England, Book 1, Chapter 2, 1765*

“Questi privilegi, tuttavia, che costituiscono una deroga alla *common law*, esistendo solamente per impedire che il *Member* sia distratto dalle questioni pubbliche, durano non più di una sessione di parlamento, eccezion fatta per la [libertà dall’arresto]”.

I privilegi sono essenzialmente uguali per i deputati della camera bassa (*Members of Parliament* – noti anche con l’acronimo *MP*) e per i membri della *House of Lords* (denominati anche *peers*).

ERSKINE MAY, *Parliamentary Procedure, 24^a ed., 2011, 203.*

Il privilegio è “la somma dei diritti peculiari di cui gode ciascuna *House* del Parlamento, ed i Membri di ciascuna *House* singolarmente, senza i quali non potrebbero svolgere le loro funzioni, e che eccedono quelle possedute da altri organi o individui. Dunque, il privilegio, sebbene faccia parte del *Law of the Land*, è in una certa misura un’esonazione dal diritto generale.”

Il privilegio tutela dunque i parlamentari da accuse di diffamazione provenienti da fuori il Parlamento ed anche dall’esecutivo, onde consentire al Parlamento ed ai suoi membri di svolgere le proprie funzioni in maniera efficace. Tra queste funzioni annoveriamo naturalmente l’attività legislativa, ma ricordiamo anche

⁸ Le problematiche lessicali derivanti dalla scelta di mantenere la denominazione “*privilege*”, con la sua accezione di “beneficio o vantaggio svincolato dalla necessità pubblica o dal dovere pubblico”, erano note alla commissione incaricata nel 1997 della revisione del *privilege*, ma non sono state ritenute di gravità tale da imporre una nuova denominazione (*First Report*, paragrafo 337).

⁹ Alcuni esempi dei privilegi di cui godono le camere del Parlamento possono essere il potere di convocare individui affinché rilascino testimonianze o consulenze, il potere di sospendere o persino espellere un membro del Parlamento e quello di sanzionare i membri che il Parlamento stesso abbia ritenuto responsabili di violazioni del privilegio parlamentare od oltraggi al Parlamento stesso. In Inghilterra, il Parlamento ha anche la c.d. *exclusive cognisance*, ovvero la facoltà di decidere, in maniera del tutto indipendente, di questioni interne (*R v Graham-Campbell, ex p Herbert* [1935] 1 KB 594; la *exclusive cognisance* è, assieme alla libertà di espressione, su cui v. *infra*, par. 3., la principale componente del privilegio inteso in senso moderno). Si vedrà più avanti che il privilegio non si applica ai soli parlamentari, bensì, in determinate circostanze, anche ad altre figure ed individui (*infra*, par. 3.1.).

quella di controllo e vigilanza sugli organi dell'esecutivo, ad esempio per mezzo di sessioni riservate alla formulazione di interrogazioni a membri dell'esecutivo (*Question times*) o di inchieste parlamentari (*Inquiries*). Il *privilege* è quindi un elemento fondamentale per il buon funzionamento della democrazia.

La centralità dell'istituto non ha portato, peraltro, alla sua sistematizzazione, nonostante la proliferazione della produzione legislativa del secolo scorso, e le raccomandazioni di codificazione e definizione legislativa avanzate da vari soggetti, ivi incluse le commissioni parlamentare bicamerali incaricate di studiare il *privilege*¹⁰.

W. BLACKSTONE, *Commentaries on the Laws of England, Book I, Chapter 2, 1765*

“I privilegi del parlamento sono assai ampi ed indefiniti, il che ha dato luogo ad un'osservazione che il principale privilegio del parlamento consiste nel fatto che i suoi privilegi non erano certamente noti a nessuno se non al parlamento stesso. [...] Il privilegio del parlamento era stato istituito principalmente per tutelare i *members* non solo da molestie da parte degli altri sudditi, ma soprattutto da oppressione dal potere della corona.”

La non-codificazione e l'indeterminatezza del privilegio non sono però universalmente ritenute problematiche; alcuni sostengono addirittura che si tratti di un assetto ideale, dato che la precisazione delle norme potrebbe agevolare l'aggiramento. La tesi è stata esplicitata dallo stesso Blackstone:

W. BLACKSTONE, *Commentaries on the Laws of England, Book 1, Chapter 2, 1765*

“Se, dunque, tutti i privilegi del parlamento venissero finalmente stabiliti ed accertati, e nessun privilegio fosse permesso se non ciò che è stato così definito e determinato, sarebbe facile per il potere esecutivo ideare qualche nuovo caso non rientrante nei confini del privilegio, e sulla cui base molestare qualsiasi *Member* refrattario e [così] violare la libertà del parlamento. La dignità e l'indipendenza delle due *Houses* sono pertanto in larga misura conservate se si mantengono indefiniti i loro privilegi”.

Il Governo conservatore attualmente in carica ha ribadito che la codificazione del privilegio parlamentare non è ritenuta necessaria; ciò sia nel 2012, sulla scia dello scandalo dei rimborsi parlamentari illeciti, sia in occasione della più recente revisione del privilegio nel 2013¹¹.

La disciplina del privilegio parlamentare rimane quindi assai complessa, e non sfugge alla frammentarietà che spesso caratterizza l'ordinamento britannico.

Pur con le suddette difficoltà definitorie, è consolidata l'idea che il privilegio parlamentare nella sua forma individuale prevede essenzialmente due libertà: la libertà dall'arresto e la libertà di espressione.

La libertà dall'arresto è valida solamente per quanto riguarda l'arresto per questioni di diritto civile; i parlamentari sono pienamente soggetti all'ordinaria giurisdizione penale¹².

¹⁰ Tra queste commissioni, rileva soprattutto la commissione bicamerale convocata nel 1997, che ha pubblicato la propria relazione nel 1999. Si tratta della più dettagliata analisi in materia che si sia mai avuta.

¹¹ HM GOVERNMENT, *Parliamentary privilege*, Cm 8318, 2012; HM GOVERNMENT, *Government Response to the Joint Committee on Parliamentary Privilege*, Cm 8771, 2013.

¹² Il *Parliamentary Privileges Act 1770* stabilisce che i parlamentari possono essere soggetti di un'azione civile, ma ribadisce la loro immunità dall'arresto. Oggi, se un parlamentare viene arrestato in seguito ad una imputazione penale, lo *Speaker* della *House* viene informato e deve rendere conto della notizia al Parlamento, verbalmente o per iscritto.

Essendo state abolite le pene detentive per illeciti di indebitamento, la libertà dall'arresto è largamente obsoleta, ad eccezione di una circostanza importante: la pena carceraria, e di conseguenza anche l'immunità, è ancora prevista per il mancato sostegno economico durante il matrimonio, al momento del divorzio e per i figli nati al di fuori del matrimonio¹³.

Alla libertà di espressione, oggetto specifico del presente studio, verranno dedicati i paragrafi che seguono.

3. La disciplina delle opinioni espresse dai parlamentari

Già nel 1397 si ha un esempio della tutela che il Parlamento era disposto a prestare ad uno dei propri membri contro il sovrano. Thomas Haxey, un parlamentare, aveva proposto un disegno di legge critico nei confronti del re Riccardo II. La *House of Lords* lo aveva condannato a morte per tradimento, ma un arcivescovo membro della camera era intervenuto a suo favore ed era stato quindi graziato. La *House of Commons* ha successivamente dichiarato che l'azione contro Haxey era contraria ai privilegi del Parlamento¹⁴. Il primo episodio documentato di rivendicazione del privilegio da parte di un parlamentare è però del 1523, in una petizione inviata da *Sir Thomas Moore* ad Enrico VIII.

Oggi, il principale fondamento normativo del privilegio parlamentare (ed in particolare della libertà di espressione dei parlamentari) è di tipo legislativo: l'articolo 9 del *Bill of Rights 1689*, emesso allo scopo di affermare il diritto del Parlamento a decidere sulle discussioni svolte al suo interno e di impedire che i suoi membri fossero oggetto di giudizio dinanzi alle corti per diffamazione¹⁵.

Bill of Rights 1689, Articolo 9

“[...] la libertà di parola e di dibattiti o procedura in Parlamento non possono esser poste sotto accusa o in questione in qualsiasi corte o in qualsiasi sede fuori dal Parlamento...”

I deputati parlamentari non possono dunque essere denunciati o accusati penalmente in conseguenza di ciò che affermano nel corso dei lavori parlamentari: ciò permette ai deputati di entrambe le *Houses of Parliament* di parlare, dibattere e scegliere l'oggetto delle proprie discussioni in libertà¹⁶.

L'ultima edizione del *Parliamentary Procedure* di Erskine May commenta l'articolo 9 come segue:

Erskine May's Parliamentary Procedure, 24^a ed., 227

“Nel 1689, per mezzo del *Bill of Rights*, il legislatore ha dato maggior risalto ad una parte importante (seppure solamente una parte) di ciò che il Parlamento inglese rivendicava da tempo. La legge non è andata oltre il privilegio della libertà di espressione, ma ha posto la rivendicazione su una base maggiormente definita. La continuata esclusione dell'interferenza da parte delle corti nei procedimenti di entrambe le *House* è stata succintamente e fermamente affermata”.

¹³ *Stourton v Stourton* [1963] P 302. BARNETT sottolinea che si sono avute proposte di abolire questo privilegio sin dal 1967, ma che non sono state accolte sino ai giorni nostri: BARNETT, *op. cit.*, 455.

¹⁴ V. BARNETT, *op. cit.*, 454.

¹⁵ All'epoca, *sedition libel*.

¹⁶ JOINT COMMITTEE ON PARLIAMENTARY PRIVILEGE, *Report*, 9 aprile 1999, HC 214-I 1998-99, cap. 2.

**Joint Committee on Parliamentary Privilege, Report, 9 aprile 1999,
HC 214-I 1998-99, par. 37**

“Una funzione primaria del Parlamento è quella di dibattere ed emettere risoluzioni in libertà su argomenti di propria scelta. Questa è una pietra miliare della democrazia parlamentare. L’esercizio di questa funzione è assicurata se i membri di ciascuna *House* hanno il diritto di dire ciò che vogliono (libertà di espressione) e di discutere su ciò che vogliono (libertà di dibattito). [...] L’interpretazione moderna è ora ben stabilita: l’articolo 9 ed il principio costituzionale che sancisce tutelano i membri di entrambe le *Houses* dall’assoggettamento a qualsiasi pena, civile o penale, in qualsiasi corte o tribunale, per ciò che hanno detto nel corso dei dibattiti in Parlamento.”

L’articolo 9 del *Bill of Rights* è una previsione in apparenza chiara e semplice, ma che in realtà è indeterminata per via della mancata definizione di concetti centrali per la delimitazione del privilegio: i “procedimenti in Parlamento”, la “messa in questione” delle espressioni dei parlamentari, ed i “luoghi al di fuori del Parlamento”. L’appello alla precisazione di questi concetti da parte della commissione bicamerale del 1997 è rimasto inascoltato, anche in seguito alla revisione più recente del 2012. È necessario dunque far riferimento ad altre fonti – soprattutto di matrice giurisprudenziale – per stabilirne l’effettiva portata. Si vedrà, tuttavia, che la normativa rimane lacunosa, poiché se una questione specifica non è stata sottoposta al vaglio giudiziale essa rimane inevitabilmente indeterminata.

3.1. L’ambito di tutela

Erskine May’s Parliamentary Procedure, 24^a ed., 235-6

Il *proceeding* è “un’azione formale, solitamente una decisione, presa dalla *House* nella sua veste collettiva. Se le questioni che comportano azioni e decisioni della *House* sono manifestamente *proceedings*, il dibattito è parte intrinseca di quel processo, riconosciuto per mezzo della sua inclusione nella formulazione dell’articolo IX [del *Bill of Rights 1689*]”.

L’articolo 9 conferisce espressamente alla libertà di parola esercitata nel corso dei dibattiti una tutela completa con riguardo alle norme in tema di diffamazione. I dibattiti parlamentari, le riunioni delle commissioni parlamentari ed i *Question times* all’esecutivo godono quindi del privilegio assoluto, il che significa che le affermazioni rese in queste sedi sono del tutto insindacabili anche se l’individuo che le ha espresse ha agito in malafede o era pienamente consapevole della loro falsità.

Per determinati atti, le corti hanno introdotto il concetto del privilegio c.d. “qualificato” (*qualified privilege*), proprio della diffamazione, anche nel contesto del privilegio parlamentare: “[p]er motivi di *policy* pubblica, l’ordinamento appronta una tutela, in determinate occasioni, per un individuo che agisce in buona fede e senza alcuna motivazione inopportuna, che esprime una affermazione circa un altro individuo, affermazione che è in realtà non veritiera e diffamatoria. [...] Come norma generale, vi deve essere un dovere o interesse comune e corrispondente tra l’individuo che fa l’affermazione e quello che ne è il destinatario”¹⁷. Sono fondamentali, per la sussistenza del privilegio qualificato, la presenza della

¹⁷ *Words and Phrases Legally Defined*, in HOUSE OF COMMONS LIBRARY, *Parliamentary privilege and qualified privilege, Standard Note PC/02024*, aggiornato da ultimo il 24 maggio 2011, 3.

reciprocità degli interessi, e l'assenza di *malice* (dolo)¹⁸. La giurisprudenza ha stabilito che nei casi in cui la comunicazione viene fatta in base ad un dovere o un interesse comune, essa verrà tutelata da una forma qualificata del privilegio; in altre parole, il privilegio si applica a meno che non sia possibile dimostrare il dolo¹⁹.

Di contro, è ben stabilito che i discorsi tenuti nel corso di un evento privato, una richiesta di informazione pervenuta ad una delle *Houses* ai sensi del *Freedom of Information Act 2000*, o un'intervista televisiva non rientrano nel privilegio²⁰. Anche i registri parlamentari, quale ad esempio il *Register of Members' Financial Interests*²¹, non costituiscono *proceedings*²². Nel caso più recente che è giunto di fronte alle corti relativo al concetto di "*proceedings in Parliament*", la Corte suprema ha affermato, in *R v. Chaytor*²³, che il determinare se una questione rientra o meno nel concetto di *proceedings in Parliament* "deve essere collegato alla misura in cui influisce su 'gli affari fondamentali o essenziali del Parlamento' tutelati dall'articolo 9 [del *Bill of Rights*], il quale è 'volto a [garantire] la libertà di espressione e dibattito nelle *Houses* del Parlamento'"²⁴. Pertanto, l'invio di moduli per il rimborso spese non costituisce un procedimento in Parlamento, poiché l'esame giudiziale di queste pretese non impedisce il dibattito in Parlamento, né influisce sui suoi affari fondamentali. È pertanto necessario un nesso assai prossimo all'obiettivo dell'articolo 9. Quest'ultimo deve essere interpretato in maniera restrittiva al fine di assicurare che tutte le invocazioni del privilegio siano mirate a tutelare la libertà dei parlamentari di partecipare al dibattito in Parlamento senza interferenza. Si tratta di una libertà fondamentale, al punto da costituire un privilegio assoluto, al quale non è possibile rinunciare.

¹⁸ *Watt v Longsdon* [1930] 1 KB 130-159.

¹⁹ Cfr. *R v Rule* ([1937] 2 KB 375), in cui la comunicazione in questione era una lettera scritta da un *constituent* al parlamentare che lo rappresentava, in cui il *constituent* si lamentava del comportamento della polizia e di un magistrato. Così è stato anche in *Beach v Freeson* ([1972] 1 QB 75): un cittadino aveva scritto al *Member of Parliament* eletto nel suo collegio una missiva in cui asseriva di essere stato danneggiato dal cattivo comportamento di uno studio legale. Il parlamentare aveva inoltrato la lettera al *Lord Chancellor* ed alla società professionale degli avvocati, e per questo era stato denunciato per diffamazione da parte dello studio legale. La corte ha affermato che la pubblicazione delle lettere (con l'inoltro alla società professionale ed al *Lord Chancellor*) era un atto coperto dal privilegio qualificato.

²⁰ HM GOVERNMENT, *Parliamentary privilege*, cit., 18.

²¹ Trattasi del registro sul quale vengono riportati gli interessi pecuniari, i rapporti di lavoro remunerati esterni e le assunzioni di familiari dei parlamentari con il Fondo per il Personale di cui gode ciascun membro.

²² *Rost v Edwards* [1990] 2 WLR 1280. La decisione è stata criticata dalla commissione bicamerale del 1997, secondo cui è errato sostenere che una corte abbia il diritto di indagare e determinare questioni relative al Registro degli Interessi; tale competenza dovrebbe spettare solamente al Parlamento. Nemmeno questa proposta, come del resto la maggioranza delle raccomandazioni della commissione, è stata, tuttavia, accolta.

²³ [2010] UKSC 52.

²⁴ *Ibid.*, par. 47.

La tutela non si limita ai soli parlamentari, ma si applica ugualmente al personale del Parlamento ed agli esterni che partecipino ai procedimenti in Parlamento (come, ad esempio, i consulenti tecnici che rilasciano una dichiarazione dinanzi ad una commissione parlamentare)²⁵.

Per quanto riguarda il concetto di “messa in questione” richiamato dall’art. 9, la commissione bicamerale del 1997 ha indicato che esso può significare “ostacolare, accusare di un reato, contestare o censurare”²⁶, in accordo anche con le definizioni vigenti all’epoca della redazione della stessa previsione.

In merito, invece, al “luogo al di fuori del Parlamento”, non vi è alcun divieto generale sull’uso dei dibattiti o dei procedimenti parlamentari in sede giurisdizionale a fini interpretativi²⁷, soprattutto in seguito all’abolizione, da parte della *House of Commons*, della prassi di richiedere il permesso della *House* prima di poter fare riferimento a questi dati. Nell’accertamento della compatibilità di atti di legislazione primaria con la Convenzione europea dei diritti dell’uomo, è possibile esaminare le affermazioni rese in Parlamento da ministri²⁸. È lecito far riferimento agli *Hansard* (i resoconti parlamentari) per dimostrare ciò che è stato detto e fatto in Parlamento, ma non per insinuare l’erroneità di tali procedimenti²⁹. Le dichiarazioni di ministri al Parlamento possono essere esaminate anche in sede di ricorsi di legittimità, al fine di chiarire la *policy* governativa³⁰.

Anche in presenza della forma qualificata del privilegio, l’indeterminatezza del termine comporta non pochi problemi nei casi “ambigui”, quale ad esempio quello del materiale “preparatorio” o “incidentale” rispetto ai procedimenti, come le bozze dei discorsi o delle presentazioni alle commissioni parlamentari, o del materiale raccolto per redigere tali bozze. La questione è sorta nel caso dell’arresto del *Member of Parliament* Damian Green, durante il quale la polizia ha fatto irruzione negli uffici del parlamentare presso Westminster ed ha sequestrato appunti ed altro materiale preparatorio. Tuttavia, il caso non è mai giunto dinanzi alle corti e, nonostante i costituzionalisti e lo stesso Parlamento siano del parere che il privilegio dovrebbe estendersi a casi del genere³¹, al riguardo non è dato individuare una posizione ufficiale proprio

²⁵ *Goffin v Donnelly* (1881) 6 QBD 307.

²⁶ HOUSE OF COMMONS LIBRARY, *Parliamentary privilege and qualified privilege, Standard Note* PC/02024, aggiornato da ultimo il 24 maggio 2011.

²⁷ *Pepper v. Hart* [1992] UKHL 3.

²⁸ *Wilson v First County Trust Ltd (No 2)* [2003] UKHL 40.

²⁹ *Prebble v Television New Zealand* [1995] 1 AC 321.

³⁰ *R v Secretary of State for the Home Department, ex parte Brind* [1991] AC 696.

³¹ Prof. A. BRADLEY, cit. in HOUSE OF COMMONS LIBRARY, *Parliamentary Privilege and qualified privilege, op. cit.*

“Le bozze e gli appunti precedono spesso i discorsi e le interrogazioni, ed i membri spesso hanno bisogno di assistenza e consulenza nella loro preparazione. Per necessaria estensione, l’immunità accordata ad un discorso o ad una interrogazione deve anche essere disponibile per le bozze e gli appunti preparatori, a patto che questi non circolino più ampiamente di quanto non sia ragionevole, affinché il membro possa ottenere assistenza e consulenza, ad esempio da parte di un assistente di ricerca. Sarebbe assurdo tutelare un discorso ma non il materiale preparatorio necessario. Lo stesso principio deve applicarsi alle bozze delle deposizioni di testimoni. Questo principio deve anche applicarsi alle bozze di

per l'assenza di precedenti giudiziari. Precedenti giudiziari che, invece, non mancano relativamente ad altri tipi di comunicazione, che saranno presi in esame nei paragrafi che seguono.

3.1.1. *La corrispondenza dei parlamentari*

La corrispondenza del parlamentare non rientra nell'ambito del privilegio parlamentare, ad eccezione delle comunicazioni strettamente collegate o preparatorie rispetto ai *proceedings in Parliament*.

Ciò risulta chiaramente dalle conclusioni tratte dal *Select Committee on Official Secrets* del Parlamento nel caso relativo al parlamentare Duncan Sandys nel 1939. Sandys aveva inviato al Ministro della guerra la bozza di una interrogazione parlamentare in cui evidenziava la mancanza di materiale bellico. La bozza conteneva cifre che, a parere del Ministero della guerra, egli avrebbe potuto ottenere solamente in seguito ad una violazione della normativa sul segreto di stato. L'*Attorney General* ha avuto un colloquio con Sandys, il quale ha successivamente affermato di essere stato minacciato di essere sottoposto ad un processo penale (in violazione del privilegio) per non aver rivelato la fonte delle informazioni.

La commissione parlamentare incaricata di trattare il suo caso ha affermato che:

“[...] il privilegio non è limitato alle parole affermate nel corso del dibattito o a parole espresse verbalmente, ma si estende a tutti i procedimenti in Parlamento. Se da una parte il termine “procedimenti in Parlamento” non è mai stato oggetto di interpretazione delle corti, esso si applica alla presentazione di una interrogazione ed all’avviso preventivo per scritto della stessa interrogazione, ed include tutto ciò che viene detto o fatto da un *Member* nell’esercizio delle sue funzioni in quanto *Member* in una commissione parlamentare di una delle *House*, nonché a tutto ciò che viene detto o fatto in una delle *House* nello svolgimento degli affari parlamentari. [...] le parole dette o i fatti posti in essere da un *Member* oltre le mura del Parlamento non saranno, in genere, tutelati. Tuttavia, è assai facile concepire casi che coinvolgono comunicazioni tra un *Member* ed un altro, o tra un *Member* ed un ministro, che sono così strettamente collegati ad una questione dinanzi la *House* o di prossima considerazione da parte sua, che anche se non si svolgono nella Camera o nella camera della commissione, costituiscono parte degli affari della *House*, come, ad esempio, là dove un *Member* invia ad un Ministro la bozza della interrogazione che sta considerando di fare, o la mostra ad un altro *Member* per consigli circa l’opportunità di fare l’interrogazione o la sua formulazione [...]”³².

Tuttavia, il Parlamento è giunto ad una conclusione assai diversa nella vicenda *Strauss and the London Electricity Board*³³. Il parlamentare in questione, Strauss, aveva inoltrato una lettera inviata da un cittadino del proprio collegio elettorale. La lettera conteneva forti critiche circa le modalità di concessione degli appalti per lo smaltimento di rifiuti metallici da parte del *Board*. Il ministro aveva notificato la lettera al *Board* affinché fornisse spiegazioni, ed il *Board* aveva minacciato di denunciare Strauss per diffamazione. Il parlamentare aveva invocato la tutela del privilegio. La commissione parlamentare sul

discorsi, interrogazioni e simili che non vengono poi utilizzati”: JOINT COMMITTEE ON PARLIAMENTARY PRIVILEGE, *Report, op. cit.*, par. 113.

³² *Report from the Select Committee on the Official Secrets Act*, HC 146 (1938-39), in BARNETT, *op. cit.*, 456-457.

³³ Una analisi dettagliata della vicenda è disponibile in DE SMITH, *op. cit.*

privilegio (*Committee of Privileges*) aveva concluso che la lettera costituiva un *proceedings in Parliament* e pertanto il *Board*, denunciando Strauss, avrebbe violato il privilegio. La commissione aveva dunque proposto di rinviare una questione al *Privy Council*³⁴ concernente l'applicabilità del *Parliamentary Privilege Act 1770*, secondo cui il fatto stesso di dare impulso ad un'azione legale nei confronti di un parlamentare costituisce una violazione del privilegio. Il *Privy Council* ha stabilito che l'*Act* in questione si applica solamente alle azioni legali intentate contro un parlamentare in quanto cittadino, e non in base al proprio comportamento in quanto membro del Parlamento. Il Parlamento, però, ha respinto le conclusioni della commissione in un dibattito parlamentare³⁵. In assenza di interventi di chiarimento, è possibile prevedere solo che ogni caso verrà trattato in maniera altamente individuale, e che l'esito dipenderà non solo dalle circostanze della fattispecie ma anche dall'assetto politico e sociale delle istituzioni e dal momento³⁶.

In ogni caso, là dove si ritiene sussistere, il privilegio non è limitato solamente al parlamentare stesso, ma si estende anche al proprio personale, che riceve, in suo nome, comunicazioni dai membri del suo collegio elettorale³⁷.

3.1.2. I resoconti dei procedimenti in Parlamento

Le affermazioni rese nel corso di procedimenti sono protette col privilegio assoluto. Tuttavia, la loro ripetizione in altre sedi non vi rientra; i resoconti dei procedimenti possono, al massimo, essere coperti dal privilegio qualificato e addirittura non essere tutelati affatto.

Nel caso *Stockdale v Hansard*³⁸, del 1839, un ispettore carcerario aveva inviato una relazione scritta al ministro competente asserendo che alcune pubblicazioni "inopportune" venivano fatte circolare in una delle carceri inglesi. La relazione era stata pubblicata dalla casa editrice Hansard, su disposizione della *House of Commons*. Il ricorrente Stockdale era l'editore del libro ritenuto "inopportuno" ed aveva intentato un'azione contro Hansard in quanto editrice della relazione asseritamente diffamatoria. Hansard aveva affermato di beneficiare del privilegio parlamentare assoluto in quanto aveva pubblicato la relazione solo su ordine della *House of Commons*. La *Court of Queen's Bench* aveva stabilito che la pubblicazione di Hansard non rientrava tra le attività coperte dal privilegio ed aveva assegnato a Stockdale un risarcimento economico.

