CONSULTA ONLINE

Carlo Padula

Insindacabilità parlamentare e ricorsi alla Corte europea senza previo esaurimento dei rimedi interni

SOMMARIO: 1. *L'art. 68, co. 1, Cost. e l'art. 6, § 1, CEDU fra giudizi comuni, conflitti costituzionali e ricorsi alla Corte europea.* - 2. *Considerazioni di sintesi sul diritto al giudice.* - 3. *Considerazioni di sintesi sul previo esaurimento dei ricorsi interni.* – 4. *I ricorsi per lesione del diritto al giudice ed il mancato esaurimento dei rimedi interni.* - 4.1 *Due apparenti anomalie.* - 4.2 *Per ricorrere alla Corte europea non serve neanche terminare il giudizio di primo grado? Il caso Cofferati 1.* - 4.3 (segue) *Il caso De Jorio.* – 4.4 *L'anticipazione della decisione della Corte europea come surrogato del (mancante) rinvio pregiudiziale? Gli effetti della sentenza De Jorio sulla prosecuzione del processo civile.* - 4.5 *Gli altri casi in cui è stato eccepito il mancato esaurimento dei ricorsi interni: Cordova 1, Patrono e altri, Onorato.* - 4.6 *I casi in cui non è stato eccepito il mancato esaurimento dei ricorsi interni: Cordova 2 e Ielo.* - 5. *Conclusioni: ragioni ed effetti della "disapplicazione" dell'art. 35 CEDU. – 5.1 L a "disapplicazione" dell'art. 35 CEDU come rimedio alla "non convenzionalità" del sistema italiano in materia di insindacabilità? 5.2 La tutela interna del diritto all'onore dopo la pronuncia della Corte europea*

1. *L'art. 68, co. 1, Cost. e l'art. 6, § 1, CEDU fra giudizi comuni, conflitti costituzionali e ricorsi alla Corte europea*

L'art. 68, co. 1, della Costituzione prevede, come noto, che "i membri del Parlamento non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni". Tale prerogativa parlamentare (che si traduce in una *irresponsabilità* sostanziale[1] e generale – civile, penale e amministrativa - volta a garantire il libero dibattito parlamentare e destinata a permanere anche dopo la fine del mandato) è stata invocata molto spesso nell'ultimo periodo. In dottrina si tende a collegare questo fenomeno all'eliminazione dell'istituto dell'autorizzazione a procedere, avvenuta nel 1993: venendo meno, infatti, il potere di blocco dei processi derivante dalla vecchia formulazione dell'art. 68, co. 2, Cost., le Camere avrebbero utilizzato surrettiziamente il potere di dichiarare l'insindacabilità di cui all'art. 68, co. 1, per ottenere

1 Secondo la dottrina maggioritaria, la prerogativa opera come una causa di giustificazione (assimilabile all'esercizio di un diritto), escludendo l'antigiuridicità della condotta: v. T.F. GIUPPONI, *Art. 68*, in S. BARTOLE - R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova 2008, 623.

gli stessi effetti in relazione ai processi aventi ad oggetto dichiarazioni dei parlamentari ingiuriose o diffamatorie. In realtà, le Camere, quando ricevevano una richiesta di autorizzazione a procedere per reati di diffamazione, già prima del 1993 valutavano l'applicabilità dell'art. 68, co. 1, Cost.[2], anche perché l'affermazione dell'insindacabilità esentava il parlamentare anche da responsabilità civile e *per sempre*, mentre il rifiuto dell'autorizzazione a procedere aveva effetti temporanei e limitati al processo penale. Non a caso, la famosa sent. n. 1150/1988 (che riconobbe alle Camere il potere di accertare l'insindacabilità, con effetto "inibente" rispetto ai giudizi comuni, salvo il potere del giudice di sollevare conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato) decise un conflitto promosso da una Corte d'appello civile contro una delibera parlamentare che, di fronte ad una domanda di autorizzazione a procedere proposta da un p.m., aveva sancito l'insindacabilità affermando che "il procedimento civile pendente, nel quale il sen. Marchio è convenuto per il risarcimento del danno, è necessariamente assorbito nella suddetta dichiarazione di insindacabilità".

Dunque, l'"esplosione" delle controversie relative all'art. 68, co. 1, pare da imputare – più che alla riforma del 1993 – allo scadimento di parte della classe politica nazionale ed al conseguente aumento delle dichiarazioni diffamatorie.