³⁴ Organo formale di consiglieri del sovrano del Regno Unito, è composto principalmente di politici con grande anzianità che sono o sono stati parlamentari della *House of Commons* o della *House of Lords*. Svolge numerose funzioni, tra cui la consulenza al sovrano circa l'esercizio della prerogativa regia, l'emissione delle misure dell'esecutivo degli *Orders in Council*, ed altre funzioni giudiziali (si v. anche nota 45, *infra*).

³⁵ Il *London Electricity Board* ha successivamente ritirato l'azione; una commissione d'inchiesta parlamentare ha poi scagionato il *Board* da ogni responsabilità.

³⁶ Per ulteriori sentenze in questo ambito, si vv. anche le note 19 e 22, *supra*.

³⁷ HOUSE OF COMMONS LIBRARY, *Parliamentary Privilege and qualified privilege*, *op. cit.*, 15.

³⁸ (1839) 9 Ad & E 1.

Lo sceriffo competente era stato incaricato della riscossione delle risorse necessarie al risarcimento dai beni di proprietà di Hansard. La *House of Commons* aveva emesso una risoluzione per trattenere lo sceriffo per violazione del privilegio parlamentare e oltraggio al parlamento. Lo sceriffo si era rivolto ad un giudice per verificare la validità della sua detenzione.

Il Parlamento aveva allora emesso un certificato in cui si dichiarava che lo sceriffo si era reso colpevole dell'oltraggio e della violazione dei privilegi della *House of Commons*. La corte adita aveva ommesso di esaminare la legalità della detenzione dello sceriffo, ribadendo che, poiché il mandato della *House* non recava i fatti che giustificavano la detenzione, non era competenza delle corti indagare su questioni che spettavano propriamente al Parlamento. Di conseguenza, la corte aveva riconosciuto la giurisdizione in capo alla *House of Commons*.

Si tratta di una vicenda che evidenzia la tradizionale esitazione delle corti ad affrontare questioni di privilegio parlamentare; la situazione è stata poi chiarita dallo stesso Parlamento, che ha emesso il *Parliamentary Papers Act 1840*, secondo cui tutti i documenti pubblicati su espressa ordinanza del Parlamento godono del privilegio assoluto.

Come si è visto (*supra*, par. 3.1), il riferimento in sede di giudizio alle trascrizioni³⁹ dei dibattiti in Parlamento ed altri procedimenti, se volto ad agevolare l'interpretazione legislativa, non costituisce una "messa in questione" dei procedimenti in Parlamento, bensì, in certe circostanze, semplicemente un tentativo di chiarire le intenzioni del legislatore, ed in quanto tale è ammesso⁴⁰. Tuttavia, nel caso *Wilson v First County Trust*, del 2003⁴¹, la *House of Lords*⁴² ha ribadito che "è un principio costituzionale fondamentale che la volontà del Parlamento sia espressa nel linguaggio da esso utilizzato nelle sue leggi. La proporzionalità della legislazione deve essere giudicata su quella base. Le corti devono avere il dovuto riguardo per la legislazione come espressione della volontà del Parlamento. La proporzionalità di una misura legislativa non è da valutarsi secondo la qualità delle ragioni avanzate in suo sostegno nel corso dei dibattiti parlamentari, né secondo le mentalità soggettive di singoli ministri o altri membri".

In *Buchanan v Jennings*, del 2004, il *Judicial Committee* del *Privy Council*⁴³ ha interpretato l'art. 9 del *Bill of Rights 1689* con riguardo al Parlamento neozelandese. Il parlamentare si era espresso in maniera diffamatoria nel corso di un dibattito in Parlamento, potendo quindi godere del privilegio assoluto. Successivamente, al di fuori del Parlamento, lo stesso parlamentare aveva rilasciato un'intervista in cui dichiarava "di mantenere le posizioni adottate in Parlamento". Il destinatario delle espressioni diffamatorie lo aveva denunciato e si era visto dar ragione dalla corte: ciò perché nell'ordinamento di *common law* ciascuna ripetizione di una diffamazione costituisce una *nuova* diffamazione.

³⁹ Sovente indicati con il nome della casa editrice ufficialmente incaricata dal Parlamento, ovvero *Hansard*.

⁴⁰ *Pepper v Hart* [1992] UKHL 3.

⁴¹ [2003] UKHL 40.

⁴² All'epoca, la massima autorità giudiziaria britannica.

⁴³ La massima autorità giudiziaria per i territori delle *ex-colonie* britanniche che abbiano scelto di continuare a riconoscere la sua giurisdizione.

3.1.3. L'irrelevanza del luogo in cui le opinioni sono espresse

Il privilegio non è legato al luogo parlamentare. Nel caso *Rivlin v Bilainkin*⁴⁴, del 1953, il ricorrente in un'azione per diffamazione aveva ottenuto una ingiunzione giudiziaria temporanea per impedire alla controparte di ripetere l'asserita diffamazione. Nonostante l'ingiunzione, quelle affermazioni erano state ribadite per scritto in alcune lettere che erano state portate alla *House of Commons*. L'autore aveva consegnato una di queste ad un commesso affinché giungessero ad un parlamentare ed aveva spedito le altre dall'ufficio postale della *House*. Nell'azione giudiziaria volta a sanzionare le azioni poste in violazione dell'ingiunzione, la corte del *Queen's Bench* ha affermato che

“non sussiste alcuna questione di privilegio, per una serie di motivi, ed in particolare [si fa] affidamento sul fatto che la pubblicazione non era collegata in alcun modo ai procedimenti in quella *House*.”

“[...] d'altra parte, una semplice conversazione nella *House* non può essere ritenuta un procedimento in Parlamento, ed un *Member* che rivelasse informazioni nel corso di una tale conversazione non sarebbe [...] tutelato dal privilegio [...]”.

La natura non-localizzata del privilegio è evidente anche nella sopra ricordata vicenda *Duncan Sandys*, del 1938, in cui la commissione parlamentare incaricata di trattare la vicenda ha sostenuto che:

“una conversazione casuale nella *House* non può dirsi un procedimento in Parlamento, ed un membro che rivelasse informazioni nel corso di una tale conversazione non sarebbe tutelato dal privilegio...”

“[...] la *House* disporrebbe dei poteri necessari per tutelare [il membro in questione] non garantendo il permesso per la concessione delle prove”.

3.2. I rimedi per gli individui soggetti a diffamazione

Là dove le corti stabiliscono che una determinata questione rientra nell'ambito di applicazione del privilegio, si rimette al Parlamento il potere di decidere sul caso. In concreto, le misure di tutela a favore di coloro che, al di fuori del Parlamento, sentono di aver subito una diffamazione, sono ben poco incisive.

Nella relazione della commissione parlamentare sul privilegio del 1986-87, si è ribadito che “[i parlamentari] dovrebbero usare la loro libertà di espressione [...] con la massima cura, soprattutto se imputiamo intenzioni o comportamenti disonorevoli ad individui al di fuori del Parlamento, che non hanno alcun diritto di replica”. La commissione ha riconosciuto l'assenza di “una netta linea divisoria tra affermazioni che costituiscono un esercizio legittimo della libertà di espressione, da una parte, e quelle che costituiscono un abuso, dall'altra”, ed ha chiamato i parlamentari ad esercitare un *self-restraint*.

Questo invito non ha sempre avuto gli esiti auspicati. Si pensi, ad esempio, alla divulgazione dell'identità del doppio agente segreto Kim Philby nel 1955; più di recente, nel contesto del diritto della diffamazione, si ha la vicenda delle cc.dd. *super-injunction*, ingiunzioni giudiziali, che vietano non solo la

⁴⁴ [1953] 1 QB 485.

pubblicazione di determinate informazioni, ma anche la divulgazione dell'esistenza della stessa misura (un caso tra i più noti ha coinvolto il calciatore Ryan Giggs)⁴⁵.

Gli individui possono tentare di confutare le affermazioni dei parlamentari, inviare una petizione al Parlamento, o tentare di convincere un parlamentare a ritirare l'affermazione in questione. Strumenti, dunque, che non sembrano essere in grado di portare a provvedimenti riparatori soddisfacenti, soprattutto in confronto a quelli disponibili in base al diritto comune. La commissione bicamerale sul privilegio parlamentare che ha curato la relazione del 1999 non ha ritenuto opportuno istituire un "diritto di replica" individuale (*right to reply*) simile a quello introdotto nell'ordinamento australiano⁴⁶.

Per quanto riguarda le corti, se, nel contesto di un'azione giudiziaria intentata da un parlamentare contro membri del pubblico per asserita diffamazione, la parte convenuta deve addurre in giudizio prove relative al comportamento del parlamentare nel corso di procedimenti in Parlamento, la parte convenuta può chiedere la sospensione dell'azione. Ciò perché la produzione delle prove in sede giudiziale sarebbe impossibile, alla luce del divieto posto dal privilegio parlamentare; e sarebbe ingiusto privare il convenuto di elementi a propria difesa⁴⁷.

Tuttavia, in seguito all'emanazione del *Defamation Act 1996*, un parlamentare può autonomamente sospendere l'efficacia del privilegio se il suo comportamento è stato messo in dubbio nel contesto di un'azione giudiziaria per diffamazione. La *Section 13* prevede che un individuo possa sospendere, ai fini di azioni giudiziarie in cui il suo comportamento relativo a procedimenti in Parlamento viene messo in questione, la tutela di qualsiasi legge o regola di diritto che impedisca alle corti di conoscere dell'attività del Parlamento. Un parlamentare può quindi intentare un'azione di diffamazione per difendere i propri atti, a patto che sospenda la tutela approntata nei suoi confronti dall'articolo 9 e permetta, dunque, alla difesa di addurre in giudizio prove che sarebbero normalmente escluse proprio a causa del privilegio⁴⁸. La commissione bicamerale del 1997 ha espresso forti critiche nei confronti della legge, poiché essa dà luogo ad una situazione di forte squilibrio tra i parlamentari, che possono sospendere l'operatività dell'art. 9 nei propri confronti, ed altre figure, le quali non sono messe nella condizione di chiedere una tale sospensione,

⁴⁵ La rivelazione era stata fatta dal parlamentare John Hemming del Partito Liberaldemocratico; Giggs aveva ottenuto una *super-injunction* in base all'art. 8 CEDU contro la pubblicazione, da parte del giornale scandalistico *The Sun*, di dettagli relativi alla sua presunta relazione extraconiugale (Caso *CTB v News Group Newspapers Ltd & Anor* [2011] EWHC 1232 QB).

⁴⁶ Il diritto di replica è stato tuttavia considerato inutile in quanto incapace di dimostrare la veridicità o meno di un'affermazione e non si sarebbe prevista alcuna forma di riparazione pecuniaria; anche la pubblicazione sui resoconti parlamentari *Hansard* della ritrattazione delle affermazioni non avrebbe goduto della stessa diffusione della notizia riportata dalla stampa.

⁴⁷ *Allason v Haines*, (1995) *The Times*, 17 febbraio.

⁴⁸ La legge è stata adottata in seguito alle sentenze sui casi *Hamilton v Hencke* e *Greer v Hencke* (1995), non riportate nelle *law reports*, in cui (paradossalmente) ad un parlamentare era impedito di intentare azioni giudiziarie per diffamazione proprio a causa del privilegio, che avrebbe leso la possibilità delle parti convenute di difendersi.

con il che si impedisce a giornalisti e membri del pubblico di difendere la veridicità delle proprie affermazioni.

La tutela approntata dal privilegio parlamentare è stata anche oggetto dello scrutinio della Corte EDU nel caso *A c. Regno Unito*⁴⁹, del 2002. La ricorrente asseriva che alcuni commenti diffamatori fatti nei confronti suoi e dei suoi figli nel corso di un dibattito sulla *policy* delle case, riportate in giornali nazionali e locali, fossero lesivi degli artt. 6, 8 e 13 CEDU in quanto ad essa veniva preclusa ogni via di impugnazione. La Corte di Strasburgo ha confermato l'inutilità e la spiacevolezza dei commenti, ma ha ribadito che non era stata commessa alcuna violazione della Convenzione. Il privilegio era necessario al fine di tutelare la libertà di espressione in Parlamento; inoltre, le norme vigenti nel Regno Unito erano molto più restrittive, in termini di tutela dei parlamentari, rispetto a quelle di altri ordinamenti.

3.3. Libertà di espressione e giurisdizione penale

Il privilegio parlamentare non è mai stato esteso ad attività penalmente rilevanti commesse dai membri del Parlamento⁵⁰. Si argomenta che sarebbe improprio permettere ai deputati o ai *peers* accusati di reati gravi di invocare il privilegio parlamentare per evitare la giurisdizione penale, là dove questi reati non fossero collegati agli elementi principali della libertà di espressione e di dibattito tutelati dal privilegio. Le proposte di disapplicazione del privilegio nei casi di corruzione o tangenti, avanzate già nella relazione della commissione bicamerale del 1997, sono state riprese ed ampliate dal Governo conservatore attualmente in carica, il quale propone di disapplicare la tutela approntata dal privilegio nell'intero contesto penale ad eccezione di una serie di reati ben determinata⁵¹. Di fatto, in un caso in cui erano state mosse delle accuse nei confronti di parlamentari, il Parlamento ha recentemente ribadito la validità della regola c.d. *sub iudice*, affermando che la *House* ed i suoi *members* non interferiranno col processo giudiziale, evitando così il rischio di influire sull'equità del processo penale o di impedire che un tale processo abbia luogo⁵².

In teoria, esistono reati che potrebbero essere commessi nel corso di procedimenti in Parlamento. La prassi recente è nel senso di non impedire, in base al privilegio parlamentare, l'azione penale per reati commessi nel Parlamento, come ad esempio l'uso della violenza fisica, sull'assunto che il fatto che il reato sia avvenuto *durante* il procedimento non implica che sia anche avvenuto *nel* procedimento⁵³. Si sostiene che la disapplicazione del privilegio in situazioni simili non avrebbe un impatto eccessivo se fosse generalizzato (facendo salve alcune eccezioni), ed anzi eviterebbe le ipotesi in cui l'impossibilità di porre in questione i procedimenti in Parlamento rischia di impedire la stessa instaurazione di un'azione penale.

⁴⁹ Ric. N. 35373/97.

⁵⁰ *R v Chaytor (and others)* [2010] UKSC 52.

⁵¹ HM GOVERNMENT, *Parliamentary privilege*, *op. cit.*, 25-26.

⁵² *R v Chaytor*, *cit.*

⁵³ HM GOVERNMENT, *Parliamentary privilege*, *op. cit.*, 27.

Ciò potrebbe essere vero, ad esempio, in casi riguardanti i reati collegati alla compravendita di voti in Parlamento, oppure con riferimento a dichiarazioni false che inducano altri a fare un investimento⁵⁴, a casi di concorso in frode o di ricatto⁵⁵. Se queste situazioni potrebbero ritenersi improbabili, e comunque sufficienti prove atte a sostenere l'azione penale potrebbero essere ottenute senza dover tenere conto dei *proceedings in Parliament*, si ritiene necessario, in ogni caso, dare alle parti la *possibilità* di denunciare gli atti posti in essere potendo contare su un impianto probatorio completo.

⁵⁴ *Financial Services and Markets Act 2000, Section 397.*

⁵⁵ HM GOVERNMENT, *Parliamentary privilege, op. cit.*, 27-28.

RUSSIA

di Maria Theresia Rörig

1. La normativa sulla irresponsabilità ed inviolabilità dei membri del Consiglio della Federazione russa e dei deputati della Duma di Stato

Gli elementi fondamentali della disciplina dell'immunità parlamentare nell'ordinamento della Federazione russa sono enunciati all'art. 98 della Costituzione russa, che così recita:

“(1) I membri del Consiglio della Federazione ed i deputati della Duma di Stato godono dell'immunità per tutta la durata del loro mandato. Essi non possono essere fermati, arrestati, sottoposti a perquisizione, ad eccezione dei casi di fermo sul luogo del delitto, né essere sottoposti a ispezione personale, ad eccezione dei casi in cui ciò sia previsto dalla Legge federale per garantire la sicurezza di altre persone.

(2) La questione della privazione dell'immunità è decisa, su proposta del Procuratore generale della Federazione Russa, dalla rispettiva Camera dell'Assemblea federale”.

Ulteriori dettagli in materia di immunità parlamentare vengono specificati nell'art. 19 della legge federale dell'8 maggio 1994 e successive modifiche (l'ultima delle quali è del 2013) “*sullo status dei deputati del Consiglio federale e sullo status dei deputati della Duma di Stato*”¹, che recita quanto segue:

1. I membri del Consiglio federale e dei deputati della Duma di Stato godono dell'immunità per la durata del loro mandato.

2. Senza consenso dell'Assemblea federale della Federazione russa i membri del Consiglio federale e della Duma di Stato non:

- a) possono essere assoggettati a responsabilità penale o amministrativa da parte di un giudice;
- b) possono essere detenuti, arrestati, indagati (fatto salvo il caso di delitto in flagranza) o interrogati;
- c) devono subire ispezioni personali, salvo che ciò sia previsto da una legge federale al fine di garantire la sicurezza di altri.

3. L'immunità dei membri del Consiglio federale e dei deputati della Duma di Stato si estende alla perquisizione dei luoghi della residenza e dell'ufficio, ai mezzi di trasporto personali e di servizio, agli strumenti per la comunicazione, a documenti ad essi appartenenti ed ai loro bagagli.

(omissis)

6. I membri del Consiglio federale, i deputati della Duma di Stato non possono essere ritenuti responsabili, sul piano penale o amministrativo, per le opinioni o i voti espressi nelle rispettive Camere dell'Assemblea federale della Federazione russa e per altre azioni concernenti il loro status di membri del Consiglio federale e deputati della Duma di Stato, anche dopo la scadenza del loro mandato. Se, in connessione con tali azioni, un membro del Consiglio federale o un deputato della Duma di Stato commette un reato di ingiuria o di diffamazione o altre violazioni punibili secondo una legge federale, un procedimento penale, lo svolgimento di un'inchiesta,

¹ Il testo riportato è una traduzione dal russo operata per il tramite di una precedente traduzione in inglese effettuata con un traduttore automatico.

investigazioni preliminari o l'instaurazione di un procedimento per un illecito amministrativo ove si preveda una sanzione amministrativa imposta giudizialmente possono aver luogo solo nel caso della rimozione dell'immunità del membro del Consiglio federale o del deputato della Duma di Stato.

2. L'interpretazione da parte della giurisprudenza

Nella dottrina in materia disponibile in lingua inglese², peraltro piuttosto scarsa, si è notato come la già ampia immunità parlamentare di cui alla Costituzione è stata ulteriormente estesa per il tramite della citata Legge federale che, garantendo ai deputati i citati privilegi, nella prassi elimina le possibilità di adottare qualunque provvedimento nei loro confronti.

La disposizione della Legge relativa all'immunità parlamentare (inizialmente prevista nell'art. 18 della Legge federale, poi divenuto, a seguito delle modifiche intercorse, l'art. 19) è stata oggetto di qualche sentenza della Corte costituzionale russa, che la ha dichiarata, per l'essenziale, conforme alla Costituzione. Infatti, in una sentenza del 20 febbraio 1996³, la Corte si è pronunciata in merito alla conformità di alcune disposizioni della detta legge (nella versione all'epoca vigente) all'art. 98 della Costituzione. Al riguardo, si è ritenuto che il beneficio dell'inviolabilità dei membri del Consiglio federale e dei deputati della Duma durante il loro mandato

“sia uno dei principi elementari dello *status* di parlamentare, la garanzia giuridica più importante della sua attività. Per il suo contenuto, si tratta di una garanzia di livello più elevato rispetto alle garanzie costituzionali generali dell'inviolabilità dell'individuo. Non è un privilegio individuale, (ma) ha carattere di diritto pubblico, è chiamato a servire gli interessi pubblici, assicurando per legge una protezione più elevata alla personalità del parlamentare in ragione delle funzioni ufficiali che svolge e proteggendolo contro persecuzioni infondate, contribuendo ad una attività libera del parlamentare e quindi del Parlamento, alla autonomia di questo ed alla sua indipendenza”.

La Corte costituzionale, su questa base, ha riconosciuto, in particolare, come conformi a Costituzione le disposizioni della legge che indicano

“la necessità di ottenere il consenso della rispettiva Camera dell'Assemblea federale per il perseguimento penale o amministrativo del deputato per le vie giudiziali e per il suo interrogatorio in merito ad azioni commesse nell'ambito delle sue attività da deputato”,

nonché la disposizione della legge sulla presentazione da parte del Procuratore generale, alla rispettiva camera dell'Assemblea federale, della proposta volta ad ottenere tale consenso.

Si è sostenuto che

“una procedura speciale di persecuzione penale o amministrativa del deputato per le vie giudiziarie costituisce una caratteristica sostanziale dell'immunità parlamentare. L'immunità

² A. D. TOLYSBAEVA, *Relevant Issue of Immunity in the CIS*, in *Middle-East Journal of Scientific Research* 13 (Special issue of the Politics and Law) 2013, 81-85: [http://www.idosi.org/mejsr/mejsr13\(pl\)13/14.pdf](http://www.idosi.org/mejsr/mejsr13(pl)13/14.pdf).

³ V. <http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm>.

parlamentare presuppone per sua natura la protezione più completa del deputato durante l'esercizio della sua attività da deputato (nel corso dell'esercizio dei poteri e dei doveri del deputato)".

In merito all'insindacabilità di opinioni e voti espressi dai parlamentari di cui all'art. 19, comma 6 (all'epoca la disposizione era ancora contenuta nell'art. 18 della legge federale), la Corte ha osservato sinteticamente che

"[il deputato] non può essere oggetto di un procedimento penale e amministrativo per l'opinione espressa, per una posizione presa al momento del voto e per altri atti conformi allo status di deputato", aggiungendo inoltre che, "se nel corso di tali atti il deputato ha commesso delle infrazioni per cui la legislazione federale prevede una responsabilità, l'avvio dell'azione penale, l'inchiesta e l'istruttoria preparatoria, la procedura giudiziale preliminare per le contravvenzioni amministrative possono aver luogo solo nel caso della sua privazione dell'inviolabilità. Ciò viene confermato anche dal 9° capoverso del secondo titolo delle "disposizioni finali e transitorie" della Costituzione della Federazione russa, ai cui sensi il deputato non può essere ritenuto responsabile senza privazione dell'inviolabilità del deputato per atti (o omissioni) legati all'esercizio degli obblighi da deputato".

La Corte ha peraltro evidenziato come emerga dagli artt. 98 e dal 9° capoverso del secondo titolo della Costituzione

"che l'inviolabilità del parlamentare non implichi l'esonero da responsabilità per un'infrazione commessa, ivi comprese quelle penali o amministrative, se una tale infrazione non è stata commessa nell'esercizio dell'attività propria di deputato. Una comprensione estensiva dell'inviolabilità in casi simili condurrebbe ad un'alterazione di carattere giuridico pubblico dell'immunità parlamentare e alla sua trasformazione in un privilegio personale che significherebbe, da una parte, un'illecita violazione del principio costituzionale dell'uguaglianza di tutti davanti alla legge ed al giudice (art. 19, par. 1) e, dall'altra, una violazione dei diritti costituzionali delle vittime delle infrazioni e degli abusi del potere (art. 52)".

Tale conclusione della Corte ha però avuto *de facto* effetti limitati sulla responsabilità e perseguibilità dei parlamentari. La Corte ha infatti affermato che

"è per questo che, con il rispetto delle restrizioni previste dall'art. 98 della Costituzione della Federazione russa, la procedura giudiziaria in merito ad un parlamentare è ammissibile senza il consenso della rispettiva Camera dell'Assemblea federale nella fase dell'inchiesta e dell'istruttoria preparatoria o della procedura sulle contravvenzioni amministrative fino alla decisione sul trasferimento della vicenda al tribunale conformemente alle disposizioni del CP e del CPP della Federazione russa, del Codice della Federazione russa sulle contravvenzioni amministrative" (enfasi aggiunta).

Nel prosieguo dell'argomentazione, tuttavia, si è osservato che, "*al contempo, ciò non implica la perdita per il parlamentare della sua inviolabilità*". Una volta superata la fase preliminare, l'apertura del procedimento ed il trasferimento del fascicolo al giudice dipende comunque dall'assenso del Parlamento, e ciò anche nel caso in cui gli atti posti in essere dal parlamentare non risultino riconducibili all'esercizio del suo mandato.

In tal senso, la Corte ha quindi ritenuto che le disposizioni della legge (nella versione all'epoca vigente) non fossero conformi a Costituzione nella misura in cui impedivano, anche per gli atti non ricollegati all'esercizio del mandato, l'istruttoria e l'avvio di un procedimento.

A partire dall'avvio dell'azione penale o amministrativa per condotte non riconducibili all'esercizio del mandato parlamentare, è tuttavia necessaria “in ogni caso la richiesta del Procuratore generale ed il consenso della rispettiva Camera dell'Assemblea federale”. Le previsioni concernenti la detenzione, l'arresto, la perquisizione sono state, del pari, dichiarate conformi alle previsioni della Costituzione.

Da segnalare è la preoccupazione, ben presente nell'opinione pubblica russa, circa il fatto che le condizioni dell'inviolabilità dei deputati russi – di cui alla Costituzione e della Legge federale – possano divenire sempre più una protezione per criminali e soggetti che arrivino al potere attraverso la corruzione o per la mera designazione da parte dei capi dell'esecutivo⁴. Le condizioni e le problematiche legate alla corruzione presenti anche nel Parlamento russo sono state oggetto di varie relazioni del “Group of States against Corruption (GRECO)”⁵ che cita tra l'altro una più recente decisione della Corte costituzionale del 19 maggio 2009, relativa alla natura legale dell'immunità parlamentare, secondo cui:

“l'immunità non può essere considerata come privilegio personale del deputato esonerandolo da responsabilità per illeciti penali ed amministrativi ... , l'immunità parlamentare implica una tutela adeguata del deputato nell'esercizio di vere e proprie attività parlamentari da parte sua (attuazione di diritti parlamentari, adempimento di doveri parlamentari), che conduce alla regola generalmente accettata nello stato di diritto secondo cui il deputato non è responsabile per gli atti del suo mandato, anche dopo la scadenza dei suoi poteri. In ogni caso, il deputato non può essere ritenuto responsabile penalmente o in via amministrativa per opinioni espresse in un discorso nel Parlamento o una posizione espressa nell'ambito di una votazione, dell'elaborazione o della consegna di documenti d'azione, di contatti necessari con autorità di Stato e funzionari dello stesso, nonché di altre azioni che derivano dallo status di deputato. Allo stesso tempo, in virtù del principio generale del divieto di abuso del diritto di immunità, esso non può giustificare l'esonero per ingiuria, calunnia o altre contravvenzioni al diritto federale che siano incompatibili con la missione dell'istituzione e lo *status* di deputato”.

Nella sua relazione del 2010, GRECO prende atto del fatto che la Corte costituzionale ha descritto il contenuto e la base fondamentale dell'immunità, ma lamenta ancora la carenza di criteri per la decisione del Parlamento sulla rimozione dell'immunità che garantiscano che il Parlamento adotti le dette decisioni senza considerazioni politiche (come sembra invece ad oggi accadere nella prassi) e unicamente basandosi sul merito della questione.

I principi enunciati nella sentenza del 2009 ripetono in parte quanto già stabilito in una precedente sentenza del 12 aprile 2002⁶, relativa però all'immunità “dei membri dei parlamenti dei componenti della

⁴ Cfr. A.D. TOLYSBAEVA, *op. cit.*

⁵ Cfr., per il riferimento, nota 14 in A.D. TOLYSBAEVA, *op. cit.*, p. 85: “Evaluation Report of Russian Federation. Adopted by GRECO at its Plenary Meeting. Strasbourg, December 2009, art., pp: 344.” Cfr. anche il successivo report: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2\(2010\)2_RussianFederation_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2(2010)2_RussianFederation_EN.pdf); [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2\(2010\)2_Add_RussianFederation_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2(2010)2_Add_RussianFederation_EN.pdf).

⁶ Cfr. <http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm>.

Il riassunto in lingua francese della decisione recita quanto segue: “La Constitution consacre l'inviolabilité (l'immunité parlementaire) des membres de l'Assemblée fédérale ainsi que l'inviolabilité du Président fédéral et des juges. Par contre, l'inviolabilité des députés des parlements des sujets de la Fédération n'est pas prévue expressément dans la Constitution, ce qui ne signifie pas cependant l'impossibilité de l'établissement par la loi de garanties personnelles du député, résultant

Federazione russa”. In tal caso, l’inviolabilità si estende solo alle attività direttamente legate all’esercizio del mandato ed il rispettivo parlamento non può comunque validamente disconoscere l’azione in giudizio contro il deputato, in quanto la Costituzione non consente tale disconoscimento. Il potere giudiziario rimane, quindi, competente a decidere.

Con particolare riferimento alla libertà di parola ed all’insindacabilità delle opinioni e voti espressi, da uno studio comparato, per quanto datato, vale a dire da relazione di Robert Myttenaere⁷ predisposta nel 1998 in base ad un sondaggio cui la Federazione russa ha partecipato, emerge quanto segue.

Il principio dell’insindacabilità viene sancito espressamente solo dalla citata legge federale e non invece dalla norma costituzionale (art. 98 della Costituzione russa). Si applica, secondo il sondaggio di Myttenaere, ad opinioni o domande espresse sia oralmente che per iscritto, ad interventi, voti, attività di

de son statut. Ayant consacré dans la loi contestée le principe de l’inviolabilité des députés des parlements des sujets de la Fédération, le législateur n’a pas transgressé les prescriptions de la Constitution.

La Cour a également constaté que l’immunité parlementaire suppose une protection nécessaire du député lorsqu’il exerce son activité proprement dite (l’exercice des droits de député, l’exécution des devoirs de député). Tout député est dispensé de responsabilité pour les actes effectués dans l’exercice de son mandat, y compris pour une opinion émise, pour des allocutions dans le parlement et pour la position prise au cours du vote, pour l’élaboration des documents d’initiative, pour les contacts indispensables avec les organes d’État et les fonctionnaires publics, ainsi que pour d’autres actes requis par le statut de député. En l’occurrence, l’inviolabilité ne peut pas être un fondement pour dispenser un député de responsabilité pour les délits pénaux et administratifs incompatibles avec son statut...

Selon la Constitution, la justice est administrée seulement par les tribunaux. Seul un tribunal est compétent pour connaître les affaires liées à l’application des mesures de poursuite pénale et administrative, d’ailleurs sur la base du principe d’égalité de tout un chacun devant la loi et le tribunal. L’introduction par une loi de la condition imposant l’accord du parlement du sujet de la Fédération pour entamer des poursuites contre un député, appliquer contre celui-ci une arrestation ou d’autres mesures de coercition procédurales signifierait l’exclusion des prérogatives judiciaires et l’attribution au parlement de fonctions judiciaires, ce qui est inadmissible d’après l’esprit de la Constitution.

En l’occurrence, le législateur ne peut que prévoir un caractère plus complexe des procédures en cause, par exemple la participation du procureur de niveau supérieur à la prise des décisions et l’obligation d’avoir l’accord du tribunal pour accomplir les actes procéduraux respectifs. Le législateur pourrait aussi prévoir le droit du parlement du sujet de la Fédération de prendre une décision sur son désaccord avec l’introduction de poursuites pénales ou administratives contre le député s’il existe des faits confirmant que les poursuites contre le député ont été entamées pour l’empêcher d’exercer des attributions et influencer son activité. Cependant, la décision du parlement relative à cette question ne peut pas avoir de valeur préjudicielle excluant un contrôle judiciaire.

Les dispositions de la loi contestée interdisent les poursuites pénales et administratives contre le député, la mise en œuvre des mesures de procédure pénale et administrative et le transfert de l’affaire au tribunal sans accord du parlement du sujet de la Fédération auquel on attribue ainsi des pouvoirs discrétionnaires illimités en violation de la Constitution. La participation du parlement du sujet de la Fédération à la procédure de privation du député de l’inviolabilité n’est possible que pour les actes qu’il a commis dans le cadre de l’exercice des pouvoirs de député. L’octroi du droit d’engager des poursuites pénales ou administratives au parlement, qui n’est pas un organe de poursuites pénales ni un organe judiciaire, est incompatible avec les objectifs de l’institution de l’immunité parlementaire. Cela est d’autant plus inadmissible lorsqu’il s’agit pratiquement de la nécessité d’obtenir un accord pour le transfert de l’affaire au tribunal, soit de permettre au tribunal d’examiner l’affaire.”

⁷ V. <http://www.asgp.info/Resources/Data/Documents/UJJICUIPKRGKNWTBNCAMSZFAGOKNXL.pdf>.

gruppi parlamentari ed anche alla partecipazione a dibattiti nella televisione o alla radio nonché ad interviste e riunioni politiche. La tutela si applica in tutte le circostanze, non solo alle azioni poste in essere durante le sedute parlamentari e quelle delle commissioni.

La tutela, indiscutibilmente molto ampia, termina con la fine del mandato, ma permane, ovviamente, con riferimento all'insindacabilità delle espressioni rese durante lo stesso.

Si segnala, infine, che l'anno scorso è stato presentato alla Duma un progetto di legge che amplia le possibilità di svolgere inchieste parlamentari⁸. Secondo le modifiche proposte dai senatori, al termine dei lavori della commissione di inchiesta, questa potrebbe tra l'altro proporre di privare il membro del Consiglio della Federazione o il deputato della Duma di Stato dell'immunità parlamentare. L'innovazione sarebbe certamente rilevante, poiché, come si è visto, attualmente per arrivare a tanto è necessario che il Procuratore generale abbia presentato la relativa proposta alla camera.

⁸ A. DI GREGORIO, *Le inchieste parlamentari in Russia*, pubblicato il 25 marzo 2013: <http://users2.unimi.it/dirpubest/europa/?s=inchieste>.

SPAGNA

di Carmen Guerrero Picó

1. Introduzione

Nel titolo III della Costituzione spagnola del 1978, dedicato al potere legislativo, si sancisce l'*inviolabilidad* del Parlamento (*Cortes Generales*)¹ e dei deputati e senatori.

Articolo 66

“[*omissis*]

3. Le *Cortes Generales* sono inviolabili”.

Articolo 71

“1. I deputati ed i senatori godranno dell'inviolabilità per le opinioni manifestate nell'esercizio delle loro funzioni.

2. Durante il periodo del loro mandato, i deputati ed i senatori godranno altresì dell'immunità e potranno essere arrestati soltanto in caso di flagranza di reato. Non potranno essere incriminati né processati senza previa autorizzazione delle rispettive Camere.

3. Nei processi contro deputati e senatori sarà competente la *sala* penale del Tribunale supremo.

[*omissis*]”.

Com'è noto, l'inviolabilità dei parlamentari spagnoli corrisponde in Italia all'insindacabilità, termine che si utilizzerà da questo momento per una maggior chiarezza espositiva.

Il dibattito sull'opportunità di aggiornare le prerogative parlamentari, limitarne la portata o perfino abrogarle non è certamente nuovo e molto spesso si ravviva in concomitanza con la scoperta di nuovi casi di corruzione politica o di sviamento di potere. Recentemente, nel mese di maggio 2013, il gruppo parlamentare *Unión Progreso y Democracia* ha presentato una *propuesta no de ley* affinché la Camera

¹ Il riferimento costituzionale all'inviolabilità delle *Cortes Generales* non trova molti riscontri a livello di diritto comparato. Solitamente viene citato l'art. 34 della Costituzione della Danimarca del 1953, secondo cui “colui che attentati alla sicurezza [del Parlamento] o alla sua libertà o esegua qualsiasi ordine a tale scopo, sarà reo di alto tradimento”. Tuttavia, in Spagna non è la Costituzione ma il codice penale a stabilire i reati in cui incorre chi attenta all'inviolabilità delle *Cortes Generales*. Cfr. J. GARCÍA GONZÁLEZ, *La tutela penal de las asambleas legislativas*, in *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, n. 16, 2005, 22 ss.

La dottrina nutre dubbi riguardo al significato e perfino all'utilità di questa norma. Per alcuni autori sarebbe una semplice e innecessaria reiterazione di quanto già disposto dagli artt. 71, comma 1, Cost. (insindacabilità dei parlamentari) e 72, comma 3, Cost. (poteri amministrativi e di polizia dei presidenti delle Camere). Il Tribunale costituzionale, nell'ATC 147/1982, del 22 aprile, la ritiene una “condizione necessaria” per “assicurare la piena indipendenza degli uni e degli altri” (deputati e senatori), quindi, una sorta di garanzia delle garanzie del Parlamento e della sua continuità di fronte agli altri poteri. Si veda E. LINDE PANIAGUA, *Artículo 66: Las Cortes Generales*, in O. ALZAGA Villaamil (Dir.), *Comentarios a la Constitución Española*, vol. VI, 115 ss. (consultato in versione elettronica).

discuta sull'abrogazione dei privilegi dell'insindacabilità, dell'immunità e del foro speciale per i politici e le altre cariche pubbliche.

Eccezion fatta per queste valutazioni, è certo che il Tribunale costituzionale interpreta molto restrittivamente le prerogative di cui godono deputati e senatori, vincolandole strettamente alla funzione parlamentare, onde evitare che si trasformino in salvacondotti – “*patente de corso*”, nelle sue parole – suscettibili di violare i diritti fondamentali di terzi. In questa logica, anche gli atti non aventi forza di legge delle Camere sono sottoposti al vaglio del massimo interprete costituzionale².

2. L'insindacabilità parlamentare

Il privilegio parlamentare dell'insindacabilità appare già nella prima Carta fondamentale spagnola, la Costituzione del 1812³, ma allora i confini tra insindacabilità e immunità si confondevano. Il *Tribunal de Cortes* era competente per determinare la portata dell'immunità e per giudicare le opinioni dei deputati. La piena e chiara demarcazione tra le prerogative avverrà con la Costituzione del 1837, e da quel momento l'insindacabilità subirà poche variazioni nei suoi tratti essenziali fino ad oggi (eccezion fatta del periodo della dittatura del generale Franco)⁴.

2.1. Natura giuridica ed effetti

Il Tribunale costituzionale ha dichiarato, nella STC 243/1988, del 19 dicembre, che l'insindacabilità

“è un privilegio⁵ di natura sostantiva che garantisce l'irresponsabilità giuridica dei parlamentari per le opinioni manifestate nell'esercizio delle loro funzioni” (FJ 3).

L'uso del termine “privilegio” è stato giudicato poco opportuno dalla dottrina, che propendeva per l'impiego del termine “prerogativa”. In realtà, il massimo interprete costituzionale non ha fatto altro che seguire la nomenclatura classica utilizzata dalla Costituzione, la quale, nell'art. 67, comma 3, stabilisce che “le riunioni di parlamentari svoltesi senza convocazione secondo i regolamenti non vincoleranno le Camere e [in esse i parlamentari] non potranno esercitare le loro funzioni né far valere i loro privilegi”.

² Secondo l'art. 42 della legge *orgánica* n. 2/1979, del 3 ottobre, sul Tribunale costituzionale, è possibile presentare un ricorso di *amparo* nei confronti di decisioni o atti non aventi forza di legge emanati dal Parlamento o dalle assemblee legislative autonome che violino diritti fondamentali, entro tre mesi dal momento in cui diventano definitivi.

³ Art. 128: “*los diputados serán inviolables por sus opiniones, y en ningún tiempo ni caso, ni por ninguna autoridad, podrán ser reconvencidos por ellas*”.

⁴ Una breve sintesi sull'insindacabilità nelle Costituzioni spagnole si trova in A. TORRES DEL MORAL, *Libertad de comunicación pública de los parlamentarios inviolabilidad y secreto*, in *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n. 28, 2012, 24 ss.

⁵ Il termine “privilegio” era già stato utilizzato nell'ATC 147/1982, del 22 aprile, FJ 4. L'ATC 1326/1988, del 19 novembre, ha definito l'insindacabilità come “un diritto riflesso di cui il parlamentare gode in quanto membro dell'istituzione”.

Inoltre, nella giurisprudenza costituzionale, i termini ‘privilegio’ e ‘prerogativa’ si adoperano indistintamente, senza attribuire ad essi alcuna differenziazione. Anzi, il Tribunale costituzionale è stato perentorio nell’affermare che i “privilegi” parlamentari non sono

“diritti personali, ma diritti riflessi di cui gode il parlamentare per la sua condizione di membro dell’assemblea legislativa e giustificati unicamente in quanto sono condizione del funzionamento libero ed efficace dell’istituzione” (STC 243/1988, del 19 dicembre, FJ 3).

L’insindacabilità è, quindi, una garanzia strettamente collegata all’*ius in officium*, che

“si orienta alla preservazione di un ambito qualificato di libertà nella critica e nella decisione senza il quale l’esercizio delle funzioni parlamentari potrebbe risultare mediatizzato e frustrato e, con ciò, [lo sarebbe anche] il processo di libera formazione della volontà dell’organo” (STC 51/1985, del 10 aprile, FJ 6).

La giurisprudenza costituzionale collega l’insindacabilità parlamentare al diritto di accesso alle cariche rappresentative di cui all’art. 23, comma 2, Cost.⁶, ma evita di pronunciarsi sulla natura giuridico-penale, limitandosi a constatare che tra i penalisti vi sono sostenitori della sua natura di causa di non punibilità e di esimente di antiggiuridicità (STC 51/1985, del 10 aprile, FJ 6)⁷.

L’insindacabilità parlamentare comporta l’esenzione di qualsiasi responsabilità, operando come un privilegio di fronte al tentativo di instaurare qualunque procedimento (STC 30/1997, del 24 febbraio, FJ 6). È un limite costituzionale assoluto alla giurisdizione. L’effetto impeditivo per l’apertura di qualsiasi processo o procedimento volto a far valere la responsabilità dei parlamentari per le opinioni manifestate nell’esercizio delle loro funzioni si verifica se concorrono tutte le circostanze che configurano la prerogativa; il relativo riconoscimento in sede giudiziaria deve avvenire solo dopo aver udito la controparte e previa invocazione del motivo legale dell’inammissibilità *in limine litis*, come richiesto dall’art. 9, comma 6, della legge *orgánica* sul Potere giudiziario (STC 30/1997, del 24 febbraio, FJ 7). In conclusione, se l’organo giudiziario instaura un processo consapevole del fatto che il caso rientra nella prerogativa dell’insindacabilità, viola non solo l’art. 23, comma 2, Cost. in relazione all’art. 71, comma 2, Cost., ma anche il diritto alla tutela giurisdizionale del parlamentare interessato (art. 24, comma 2, Cost.), poiché la prerogativa costituzionale di cui questi gode determina la mancanza assoluta di giurisdizione dell’organo dinanzi al quale si svolge il processo.

⁶ Le prerogative dell’immunità e dell’insindacabilità di cui all’art. 71, comma 2, Cost. incorporano e trovano la loro sistemazione naturale nel contenuto del diritto fondamentale di cui all’art. 23, comma 2, Cost. (STC 22/1997, dell’11 febbraio, FJ 2), che garantisce non solo l’accesso e la permanenza nella carica rappresentativa, ma anche i diritti e le prerogative proprie dello *status* della carica (SSTC 161/1988, del 20 settembre, FJ 6; 79/1989, del 4 maggio, FJ 2; 181/1989, del 3 novembre, FJ 4; 205/1990, del 13 dicembre, FJ 5; 22/1997, dell’11 febbraio, FJ 2; 30/1997, del 24 febbraio, FJ 4; 123/2001, del 4 giugno, FJ 3).

⁷ La maggior parte della dottrina penale la ritiene una causa di giustificazione e così anche il Tribunale supremo, secondo cui l’antigiuridicità dell’azione viene meno in caso di esercizio di un diritto o di una carica (per tutte, sentenza del 22 maggio 1981). Cfr. F. FERNÁNDEZ SEGADO, *La doctrina constitucional sobre las prerrogativas parlamentarias en España*, in *Foro, Nueva Época*, n. 14, 2011, 32 ss. Una rassegna dettagliata delle diverse posizioni dottrinali riguardo alla natura penale o processuale dell’insindacabilità è quella di A. TORRES DEL MORAL, *Libertad de comunicación pública de los parlamentarios inviolabilidad y secreto*, cit., 29-30.

Il Tribunale costituzionale esclude che il dovere di prestare giuramento o promessa di rispetto alla Costituzione limiti l'insindacabilità, poiché l'impegno richiesto dai parlamentari non è altro che quello di accettare le regole del gioco politico e l'ordine giuridico esistente e di non tentare la sua trasformazione per mezzi illegali:

“la fedeltà [...] non implica un divieto di rappresentare o di perseguire ideali politici diversi di quelli che incarnano la Costituzione [e gli Statuti di autonomia], purché si rispettino quelle regole del gioco, e non presuppone, pertanto, una rinuncia alle libertà individuali sancite dalla Costituzione, né alla libera critica dell'ordinamento giuridico esistente, né degli atti politici che si realizzino.

[*omissis*]

Conviene ricordare che la libertà di espressione è protetta dalla prerogativa dell'insindacabilità per i voti e le opinioni che i membri del Parlamento esprimano nell'esercizio del loro incarico, libertà che ovviamente non viene limitata dal dovere di prestare giuramento o promessa” (STC 122/1983, del 16 dicembre, FJ 5).

2.2. Profili soggettivi

L'art. 71, comma 1, Cost. prevede l'insindacabilità dei deputati e senatori delle *Cortes Generales*. Pur trattandosi di una prerogativa inerente all'esercizio della generica funzione parlamentare, la Costituzione non la estende ai membri delle assemblee legislative delle Comunità autonome. Lo hanno fatto, però, gli Statuti di autonomia, con decisione che ha ricevuto presto l'avallo del Tribunale costituzionale. Nella STC 36/1981, del 12 novembre, con cui si giudicava il ricorso in via principale presentato nei confronti della legge dei Paesi baschi sul riconoscimento dell'insindacabilità e dell'immunità ai membri del Parlamento basco, ha dichiarato che:

“la Costituzione conserva il silenzio [...] sull'insindacabilità e sull'immunità dei membri delle assemblee legislative delle Comunità autonome. In mancanza di una tale disciplina sono stati gli Statuti, in quanto ‘norma istituzionale básica’ della Comunità autonoma – art. 147, comma 1, della Costituzione –, il luogo adeguato per regolamentare lo *status* dei parlamentari in quanto riferito alla loro insindacabilità ed immunità” (FJ 4).

Particolarmente controverso sul piano dottrinale è il fatto che l'insindacabilità sia stata estesa attraverso leggi *orgánicas* ai giudici costituzionali, all'*ombudsman* ed ai suoi assistenti (*adjuntos*), snaturando con ciò l'istituto, non essendo tali beneficiari rappresentanti popolari né avendo essi la funzione di critica e contestazione politica che è propria dei parlamentari⁸.

È altresì da segnalare che, se da una parte si sono avuti tentativi di ridimensionare o perfino abrogare la prerogativa parlamentare, dall'altra alcuni autori hanno propugnato una estensione ad altri soggetti, ad

⁸ In questo senso, v. SANTAOLALLA LÓPEZ in E. GARCÍA LÓPEZ – J. F. LÓPEZ AGUILAR – F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Encuesta sobre determinados status privilegiados por la Constitución*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 5, 2000, 19-20, e A. TORRES DEL MORAL, *Libertad de comunicación pública de los parlamentarios inviolabilidad y secreto*, cit., 42-43.

esempio a coloro che lavorano per i gruppi parlamentari, ai membri del Governo nazionale o dei consigli di governo delle Comunità autonome⁹.

2.3. Profili contenutistici

2.3.1. Opinioni e voti

L'art. 71, comma 2, Cost. protegge le "opinioni" dei parlamentari¹⁰, ma nulla dice riguardo ai voti; solo il regolamento di una delle Camere vi fa accenno.

Articolo 10 del regolamento della Camera¹¹

"I deputati godranno dell'insindacabilità, anche dopo aver cessato il loro mandato, per le opinioni manifestate nell'esercizio delle loro funzioni".

Articolo 21 del regolamento del Senato¹²

"I senatori godranno, anche dopo aver cessato il loro mandato, dell'insindacabilità per le opinioni manifestate in atti parlamentari e per i voti emessi nell'esercizio della loro carica".

Il Tribunale costituzionale ha fornito un'interpretazione integrativa del testo costituzionale, chiarendo che la prerogativa copre anche i voti emessi dai parlamentari nell'esercizio della loro carica (per tutte, la STC 36/1981, del 12 novembre). La protezione costituzionale raggiunge così ognuno degli atti di votazione individualmente emessi che integrano l'atto di volontà delle Camere. Tuttavia, non dovrebbe proteggere gli atti di votazione con cui i parlamentari si fanno *motu proprio* latori della volontà di colleghi in loro assenza¹³.

⁹ Al riguardo, v. J. L. PAÑARANDA RAMOS, *Artículo 71: La dimensión actual de las prerrogativas parlamentarias*, in O. ALZAGA VILLAAMIL (Dir.), *Comentarios a la Constitución Española*, vol. VI, 344-346, e A. TORRES DEL MORAL, *Libertad de comunicación pública de los parlamentarios inviolabilidad y secreto*, cit., 43-44.

¹⁰ In sede di dibattito costituente, si è soppresso un ulteriore paragrafo secondo cui, oltre alla tutela dell'insindacabilità per le opinioni espresse, deputati e senatori avrebbero goduto dell'insindacabilità "per gli atti realizzati nell'esercizio delle loro funzioni, conformemente a quanto disposto da una legge *orgánica*". Sull'evoluzione della norma fino alla sua redazione definitiva, si veda J. M. ALEGRE ÁVILA, *La inviolabilidad y la inmunidad parlamentarias: precisiones conceptuales y examen de la tramitación constitucional del artículo 71*, in *Anuario de la Facultad de Derecho (Universidad de Extremadura)*, n. 4, 1986, 87 ss.

¹¹ Il regolamento della Camera è reperibile alla pagina internet http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/Norm/Reglam. Una versione in lingua italiana può essere consultata alla pagina http://legislature.camera.it/documenti/biblioteca/norme%20di%20procedura%20parlamentare/spagna_indice.html.

¹² Il regolamento del Senato è reperibile alla pagina internet <http://www.senado.es/web/conocersenado/normas/reglamentootrasmassenedo/index.html>. Su questo punto il testo è rimasto fedele a quanto disposto in precedenza nei regolamenti provvisori della Camera dei deputati e del Senato del 1977, che includevano le opinioni ed i voti di deputati e senatori (artt. 17 e 36, rispettivamente).

¹³ Cfr. J. L. PAÑARANDA RAMOS, *Artículo 71: La dimensión actual de las prerrogativas parlamentarias*, cit., 340.

La dottrina evidenzia che sono protette tutte le forme di espressione delle opinioni, ovvero la parola orale o per scritto, i gesti, l'esibizione di cartelli, gli applausi, i fischi, la ripetizione di consegne, l'abbandono dell'aula, etc., per quanto essi possano essere poco edificanti. E, ancora, le richieste di chiarimenti, gli emendamenti, le domande, le interpellanze, etc¹⁴.

2.3.2. Aspetti controversi

La questione se debbano rientrare sotto la protezione della prerogativa parlamentare le calunnie o le ingiurie divide profondamente la dottrina spagnola.

Un settore dottrinale, favorevole alla lettura più rigorosa della prerogativa, considera che l'attività del parlamentare, nell'esercizio regolare delle sue funzioni e per formare la volontà della Camera, debba iscriversi all'interno del cerchio disegnato dal testo costituzionale e dai regolamenti. Ciò comporta che, nonostante la Costituzione non lo stabilisca espressamente, l'insindacabilità sia soggetta a limiti. Con essa non si potrebbe, quindi, tutelare né le calunnie, né le ingiurie, né concetti offensivi contro le persone o le istituzioni, né l'apologia per la commissione di reati, perché tali manifestazioni non contribuiscono all'esercizio delle funzioni parlamentari¹⁵.