Sta di fatto che, prima in virtù di una opinabile giurisprudenza costituzionale (inaugurata con la già citata sent. n. 1150/1988) e poi anche in base a norme legislative (v. l'art. 3 l. 140/2003[3]), la delibera parlamentare che dichiara l'insindacabilità dell'opinione del parlamentare produce l'effetto di bloccare il processo civile o penale in corso, salvo il potere del giudice di sollevare conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato[4].

---

2 Sul collegamento tra i due istituti nella prassi delle Camere v. R. ROMBOLI, *Qualche riflessione sulle conseguenze di un'interpretazione "larga" dell'immunità parlamentare sostanziale*, in AA. VV., *Scritti in memoria di Livio Paladin*, vol. IV, Napoli 2004, 1923 s.; A. PACE, *Giurisdizione e insindacabilità parlamentare nei conflitti costituzionali*, in *Quad. cost.*, 2/2000, 292.

3 L'art. 3 l. 140/2003 regola i rapporti tra organi giudiziari e Camere qualora in un processo sia invocato l'art. 68, co. 1, Cost. Il comma 8 dell'art. 3 prevede che la delibera di insindacabilità delle Camere abbia l'effetto di "bloccare" il processo, salvo il potere del giudice di sollevare il conflitto di attribuzioni davanti alla Corte (8. Nei casi di cui ai commi 4, 6 e 7 e in ogni altro caso in cui sia altrimenti investita della questione, la Camera trasmette all'autorità giudiziaria la propria deliberazione; se questa è favorevole all'applicazione dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione, il giudice adotta senza ritardo i provvedimenti indicati al comma 3 e il pubblico ministero formula la richiesta di archiviazione).

4 Dunque, in relazione all'applicazione dell'art. 68, co. 1, Cost., i conflitti sono quasi sempre "a senso unico", nel senso che sono sollevati dai giudici contro i parlamentari, salvi i rari casi in cui il giudice

Poiché alcuni parlamentari italiani non raramente rilasciano dichiarazioni ritenute diffamatorie e poiché le Camere tendono a dichiarare sempre e comunque l'insindacabilità di tali dichiarazioni (anche se palesemente estranee all'esercizio delle funzioni parlamentari), in tale materia si è sviluppato un cospicuo contenzioso comune, accompagnato da numerosi conflitti di attribuzioni fra poteri dello Stato, nei casi in cui i giudici ritenevano di reagire di fronte alla delibera parlamentare di insindacabilità.

Non raramente si è arrivati alla sentenza costituzionale di annullamento di tale delibera, con conseguente possibilità per il giudice comune di riprendere il proprio processo. Altre volte, però, il giudice non ha sollevato il conflitto o questo non si è concluso con l'accoglimento. In questi casi, il processo comune si è arrestato a seguito della delibera di insindacabilità, ragion per cui il privato destinatario delle dichiarazioni del parlamentare non ha potuto ottenere una decisione sul merito della propria domanda[5]. Il privato, dunque, dopo aver subito un pregiudizio alla propria reputazione da parte del parlamentare, subisce un'ulteriore lesione da parte della Camera e del giudice, in quanto la delibera di insindacabilità e i successivi atti giudiziari gli negano il diritto ad una decisione di merito.

E' a questo punto che, in diverse ipotesi, il privato (non potendo impugnare direttamente la delibera di insindacabilità né davanti al giudice comune né davanti alla Corte costituzionale) ha proposto ricorso alla Corte europea dei diritti dell'uomo, lamentando la violazione del diritto di accesso ad un giudice di cui all'art. 6, § 1, CEDU (e, talora, anche la violazione dell'art. 13 – diritto ad un ricorso effettivo - e dell'art. 14: divieto di discriminazione).