Altra parte della dottrina ritiene invece che, oltre alle limitazioni derivanti dall'esercizio della potestà direttiva e disciplinare della presidenza delle Camere, non esista alcuna possibilità di restringere la portata dell'insindacabilità per le opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni parlamentari. I tentativi di escludere, seguendo il modello tedesco, dall'ambito materiale dell'insindacabilità determinate condotte, e segnatamente le ingiurie di carattere politico, sarebbero dunque privi di fondamento nell'ordinamento spagnolo. Se l'insindacabilità tutela le dichiarazioni di giudizio o volontà che sono espressione delle opinioni del parlamentare, si può dedurre che la garanzia di irresponsabilità giuridica include atti basati esclusivamente sull'esteriorizzazione di un'opinione, cioè sulla manifestazione di volontà, pensiero o conoscenza. Per contro, in nessun modo la tutela potrà estendersi ad attività in cui, oltre ad un'opinione, si richiedano altri atti, come, per esempio, le coazioni, che concretizzano forme di violenza. Pretendere di escludere dall'ambito dell'insindacabilità la responsabilità che possa esigersi per l'eventuale commissione di ingiurie o calunnie sarebbe incongruente e svuoterebbe l'insindacabilità del contenuto che la contraddistingue¹⁶.

¹⁴ V. A. TORRES DEL MORAL, *Libertad de comunicación pública de los parlamentarios inviolabilidad y secreto*, cit., 35-36.

¹⁵ Cfr. F. FERNÁNDEZ SEGADO, *La doctrina constitucional sobre las prerrogativas parlamentarias en España*, cit., 28 (con ulteriori riferimenti). Nello stesso senso, LÓPEZ AGUILAR ritiene che né la calunnia, né l'ingiuria gratuita e carente di connessione con la critica politica, né l'istigazione alla commissione di reati possano intendersi come coperti dall'insindacabilità. V. E. GARCÍA LÓPEZ – J. F. LÓPEZ AGUILAR – F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Encuesta sobre determinados status privilegiados por la Constitución*, cit., 16.

¹⁶ Cfr. J. L. PAÑARANDA RAMOS, *Artículo 71: La dimensión actual de las prerrogativas parlamentarias*, cit., 339.

A suffragio di questa seconda impostazione, può menzionarsi il fatto che anche il Tribunale supremo propende per un'interpretazione estensiva dell'insindacabilità¹⁷.

Un altro caso molto delicato si presenta riguardo all'apologia per la commissione di reati¹⁸, in particolare di terrorismo. Possono al riguardo menzionarsi due esempi: il 'caso Salaberría' ed il 'caso Atutxa'.

Nel 'caso Salaberría', il *Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, Sala de lo Civil y Penal*, aveva condannato con sentenza del 5 settembre 2003 un parlamentare autonomico per aver proferito espressioni costitutive di esaltazione del terrorismo durante un dibattito parlamentare. Riteneva il tribunale che affinché un intervento parlamentare potesse rientrare nell'ambito dell'insindacabilità questo dovesse poter far valere una "causalità efficiente sufficiente per cooperare a formare la volontà della Camera, per il carattere prezioso o insostituibile del suo apporto al successo del ragionamento in corso di svolgimento"; per essere tutelate, le manifestazioni dovevano costituire "vere e proprie opinioni, cioè opinioni o giudizi il cui potere di convinzione [...] produc[esse] un'illustrazione indispensabile per formare in modo compiuto la volontà dell'organo", e, pertanto, non dovevano essere espressione di "un ragionamento svolto con argomenti fragilmente connessi o estranei al fulcro del dibattito". La sentenza è stata successivamente annullata dalla *sala* penale del Tribunale supremo con sentenza del 21 dicembre 2004 (ric. n. 2295/2003), sull'assunto, per un verso, che l'insindacabilità è un privilegio che impedisce l'avvio di qualunque procedimento conformemente alla giurisprudenza costituzionale e, per l'altro, che spetta all'assemblea legislativa e, in ultima analisi, all'elettorato, valutare e correggere eventuali abusi¹⁹.

Nel 'caso Atutxa', Juan María Atutxa Mendiola, *ex* Presidente del Parlamento basco, e gli *ex* parlamentari Gorka Knörr Borrás e María Concepción Bilbao Cuevas (membri dell'Ufficio di presidenza dell'assemblea basca) erano stati condannati dalla *sala* penale del Tribunale supremo per un reato di disobbedienza. Si erano rifiutati di sciogliere il gruppo parlamentare socialista *Abertzaleak* come era stato loro ordinato dalla *sala* speciale di cui all'art. 61 della legge *orgánica* sul Potere giudiziario, in conseguenza dei suoi rapporti con la banda terrorista Eta. Nel giungere a tale decisione, il Tribunale supremo aveva annullato una precedente sentenza di proscioglimento pronunciata dalla *Sala de lo Civil y Penal* del Tribunale superiore di giustizia dei Paesi baschi, secondo cui l'attività dei parlamentari era coperta dall'insindacabilità parlamentare. Il fulcro della sentenza della *sala* penale del Tribunale supremo del 10 novembre 2006 (ric. n. 2404/2005) era costituito dalla portata dell'insindacabilità parlamentare.

¹⁷ Si veda l'ordinanza della *sala* penale del Tribunale supremo del 28 giugno 2013 (n. ric. 20313/2013), con cui si è dichiarata inammissibile una querela per calunnie ed ingiurie di una deputata dell'assemblea di Madrid nei confronti del Presidente della Comunità autonoma e si è ripercorsa la giurisprudenza del Tribunale supremo in materia.

Le decisioni del Tribunale supremo possono essere consultate nel *database* <http://www.poderjudicial.es/search/indexAN.jsp>.

¹⁸ In senso critico, si veda A. H. CATALÀ I BAS, *La inviolabilidad parlamentaria a la luz de la sentencia del TSJ del País Vasco de 5 de septiembre de 2003 (caso del diputado de H.B. Jon Salaberría)*, in *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, n. 14, 2003, 135 ss.

¹⁹ Si vedano, in particolare, i FFDD 3-5.

Una volta ripercorsa la giurisprudenza costituzionale in materia, il Tribunale supremo è giunto alla conclusione che “solo gli atti parlamentari strettamente considerati possono costituire [...] un atto insindacabile, immune da ogni controllo giurisdizionale, perché interessa materialmente il contenuto della funzione politica del Parlamento che lo Statuto [di autonomia] profila come produzione legislativa, approvazione del bilancio e controllo del Governo basco” (FD 6). Il Tribunale superiore di giustizia aveva dunque errato nella delimitazione della portata della prerogativa perché non aveva differenziato tra atti di natura organizzativo-politica ed atti di ordine interno, più amministrativi.

Con la STC 205/2013, del 5 dicembre, il *plenum* del Tribunale costituzionale ha respinto il ricorso di *amparo* presentato dagli *ex* parlamentari baschi, ma non è entrato nell’analisi della portata della prerogativa parlamentare, poiché era stata denunciata la violazione di diritti fondamentali sotto profili di natura processuale (il diritto ad un giudice imparziale; il principio di eguaglianza in relazione al mutamento giurisprudenziale riguardo all’improcedibilità dell’apertura del dibattimento con la sola azione popolare; il diritto ad un processo con tutte le garanzie conseguente alla condanna in secondo grado, dopo un iniziale proscioglimento, e senza aver sentito gli accusati; il diritto alla presunzione di innocenza). Il Tribunale costituzionale ha ritenuto che la decisione del Tribunale supremo fosse motivata e non arbitraria.

2.4. Profili funzionali

Il Tribunale costituzionale, in sintonia con la maggior parte della dottrina, ha interpretato restrittivamente l’insindacabilità parlamentare, chiarendo subito che

“la garanzia non protegge qualsiasi attività dei parlamentari” (STC 51/1985, del 10 aprile, FJ 6).

Per giungere a questa conclusione, il massimo interprete costituzionale è partito dall’interpretazione letterale e sistematica della Costituzione, per prendere poi in considerazione i regolamenti delle Camere, ponendo infine in essere un’interpretazione finalista o teleologica.

“Il nesso tra insindacabilità ed esercizio di funzioni proprie della condizione di parlamentare è chiaramente esposto nell’art. 71, comma 1, della Costituzione. A meno che l’espressione «funzioni» che questa norma accoglie sia intensa in un senso non specifico (di taglio sociologico e non giuridico), le suddette funzioni si devono identificare con quelle proprie del deputato o senatore quali soggetti componenti dell’organo parlamentare, la cui autonomia, in definitiva, si protegge attraverso questa garanzia individuale. Il deputato o il senatore eserciterebbe, dunque, le sue funzioni solo nella misura in cui partecipasse ad atti parlamentari ed in seno ad una qualsiasi delle articolazioni organiche delle *Cortes Generales*. Che così sia lo confermano i regolamenti delle Camere, e specificamente il regolamento del Senato (quello della Camera – art. 10 – si limita a reiterare, per quanto qui interessa, la formula costituzionale). Così, l’art. 21 del regolamento del Senato segnala che l’insindacabilità garantirà solo «le opinioni manifestate in atti parlamentari» ed i «voti emessi nell’esercizio della carica».

D’altra parte, ed a conferma di questa interpretazione, deve tenersi conto di quanto disposto dall’art. 67, comma 3, della Norma fondamentale, in base al quale «le riunioni di parlamentari che si celebrino senza convocazione regolamentare non vincoleranno le Camere e [in esse i parlamentari] non potranno esercitare le loro funzioni né far valere i loro privilegi». È vero che questa norma non si limita a contemplare, nell’ultimo inciso, la prerogativa che ora consideriamo

[l'insindacabilità] (si riferisce anche, per esempio, alla protezione penale delle assemblee ed all'immunità della sede parlamentare), ma è altrettanto evidente che il suo senso sia quello di vincolare il riconoscimento di ciò che chiama «privilegi» parlamentari al funzionamento regolare delle assemblee e dei loro organi. Rafforza questa tesi il fatto che l'insindacabilità delle opinioni espresse si veda necessariamente bilanciata dalla soggezione alla disciplina parlamentare²⁰.

Ad ogni modo, quanto sopra descritto deriva semplicemente dall'esame letterale e sistematico di alcune disposizioni costituzionali e dei regolamenti. Ma nemmeno se si realizzasse un'interpretazione teleologica della garanzia considerata l'interpretazione che si otterrebbe potrebbe essere molto diversa. Le prerogative parlamentari devono essere interpretate in senso stretto per non divenire privilegi che possano violare i diritti fondamentali di terzi (in questo caso, per esempio, quelli sanciti nell'art. 24, comma 1, della Costituzione [diritto alla tutela giurisdizionale]). L'anzidetta interpretazione rigorosa si deve fare a partire da una comprensione del senso della prerogativa stessa e dei fini che di questa sono propri. Da questa prospettiva, com'è stato segnalato in dottrina, le prerogative parlamentari sono «sottrazioni al diritto comune collegate ad una funzione», e solo nella misura in cui questa funzione giuridica si eserciti, [le sottrazioni suddette] possono considerarsi vigenti. Astraendo dalle differenze, bisogna reiterare qui ciò che già è stato detto da questo Tribunale [costituzionale] nella sentenza 61/1982, del 13 ottobre, FJ 5, sull'istituzione dell'«antejuicio», quando ha precisato che la legittimità della garanzia si deve riconoscere nella misura in cui la sua struttura la renda adeguata al suo obiettivo, «senza che in alcun caso possa essere snaturata per convertirla nell'origine di un privilegio».

L'interesse al servizio del quale si è sancita l'insindacabilità è la protezione della libera discussione e decisione parlamentare (in questo senso, la sentenza della Corte costituzionale italiana del 27 marzo 1975, n. 81), decadendo tale protezione quando gli atti siano stati realizzati dal suo autore in qualità di cittadino (o perfino di «politico»), al di fuori dell'esercizio di competenze e funzioni che potessero spettargli come parlamentare. Così, le funzioni rilevanti per l'art. 71, comma 1, della Costituzione non sono tutte indistintamente quelle realizzate da chi sia parlamentare, bensì quelle imputabili a chi, essendolo, agisce giuridicamente come tale.

In linea generale, questa deve essere l'interpretazione dell'ambito funzionale nel quale si proietta la garanzia dell'insindacabilità. Una lettura rigorosa che, del resto, non ostacola le necessarie sfumature, riconoscendo, come si è fatto qualche volta nell'esperienza parlamentare straniera, che la prerogativa può proteggere anche gli atti «esterni»²¹ alla vita delle Camere che non siano altro che la riproduzione letterale di un atto parlamentare" (STC 51/1985, del 10 aprile, FJ 6).

Si escludono, quindi, dall'insindacabilità gli atti di partito, comizi, etc., perché, anche se connessi alla funzione politica, non sono atti parlamentari. E altrettanto accade per la pubblicazione di libri, di articoli in mezzi di comunicazione, etc. Di contro, l'insindacabilità copre atti che, nonostante avvengano fuori dalle

²⁰ Questa interpretazione non deve portare ad intendere, come faceva in questo caso il ricorrente in *amparo*, che la regolamentazione delle Camere ponga limiti all'attività pubblica dei parlamentari, perché tale normazione è volta solo a precisare quali delle loro attività costituiscono 'funzioni'. Ciò non toglie che i parlamentari, fuori dall'ambito di queste funzioni, possano criticare l'azione del Governo, come qualsiasi cittadino, senza godere della protezione dell'art. 71, comma 1, Cost., ma solo della generica libertà di espressione sancita dall'art. 20 Cost. Cfr. F. FERNÁNDEZ SEGADO, *La doctrina constitucional sobre las prerrogativas parlamentarias en España*, cit., 30.

²¹ Nello stesso senso, la STC 243/1988, del 19 dicembre, FJ 3.

sedi delle Camere, sono pienamente parlamentari, come quando il parlamentare esce fuori nel corso dei lavori di una commissione di inchiesta²².

Sembra abbastanza condivisa in dottrina l'opinione che sia necessario circoscrivere l'ambito di efficacia dell'insindacabilità alle ipotesi di attività parlamentare, sebbene l'identificazione tra attività parlamentare e luogo fisico dove si realizza come criterio per determinare l'ambito dell'attività parlamentare sia stata messa in dubbio, valutandosi anche l'incidenza che hanno nella vita parlamentare i mezzi di comunicazione e le alterazioni che questi provocano nel processo di comunicazione pubblica, nell'attività delle Camere e negli atteggiamenti dei loro membri²³. Un'interpretazione ampia dell'ambito funzionale dell'inviolabilità è stata sostenuta da quegli autori che hanno rivendicato l'adempimento da parte dei parlamentari di una funzione politica che non si manifesta unicamente all'interno dell'Assemblea. Questa costruzione poggia su due argomenti: (i) la funzione parlamentare dovrebbe intendersi essenzialmente come funzione rappresentativa, espressiva di una determinata corrente di opinione legata al mandato elettivo ed all'attività costituzionale dei parlamentari, sviluppata dentro o fuori della Camera e disciplinata o meno dei regolamenti; (ii) l'attività politica del parlamentare sarebbe accentuata dalla sua appartenenza ad un gruppo parlamentare che, come elemento mediatore tra il Parlamento ed i rappresentati, esprime un'idea di partecipazione non circoscritta all'interno della sede parlamentare e nemmeno all'adempimento di funzioni specificamente regolamentate²⁴.

Per concludere sul tema, resta solo da sottolineare che l'inammissibilità della prova per accreditare la natura parlamentare di un atto al fine di attivare la prerogativa dell'insindacabilità viola l'art. 24, comma 2, Cost., che sancisce il diritto fondamentale all'utilizzo dei mezzi di prova 'pertinenti' in qualsiasi tipo di processo in cui il cittadino si veda coinvolto e che è intimamente collegato al diritto alla difesa (SSTC 51/1985, del 10 aprile e 30/1986, del 20 febbraio, FJ 8). Le prove richieste per la dimostrazione processuale della natura parlamentare dell'atto cui deputati o senatori hanno partecipato è essenziale per l'applicazione della prerogativa dell'insindacabilità.

2.5. Profilo temporale

L'irresponsabilità giuridica derivante dall'insindacabilità si protrae nel tempo oltre la fine del mandato parlamentare od oltre la perdita della condizione di rappresentante del popolo. Entrambi i regolamenti delle Camere sanciscono che l'insindacabilità spiega i suoi effetti "anche dopo aver cessato il [...]"

²² Cfr. A. TORRES DEL MORAL, *Libertad de comunicación pública de los parlamentarios inviolabilidad y secreto*, cit., 37-38.

²³ Cfr. G. ROSADO IGLESIAS, *Prerrogativas parlamentarias y Tribunal Constitucional*, in *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n. 14, 2006, 58 (con citazione anche di BLANCO VALDÉS e MARTÍN-RETORTILLO BAQUER).

²⁴ Dà conto degli autori che sostengono questa posizione J. L. PAÑARANDA RAMOS, *Artículo 71: La dimensión actual de las prerrogativas parlamentarias*, cit., 341.

mandato” di parlamentare; ma si ricordi che, nonostante l’insindacabilità sia permanente, essa “richiede una corretta delimitazione materiale e funzionale” (STC 51/1986, del 10 aprile).

3. Il limite rappresentato dalla potestà disciplinare delle Camere

L’insindacabilità ha come limite la potestà della Presidenza delle Camere nel dirigere i dibattiti e mantenere la disciplina all’interno del Parlamento (STC 51/1985, del 10 aprile, FJ 6). Di seguito si riportano alcune norme al riguardo della Camera dei deputati, che sono più dettagliate rispetto a quelle del Senato²⁵:

“Articolo 102

1. Gli oratori saranno richiamati alla questione ogni volta che se ne siano discostati sia per digressioni estranee al punto di cui trattasi sia per tornare su quanto sia stato discusso o votato.

2. Il Presidente toglierà la parola all’oratore cui abbia dovuto fare un terzo richiamo alla questione durante lo stesso intervento.

Articolo 103

I deputati e gli oratori saranno richiamati all’ordine:

1) quando proferiscano parole o rivolgano espressioni offensive del decoro della Camera o dei suoi membri, delle Istituzioni dello Stato o di qualunque altra persona o ente;

2) quando nei loro discorsi non rispettino quanto stabilito per il buon andamento delle deliberazioni;

3) quando con interruzioni o in qualunque altro modo turbino l’ordine delle sedute;

4) quando, dopo che sia stata tolta la parola ad un oratore, pretendano di continuare a farne uso.

Articolo 104

1. Al deputato ed all’oratore che sia stato richiamato all’ordine tre volte nella stessa seduta, avvertito la seconda volta delle conseguenze di un terzo richiamo, sarà tolta, se del caso, la parola ed il Presidente, senza discussione, potrà irrogargli la sanzione di non partecipare al resto della seduta.

2. Qualora il deputato sanzionato non aderisca alla richiesta di abbandonare l’aula, il Presidente adotterà le misure che reputi opportune per l’esecuzione della espulsione. In questo caso, la Presidenza, senza pregiudizio di quanto stabilito all’articolo 101, potrà imporgli in aggiunta il divieto di partecipare alla seduta successiva.

3. Quando si verificasse l’ipotesi prevista al punto 1 dell’articolo precedente, il Presidente chiederà al deputato o all’oratore di ritirare le offese proferite ed ordinerà che non risultino nel “Resoconto delle Sedute”. Il rifiuto di tale richiesta potrà dar luogo a successivi richiami all’ordine, con gli effetti previsti nei precedenti commi del presente articolo.

Articolo 105

Il Presidente, nell’esercizio dei poteri di polizia cui si riferisce l’articolo 72, comma 3, della Costituzione, vigilerà sul mantenimento dell’ordine nella sede della Camera dei deputati ed in tutte le sue dipendenze ed a tal fine potrà adottare quante misure reputi opportune, compresa la denuncia di coloro che turbino l’ordine.

²⁵ Si tratta degli artt. 99-107 del regolamento della Camera e degli artt. 101-103 del regolamento del Senato.

Articolo 106

Chiunque nell'emiciclo parlamentare, in seduta o al di fuori di essa e che sia o non sia deputato, susciti grave disordine con la propria condotta verbale o con le proprie azioni, sarà immediatamente espulso. Qualora si tratti di un deputato, il Presidente lo sospenderà, inoltre, subito dalla sua condizione di deputato per un termine fino ad un mese, senza pregiudizio del fatto che la Camera, su proposta dell'Ufficio di Presidenza e secondo quanto previsto all'articolo 101, possa ampliare o aggravare la sanzione.

Articolo 107

1. Il Presidente vigilerà, nelle sedute pubbliche, sul mantenimento dell'ordine delle tribune.
2. Coloro che nelle tribune diano segni di approvazione o disapprovazione, turbino l'ordine o manchino della debita compostezza, saranno immediatamente espulsi dal Palazzo su indicazione della Presidenza, con l'ordine, quando lo si ritenga utile, che i Servizi di sicurezza della Camera intraprendano le azioni opportune nel caso in cui gli atti compiuti possano configurare reato o infrazione”.

Molto recentemente, durante la sessione di controllo del 12 febbraio 2014 svoltasi alla Camera, i deputati della coalizione basca Amaiur si sono alzati e hanno esibito cartelli con le scritte “Euskal preso eta ineslariak etxera” (detenuti baschi, oggetto di rappresaglia, a casa) e “¡Artaitz Bellón, muerto; Gobierno, responsable! (in riferimento alla morte in prigione di un detenuto dell’Eta). Il presidente della Camera li ha solo ammonito ritenendo che la insindacabilità parlamentare permettesse loro di esibire quei cartelli in aula²⁶.

4. Insindacabilità, autorizzazione a procedere e processi civili per violazione dei diritti all'onore, all'intimità ed alla propria immagine

Riguardo al rapporto tra insindacabilità e immunità, il Tribunale costituzionale ha affermato la loro sostanziale diversità, nonostante la loro coincidente finalità di preservare il funzionamento dell'istituzione parlamentare. Ne è derivata l'impossibilità per l'immunità di essere invocata per proteggere la libertà di opinione dei parlamentari.

La legge *orgánica* n. 1/1982, del 5 maggio, sulla tutela civile dei diritti all'onore, all'intimità ed alla propria immagine, dota i cittadini di strumenti giuridici per impedire o far cessare intromissioni illegittime nella propria sfera giuridica. Tuttavia, la legge sancisce anche quanto segue.

Art. 2, comma 2

“Non si apprezzerà l'esistenza di un'intromissione illegittima nell'ambito tutelato quando quest'ultima sia esplicitamente autorizzata dalla legge o quando il titolare del diritto abbia prestato all'uopo il suo consenso espresso”.

Pochi anni dopo il legislatore ha deciso di novellare questa norma. La legge *orgánica* n. 3/1985, del 29 maggio, ha aggiunto all'art. 2, comma 2, un ultimo inciso secondo cui

²⁶ V. Posada cree que la ‘inviolabilidad parlamentaria’ permite mostrar carteles a favor de etarras, in *El Mundo*, 20/02/2014, <http://www.elmundo.es/espana/2014/02/20/5305cee7ca474159578b4570.html>.

“[non si apprezzerà l’esistenza di un’intromissione illegittima nell’ambito tutelato] [...] o, in base all’art. 71 della Costituzione, quando si tratti di opinioni espresse da deputati o senatori nell’esercizio delle loro funzioni. Iniziato un processo civile in applicazione della presente legge, non potrà essere proseguito contro un deputato o senatore senza la previa autorizzazione della Camera dei deputati o del Senato. La previa autorizzazione seguirà il procedimento previsto per i *supplicatorios*”.

L’obiettivo dichiarato nell’esposizione dei motivi della legge *orgánica* n. 3/1985 è stato quello di proteggere i parlamentari “quando i deputati ed i senatori esprimano opinioni che siano strettamente collegate alle funzioni parlamentari, e per le quali non valga il principio dell’insindacabilità”; in caso contrario, “i parlamentari potrebbero trovarsi costantemente minacciati dall’avvio di processi civili che sminuiscano la loro necessaria libertà per l’esercizio delle loro funzioni”.

Con la STC 243/1988, del 19 dicembre, la *sala* prima del Tribunale costituzionale, non solo ha dichiarato nulla la decisione dell’ufficio di presidenza della Camera con cui era stato respinto il *supplicatorio* per procedere civilmente contro un senatore²⁷, ma ha rimesso al *plenum* una questione di incostituzionalità riguardante il nuovo inciso. Con la STC 9/1990, del 18 gennaio, si è giunto alla dichiarazione di illegittimità per violazione del diritto alla tutela giurisdizionale effettiva di cui all’art. 24, comma 1, Cost. Di seguito si riporta una parte delle motivazioni della decisione:

“il legislatore, consapevolmente, amplia, oltre i limiti sanciti dalla Costituzione, il privilegio eccezionale dell’insindacabilità sancita dall’art. 71, al quale rinvia, dato che riconosce esplicitamente che la finalità del requisito processuale è quella di estendere l’insindacabilità ad ipotesi che la Costituzione esclude dall’ambito di questa garanzia e, inoltre, lo fa applicando alla stessa lo strumento dell’autorizzazione parlamentare o *supplicatorio*, che la nostra Norma suprema permette di utilizzare solo come garanzia dell’immunità e che è [...] incompatibile con la natura e portata dell’insindacabilità” (FJ 3).

[*omissis*]

“L’immunità parlamentare si rivela inappropriata per ostacolare il corso di una domanda civile presentata contro un parlamentare, perché il senso proprio delle parole usate nell’art. 71 della Costituzione e la ragione stessa dell’istituzione escludono, con assoluta chiarezza, che la sua protezione si estenda a processi che non siano penali, e cioè che non implicino l’eventualità che siano utilizzati con l’intenzione di perturbare il funzionamento della Camera o di alterare la sua composizione, mediante la possibile privazione della libertà del parlamentare” (FJ 4).

[*omissis*]

[Pur] “essendo vero che i parlamentari – come tutte le persone che intervengono in contese politiche, oppure che sono professionisti dell’informazione o si dedicano ad attività nelle quali frequentemente esprimono opinioni o trasmettono informazioni con rilevanza pubblica che possono interessare l’onore, l’intimità o l’immagine di altri cittadini – sono esposti al rischio di dover subire azioni civili da parte delle persone che ritengono che le opinioni da loro manifestate implicino intromissioni illegittime negli anzidetti diritti fondamentali, ma ciò non costituisce una giustificazione ragionevole e proporzionata per stabilire, nell’ordine processuale civile, un requisito a tutela di deputati e senatori che, in manifesta contraddizione con quanto disposto nell’art. 71 della Costituzione, possa ostacolare l’esercizio del diritto alla tutela giurisdizionale, giungendo ad integrare il privilegio dell’insindacabilità – garanzia di natura sostantiva che spiega

²⁷ In identico senso, ma nei confronti di una deputata, v. la STC 186/1989, del 13 novembre.

la sua efficacia dentro il processo, imponendo a giudici e tribunali [...] l'obbligo di avere presente nelle loro sentenze l'irresponsabilità dei parlamentari per le opinioni che esprimano in esercizio delle loro funzioni parlamentari – con un'esorbitante prerogativa che trasferisce, oltre le previsioni costituzionali, la disponibilità del processo ad un organo non giudiziario e, con ciò, [disloca] la potestà giurisdizionale di controllare, senza ingerenze estranee, l'uso che i parlamentari facciano della loro libertà di espressione e l'applicazione allo stesso della garanzia dell'insindacabilità.

In sintesi, il legislatore ordinario ha introdotto, attraverso una norma estensiva dell'art. 71 della Costituzione, un'autorizzazione previa che la norma costituzionale consente solo nei processi penali, creando così un'istituzione ibrida, composta da elementi concettuali dell'insindacabilità ai quali si aggiunge uno strumento autorizzatorio, proprio ed esclusivo dell'immunità, che difetta di base costituzionale ed implica un'irragionevole e sproporzionata limitazione del diritto alla tutela giurisdizionale, in quanto impedisce l'esercizio indipendente della giurisdizione e, pertanto, è sprovvista della dovuta giustificazione, nella prospettiva tanto dell'art. 71 della Costituzione che dell'art. 24, comma 1, della stessa” (FJ 5).

STATI UNITI

di Sarah Pasetto

1. Introduzione. Il fondamento dell'insindacabilità

La *House of Congress* statunitense è l'organo legislativo federale bicamerale. La camera bassa, la *House of Representatives*, consta di 435 deputati (o *Representatives*); la camera alta è il *Senate*, che annovera 100 *Senators*. Nell'ordinamento statunitense, l'insindacabilità delle opinioni espresse rientra tra i cc.dd. *privileges* di cui beneficiano i membri di entrambe le camere¹.

La libertà di espressione in sede parlamentare è stata riconosciuta come valore e necessità sin da prima della Costituzione federale, essendo stata sancita già nelle diverse costituzioni statali e negli *Articles of Confederation* del 1781. L'importanza di questa libertà è stata ribadita all'unanimità dalla *Federal Constitutional Convention* che ha adottato la Costituzione federale², il cui art. 1, *Section 6, Clause 1* (c.d. *Speech or Debate Clause*), così recita:

Costituzione federale, Article I, Section 6, Clause 1

“Senatori e Rappresentanti riceveranno un compenso per i loro servizi, da determinare per legge e da pagare a carico del Tesoro degli Stati Uniti. In ogni caso tranne che per tradimento, per reato grave o per violazione dell'ordine pubblico, essi saranno esenti da arresti durante la loro partecipazione alle sessioni delle rispettive Camere e mentre vi si recano o ne fanno ritorno; e per qualsiasi discorso e dibattito in ciascuna camera, essi non potranno ricevere contestazioni in qualsiasi altro luogo”.

L'origine britannica della disciplina delle immunità parlamentari è stata rintracciata dalla stessa Corte suprema federale attraverso il riferimento al *Bill of Rights* del 1689³.

La *Clause* non ha solo l'obiettivo di tutelare “il vantaggio personale o privato dei *Members* del Congresso, ma anche di proteggere l'integrità del processo legislativo assicurando l'indipendenza dei

¹ La denominazione “*privilege*” riprende l'uso britannico, essendo l'ordinamento inglese il “progenitore” del sistema delle immunità parlamentari statunitense; le similitudini tra i due sistemi verranno esaminate nel corso del presente capitolo. Per una analisi del *privilege* nel Regno Unito, si v., invece, il contributo specificamente dedicato al Regno Unito.

² A. M. DOLAN – T. GARVEY, *The Speech or Debate Clause: Constitutional Background and Recent Developments, Report for Congress del Congressional Research Service*, 2012, 4.

³ *United States v. Johnson*, 383 U.S. 169, del 1966.

singoli legislatori”⁴; inoltre, la *Clause* “ha l’ulteriore funzione di rafforzare la separazione dei poteri così deliberatamente stabilita dai *founding fathers*”⁵.

L’immunità conferita dalla Costituzione è assoluta; essa non può venire meno nemmeno di fronte ad utilizzazioni improprie, sotto il profilo teleologico o delle motivazioni. Tuttavia, anche negli Stati Uniti, il nesso funzionale rimane cruciale: infatti, la *Clause* assicura l’immunità dalle giurisdizioni civile e penale solo relativamente agli “atti legislativi” (*legislative acts*). L’immunità giurisdizionale è affiancata da una corrispondente immunità probatoria (*testimonial* o *evidentiary privilege*), che si applica, non solo alle deposizioni verbali relative a questioni tutelate dal *privilege*, ma anche alla produzione in giudizio di documenti protetti dal medesimo *privilege*.

Come nell’ordinamento britannico, negli Stati Uniti non è prevista una immunità generale dalla sottoposizione a procedimento penale; i parlamentari sono, come qualsiasi altro individuo, soggetti alla giurisdizione penale ed al *law enforcement* se i loro comportamenti costituiscono una violazione di leggi penali federali, statali o locali. I parlamentari hanno, dunque, in linea di principio una tutela limitata a *speech or debate* all’interno del Congresso.

La giurisprudenza della Corte suprema ha “senza eccezione [...] dato una lettura ampia alla *Speech and Debate Clause* per dare effetto alle sue finalità”⁶. Ciò, però, non ha impedito lo sviluppo, anche nel sistema statunitense, della tendenza restrittiva del privilegio riscontrabile anche nell’ordinamento britannico: se in un primo tempo la Corte suprema ha applicato una lettura ampia alla *Clause*, estendendola “a ciò che viene generalmente fatto nel corso di una sessione della *House* da parte di uno dei suoi *Members* relativamente agli affari dinanzi ad essa”⁷, a partire dal 1972, con le sentenze sui casi *Gravel v. United States* e *United States v. Brewster*⁸, ha adottato una concezione molto più limitata della tutela costituzionale.

2. Il regime di tutela

La tutela approntata dalla *Clause* è di tipo sia istituzionale che individuale. Non è chiaro se, in almeno alcune circostanze, l’istituzione sia in grado di sospendere il *privilege* di singoli parlamentari⁹. La Corte ha

⁴ *United States v. Brewster*, 408 U.S. 501, del 1972. Nella sentenza, si è sottolineato che questa concentrazione sull’indipendenza dell’istituzione fa sì che l’impianto normativo statunitense si discosti in qualche misura dal *privilege* britannico, il quale ha l’ulteriore funzione di conservare la sovranità del Parlamento nell’ordinamento. Si v. *infra*, par. 2.1.2. per ulteriori dettagli.

⁵ *United States v. Johnson*, cit.

⁶ *Eastland v. United States Servicemen’s Fund*, 421 U.S. 491, del 1975.

⁷ *Kilbourn v. Thompson*, 103 U.S. 168 (1881).

⁸ V. *supra*, nota 4, e par. 2.1.2., *infra*.

⁹ La questione della possibilità di sospensione è stata portata più volte all’attenzione della Corte, la quale ha, però, sempre omesso di pronunciarsi: *United States v. Helstoski*, 442 U.S. 477 (1979), *Brewster*, cit., e *Johnson*, cit.

sempre operato in base all'assunto che un singolo parlamentare ha la facoltà di sospendere la propria tutela della *Clause* nel contesto di un'azione penale, ma ha ribadito che una tale sospensione sarebbe valida “solamente su rinuncia espressa ed inequivocabile”¹⁰.

2.1. La centralità della nozione di *legislative act*

Come accennato, la *Clause* si estende solamente ai c.d. “atti legislativi”, e quindi protegge “un atto di solito compiuto nel Congresso relativamente agli affari dinanzi ad esso”¹¹.

La distinzione tra atti legislativi ed altri atti che, pur essendo legittimi, non sono legislativi, è stata affrontata nel caso *Hutchinson v. Proxmire*¹². Nella specie, un senatore ha argomentato che la *Speech or Debate Clause* lo proteggeva da responsabilità per affermazioni asseritamente diffamatorie espresse nei confronti di un dipendente federale, nel quadro della contestazione della cattiva gestione delle spese governative. La Corte ha stabilito che i bollettini, i comunicati stampa e le interviste televisive rilasciati dal senatore sulla questione delle spese governative non erano essenziali alla deliberazione del Senato, e pertanto non potevano rientrare nella tutela della *Clause*. Tuttavia, le stesse affermazioni, se mosse nel corso di “un discorso da parte del [parlamentare] nel Senato [avrebbero goduto] della piena immunità” dalla responsabilità per diffamazione.

La differenza tra gli atti legislativi tutelati ed atti penalmente non tutelati è stata ulteriormente delucidata dal combinato disposto delle due sentenze sui casi *Gravel* e *Brewster*.

2.1.1. La sentenza *United States v. Gravel*

Il senatore Gravel aveva letto, nel corso di una riunione in sottocommissione, alcuni brani tratti da documenti sui quali era stato apposto il segreto di stato (i cc.dd. *Pentagon Papers*) e li aveva successivamente resi di dominio pubblico. La stampa ha riportato che il senatore aveva preso accordi per la pubblicazione privata dei *Papers*. Un *grand jury*¹³ incaricato di indagare se si fossero violate delle leggi federali aveva emesso un ordine di comparizione nei confronti di un assistente del senatore. Quest'ultimo, intervenendo in giudizio, aveva chiesto di annullare l'ordine in base al fatto che costringere l'assistente a testimoniare avrebbe violato la *Speech or Debate Clause*. La corte aveva respinto questa richiesta, ma aveva posto dei limiti all'interrogatorio dell'assistente. La decisione era stata confermata in secondo grado, anche se la corte di appello aveva stabilito che gli assistenti ed altri soggetti non potevano essere interrogati relativamente ad atti legislativi, e che anche se la pubblicazione privata non godeva della tutela

¹⁰ *Johnson*, cit.

¹¹ *Brewster*, cit.

¹² 443 U.S. 111 (caso del 1979).

¹³ Trattasi di un organo dotato del potere di condurre procedimenti ufficiali al fine di indagare su condotte potenzialmente rilevanti per il diritto penale e di determinare se sia necessario dar corso ad una azione penale. Un *grand jury* può obbligare a presentare documenti e testimonianze.

costituzionale, si applicava ad essa un *privilege* sancito in giurisprudenza simile a quello previsto per proteggere gli ufficiali dell'esecutivo dalla responsabilità per diffamazione; dunque, sul punto, l'assistente non poteva essere interrogato.

Successivamente, la Corte suprema ha affermato che la *Clause* si applica non solo nei confronti di un parlamentare, ma anche del suo assistente, il quale è tutelato nella misura in cui l'atto o il comportamento che gli venga contestato costituirebbe, se posto in essere dal parlamentare, un atto legislativo. Nella specie, quindi, la *Clause* non estendeva l'immunità all'assistente del senatore sino al punto di escludere il dovere di testimoniare dinanzi al *grand jury* in merito alla pubblicazione privata dei *Pentagon Papers*, poiché tale pubblicazione non poteva dirsi relativa al processo legislativo. Parimenti, veniva meno anche il privilegio probatorio.

La Corte ha anche affermato che la *Clause* non impediva al *grand jury* di esaminare le modalità con cui il *Senator* avesse ottenuto i *Papers*, né di vagliare allegazioni secondo cui il *Senator* avrebbe preso accordi per la pubblicazione privata dei materiali segreti. La Corte ha così precisato la distinzione tra gli atti coperti e quelli non coperti dal *privilege*:

Gravel v. United States, 408 U.S. 625 (1972)

“sebbene la *Clause* riconosca che i discorsi, le votazioni, ed altri atti legislativi sono esenti da responsabilità che sarebbero altrimenti applicabili, essa non conferisce un privilegio né ad un *Senator* né al suo assistente quando questi commettano una violazione di una norma penale altrimenti valida, in vista o per l'attuazione di *legislative acts*.

“Il cuore della *Clause* è costituito dalle espressioni o dibattiti in una delle due *House*. Se la *Clause* viene interpretata in modo tale da renderla applicabile ad altre questioni, queste devono essere una parte integrante dei processi deliberativi e comunicativi tramite i quali i parlamentari partecipano ai procedimenti delle commissioni e delle *House* relativamente alla presa in considerazione, all'approvazione o al rigetto di proposte legislative, o con riguardo ad altre questioni che la Costituzione pone tra le attribuzioni di una delle *Houses*”.

2.1.2. La sentenza *United States v. Brewster*

Un senatore degli Stati Uniti era stato accusato di corruzione. La *District Court* competente aveva respinto l'accusa e ritenuto che l'immunità sancita dalla *Speech or Debate Clause* lo proteggesse dall'azione penale. La Corte suprema, adita direttamente del caso, ha rovesciato la sentenza. All'uopo, ha analizzato a lungo la storia e l'applicazione della *Clause*, individuandone l'obiettivo principale nel desiderio di tutelare il processo legislativo, vietando indagini su atti e motivazioni legislativi. Tuttavia, nella specie, sussistevano gli elementi atti ad intentare un ricorso contro il parlamentare: non era necessario intraprendere indagini del suddetto genere, bensì solamente dimostrare che il parlamentare avesse accettato la tangente con la consapevolezza dell'illiceità delle intenzioni dell'individuo che gliela aveva proposta.

La Corte ha affermato che la *Clause* non è mai stata concepita come una previsione atta a “tutelare tutti i comportamenti relativi al processo legislativo”. La corruzione “non è, in nessuna interpretazione

concepibile, un atto svolto come parte [del] ruolo di un legislatore”, e quindi non può godere di alcuna tutela ai sensi della *Clause*.

In definitiva, le interpretazioni e le decisioni rese dalla Corte suprema nei casi sulla *Speech or Debate Clause* indicano la necessità di conferire una tutela assoluta ai parlamentari relativamente ai discorsi tenuti durante i dibattiti parlamentari¹⁴, all’introduzione di, o alla votazione su, disegni di legge e risoluzioni¹⁵, alla preparazione e sottoposizione di relazioni per commissioni¹⁶, alle azioni intraprese in sede di riunioni o udienze di commissione¹⁷ ed allo svolgimento di inchieste ed all’emissione di ordini di comparizione¹⁸.

Di contro, la *Clause* non tutela le attività casualmente o solo incidentalmente legate ad affari legislativi o ai doveri congressionali di un parlamentare, ma che non costituiscono parte del processo legislativo¹⁹. Esempi sono: i discorsi pronunciati al di fuori del Congresso, la redazione di bollettini, l’emissione di comunicati stampa²⁰, la pubblicazione autonoma di libri²¹, la distribuzione di relazioni ufficiali delle commissioni parlamentari al di fuori dell’ambito congressuale²² ed i servizi resi ai propri elettori quali ad esempio la fornitura di informazioni sul governo o l’assistenza nell’uso di servizi e funzioni governative²³. Queste attività non sono protette, anche se sono eseguite come parte delle mansioni parlamentari del *Representative* o del *Senator*: “sebbene queste siano attività del tutto lecite, esse sono di natura politica e non legislativa”, e pertanto non possono usufruire della tutela della *Clause*²⁴.

2.2. Chi può invocare il privilegio

Si è potuto constatare che la tutela costituzionale è approntata nei confronti non solo dei parlamentari, ma anche dei loro assistenti; queste due figure dovrebbero essere infatti trattate alla stregua di “una singola unità”²⁵. In particolare, la *Clause* si estende agli atti dell’assistente del parlamentare se gli stessi atti, qualora fossero stati posti in essere dal parlamentare, avrebbero beneficiato del privilegio.

¹⁴ *Johnson*, cit., *Gravel*, cit.

¹⁵ *Powell v. MacCormack*, 395 U.S. 486, del 1969; *Kilbourn*, cit.; *Fletcher v. Peck*, 10 U.S. (6 Cranch) 87, del 1810.

¹⁶ *Doe v. McMillan*, 412 U.S. 306 (del 1973), *Kilbourn*, cit.

¹⁷ *McMillan*, cit., *Gravel*, cit.

¹⁸ *Eastland*, cit.

¹⁹ *Brewster*, cit.

²⁰ *Ibid.*

²¹ *Gravel*, cit.

²² *McMillan*, cit., *Brewster*, cit.

²³ *Brewster*, cit.

²⁴ *Ibid.* Si v. anche *infra*, par. 3.

²⁵ *Brewster*, cit.

United States v. Gravel

È letteralmente impossibile, alla luce delle complessità del processo legislativo odierno, con il Congresso in sessione quasi costantemente e con questioni di rilievo legislativo in proliferazione costante, per i *Members* del Congresso di svolgere le loro mansioni legislative senza l'ausilio di *aides and assistants*; il lavoro quotidiano di tali assistenti è talmente fondamentale per il rendimento dei *Members* che devono essere trattati alla stregua degli *alter ego* di questi ultimi; e se non gli si conferisce tale riconoscimento, il ruolo centrale della *Speech or Debate Clause* – quello di impedire l'intimidazione dei legislatori da parte dell'Esecutivo, e la responsabilità dinanzi ad un giudiziario potenzialmente ostile – verrebbe inevitabilmente diminuito e frustrato²⁶.

La *Speech or Debate Clause* può essere invocata non solo da un parlamentare attualmente in carica, ma anche da un *ex*-parlamentare nel corso di un procedimento in cui sia coinvolto il suo comportamento durante il mandato²⁶; ciò varrebbe anche per gli assistenti del parlamentare, alle condizioni sopra dette. L'immunità si applica sia che il parlamentare o il suo assistente siano parti in sede di giudizio, sia che siano stati semplicemente chiamati a testimoniare o a rilasciare una deposizione²⁷.

2.3. La responsabilità disciplinare

Come nel Regno Unito, anche il Congresso dispone di misure interne di disciplina ed autoregolamentazione. Esse sono sancite dall'art. I, *Section 5, Clause 2*, della Costituzione²⁸. Le sanzioni applicabili in via interna sono l'espulsione, la censura ed il rimprovero; esistono anche altre forme di sanzione, come ad esempio la pena pecuniaria, la perdita di anzianità, la sospensione o la perdita di determinati privilegi. Oltre a queste sanzioni, l'*House Committee on Ethics* è autorizzato ad emettere una c.d. "lettera di riprovazione" (*Letter of Reproof*) per comportamenti che non costituiscono una condotta tale da richiedere della sanzione dell'intera camera parlamentare. Il comportamento suscettibile di punizione non deve necessariamente integrare la violazione di una regola o di una legge, ma deve aver leso i privilegi della camera, aver mostrato un atteggiamento oltraggioso nei confronti dell'istituzione o aver gettato discredito sulle camere. Tuttavia, in concreto, non sembrano esservi state occasioni in cui le camere abbiano punito comportamenti collegabili alla libertà di espressione²⁹.

²⁶ *Brewster*, cit.

²⁷ *Miller v. Transamerican Press*, 709 F.2d 524, del 1980.

²⁸ "Ciascuna *House* può determinare le regole dei propri procedimenti, punire i propri *Members* per comportamento molesto e, con il consenso dei due terzi, espellere un *Member*".

²⁹ J. MASKELL, *Expulsion, Censure, Reprimand, and Fine: Legislative Discipline in the House of Representatives*, *Congressional Research Service, CRS Report for Congress*, RL31382, 2 maggio 2013.

3. I casi emersi nella prassi giurisprudenziale recente

3.1. Le cause di servizio

Le problematiche attualmente di rilievo nella giurisprudenza riguardano l'applicabilità della *Speech or Debate Clause* al fine di tutelare un parlamentare da responsabilità civile in ricorsi relativi a cause di servizio. Nel 1995, le camere hanno adottato il *Congressional Accountability Act*, che estende l'applicabilità di molteplici diritti civili, di lavoro, e norme di sicurezza e salute sul lavoro anche al Congresso³⁰. La *Section 413* della legge dichiara, però, che l'autorizzazione a procedere in giudizio in base a molte previsioni della legge non costituisce una sospensione del privilegio sancito dalla *Speech or Debate Clause* di alcun parlamentare.

Prima dell'emanazione dell'*Act*, la giurisprudenza in materia non era univoca. Se la corte di appello per il *District of Columbia* aveva stabilito che la *Clause* tutelava i parlamentari dalle azioni intentate da alcune categorie di personale del Congresso³¹, la Corte suprema federale, due anni più tardi, aveva sollevato dubbi circa l'applicabilità della *Speech or Debate Clause* alle cause di servizio³².

In seguito all'entrata in vigore dell'*Act*, sia la corte di appello del *Tenth Circuit* che quella del *District of Columbia* si sono pronunciate in materia, confutando le tesi secondo cui la *Speech or Debate Clause* richiede il respingimento automatico di tutte le questioni civili relative a cause di servizio.

In *Bastien v. Campbell*³³, il ricorrente era un membro del personale per il senatore Campbell ed aveva asserito di aver subito una discriminazione in base all'età e delle ritorsioni per aver presentato proteste al

³⁰ L'adozione dell'*Act* è avvenuta, peraltro, senza un approfondito dibattito sulla questione dell'immunità: DOLAN – GARVEY, *The Speech or Debate Clause*, cit., 6.

³¹ In *Browning v. Clerk, U.S. House of Representatives*, del 1986 (789 F.2d 923), si era avanzata la tesi secondo cui il licenziamento del primo *Official Reporter* di razza nera della camera bassa fosse motivata da sentimenti di ostilità razziale. La corte ha respinto la tesi, ribadendo che la *Speech or Debate Clause* tutelava i parlamentari da responsabilità in sede di azioni intraprese relativamente al personale, se “le mansioni del personale in questione erano direttamente collegate al corretto svolgimento del processo legislativo”. L'*Official Reporter* è la figura che trascrive i procedimenti nel Congresso per la pubblicazione nel *Congressional Record*, il resoconto ufficiale, e che dà supporto stenografico alle commissioni parlamentari per tutte le udienze, riunioni ed altre sessioni di lavoro.

³² In *Forrester v. White*, del 1988 (484 U.S. 219), un caso di asserita discriminazione sessuale, relativa però al potere giudiziario, la Corte ha affermato che un giudice di una corte statale non disponesse dell'immunità giudiziaria per il licenziamento di un *probation officer*. La Corte è giunta alla conclusione che l'immunità non si estendesse alle “funzioni amministrative, legislative od esecutive”, a prescindere dall'importanza di queste ultime per il “funzionamento della corte”. Dunque, per la Corte, la causa di servizio nella fattispecie era questione di natura amministrativa e non giudiziale; pertanto, non sussisteva alcun diritto all'immunità giudiziale (il *probation officer* è un “ausiliario della giustizia che svolge mansioni di assistente sociale e di agente di polizia cui sono affidate le persone *on probation*”, dipendente della corte; la *probation* è l’“insieme delle norme in base alle quali si fa luogo alla sospensione della pronuncia di condanna sostituendola con una forma di libertà vigilata”: F. DE FRANCHIS, *Dizionario giuridico*, vol. 1: *Inglese-Italiano*, Milano, Giuffrè, 1984, 1195-1196.

³³ 454 F.3d 1072, No. 06-1047, del 2006.

riguardo. L'ufficio del senatore aveva ribattuto che la *Speech or Debate Clause* conferiva l'immunità all'ufficio in merito alle pretese, poiché “le mansioni del ricorrente consistenti nell'incontro con gli elettori, la raccolta di informazioni per il *Senator* e la discussione dei suggerimenti degli elettori e la loro comunicazione al *Senator*, costituiscono atti che riguardano direttamente il corretto funzionamento del processo legislativo”.

La corte di appello del *Tenth Circuit* ha distinto tra atti “legislativi” che possono beneficiare dell'immunità della *Clause* ed atti “non-legislativi”. La corte ha quindi stabilito che le funzioni esercitate nella specie costituissero “raccolta informale di informazioni” diversa dal tipo di raccolta di informazioni svolta dalle commissioni parlamentari, che gode invece della tutela della *Speech or Debate Clause*. L'estensione della tutela approntata dalla *Clause* ad altre forme di raccolta di informazione, da parte dei singoli parlamentari, eccederebbe l'interpretazione della *Clause* proposta dalla Corte suprema federale³⁴. La tutela dalla *Clause* non si applicava, in sostanza, perché le azioni asseritamente discriminatorie del senatore non costituivano atti legislativi. Inoltre, il privilegio probatorio stabilito dalla clausola non avrebbe impedito di intentare il ricorso, poiché “il ricorso per discriminazione non richiede prove di qualsiasi atto legislativo da parte del *Senator Campbell* o del suo personale”.

La corte ha sottolineato che anche se gli atti del senatore fossero stati protetti, il suo ufficio sarebbe stato comunque soggetto alla responsabilità per le decisioni relative al personale, perché gli atti di un ufficio esorbitano dalla portata dell'immunità della *Clause*. Inoltre, la corte ha precisato di non voler seguire il ragionamento esplicitato in *Browning v. Clerk*³⁵, in quanto, a suo avviso, tale sentenza esorbitava dai binari tracciati dalla giurisprudenza della Corte suprema federale in tema di *Speech or Debate Clause*. Tuttavia, la corte ha affermato che anche se si fosse applicato il parametro stabilito in *Browning*, nella specie si sarebbe potuto dar luogo ad azione in giudizio, poiché le mansioni svolte non erano centrali per il processo legislativo e non rientravano pertanto nell'ambito della *Speech or Debate Clause*.

La sentenza *Bastien* ha portato ad un conflitto giurisprudenziale tra le corti di appello federali, che la *Circuit Court* del *District of Columbia*, in sede di trattazione di due casi giunti dinanzi ad essa, ha cercato di superare raggiungendo una conciliazione tra gli orientamenti.

In *Fields v. Office of Eddie Bernice Johnson* e *Hanson v. Office of Senator Dayton*³⁶, la corte di secondo grado del *Circuit* ha esaminato la questione della necessità di respingere i ricorsi relativi a cause di servizio avanzati in base al *Congressional Accountability Act*. La corte ha anche ritenuto, all'unanimità, che il quadro stabilito precedentemente all'emissione dell'*Act* non fosse più valido, e dovesse essere abbandonato.

La corte si è però divisa sulla determinazione dell'adeguata portata della *Clause* nei casi in cui il ricorrente abbia provato la sussistenza degli elementi iniziali per fondare un caso di discriminazione. La *opinion* di maggioranza si è incentrata sull'interazione tra, da una parte, il quadro delineato in

³⁴ *Bastien II*, 390 F.3d 1301, del 2004.

³⁵ V. *supra*, nota 31.

³⁶ 459 F.3d 1, del 2006.

giurisprudenza per i casi di discriminazione sul lavoro e, dall'altra, le potenziali tutele offerte dalla *Clause*. Il suddetto quadro giurisprudenziale prevedeva l'imposizione, in capo al datore di lavoro, dell'onere della prova del carattere *non* discriminatorio del comportamento tenuto. Se la motivazione non-discriminatoria del datore di lavoro era fondata sulla sussistenza di un *legislative act*, la *Speech or Debate Clause* poteva impedire ad un ricorrente di contestare le affermazioni del parlamentare, essendo questi tutelato "da indagini sugli atti legislativi o sulla motivazione per l'effettivo svolgimento degli atti legislativi". La maggioranza della corte ha ribadito che l'applicabilità o meno della *Clause* doveva essere valutata secondo le circostanze della singola fattispecie³⁷.

Il senatore Dayton, soccombente, ha impugnato la decisione dinanzi alla Corte suprema federale, la quale ha però declinato la propria giurisdizione. Il senatore aveva fondato il suo appello sulla *Section 412* della *Congressional Accountability Act*, secondo cui "un ricorso può essere radicato direttamente dinanzi alla Corte suprema degli Stati Uniti in relazione a qualsiasi sentenza, decreto od ordinanza interlocutoria o finale in merito alla costituzionalità di qualsiasi previsione del presente capitolo". Per la Corte, questa *section* non poteva costituire la base per la propria giurisdizione, poiché l'affermazione della *Circuit Court* del *District of Columbia* secondo cui "la giurisdizione sussiste nonostante l'invocazione dell'immunità sancita dalla *Speech or Debate Clause* [era] interpretata, in modo corretto, come un giudizio sulla portata dell'*Act* e non sulla sua costituzionalità"³⁸.

3.2. Le indagini nei confronti dei parlamentari

Negli anni recenti, le corti del *Circuit* del *District of Columbia* e del *Ninth Circuit* hanno reso alcune decisioni circa l'applicabilità del privilegio sancito dalla *Speech or Debate Clause* alle indagini prodromiche ad un procedimento penale, intraprese dall'esecutivo, nei confronti dei parlamentari. Nei casi *United States v. Rayburn House Office Building*³⁹ e *United States v. Renzi*⁴⁰, rispettivamente del 2007 e del 2011, le indagini avevano ad oggetto episodi di corruzione, come si è visto da ritenersi un atto non-legislativo esterno alla tutela approntata dalla *Clause*⁴¹. Le corti di appello dovevano valutare come il privilegio della *Clause* influisse sul corso delle indagini, ed in particolare se la *Clause* impedisse soltanto la produzione in giudizio di documenti tutelati dal *privilege* nel corso di procedimenti giudiziari o se

³⁷ La minoranza della corte ha, di contro, sottolineato che il *Congressional Accountability Act* crea una "finzione giuridica" quando assegna la responsabilità civile per cause di servizio all'ufficio del parlamentare e non allo stesso parlamentare o ai suoi assistenti. Si è ritenuto, allora, che l'ufficio costituisse una divisione organizzativa del Congresso, ed in quanto tale non poteva usufruire della tutela della *Speech or Debate Clause*.

³⁸ Di fatto, i casi che hanno originato i due ricorsi riuniti hanno avuto soluzioni differenti. Il senatore Dayton ha risolto il caso in via extragiudiziale, mentre l'ufficio del *Representative* Johnson ha prevalso in primo grado, ed il ricorrente ha quindi rinunciato all'azione nel 2008.

³⁹ 497 F.3d 654.

⁴⁰ 651 F.3d 1012.

⁴¹ Si v. *supra*, par. 2.1.

invece proibisse finanche la visione dei documenti da parte degli inquirenti. Le corti dei due *Circuits* hanno proposto soluzioni diverse: quella del *District of Columbia* ha adottato una concezione ampia del privilegio, tale da impedire in qualunque momento la visione; quella del *Ninth Circuit* ha optato per l'interpretazione meno rigorosa, consistente nel vietare l'uso dei documenti soltanto in sede processuale.

3.2.1. *La sentenza United States v. Rayburn House Office Building*

L'indagine era stata intrapresa dal *Federal Bureau of Investigations* (FBI) nei confronti del *Representative* William J. Jefferson per asserita corruzione e *wire fraud*⁴²; il parlamentare era accusato di aver sfruttato la propria posizione per promuovere la vendita di materiale e servizi per telecomunicazioni di un'azienda statunitense a diversi stati africani in cambio di azioni e denaro, e di aver pianificato la corruzione di ufficiali nigeriani in posizioni elevate per ottenere l'approvazione necessaria per i piani dell'azienda.

L'ufficio del parlamentare era stato perquisito da parte di agenti del FBI e del Ministero di giustizia statunitense ed aveva portato al sequestro di materiale cartaceo e copie degli *hard disk* dei computer presenti nell'ufficio. La dichiarazione relativa al mandato di perquisizione recava istruzioni dettagliate per il suo svolgimento, che tenevano conto della natura dell'ufficio. Il materiale sequestrato doveva essere esaminato da agenti della FBI esterni all'indagine per determinare quali documenti fossero pertinenti e quali avrebbero dovuto essere protetti dal *privilege*; i primi sarebbero stati inviati direttamente agli avvocati della procura ed in copia ai legali del parlamentare; quelli potenzialmente soggetti al *privilege* non sarebbero stati inviati alla procura se non previa decisione di un giudice. Ciò valeva anche per i documenti ottenuti in formato elettronico. Il Ministero di giustizia riteneva che l'uso di un gruppo di persone che "filtrasse" la documentazione fosse sufficiente per sciogliere i dubbi di costituzionalità; e che in ogni caso il privilegio costituzionale fosse limitato alla protezione contro la produzione in giudizio di informazioni relative ad atti legislativi a danno del parlamentare coinvolto.

Il caso ha suscitato un'accesa controversia proprio in merito alla tutela del privilegio⁴³: si riteneva che permettere al FBI, un ente dell'esecutivo, di operare valutazioni giuridiche e costituzionali preliminari sull'applicabilità del privilegio a documenti sequestrati dall'ufficio di un parlamentare minasse i fondamenti stessi del privilegio. Inoltre, l'esecuzione del mandato di perquisizione faceva sì che l'esecutivo entrasse comunque in possesso di materiale che riguardava le funzioni legislative del parlamentare.

In primo grado, la *District Court* per il *District of Columbia* aveva sancito la costituzionalità della perquisizione ed il relativo sequestro di materiale, adottando una interpretazione restrittiva della *Speech or Debate Clause*, dato che una lettura più ampia avrebbe comportato la necessità di dare preavviso ad un

⁴² Il reato federale consistente nella privazione intenzionale di proprietà o della capacità di usufruire dello svolgimento "onesto" di servizi (*honest services*); detta privazione deve essere avvenuta mediante comunicazione postale o telematica.

⁴³ E. E. EINEMAN, *Congressional Criminality and Balance of Powers: Are Internal Filter Teams Really What Our Forefathers Envisioned?*, in *William & Mary Bill of Rights Journal*, vol. 16, 595 ss.

parlamentare circa la perquisizione, onde permettergli di rimuovere dalla perquisizione il materiale ritenuto privilegiato. Nella specie, il privilegio probatorio non poteva trovare applicazione: la perquisizione non era un atto assimilabile alla deposizione di un testimone. La *Speech or Debate Clause* significava solamente che i parlamentari non erano tenuti a rispondere delle loro attività legislative; essa non impediva la divulgazione di materiale “legislativo”.

La corte di secondo grado ha rovesciato la decisione: il parlamentare aveva diritto alla restituzione dei documenti ritenuti privilegiati dalla corte. Una componente fondamentale della *Speech or Debate Clause* è il divieto di intrusione nel processo legislativo, ciò che si verifica con la divulgazione obbligatoria di materiale legislativo, a prescindere dall’uso che si propone di fare del materiale.

United States v. Rayburn House Office Building

“La divulgazione obbligatoria tende indiscutibilmente a disturbare il processo legislativo: gli scambi tra un *Member* del Congresso ed il proprio personale, ovvero tra *Members* del Congresso su questioni legislative potrebbero legittimamente comportare affermazioni franche o imbarazzanti; la possibilità della divulgazione obbligatoria potrebbe dunque bloccare lo scambio di vedute relativamente all’attività legislativa. Tale blocco è contrario all’obiettivo della *Clause* di tutelare il processo legislativo da perturbamenti”.

La corte ha distinto la legalità della perquisizione di un ufficio del Congresso in seguito ad un mandato di perquisizione, ritenuta legittima, dalla legalità del modo in cui una tale perquisizione è stata condotta. Nella specie, si aveva una violazione della *Speech or Debate Clause* poiché le procedure di perquisizione adottate negavano al parlamentare qualsiasi occasione per opporre l’esistenza del privilegio e farlo valere con riguardo a materiale legislativo, prima della divulgazione obbligata ad agenti dell’esecutivo (fatta questa constatazione, la corte non ha però suggerito linee-guida alternative che sarebbero state ritenute costituzionali).

Il privilegio probatorio, secondo la corte, non impediva di “indagare su comportamenti illeciti solamente perché sussiste[va] un qualche nesso con funzioni legislative”. Dunque, la restituzione di tutti i documenti sequestrati avrebbe costituito un rimedio inopportuno: il parlamentare aveva diritto alla restituzione dei soli documenti legislativi tutelati dalla *Clause*, mentre il materiale non privilegiato non doveva essere restituito. La corte ha disposto che gli agenti che avevano eseguito la perquisizione fossero obbligati a non divulgare il contenuto di qualunque documento privilegiato o politicamente sensibile e non pertinente alle indagini, oltre a non poter essere ulteriormente coinvolti nelle indagini medesime.

In seguito al vaglio giudiziario dei documenti, il *Representative* Jefferson è stato dichiarato colpevole di undici capi d’accusa su sedici e condannato a tredici anni di reclusione.

3.2.2. La sentenza *United States v. Renzi*

L’ex-parlamentare della camera bassa Richard Renzi era stato accusato di quarantotto capi d’imputazione, tra cui estorsione, riciclaggio di denaro illecito, *wire fraud* e cospirazione illecita relativamente ad accordi *quid pro quo* conclusi mentre era in carica come *Representative* dell’Arizona. In

particolare, si riteneva che il parlamentare avesse promesso di presentare un disegno di legge per lo scambio di appezzamenti terreni tra alcuni suoi soci in affari e terreni di proprietà federale.

Nel corso del procedimento dinanzi alla *District Court* competente, il parlamentare aveva avanzato la tesi secondo cui la *Speech or Debate Clause* gli conferiva il diritto all'immunità assoluta dalla prosecuzione penale, poiché i negoziati da lui intrattenuti prima di introdurre il disegno di legge costituivano, a suo avviso, "atti legislativi". Aveva inoltre argomentato che l'accusa dovesse essere annullata poiché delle prove coperte dal *privilege* erano state presentate al *grand jury*. Infine, rivendicava il diritto ad un'udienza per determinare se il governo avesse utilizzato delle prove coperte dal *privilege* per ottenere ulteriori prove non coperte. La corte di primo grado aveva respinto tutte e tre le argomentazioni del parlamentare.

La sentenza è stata confermata in appello. I negoziati per il disegno di legge non costituivano atti legislativi e non potevano essere tutelati; la corte di appello ha ribadito che "nessuna corte [aveva] mai indicato che 'tutto ciò che concerne l'ufficio di un *Member* fosse tutelato dalla *Clause*'". Inoltre, la corte ha sottolineato che la Corte suprema federale aveva distinto tra atti legislativi completi, da una parte, che potevano usufruire della tutela, e promesse di compiere atti legislativi dall'altra, i quali invece non erano tutelati⁴⁴. Gli atti in questione del parlamentare non potevano rientrare nel privilegio, poiché l'estorsione, come l'asserita corruzione in *Brewster*⁴⁵, non aveva alcun ruolo nel processo legislativo e non faceva parte del ruolo del parlamentare in quanto legislatore.

Per quanto riguarda la produzione di documenti di fronte al *grand jury*, la corte ha optato per il criterio, già espresso dalla corte dell'*Eleventh Circuit*, secondo cui si sarebbe dovuto entrare nel merito della dichiarazione di colpevolezza ed eventualmente rovesciarla solamente se la dichiarazione fosse stata fondata sulle prove presentate al *grand jury*. Ciò avrebbe permesso di mantenere il privilegio ed al contempo impedire ai parlamentari di sfuggire alla azione penale per atti non tutelati. Nella fattispecie, molti dei documenti riguardavano atti legislativi e non avrebbero dovuto essere presentati al *grand jury*. Ciò posto, la corte non è giunta ad inficiare la dichiarazione di colpevolezza, in quanto difettava il nesso causale tra queste prove e la dichiarazione; infatti, quest'ultima era stata fondata su prove non soggette al privilegio.

In merito all'ultima tesi avanzata dal ricorrente, la corte ha ricordato che la giurisprudenza della Corte suprema non giustificava il suo accoglimento. La *Speech or Debate Clause* non era mai stata interpretata nel senso di impedire l'uso di prove derivate o di precludere al Governo la visione di prove documentali facenti riferimento ad atti legislativi, anche come parte di un'indagine su attività non tutelate.

È stata proprio quest'ultima parte della decisione a renderla divergente da quanto affermato in *United States v. Rayburn House Office Building*, secondo cui la *Speech or Debate Clause* proibiva qualsiasi contatto tra l'esecutivo e prove relative ad atti legislativi. Nel caso presente, è stato, non a caso, rilevato che il precedente della *Circuit Court* del *District of Columbia* non trovava, sul punto specifico, un avallo

⁴⁴ *Helstoski*, cit.

⁴⁵ V. *supra*, par. 2.1.2.

della Corte suprema. Si è fatto riferimento alla sentenza *United States v. Helstoski*, resa dalla Corte suprema nel 1979: la Corte aveva stabilito che il governo era in grado di produrre in giudizio documenti concernenti atti legislativi, a patto che i documenti fossero stati modificati per eliminare ogni riferimento agli atti legislativi. La corte d'appello ha evidenziato come il principio posto dalla Corte suprema fosse incompatibile con quello di cui alla sentenza *Rayburn*, giacché la modifica di un documento postula, ovviamente, la possibilità di visionarlo. La corte di appello ha anche criticato l'assenza, nella sentenza *Rayburn*, di qualsiasi riferimento al fatto che la *Speech or Debate Clause* avesse l'obiettivo di tutelare la separazione dei poteri, e che tale previsione dovrebbe applicarsi in egual modo sia all'esecutivo che al giudiziario.

UNIONE EUROPEA

di Carmen Guerrero Picó

1. L'immunità parlamentare nel Protocollo (n. 7) sui privilegi e sulle immunità dell'Unione europea

Il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea¹ stabilisce che

Articolo 343 (*ex* articolo 291 del TCE)

“L'Unione gode, sul territorio degli Stati membri, delle immunità e dei privilegi necessari all'assolvimento dei suoi compiti, alle condizioni definite dal protocollo dell'8 aprile 1965 sui privilegi e sulle immunità dell'Unione europea. Lo stesso vale per la Banca centrale europea e per la Banca europea per gli investimenti”.

In questa prospettiva, agli eurodeputati vengono riconosciute le prerogative parlamentari ‘classiche’, tra cui l'insindacabilità per le opinioni ed i voti da loro espressi, onde tutelare il Parlamento in quanto istituzione dell'Unione europea. Il capo III dell'attuale Protocollo (n. 7) sui privilegi e sulle immunità dell'Unione europea si riferisce esplicitamente a membri del Parlamento europeo²:

“Articolo 7 (*ex* articolo 8)³

Nessuna restrizione di ordine amministrativo o di altro genere è apportata alla libertà di movimento dei membri del Parlamento europeo che si recano al luogo di riunione del Parlamento europeo o ne ritornano.

Ai membri del Parlamento europeo sono concessi in materia di dogana e di controllo dei cambi:

- a) dal proprio governo, le stesse agevolazioni concesse agli alti funzionari che si recano all'estero in missione ufficiale temporanea,
- b) dai governi degli altri Stati membri, le stesse agevolazioni concesse ai rappresentanti di governi esteri in missione ufficiale temporanea.

Articolo 8 (*ex* articolo 9)

I membri del Parlamento europeo non possono essere ricercati, detenuti o perseguiti a motivo delle opinioni o dei voti espressi nell'esercizio delle loro funzioni.

Articolo 9 (*ex* articolo 10)

Per la durata delle sessioni del Parlamento europeo, i membri di esso beneficiano:

¹ Gazzetta ufficiale n. C 326 del 26/10/2012, 1-0390. La versione consolidata del trattato è reperibile alla pagina internet <http://eur-lex.europa.eu/it/treaties/new-2-47.htm>.

² Il protocollo può essere consultato *on line* alla pagina <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2012:326:SOM:IT:HTML>.

³ Si fa presente che in alcuni testi riportati nel presente lavoro si utilizza la vecchia numerazione. Ove necessario, s'indicherà il numero attuale dell'articolo tra parentesi quadra.

a) sul territorio nazionale, delle immunità riconosciute ai membri del parlamento del loro paese,

b) sul territorio di ogni altro Stato membro, dell'esonero da ogni provvedimento di detenzione e da ogni procedimento giudiziario.

L'immunità li copre anche quando essi si recano al luogo di riunione del Parlamento europeo o ne ritornano.

L'immunità non può essere invocata nel caso di flagrante delitto e non può inoltre pregiudicare il diritto del Parlamento europeo di togliere l'immunità ad uno dei suoi membri".

L'immunità parlamentare prevista dagli artt. 8 e 9 del Protocollo (n. 7) sui privilegi e sulle immunità dell'Unione europea comprende le due forme di tutela generalmente riconosciute dagli Stati membri ai membri dei parlamenti nazionali: l'immunità per le opinioni ed i voti espressi nell'esercizio delle funzioni parlamentari (la cosiddetta "immunità assoluta" o "sostanziale") e l'inviolabilità parlamentare, un'immunità limitata nel tempo, di natura "procedurale" o "processuale"⁴.

Nelle richieste che il Parlamento europeo, nel corso del tempo, ha avanzato al Consiglio riguardo alla necessità di rivedere lo statuto dei suoi membri, rendendolo uniforme per tutti i parlamentari, è stato rilevato che il testo doveva prevedere adeguamenti del protocollo sui privilegi e sulle immunità ai nuovi compiti dei deputati europei. La disparità di trattamento delle immunità parlamentari negli Stati membri⁵ potrebbe pregiudicare il buon funzionamento dell'istituzione. Il Consiglio ha sempre sollevato obiezioni⁶ e le questioni attinenti ai privilegi e alle immunità sono state escluse dallo statuto dei deputati del Parlamento europeo entrato in vigore il 14 luglio 2009⁷.

⁴ Si vedano, per tutti, K. OFFERMANN, *Parliamentary immunity in the European Parliament*, 24/10/2005 (aggiornato il 19/07/2007), reperibile *on line* alla pagina <http://edz.bib.uni-mannheim.de/daten/edz-ma/ep/07/pe360.487-en.pdf>, e UFFICIO PER LA PROMOZIONE DELLA DEMOCRAZIA PARLAMENTARE, *Non-liable? Inviolable? Untouchable? The challenge of parliamentary immunities. An Overview*, ottobre 2012, reperibile *on line* alla pagina http://www.europarl.europa.eu/pdf/oppd/Page_1/Parliamentary_immunities_final_web_EN.pdf.

⁵ V. il quadro comparativo delle prerogative parlamentare nel Parlamento europeo e negli Stati membri dell'UE in UFFICIO PER LA PROMOZIONE DELLA DEMOCRAZIA PARLAMENTARE, *Non-liable? Inviolable? Untouchable? The challenge of parliamentary immunities. An Overview*, cit., 36 ss.

⁶ I diversi tentativi sono elencati da K. OFFERMANN, *Parliamentary immunity in the European Parliament*, cit., 4-6. Si sono avuti tentativi anche successivamente a questo scritto. Ad esempio, nella risoluzione del Parlamento europeo del 24 aprile 2009 sull'immunità parlamentare in Polonia (2008/2232(INI)), l'Assemblea "ribadisce la necessità di uno statuto uniforme per i deputati del Parlamento europeo e rammenta, in tale contesto, l'impegno assunto il 3 giugno 2005 dai rappresentanti degli Stati membri, riunitisi in seno al Consiglio per prendere in esame la richiesta del Parlamento di una revisione delle disposizioni pertinenti del Protocollo sui privilegi e sulle immunità delle Comunità europee del 1965, per quanto attiene alla parte relativa ai deputati al Parlamento europeo". I documenti del Parlamento europeo possono essere consultati *on line* alla pagina <http://www.europarl.europa.eu/RegistreWeb/search/simpleSearchHome.htm?language=IT>.

⁷ V. la risoluzione del 15 settembre 1983 sullo statuto dei deputati del Parlamento europeo (GU C 277, 17/10/1983, 135).

Il regolamento interno del Parlamento europeo, che richiama la normativa contenuta nel Protocollo (n. 7) sui privilegi e sulle immunità dell'Unione europea, disciplina la revoca dell'immunità (articolo 6)⁸, la difesa dei privilegi e dell'immunità (articolo 6 bis)⁹, l'azione d'urgenza del Presidente per confermare l'immunità (articolo 6 ter)¹⁰ e le procedure in materia di immunità (articolo 7)¹¹. Le suddette norme sono state sottoposte a revisione nel mese di gennaio 2014¹².

⁸ In base al comma 1, “nell’esercizio dei suoi poteri in materia di privilegi e immunità, il Parlamento opera al fine di mantenere la propria integrità di assemblea legislativa democratica e di garantire l’indipendenza dei suoi membri nell’esercizio delle loro funzioni. Ogni richiesta di revoca dell’immunità è valutata in conformità degli articoli 7, 8 e 9 del protocollo sui privilegi e sulle immunità dell’Unione europea nonché dei principi richiamati nel presente articolo”.

⁹ “Nei casi in cui si presuma che i privilegi e le immunità di un deputato o ex deputato siano stati violati dalle autorità di uno Stato membro, può essere presentata, ai sensi dell’articolo 7, paragrafo 1, una richiesta di decisione del Parlamento che stabilisca se sia stata effettivamente commessa una violazione di tali privilegi e immunità. – 2. In particolare, può essere presentata una siffatta richiesta di difesa dei privilegi o delle immunità se si ritiene che le circostanze costituiscano un ostacolo di ordine amministrativo o di altra natura alla libertà di movimento dei membri del Parlamento europeo che si recano al luogo di riunione del Parlamento europeo o ne ritornano o all’espressione di un’opinione o di un voto nell’esercizio del loro mandato, oppure se rientrano nell’ambito dell’articolo 9 del protocollo sui privilegi e sulle immunità dell’Unione europea. – 3. Una richiesta di difesa dei privilegi e delle immunità di un deputato non è ricevibile qualora una richiesta di revoca o di difesa dell’immunità di tale deputato sia già pervenuta in relazione allo stesso procedimento giudiziario, indipendentemente dal fatto che in tale occasione sia stata adottata o meno una decisione. – 4. Una richiesta di difesa dei privilegi e delle immunità di un deputato decade se perviene una richiesta di revoca dell’immunità di tale deputato in relazione allo stesso procedimento giudiziario. – 5. Nei casi in cui sia stata adottata la decisione di non difendere i privilegi e le immunità di un deputato, questi può presentare richiesta di riesame della decisione presentando nuove prove. La richiesta di riesame non è ricevibile se è stato proposto un ricorso contro la decisione di cui all’articolo 263 del trattato sul funzionamento dell’Unione europea, o se il Presidente ritiene che i nuovi elementi di prova presentati non siano sufficienti a giustificare un riesame”.

¹⁰ “1. In via urgente, nel caso in cui un deputato venga arrestato o vengano apportate restrizioni alla sua libertà di movimento in apparente violazione dei suoi privilegi e immunità, il Presidente, previa consultazione del presidente e del relatore della commissione competente, può prendere un’iniziativa per confermare i privilegi e le immunità del deputato interessato. Il Presidente comunica tale iniziativa alla commissione e ne informa il Parlamento. – 2. Allorché il Presidente si avvale dei poteri conferitigli dal paragrafo 1, la commissione prende atto dell’iniziativa del Presidente nella sua riunione successiva. Ove lo ritenga necessario, la commissione può elaborare una relazione da sottoporre al Parlamento”.

¹¹ “1. Ogni richiesta diretta al Presidente da un’autorità competente di uno Stato membro e volta a revocare l’immunità di un deputato, ovvero da un deputato o da un ex deputato in difesa dei privilegi e delle immunità, è comunicata in Aula e deferita alla commissione competente. *Il deputato o ex deputato può essere rappresentato da un altro deputato. La richiesta non può essere presentata da un altro deputato senza l’accordo dell’interessato* [il corsivo indica che si tratta di un’interpretazione del regolamento interno ai sensi dell’art. 211]. – 2. La commissione esamina senza indugio, ma tenendo conto della loro relativa complessità, le richieste di revoca dell’immunità o di difesa delle immunità e dei privilegi. – 3. La commissione presenta una proposta di decisione motivata che raccomanda l’accoglimento o la reiezione della richiesta di revoca dell’immunità o di difesa dei privilegi e delle immunità. – 4. La commissione può chiedere all’autorità interessata tutte le informazioni e tutti i chiarimenti che reputi necessari per pronunciarsi sull’opportunità di revocare o di difendere l’immunità. – 5. Al deputato interessato è offerta l’opportunità di essere ascoltato; egli può produrre tutti i documenti o gli altri elementi scritti di giudizio che ritiene pertinenti. Può farsi rappresentare da un altro deputato. Il deputato non è presente durante le discussioni sulla richiesta di revoca o di difesa della sua immunità, se non per essere ascoltato. Il presidente della commissione invita il deputato per l’audizione, indicandone data e ora. Il deputato può rinunciare al diritto

2. L'immunità assoluta dei deputati del Parlamento europeo

2.1. L'ambito di tutela

L'art. 8 del Protocollo (n. 7) sui privilegi e sulle immunità dell'Unione europea stabilisce la prerogativa dell'immunità parlamentare, che si prefigge di garantire l'indipendenza del Parlamento europeo e dei suoi membri nei confronti degli altri poteri. Il fatto che l'immunità non debba essere interpretata come un

ad essere ascoltato. Se a seguito di tale invito il deputato non compare all'audizione, si considera che abbia rinunciato al diritto di essere ascoltato, a meno che non abbia giustificato la sua mancata presenza alla data e all'ora proposte, precisandone i motivi. Il presidente della commissione decide se tale giustificazione debba essere accettata alla luce dei motivi adottati, e la sua decisione è inappellabile. Se il presidente della commissione accetta la giustificazione, invita il deputato ad essere ascoltato a una nuova data e ora. Se il deputato non si presenta al momento fissato nel secondo invito, la procedura prosegue senza la sua audizione. A questo punto non possono essere accettate nuove giustificazioni o richieste di essere ascoltato. – 6. Qualora la richiesta di revoca dell'immunità comporti vari capi d'accusa, ciascuno di essi può essere oggetto di una decisione distinta. La relazione della commissione può proporre, a titolo eccezionale, che la revoca dell'immunità si riferisca esclusivamente alla prosecuzione del procedimento penale senza che contro il deputato possa essere adottata, fintanto che non si abbia sentenza passata in giudicato, alcuna misura privativa o limitativa della sua libertà o qualunque altra misura che gli impedisca di esercitare le funzioni proprie del suo mandato. – 7. La commissione può fornire un parere motivato sulla competenza dell'autorità interessata e sulla ricevibilità della richiesta, ma in nessun caso si pronuncia sulla colpevolezza o meno del deputato né sull'opportunità o meno di perseguire penalmente le opinioni o gli atti che gli sono attribuiti, anche qualora l'esame della richiesta abbia fornito alla commissione una conoscenza approfondita del merito della questione. – 8. La relazione della commissione è iscritta d'ufficio al primo punto dell'ordine del giorno della seduta successiva alla sua presentazione. Non è ammesso alcun emendamento alla proposta o alle proposte di decisione. La discussione può vertere soltanto sulle ragioni che militano a favore e contro ciascuna delle proposte di revoca o mantenimento dell'immunità o di difesa di un privilegio o di un'immunità. Fatte salve le disposizioni dell'articolo 151, il deputato i cui privilegi o immunità formano oggetto della questione non può intervenire nella discussione. La proposta o le proposte di decisione contenute nella relazione sono poste in votazione nel corso del primo turno di votazioni successivo alla discussione. Dopo l'esame da parte del Parlamento si procede a una votazione distinta su ciascuna proposta figurante nella relazione. In caso di reiezione di una proposta, si considera adottata la decisione contraria. – 9. Il Presidente comunica immediatamente la decisione del Parlamento al deputato interessato e all'autorità competente dello Stato membro interessato, chiedendo di essere informato su qualsiasi nuovo sviluppo nel relativo procedimento e sulle deliberazioni giudiziarie adottate. Non appena il Presidente riceve dette informazioni, le comunica al Parlamento nella forma che ritiene più opportuna, se necessario previa consultazione della commissione competente. – 10. La commissione tratta tali questioni e i documenti ricevuti con la massima riservatezza. – 11. La commissione, previa consultazione degli Stati membri, può redigere un elenco indicativo delle autorità degli Stati membri competenti a presentare una richiesta di revoca dell'immunità di un deputato. – 12. La commissione elabora i principi per l'applicazione del presente articolo. – 13. Qualsiasi richiesta di informazioni presentata da un'autorità competente quanto alla portata dei privilegi o delle immunità dei deputati è esaminata in conformità delle norme che precedono”.

¹² Il testo del regolamento interno del Parlamento europeo (7^a legislatura – febbraio 2014) può essere consultato *on line* alla pagina <http://www.europarl.europa.eu/sides/getLastRules.do?language=IT&reference=TOC>. V. anche la Decisione del Parlamento europeo del 16 gennaio 2014 sulla modifica del regolamento del Parlamento europeo (2013/2031(REG)), in <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fTEXT%2bTA%2bP7-TA-2014-0035%2b0%2bDOC%2bXML%2bV0%2f%2fIT&language=IT>. Dalla stessa pagina si può accedere al testo della relazione della commissione per gli affari costituzionali ed al parere della commissione giuridica.

‘privilegio’ di cui beneficiano i singoli deputati, ma debba essere letta in chiave funzionale è stato di recente evidenziato dal regolamento interno del Parlamento europeo, nell’art. 5, comma 2, che così recita:

“L’immunità parlamentare non è un privilegio personale del deputato ma una garanzia di indipendenza del Parlamento in quanto istituzione e dei suoi membri”.

A differenza dell’inviolabilità parlamentare, la cui portata dipende dal diritto nazionale, la portata dell’immunità di cui all’art. 8 del Protocollo dev’essere determinata unicamente sulla scorta del diritto comunitario (sentenza della Corte di giustizia dell’UE del 21 ottobre 2008, cause riunite C-200/07 e C-201/07, *Alfonso Luigi Marra contro Eduardo De Gregorio e Antonio Clemente*, par. 26, che rinvia, per analogia, alla sentenza 10 luglio 1986, causa 149/85, *Wybot*, par. 12)¹³.

La tutela offerta ai parlamentari ex art. 8 dev’essere considerata come un’immunità assoluta che osta a qualunque procedimento giudiziario¹⁴ che sia fondato su un’opinione espressa o un voto emesso¹⁵ nell’esercizio delle funzioni parlamentari. L’art. 8 non stabilisce limiti, come succede nel caso, ad esempio, delle Costituzioni tedesca ed ellenica, riguardo alle ingiurie o diffamazioni calunniose. L’immunità assoluta lascia le azioni degli eurodeputati soggette unicamente alle norme che disciplinano i procedimenti del Parlamento e all’osservanza del c.d. galateo parlamentare¹⁶.

¹³ Il *database* delle decisioni della Corte di giustizia può essere consultato *on line* alla pagina http://curia.europa.eu/jcms/jcms/j_6/.

¹⁴ Come affermato spesso dal Parlamento europeo, il fatto che i procedimenti siano di natura civile o amministrativa o contengano aspetti di diritto civile o amministrativo non osta di per sé all’applicazione dell’immunità prevista da tale articolo.

¹⁵ Il Parlamento europeo, consultato sul Progetto di protocollo recante revisione del Protocollo sui privilegi e sulle immunità europee delle Comunità europee dell’8 aprile 1965 (COM(84) 666 def.), aveva proposto di sostituire l’art. 8 del Protocollo con un testo più completo, secondo cui: “I membri del Parlamento non possono essere ricercati, detenuti, perseguiti, nell’ambito di procedimenti civili, penali o amministrativi, a motivo dei voti o delle opinioni espressi in occasione di dibattiti in seno al Parlamento o agli organi da quest’ultimo creati o nel suo ambito funzionanti o di cui essi facciano parte in quanto membri del Parlamento”. Il testo, approvato nella sessione del 10/03/1987, è pubblicato nella GU C 99, 13/04/1987, 43.

¹⁶ L’art. 9 del regolamento interno del Parlamento europeo così recita: “1. Il Parlamento stabilisce norme di trasparenza relative agli interessi finanziari dei propri membri, sotto forma di un codice di condotta [...] e allegato al presente regolamento.

Esse non possono in alcun modo perturbare o limitare l’esercizio del mandato e dell’attività politica o di altra natura comunque a esso connessa.

2. Il comportamento dei deputati è improntato al rispetto reciproco, poggia sui valori e i principi definiti nei testi fondamentali dell’Unione europea, salvaguarda la dignità del Parlamento e non deve compromettere il regolare svolgimento dei lavori parlamentari né la quiete in tutti gli edifici del Parlamento. I deputati rispettano le norme del Parlamento sul trattamento delle informazioni riservate.

Il mancato rispetto di tali elementi e norme può comportare l’applicazione di misure conformemente agli articoli 152, 153 e 154.

3. L’applicazione del presente articolo non ostacola in nessun modo la vivacità delle discussioni parlamentari né la libertà di parola dei deputati.

La guarentigia riconosciuta ha efficacia a partire dalla proclamazione dei risultati elettorali¹⁷; tutela il parlamentare per tutta la durata del mandato, ed anche dopo che ha cessato nella carica.

La Corte di giustizia dell'UE ha escluso che la revoca dell'immunità prevista dall'art. 9 del Protocollo (n. 7) sui privilegi e sulle immunità dell'Unione europea ed il cui procedimento è disciplinato dall'art. 6 e seguenti del regolamento interno del Parlamento europeo possa interessare le opinioni e voti protetti dall'art. 8. Una volta che un'opinione o un voto sia ritenuto riconducibile alle funzioni parlamentari di un eurodeputato, la prerogativa non può essere revocata in alcun modo, nemmeno dal Parlamento europeo (v. *infra* paragrafo 3).

2.2. L'interpretazione estensiva della Corte di giustizia: il caso *Patriciello*

La dottrina aveva segnalato inizialmente che l'art. 8 del Protocollo (n. 7) sui privilegi e sulle immunità dell'Unione europea proteggesse l'eurodeputato per le opinioni ed i voti emessi in Assemblea e negli organi parlamentari, in commissione o nei gruppi politici¹⁸. Ciò nondimeno, la prassi del Parlamento europeo ha ampliato progressivamente l'ambito di applicazione della prerogativa, arrivando a dichiarare che l'immunità assoluta non è circoscritta ad opinioni o voti espressi all'interno delle aule del Parlamento europeo, poiché “nelle democrazie moderne, il dibattito politico non si svolge solo nel Parlamento, bensì anche attraverso mezzi di comunicazione, che variano dalle dichiarazioni alla stampa ad *Internet*”¹⁹. Quest'interpretazione estensiva, che mette al centro non più il criterio spaziale, ma il criterio funzionale della prerogativa, è stata confermata dalla Corte di giustizia dell'UE.

Già nelle conclusioni dell'Avvocato Generale M. Poiares Maduro alle cause riunite C-200/07 e C-201/07 (*Alfonso Luigi Marra contro Eduardo De Gregorio e Antonio Clemente*), presentate il 26 giugno 2008, è possibile rintracciare un *excursus* sulla portata dell'espressione “nell'esercizio delle loro funzioni” di cui all'art. 8 del Protocollo (n. 7) sui privilegi e sulle immunità dell'Unione europea, con richiami alla giurisprudenza della Corte EDU:

“12. [...] l'art. [8], che si applica alle opinioni o ai voti espressi dai membri del Parlamento nell'esercizio delle loro funzioni, è precipuamente diretto a tutelare l'integrità del discorso politico

Essa si fonda sul pieno rispetto delle prerogative dei deputati quali definite nel diritto primario e nello statuto loro applicabile.

Essa si basa altresì sul principio di trasparenza e garantisce che ogni disposizione in materia sia portata a conoscenza dei deputati, che vengono informati individualmente dei loro diritti e doveri [*omissis*]”.

¹⁷ “Tenuto conto della sua finalità, gli articoli [8] e [9] del Protocollo sui privilegi e immunità dell'8 aprile 1965 devono essere interpretati in modo che tali disposizioni abbiano effetto a partire dal momento in cui i risultati delle elezioni al Parlamento europeo sono resi pubblici”: Relazione del 20 giugno 2003 sulla domanda di difesa dell'immunità parlamentare e dei privilegi dell'on. Francesco Musotto (2002/2201(INI)).

¹⁸ Cfr. K. OFFERMANN, *Parliamentary immunity in the European Parliament*, cit., 8, che si riferisce ai lavori di JEUNIAUX, SENÉN HERNÁNDEZ e HARMS.

¹⁹ V., da ultimo, le decisioni del Parlamento europeo del 14 gennaio 2014 e del 4 febbraio 2014 sulla richiesta di difesa dell'immunità e dei privilegi di Lara Comi (2013/2190(IMM)) e (2014/2014(IMM)).

e, pertanto, l'integrità del Parlamento europeo e delle sue attività in quanto tali. L'adozione di provvedimenti contro un membro che si riferiscono ad un'opinione o ad un voto che egli ha espresso nell'esercizio delle sue funzioni di parlamentare europeo lederebbe il Parlamento stesso come istituzione, in quanto pregiudicherebbe la sua funzione di sede *par excellence* di dibattito aperto e di discussione democratica. Ovviamente, l'art. [8], come l'art. [9], conferisce l'immunità anche ai singoli membri, nel senso che viene loro risparmiato di comparire in giudizio, ma tale meccanismo è motivato dalla considerazione che consentire procedimenti giudiziari relativi ad opinioni o voti colpirebbe il nucleo della democrazia rappresentativa e deliberativa.

[omissis]

IV – La portata dell'art. [8] del Protocollo: «nell'esercizio delle loro funzioni»

30. Sebbene il giudice del rinvio non abbia chiesto alla Corte di giustizia lumi in merito alla portata dell'art. [8] del Protocollo, una parte considerevole dell'ordinanza di rinvio riguarda proprio la seguente questione: quali espressioni di opinione vanno considerate rientranti nell'ambito delle funzioni di un parlamentare e, quindi, coperte dalla prerogativa assoluta dell'insindacabilità prevista da tale articolo? [...], pertanto è non solo ragionevole, ma anche auspicabile, che la Corte di giustizia offra almeno qualche orientamento in materia.

31. È vero che, quando al cittadino che si ritenga danneggiato da una dichiarazione rilasciata da un membro del Parlamento sia negata la possibilità di chiedere ristoro in giudizio, poiché tale membro si avvale della prerogativa parlamentare, il suo diritto di ottenere giustizia è pregiudicato. Per evitare che si creino due classi di cittadini – da una parte i membri del Parlamento, che non possono essere convenuti in giudizio per le dichiarazioni che rilasciano, e dall'altra i normali cittadini, la cui libertà di parola può essere limitata in forza del diritto civile e penale – praticamente tutti gli ordinamenti giuridici circoscrivono la facoltà di avvalersi della prerogativa alle situazioni in cui il membro sta svolgendo le sue funzioni parlamentari. L'immunità parlamentare non è un'arma che i membri del Parlamento possano utilizzare per risolvere controversie personali, bensì un meccanismo istituzionale a sostegno del funzionamento democratico della comunità politica. In quanto tale, essa non costituisce, in linea di principio, una restrizione sproporzionata del diritto di agire in giudizio.

32. Quando è chiamato ad esaminare se un'opinione espressa da un membro del Parlamento rientri nella nozione di svolgimento delle funzioni parlamentari, il giudice deve muovere dal principio che giustifica l'immunità parlamentare, ossia la libertà dei membri di discutere su materie di interesse pubblico senza essere obbligati a modellare le loro opinioni in modo da renderle accettabili o inoffensive per chi le ascolta, senza temere, in caso contrario, di essere citati in giudizio. Ciò significa, inevitabilmente, che in certi casi qualcuno potrà considerare le opinioni espresse da un parlamentare europeo eccessive, irritanti o offensive. Ciò nonostante, in uno Stato liberale e democratico, l'importanza di un dialogo disinibito su temi pubblici è tale che, in linea di principio, anche le opinioni offensive o estreme non devono essere messe a tacere. Questo vale in modo particolare per i membri del Parlamento, i quali, per la stessa natura delle loro funzioni, svolgono un ruolo centrale nel sistema del governo rappresentativo.

33. Le origini della prerogativa parlamentare della libertà di espressione risalgono al periodo in cui in Inghilterra regnavano le dinastie dei Tudor e degli Stuart. La prerogativa si sviluppò progressivamente come reazione del Parlamento ai tentativi della corona di intervenire nel dibattito parlamentare e di limitare il diritto del Parlamento di avviare proprie iniziative. Essa trovò espressione legislativa nell'art. 9 del *Bill of Rights*: «che la libertà di parola e di dibattito o procedura in Parlamento non siano poste sotto accusa o contestate in alcuna corte né in alcuna sede fuori dal Parlamento». La prerogativa nacque come meccanismo istituzionale limitato nello spazio poiché, a quel tempo, la dialettica politica era concentrata nel Parlamento. Il potere del Parlamento e quello della monarchia erano antagonisti. La monarchia considerava l'attività parlamentare una

minaccia al suo status: di qui il tentativo di interferire con quanto accadeva all'interno del Parlamento e la reazione di quest'ultimo, che determinò l'istituzione della prerogativa.

34. Al giorno d'oggi, tuttavia, il foro in cui si svolge il dibattito politico sulle questioni di rilevanza pubblica è considerevolmente più ampio. Nella nostra epoca esiste un'arena pubblica assai più vasta – comprendente mezzi di comunicazione stampati ed elettronici, nonché *Internet* – all'interno della quale i singoli interagiscono e partecipano al dibattito pubblico. Il ruolo di vettori e di istigatori del dibattito politico svolto dai membri del Parlamento in questa vasta arena pubblica riveste la stessa importanza del loro ruolo all'interno degli stretti confini del Parlamento. L'aspettativa che essi si impegnino in un dialogo con la società civile e presentino le loro idee non solo nella tribuna del Parlamento, ma anche nelle sedi messe a loro disposizione dalla società civile, costituisce un tratto fondamentale della moderna democrazia. In verità, oserei dire che una parte alquanto significativa del dibattito politico contemporaneo si svolge fuori dal Parlamento. Ignoreremmo questa realtà se dovessimo ritenere che la prerogativa parlamentare tuteli unicamente le dichiarazioni rilasciate all'interno del Parlamento stesso.

35. Pertanto, il criterio di cui avvalersi per individuare quali siano le dichiarazioni effettuate nello svolgimento delle funzioni di membro del Parlamento non può essere di tipo spaziale. Sarebbe limitativo ritenere che unicamente le dichiarazioni effettuate nel corso dei procedimenti parlamentari all'interno del Parlamento europeo godano della tutela di cui all'art. [8] del Protocollo. Per i membri del Parlamento europeo, poter partecipare a dibattiti in Parlamento senza temere procedimenti giudiziari è importante tanto quanto poter partecipare a dibattiti pubblici su una scena più ampia senza il detto timore. In altre parole, nella valutazione dell'applicabilità dell'art. [8] del Protocollo ciò che conta è la *natura* di quello che i parlamentari dicono e non il *luogo* in cui si esprimono.

36. A mio parere questa tesi è in linea con la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo sull'importanza del dibattito politico. È un principio consolidato che tale dibattito gode del massimo livello di protezione ai sensi dell'art. 10 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e che i provvedimenti nazionali che incidono sull'espressione delle opinioni politiche sono attentamente vagliati dalla Corte di Strasburgo. Quest'ultima ha esteso questa intensa tutela del discorso politico ad altre materie di interesse general. La logica sottesa a questo orientamento risiede nella necessità di garantire l'esistenza di uno spazio sicuro dove possa svolgersi il dibattito pubblico. All'interno di tale spazio possono essere tutelati persino discorsi offensivi o oltraggiosi, i quali molto spesso possiedono «una capacità unica di focalizzare l'attenzione, di smontare i preconcetti e di colpire il pubblico presentandogli aspetti della vita insoliti». È proprio questo il genere di dibattito pubblico che l'art. [8] del Protocollo era diretto a tutelare e a promuovere, in particolar modo con riferimento alle opinioni espresse dai membri del Parlamento europeo.

37. La regola secondo cui l'art. [8] deve essere interpretato estensivamente e deve conferire un'ampia tutela ai membri del Parlamento europeo è assoggettata a due specificazioni: in primo luogo, l'opinione oggetto di un determinato caso deve riguardare una materia di autentico interesse pubblico. Una dichiarazione su un tema di interesse generale sarà coperta dalla prerogativa assoluta dell'insindacabilità garantita dall'art. [8] a prescindere dal fatto che sia stata rilasciata all'interno o all'esterno della sede del Parlamento europeo, mentre la stessa prerogativa non può essere concessa ai membri del Parlamento europeo nell'ambito di cause o controversie con altri soggetti che li riguardino personalmente ma siano prive di significato per il pubblico in generale. Analogo orientamento è stato seguito dalla Corte europea dei diritti dell'uomo per quanto riguarda il livello di protezione di cui godono i diversi tipi di discorso. Una dichiarazione che non contribuisce a un dibattito di interesse generale, pur rientrando nell'ambito di tutela della libertà d'espressione, non beneficerà dello stesso elevato livello di tutela di cui godono i discorsi politici e

i discorsi su altre materie di importanza generale. Intendo essere chiaro su questo punto: la circostanza che una dichiarazione contribuisca o meno al dibattito pubblico non deve essere accertata sulla scorta dello stile, dell'accuratezza o della correttezza della dichiarazione, bensì alla luce della natura della materia in oggetto. Anche una dichiarazione potenzialmente offensiva o inesatta può essere tutelata se è collegata all'espressione di un particolare orientamento nel contesto della discussione di un tema di pubblico interesse. Non spetta al giudice sostituire le proprie opinioni a quelle del pubblico nella valutazione della correttezza e dell'esattezza delle dichiarazioni politiche.

38. In secondo luogo, occorre tracciare una distinzione tra l'attribuzione di fatti a determinati soggetti e le opinioni o i giudizi di valore. Come ha dichiarato la Corte europea dei diritti dell'uomo, «mentre l'esistenza di fatti può essere dimostrata, la veridicità dei giudizi di valore non è suscettibile di prova. Il requisito relativo alla prova della veridicità di un giudizio di valore è impossibile da soddisfare e viola la libertà di opinione stessa, che è un elemento fondamentale del diritto garantito dall'art. 10». Quando un membro del Parlamento esprime un giudizio di valore su una questione di interesse generale, a prescindere da quanto tale giudizio possa essere considerato irritante o offensivo da alcune persone, in linea di principio egli deve godere della prerogativa assoluta dell'insindacabilità. Tuttavia, l'art. [8] del Protocollo, che fa espressamente riferimento alle «opinioni», non include dichiarazioni rilasciate da membri del Parlamento europeo che contengano l'attribuzione di fatti ad altri soggetti. Ad esempio, dire che qualcuno è incompetente e dovrebbe dimettersi dalla sua funzione rappresenta una forma di critica che, seppur offensiva per la persona che ne è oggetto, costituisce l'espressione di un'opinione e rientra nell'ambito dell'art. [8] del Protocollo. Allo stesso modo, dichiarazioni non rivolte a soggetti specifici, ma che riguardano istituzioni, devono godere di ampia tutela. Senza voler entrare nel merito dei fatti della causa in esame, mi sembra che sussista una differenza rilevante tra dichiarazioni riguardanti singoli giudici e dichiarazioni concernenti il sistema giudiziario in generale. Quest'ultimo costituisce un aspetto importante della vita pubblica, la cui discussione è sicuramente rilevante nel dibattito politico. Al contrario, dire che qualcuno, sia esso un giudice o altra persona, si è appropriato di denaro pubblico o è corrotto, è un'affermazione di fatto, e alla persona oggetto di tale dichiarazione deve essere consentito ricorrere alle vie giudiziarie per tutelare la sua reputazione, mentre l'autore delle dichiarazioni deve essere chiamato a dimostrarne la veridicità, a prescindere dal fatto che sia un membro del Parlamento.

39. Questa distinzione tra una dichiarazione che contiene una critica generale e l'attribuzione di fatti ad un soggetto è stata al centro della sentenza della Corte di Strasburgo nella causa *Patrono, Cascini e Stefanelli c. Italia*, cui fa riferimento la Corte suprema di cassazione nell'ordinanza di rinvio. La causa riguardava talune dichiarazioni rilasciate da due parlamentari nei confronti di una serie di giudici in merito alla loro condotta professionale mentre lavoravano all'ufficio legislativo del Ministero della Giustizia. La Corte di Strasburgo ha sottolineato che i parlamentari convenuti non avevano espresso opinioni politiche generali sul rapporto tra la magistratura e il potere esecutivo, ma avevano attribuito ai giudici ricorrenti specifici atti censurabili, lasciando intendere che essi fossero penalmente perseguibili. È vero che la Corte ha anche fatto riferimento alla circostanza che le dichiarazioni erano state rilasciate in una conferenza stampa e non in una sessione legislativa, ma questo profilo costituisce una considerazione secondaria. La Corte europea dei diritti dell'uomo non ha mai statuito che una dichiarazione non è tutelata dalla prerogativa parlamentare unicamente perché è stata rilasciata fuori dalle sedi parlamentari.

40. Per concludere, l'art. [8] del Protocollo, che garantisce ai membri del Parlamento europeo la prerogativa assoluta dell'insindacabilità con riguardo alle opinioni espresse nello svolgimento delle loro funzioni, deve essere interpretato estensivamente. Esso include dichiarazioni di opinioni e giudizi di valore su materie di interesse pubblico e/o di rilevanza politica, a prescindere dalla

circostanza che siano rilasciate all'interno o all'esterno del Parlamento europeo. Sono incluse le dichiarazioni che possono irritare o offendere il pubblico in generale o singoli che ne siano i destinatari diretti o indiretti. Tale prerogativa, tuttavia, non può essere invocata con riferimento ad allegazioni di fatti relativi ad un singolo, né nel contesto di questioni private avulse da temi di rilevanza pubblica o riconducibili al dibattito politico”.

La Corte di giustizia dell'UE non si era tuttavia pronunciata sulla portata dell'art. 8 del Protocollo (n. 7) sui privilegi e sulle immunità dell'Unione europea nella sentenza che risolveva il c.d. *caso Marra*, limitandosi a rispondere in maniera puntuale alle questioni sollevate dal giudice *a quo*. Tre anni dopo, sarebbe tornata sul tema, stavolta chiarendo che una dichiarazione espressa da un deputato fuori dal Parlamento europeo può costituire un'opinione espressa nell'esercizio delle sue funzioni ai sensi dell'art. 8 del Protocollo. Nella sentenza del 6 settembre 2011, causa C-163/10 (*Aldo Patriciello*), la Corte di giustizia ha svolto la seguente argomentazione.

“28. [...] le dichiarazioni di un deputato europeo non possono essere private del beneficio di tale immunità per il semplice fatto che sono state effettuate al di fuori delle aule del Parlamento europeo.

29. Vero è che l'art. 8 del Protocollo – vista la sua finalità di protezione della libertà di espressione e dell'indipendenza dei deputati europei, e considerato il suo tenore letterale, che fa espresso riferimento, oltre che alle opinioni, anche ai voti espressi dai deputati europei – è essenzialmente destinato ad applicarsi alle dichiarazioni effettuate da questi ultimi nelle aule stesse del Parlamento europeo²⁰.

30. Tuttavia, non si può escludere che una dichiarazione effettuata da un deputato europeo fuori da tali aule possa costituire un'opinione espressa nell'esercizio delle sue funzioni ai sensi dell'art. 8 del Protocollo, atteso che l'esistenza di un'opinione siffatta *dipende non dal luogo in cui la dichiarazione è stata effettuata, bensì dalla natura e dal contenuto di quest'ultima*.

31. Riferendosi alle opinioni espresse dai deputati europei, l'art. 8 del Protocollo è strettamente connesso alla libertà di espressione. Orbene, la libertà di espressione, in quanto fondamento essenziale di una società democratica e pluralista, rispecchiante i valori sui quali l'Unione si fonda ai sensi dell'art. 2 TUE, costituisce un diritto fondamentale garantito dall'art. 11 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, la quale, in forza dell'art. 6, n. 1, TUE, ha lo stesso valore giuridico dei Trattati. La libertà suddetta è inoltre garantita dall'art. 10 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950.

32. Pertanto, occorre dichiarare che la nozione di «opinione» ai sensi dell'art. 8 del Protocollo deve essere intesa in senso ampio, includente cioè *i discorsi o le dichiarazioni che, per il loro contenuto, corrispondono ad asserzioni costituenti valutazioni soggettive*.

33. Risulta inoltre dal tenore letterale dell'art. 8 del Protocollo che, per poter beneficiare dell'immunità, un'opinione deve essere stata espressa da un deputato europeo «nell'esercizio delle [sue] funzioni», ciò che *presuppone necessariamente l'esistenza di un nesso tra l'opinione formulata e le funzioni parlamentari?* [enfasi aggiunte].

²⁰ Il criterio spaziale non scompare, mantenendo una funzione residuale, nella parte in cui la Corte sembra affermare l'esistenza di una presunzione di insindacabilità per le opinioni espresse nelle aule del Parlamento: S. ROSSI, *Est modus in rebus: l'insindacabilità parlamentare nel dialogo tra Corti*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2002, I, 231.

La Corte di giustizia dell'UE adotta, quindi, l'analisi funzionalistica e sostanziale proposta dall'Avvocato Generale Maduro nel *caso Marra*, dando rilievo, per un verso, alla natura ed al contenuto delle dichiarazioni e, per l'altro, al nesso con le funzioni parlamentari, che la Corte di giustizia afferma di non poter riscontrare nel caso di specie²¹. Anche la sentenza del 17 gennaio 2013, che giudica le cause riunite T-346/11 e T-347/11 (*caso Bruno Gollnisch contro Parlamento europeo*), allude al fatto che “il nesso tra l'opinione espressa e le funzioni parlamentari deve essere diretto e deve imporsi con evidenza” (par. 42).

3. La competenza a verificare i presupposti dell'immunità assoluta

La sentenza della Corte di giustizia del 21 ottobre 2008, che definisce le cause riunite C-200/07 e C-201/07, *Alfonso Luigi Marra contro Eduardo De Gregorio e Antonio Clemente*, risolve diverse questioni sull'interpretazione del protocollo e del regolamento interno del Parlamento europeo sorte nell'ambito di due controversie tra il sig. Marra, ex membro del Parlamento europeo, e i sigg. De Gregorio e Clemente, che avevano promosso nei suoi confronti un'azione per il risarcimento dei danni che questi avrebbe loro cagionato distribuendo un volantino contenente affermazioni ingiuriose nei loro confronti. La Corte si pronuncia in particolare sul soggetto cui spetta la competenza a verificare i presupposti dell'immunità assoluta e sulla possibile applicazione della revoca dell'immunità prevista dall'art. 9 del Protocollo (n. 7) sui privilegi e sulle immunità dell'Unione europea all'immunità assoluta di cui all'art. 8:

“32. Per stabilire se ricorrano i presupposti dell'immunità assoluta prevista dall'art. [8] del Protocollo, il giudice nazionale non è obbligato a sottoporre la questione al Parlamento. Il Protocollo non prevede infatti la competenza del Parlamento a verificare, in caso di procedimenti giudiziari nei confronti di un deputato europeo a causa delle opinioni e dei voti da costui espressi, se ricorrano i presupposti per l'applicazione dell'immunità.

33. Una valutazione del genere rientra pertanto nella competenza esclusiva dei giudici nazionali chiamati ad applicare tale disposizione, i quali non possono che trarre le conseguenze di tale immunità, ove constatino che le opinioni e i voti di cui trattasi sono stati espressi nell'esercizio delle funzioni parlamentari.

²¹ Patriciello aveva accusato un'agente della polizia municipale di aver falsificato gli orari riportati sui verbali di contravvenzione elevati nei confronti di vari automobilisti, i cui veicoli stazionavano in violazione del codice della strada, in un parcheggio pubblico. Egli aveva reiterato le proprie affermazioni alla presenza di carabinieri intervenuti *in loco* allo scopo di verificare i presunti reati da lui addebitati all'agente di polizia municipale. Per questi fatti era stato imputato dinanzi al Tribunale di Isernia per un reato di calunnia previsto dall'art. 368 del codice penale italiano, aggravato dalla circostanza di averlo commesso nei confronti di un pubblico ufficiale nell'esercizio delle sue funzioni. Nonostante il Parlamento europeo avesse deciso di difendere l'immunità ed i privilegi del Patriciello poiché “si e[ra] limitato a commentare fatti di dominio pubblico, ovvero i diritti dei cittadini di poter accedere agevolmente agli ospedali e alle cure sanitarie, fatti che hanno un impatto importante sulla vita quotidiana dei suoi elettori”, la Corte di giustizia ribatte siffatta interpretazione: “viste le descrizioni delle circostanze e del contenuto delle dichiarazioni del deputato europeo imputato nella causa principale, questi appaiono relativamente lontani dalle funzioni di un membro del Parlamento europeo e, di conseguenza, difficilmente possono presentare un nesso diretto con un interesse generale coinvolgente i cittadini. Quindi, anche se un nesso siffatto potesse essere dimostrato, esso non potrebbe imporsi con evidenza” (par. 36).

34. Qualora, in sede di applicazione dell'art. [8] del Protocollo, detti giudici nutrano dubbi sull'interpretazione da darne, gli stessi possono adire la Corte ai sensi dell'art. 234 CE in merito all'interpretazione di tale articolo del Protocollo, fermo restando che, in un caso del genere, i giudici di ultima istanza sono tenuti a rivolgersi alla Corte.

35. Inoltre, dagli artt. 6 e 7 del regolamento interno, che contengono le norme interne relative alla procedura di revoca dell'immunità parlamentare, non può dedursi, nemmeno implicitamente, un obbligo per i giudici nazionali di deferire al Parlamento la decisione sulla sussistenza dei presupposti per il riconoscimento dell'immunità prima di pronunciarsi sulle opinioni e sui voti dei deputati europei.

36. L'art. 6, n. 2, del regolamento interno si limita infatti a stabilire le norme che disciplinano la procedura di revoca dell'immunità parlamentare prevista dall'art. [9] del Protocollo.

37. L'art. 6, n. 3, dello stesso regolamento interno istituisce una procedura di difesa dell'immunità e dei privilegi che può essere avviata dal deputato europeo, procedura che riguarda altresì l'immunità per le opinioni e i voti espressi nell'esercizio delle funzioni parlamentari. L'art. 7, n. 6, del citato regolamento dispone infatti che il Parlamento «indica» se un procedimento giudiziario promosso nei confronti di un deputato europeo costituisca un ostacolo all'espressione di un'opinione o di un voto e «formula una proposta per invitare l'autorità interessata a trarre le debite conclusioni».

38. Come sottolineano il Parlamento e la Commissione delle Comunità europee, il regolamento interno è un atto di organizzazione interna, inidoneo come tale a istituire a favore del Parlamento competenze che non siano espressamente riconosciute da un atto normativo, nella fattispecie dal Protocollo.

39. Ne consegue che, anche ove il Parlamento, a seguito della domanda del deputato europeo di cui trattasi, adotti, sul fondamento del regolamento interno, una decisione di difesa dell'immunità, tale decisione costituisce un parere sprovvisto di effetti vincolanti nei confronti delle autorità giudiziarie nazionali.

40. Peraltro, la circostanza che il diritto di uno Stato membro preveda una procedura di difesa dei membri del parlamento nazionale che permette a quest'ultimo di intervenire allorché il giudice nazionale non riconosce tale immunità non implica il riconoscimento dei medesimi poteri al Parlamento europeo nei confronti dei deputati europei provenienti da tale Stato, poiché, come rilevato al punto 32 della presente sentenza, l'art. [8] del Protocollo non prevede espressamente in capo al Parlamento una competenza del genere, né rinvia alle norme di diritto nazionale.

41. Tuttavia, per giurisprudenza costante, l'obbligo di leale cooperazione tra le istituzioni europee e le autorità nazionali, quale sancito dall'art. 10 CE e ribadito dall'art. 19 del Protocollo, che si impone tanto alle autorità giudiziarie degli Stati membri allorché agiscono nell'ambito delle loro competenze quanto alle istituzioni comunitarie, assume una particolare importanza ove tale collaborazione riguardi le autorità giudiziarie degli Stati membri incaricate di vigilare sull'applicazione e sul rispetto del diritto comunitario nell'ordinamento giuridico nazionale (v., segnatamente, ordinanza 13 luglio 1990, causa C-2/88 IMM, *Zwartveld e al.*, Racc. pag. I-3365, punto 17, e sentenza 22 ottobre 2002, causa C-94/00, *Roquette Frères*, Racc. pag. I-9011, punto 93).

42. Occorre considerare che tale dovere di cooperazione trova applicazione nell'ambito di una controversia come quelle di cui alle cause principali. Il Parlamento europeo e le autorità giudiziarie nazionali devono quindi collaborare al fine di evitare qualunque conflitto nell'interpretazione e nell'applicazione delle disposizioni del Protocollo.

43. Pertanto, qualora nei confronti di un deputato europeo sia promossa un'azione dinanzi a un giudice nazionale e quest'ultimo sia informato del fatto che è stata avviata una procedura di difesa

dei privilegi e delle immunità dello stesso deputato ai sensi dell'art. 6, n. 3, del regolamento interno, detto giudice deve sospendere il procedimento giudiziario e chiedere al Parlamento che emetta al più presto un parere.

44. Una volta che il giudice nazionale abbia constatato la sussistenza dei presupposti per riconoscere l'immunità assoluta prevista dall'art. [8] del Protocollo, il rispetto della stessa si impone a tale giudice nonché al Parlamento. Ne consegue che tale immunità non può essere revocata da quest'ultimo e che, di conseguenza, detto giudice è tenuto a non dar seguito all'azione promossa contro il deputato europeo di cui trattasi.

45. Da un lato, infatti, l'art. [8] del Protocollo non conferisce un tale potere al Parlamento. D'altro lato, poiché tale articolo costituisce una disposizione speciale applicabile a qualunque procedimento giudiziario per il quale il deputato gode dell'immunità in ragione delle opinioni e dei voti espressi nell'esercizio delle funzioni parlamentari, la revoca di quest'ultima non può essere disposta in forza dell'art. [9], terzo comma, del Protocollo, che riguarda l'immunità nei procedimenti giudiziari aventi ad oggetto atti diversi da quelli cui fa riferimento il citato art. [8]. Ne consegue che soltanto quest'ultima immunità può essere revocata al fine di dar seguito al procedimento giudiziario contro un deputato europeo.

La dottrina del *caso Marra*²² è stata successivamente applicata nella precitata sentenza del 17 gennaio 2013, che giudica le cause riunite T-346/11 e T-347/11 (*caso Bruno Gollnisch contro Parlamento europeo*)²³.

4. Casi recenti nella prassi del Parlamento europeo

Il Parlamento dispone di un ampio potere discrezionale per quanto riguarda la direzione che intende dare ad una decisione a seguito di una richiesta di protezione in base all'immunità parlamentare da parte di uno dei suoi membri. La dottrina ha sottolineato che dalla prassi del Parlamento europeo si evince che esso riconosce la tutela dell'insindacabilità con molta frequenza, eccezion fatta per i casi in cui l'eurodeputato: *i*) si sia reso responsabile di discorsi o atti che hanno costituito un pericolo per l'incolumità individuale o che hanno attentato al sistema democratico, *ii*) abbia diffamato singoli individui non in qualità di

²² Il regime procedurale dell'insindacabilità elaborata nella *sentenza Marra* è stato definito “una disciplina peraltro «singolare e farraginoso», che, per l'occasionalità dei suoi meccanismi, non è in grado di risolvere i nodi strutturali ed istituzionali che caratterizzano tale procedura, non essendo certo sufficiente il fideistico richiamo all'obbligo di leale cooperazione tra le istituzioni europee e le autorità nazionali”: S. ROSSI, *Est modus in rebus: l'insindacabilità parlamentare nel dialogo tra Corti*, cit., 230, che rinvia sul punto a C. MARTINELLI, *Parlamento europeo: l'insindacabilità dei parlamentari italiani*, in *Quaderni costituzionali*, 2003, I, 175 ss., e L. TRUCCO, *L'insindacabilità dei parlamentari europei: un «puzzle» in attesa degli incastrati decisivi*, in *Rassegna parlamentare*, 2009, I, 156 ss.

²³ V. in particolare i par. 45-57 della decisione. Il deputato Bruno Gollnisch era indagato in Francia per un reato di istigazione all'odio razziale e procedeva contro il Parlamento europeo, che aveva revocato la sua immunità con due decisioni del 10 maggio 2011, l'una riguardante la richiesta di difesa dei privilegi e delle immunità (2010/2097(IMM)) e l'altra la richiesta di revoca dell'immunità (2010/2284(IMM)).

esponenti di enti o istituzioni, *iii*) abbia commesso illeciti penali o amministrativi del tutto estranei all'attività politica, come per esempio la truffa, la corruzione, le infrazioni stradali, ecc.²⁴⁻²⁵.

Di seguito, si passeranno in rassegna alcuni casi verificatisi nell'ultima legislatura (2009-2014) e in cui il Parlamento europeo ha ritenuto che le opinioni dei suoi membri fossero protette dall'immunità assoluta di cui all'art. 8 del Protocollo (n. 7) sui privilegi e sulle immunità dell'Unione europea:

²⁴ Cfr. A. BRUNO – J. DI GESÙ, *Lo status del parlamentare europeo*, in AAVV, *Lo status di membro del Parlamento in prospettiva comparata*, Seminario di studi e ricerche parlamentari «Silvano Tosi», Università degli Studi di Firenze, giugno 2012, 4.

²⁵ Di recente il Parlamento europeo ha dichiarato in svariate occasioni che le condotte non rientravano nell'ambito di applicazione dell'immunità assoluta di cui all'art. 8 ma in quello di cui all'art. 9, procedendo successivamente a revocare l'immunità. Si v., ad esempio, la Decisione del Parlamento europeo del 7 giugno 2011 sulla richiesta di revoca dell'immunità di Ágnes Hankiss (2010/2213(IMM)), accusata da un privato di un presunto reato di diffamazione dell'onore commesso in pubblico e, in particolare, di diffamazione della memoria di una persona defunta; la Decisione del Parlamento europeo del 21 maggio 2013 sulla richiesta di revoca dell'immunità di Spyros Danellis (II) (2013/2028(IMM)), accusato di aver falsamente accusato un terzo di un atto illecito con l'intento di farlo perseguire per lo stesso e di aver reso false dichiarazioni su un terzo che potevano danneggiarne la reputazione ed il buon nome (le presunte false dichiarazioni e accuse riguardavano la vendita di olive di frutti di altri alberi sradicati da un terreno espropriato da un appaltatore che eseguiva opere pubbliche nel contesto della costruzione di una diga nel comune di cui il Danellis era stato sindaco); la Decisione del Parlamento europeo del 2 luglio 2013 sulla richiesta di revoca dell'immunità di Marine Le Pen (2012/2325(IMM)), accusata di incitamento all'odio, alla discriminazione o alla violenza nei confronti di un gruppo di persone a motivo della loro appartenenza religiosa durante il suo discorso, trasmesso per radio e riportato dalla stampa, nel corso della campagna elettorale per l'elezione del presidente del Fronte nazionale; o la Decisione del Parlamento europeo del 4 febbraio 2014 sulla richiesta di revoca dell'immunità di Zbigniew Ziobro (2013/2189(IMM)), accusato da un ex ministro polacco dell'agricoltura di averlo screditato in un articolo giornalistico pubblicato anche su internet agli occhi dell'opinione pubblica e di aver cagionato una perdita di fiducia nella sua capacità di espletare le attività politiche o di rivestire un incarico pubblico, anche a livello nazionale.

Nell'ambito di richieste di protezione, il Parlamento europeo ha ritenuto che gli eurodeputati non avessero espresso opinioni rientranti nell'esercizio delle loro funzioni, tra gli altri, nei seguenti casi: la Decisione del Parlamento europeo del 13 marzo 2012 sulla richiesta di revoca dell'immunità di Krisztina Morvai (2010/2285(IMM)), imputata in un procedimento penale per il reato di diffamazione riguardo ad un privato cittadino in Ungheria per dichiarazioni fatte in un'epoca in cui non era membro del Parlamento europeo; la Decisione del Parlamento europeo del 29 marzo 2012 sulla richiesta di difesa dei privilegi e dell'immunità di Luigi de Magistris (2011/2097(IMM)), citato in giudizio per diffamazione a danno di Vincenza Bruno Bossio descritta nel suo libro *Assalto al PM, storia di un cattivo magistrato* come responsabile di diversi tentativi intesi a ottenere illecitamente informazioni sulle indagini che Luigi de Magistris stava conducendo; Decisione del Parlamento europeo del 29 marzo 2012 sulla richiesta di difesa dei privilegi e dell'immunità di Luigi de Magistris (2011/2098(IMM)), citato in giudizio da Giancarlo Pittelli, in relazione a dichiarazioni riguardo al procedimento penale 'Shock' espresse nel suo libro *Assalto al PM, storia di un cattivo magistrato*; la Decisione del Parlamento europeo del 29 marzo 2012 sulla richiesta di difesa dei privilegi e dell'immunità di Luigi de Magistris (2011/2189(IMM)), citato in giudizio da Antonio Saladino, in relazione a dichiarazioni espresse in un'intervista pubblicata nel quotidiano italiano *Il Fatto Quotidiano* in cui lo accusava di aver interferito illegalmente nel procedimento penale 'Why not?' in veste di membro di un'associazione segreta istituita a detto scopo; la Decisione del Parlamento europeo del 21 maggio 2013 sulla richiesta di opposizione dei privilegi e delle immunità di Gabriele Albertini (2012/2240(IMM)), querelato da un magistrato per danni arrecati alla sua reputazione personale e professionale, alla sua onorabilità ed al suo *status* da una serie di dichiarazioni riportate in due interviste riguardanti il processo sui derivati.

- *Decisione del Parlamento europeo del 3 febbraio 2011 sulla richiesta di revoca dell'immunità di Tamás Deutsch (2010/2123(IMM))*

Tamás Deutsch era imputato per un reato di diffamazione a norma dell'articolo 179, paragrafo 2, lettere b-c, del codice penale ungherese, per affermazioni espresse durante un programma radiofonico. Il Parlamento europeo ha ritenuto che egli avesse espresso opinioni nell'esercizio delle sue funzioni di membro del Parlamento europeo. Sussisteva un nesso tra l'attività politica del deputato e le dichiarazioni che aveva fatto durante il programma, dove si era limitato a commentare fatti di pubblico dominio sulla base di documenti che erano stati pubblicati da un quotidiano. I commenti riguardavano la vita politica ungherese ed affari dell'Unione europea, in quanto il querelante era candidato ad un'importante carica in seno all'Unione europea. Si trattava, dunque, di una questione di pubblico interesse per i suoi elettori. L'Assemblea ha valutato anche il fatto che Deutsch fosse stato invitato alla trasmissione nella sua qualità di uomo politico e di deputato al Parlamento europeo.

- *Decisione del Parlamento europeo del 10 maggio 2011 sulla richiesta di opposizione dei privilegi e delle immunità di Luigi de Magistris (2010/2122(IMM))*

Luigi de Magistris era stato citato in giudizio per un reato di diffamazione da Clemente Mario Mastella, deputato al Parlamento europeo, in relazione ad un'intervista rilasciata dal primo ad un giornale italiano. L'intervista conteneva l'espressione "Mastella era implicato in una mia inchiesta e aveva cercato di fermarmi...", intesa a ingenerare nel lettore l'idea di un tentativo di sviamento dell'attività giudiziaria dell'allora pubblico ministero de Magistris operato da Mastella attraverso l'abuso della sua posizione istituzionale di ministro della Giustizia. De Magistris difendeva il suo diritto di esprimere critiche nei confronti di un avversario politico. Il Parlamento europeo ha considerato de Magistris stesse agendo nell'esercizio delle sue funzioni in qualità di deputato al Parlamento europeo e che stesse svolgendo attività politica esprimendo la sua opinione su un tema di pubblico interesse per i suoi elettori. Ha ritenuto, inoltre, che i tentativi volti ad impedire ai parlamentari, attraverso un'azione legale, di esprimere le proprie opinioni su questioni di legittimo interesse pubblico e di criticare i propri avversari politici siano inaccettabili in una società democratica e rappresentino una violazione dell'articolo 8 del Protocollo sui privilegi e sulle immunità dell'Unione europea, che mira a salvaguardare la libertà di espressione dei deputati nell'esercizio delle loro funzioni, nell'interesse del Parlamento in quanto istituzione dell'Unione europea.

- *Decisione del Parlamento europeo del 1° dicembre 2011 sulla richiesta di opposizione dei privilegi e delle immunità di Luigi de Magistris (2011/2076(IMM))*

Luigi de Magistris era stato invitato a comparire in giudizio per diffamazione a danno della società Bagnolifutura S.p.A., società impegnata in opere di progettazione e di bonifica del suolo, in relazione a comunicati stampa da lui rilasciati e pubblicati sul suo sito *web* con informazioni relative ad un'interrogazione scritta integrativa alla Commissione europea nella quale aveva chiesto ulteriori dettagli

in ordine ad irregolarità relative ad appalti pubblici accertate nel maggio 2009 dalla Commissione. De Magistris aveva chiesto altresì ulteriori dettagli circa un presunto sperpero di finanziamenti pubblici nella zona di Napoli, dove la Bagnolifutura svolge la sua attività. La Bagnolifutura affermava che in tali comunicati stampa fosse stata accusata di ritardi e di sperpero di denaro pubblico, di passività e di inefficienza, sostenendo il suo coinvolgimento in attività che si potevano descrivere come una commistione tra politica e criminalità. De Magistris dichiarava di aver espresso nei comunicati stampa le sue opinioni di deputato al Parlamento europeo, reputando normale e necessario informare l'opinione pubblica dei risultati del suo lavoro. Il Parlamento europeo ha confermato che i fatti inerenti alla causa indicavano che le dichiarazioni formulate avevano un nesso diretto ed evidente con l'esercizio delle sue funzioni di deputato al Parlamento europeo.

- *Decisione del Parlamento europeo del 29 marzo 2012 sulla richiesta di opposizione dei privilegi e dell'immunità di Luigi de Magistris (2011/2064(IMM))*

Luigi de Magistris era stato citato in giudizio da Maurizio Mottola di Amato, in relazione a due articoli pubblicati sul suo sito *web*. Mottola sosteneva che de Magistris avesse pubblicato documenti giudiziari riguardanti il procedimento penale 'Splendor', in cui de Magistris era intervenuto come pubblico ministero, ipotizzando che la società di Mottola lavasse le tovaglie dei ristoranti insieme con le lenzuola di ospedali, esponendo le persone a gravi rischi per la salute. In base alla ricostruzione del querelante, Luigi de Magistris avrebbe inoltre rivolto accuse false e diffamatorie contro di lui e sua moglie, giudice presso il Tribunale di Catanzaro.

Luigi de Magistris affermava che, in qualità di deputato al Parlamento europeo, egli reputava assolutamente opportuno informare i cittadini di documenti processuali italiani (che non sono oggetto di disposizioni in materia di riservatezza) al fine di illustrare l'esercizio improprio della funzione giurisdizionale in Italia, soprattutto presso il Tribunale di Catanzaro. Egli sottolineava che, in qualità di presidente della commissione per il controllo dei bilanci, gli stava particolarmente a cuore criticare ed analizzare la decisione di affidare un processo relativo all'utilizzazione di finanziamenti dell'UE ad un giudice il cui marito era stato in precedenza oggetto di indagini da parte dello stesso de Magistris. Le dichiarazioni rese sono state dal Parlamento ritenute come aventi un nesso diretto ed evidente con l'esercizio delle funzioni di deputato al Parlamento europeo.

- *Decisioni del Parlamento europeo del 14 gennaio 2014 e del 4 febbraio 2014 sulla richiesta di opposizione dell'immunità e dei privilegi di Lara Comi (2013/2190(IMM)) e (2014/2014(IMM))*

Durante una puntata della trasmissione televisiva *Servizio pubblico*, Lara Comi discuteva con Antonio Ingroia di tematiche relative agli appalti pubblici ed alla criminalità organizzata in relazione al fallimento di Coopcostruzioni. In tale contesto, si era aperta una discussione su Roberto Soffritti, *ex* sindaco di Ferrara e candidato alle elezioni politiche nelle liste del partito di Antonio Ingroia. Soffritti aveva querelato la Comi per un reato di diffamazione aggravata ai sensi degli articoli 595, commi 2 e 3, del codice penale italiano e dell'articolo 30 della legge 6 agosto 1990, n. 223. Al tempo stesso veniva

presentata una richiesta di risarcimento civile del danno causato. In entrambi i casi, il Parlamento europeo ha opposto la immunità assoluta della Comi, poiché la Corte di giustizia ha riconosciuto: che una dichiarazione espressa da un deputato fuori dal Parlamento europeo può costituire un'opinione espressa nell'esercizio delle sue funzioni ai sensi dell'articolo 8 del protocollo; che l'immunità dai procedimenti giudiziari di cui godono i deputati al Parlamento europeo si estende anche ai procedimenti civili; che la Comi era stata invitata alla trasmissione televisiva in veste di membro del Parlamento europeo (e non come esponente nazionale di un partito, già rappresentato da un'altra ospite, in ossequio alle disposizioni nazionali che mirano ad assicurare un'equilibrata presenza di esponenti politici nei dibattiti televisivi che si tengono in periodi di campagna elettorale) ed era intervenuta per discutere delle problematiche politiche, anche relative al tema degli appalti pubblici e della criminalità organizzata, di cui la stessa si è sempre occupata in ambito europeo. È stato preso in considerazione, a favore della Comi, il fatto che il giorno successivo alla trasmissione la stessa avesse inviato le proprie scuse alla parte offesa, successivamente ribadite in un'altra trasmissione televisiva nazionale.