---

prosegue il giudizio nonostante la delibera di insindacabilità, inducendo la Camera a sollevare il conflitto. Su questa "nuova prerogativa" attribuita alle Camere v., fra gli altri, R. TOSI, *La delibera parlamentare di insindacabilità (un rimedio speciale o uno strumento di collaborazione?)*, in AA. VV., *Scritti in memoria di Livio Paladin*, vol IV, cit., 2143 ss.; A. PACE, *Giurisdizione*, cit., 292 ss. e 309 ss.; A. PACE, *Immunità politiche e principi costituzionali*, in *Dir. pubbl.*, 2/2003, 385 ss. In dottrina si è giustamente notato (v. E RINALDI, *Tutela dei diritti fondamentali e immunità parlamentari: dialogo problematico a quattro tra Parlamento italiano, giudici comuni, Corte costituzionale e Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Dir. soc.*, 2003, 416 ss.) che la sent. n. 1150/88 ha applicato all'insindacabilità di cui all'art. 68, co. 1, lo schema dell'art. 68, co. 2, che attribuisce espressamente il potere autorizzatorio alla Camera; in tal modo si estende ad un'immunità sostanziale (che dovrebbe essere accertata dal giudice) il regime relativo ad un'immunità processuale. In effetti, la sent. n. 1150/1988 aveva ad oggetto una delibera relativa a fatti oggetto di autorizzazione a procedere.

5 Sull'applicazione dell'art. 68, co. 1, Cost. v., fra gli altri, T.F. GIUPPONI, *Le immunità della politica. Contributo allo studio delle prerogative costituzionali*, Torino 2005; A. DANESI, *La Cc e i conflitti in materia di insindacabilità parlamentare e consiliare ex art. 68, c. 1 e art. 122, c. 4, Cost.*, in *www.federalismi.it*, 20/2011.

Ne risulta un intreccio di giudizi (e un potenziale "dialogo tra corti"): quello comune (sempre), il conflitto costituzionale (spesso) ed il giudizio a Strasburgo. E' da notare che il giudizio comune precede sempre quello alla Corte europea (essendo questo sussidiario: art. 35 CEDU) ma lo può anche seguire (come si vedrà): il che pone la questione delle "ricadute" delle sentenze della Corte europea sul giudizio comune.

Questo lavoro ha lo scopo di analizzare tali interferenze nella prospettiva particolare della necessità (risultante dall'art. 35 CEDU[6]) di esaurire i rimedi interni prima di adire la Corte europea. Si terrà conto di tutte le pronunce della Corte europea che hanno applicato l'art. 6, § 1, in relazione all'istituto italiano dell'insindacabilità: partendo dalla più recente, si tratta delle sentenze *Onorato* (2011), *Cofferati e CGIL* 2 (2010), *Cofferati e CGIL* 1 (2009), *Patrono, Cascini e Stefanelli* (2006), *Ielo* (2005), *De Jorio* (2004), *Cordova* 1 e *Cordova* 2 (2003)[7].

Prima di esaminare tale questione, però, è opportuno ricordare, molto sinteticamente, da un lato, il contenuto del diritto al giudice, fatto valere dai ricorrenti davanti alla Corte europea nei casi appena citati, dall'altro la portata del dovere di esaurire i rimedi interni prima di adire la Corte europea.

2. *Considerazioni di sintesi sul diritto al giudice*

Il "diritto a un equo processo", previsto dall'art. 6 della CEDU *(right to a fair trial*[8]), ha un contenuto complesso (non a caso, è il più invocato davanti alla Corte europea) e comprende diversi profili, fra i quali il diritto alla durata ragionevole del processo e al suo svolgimento *equo*, in relazione, ad es., alla contumacia (v., fra altri, i casi *Sejdovic* e *Somogyi*), all'interferenza del legislatore sui giudizi in corso (v., ad es., i casi Scordino e Agrati) e alla formazione delle prove (v., ad es., il caso *Dorigo*)[9].

---

6 "*The Court may only deal with the matter after all domestic remedies have been exhausted, according to the generally recognised rules of international law, and within a period of six months from the date on which the final decision was taken*".

7 Ovviamente tutti i ricorsi sono stati proposti contro l'Italia.

8 Art. 6, § 1: "*In the determination of his civil rights and obligations or of any criminal charge against him, everyone is entitled to a fair and public hearing within a reasonable time by an independent and impartial tribunal established by law* […]".

9 Sull'art. 6 CEDU la dottrina è molto vasta: ci si limita qui a rinviare, anche per ulteriori citazioni, a M. CHIAVARIO, *Art. 6*, in S. BARTOLE – B. CONFORTI – G. RAIMONDI (a cura di), *Commentario alla Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Padova 2001, 154 ss.; R. CHENAL – F. GAMBINI – A. TAMIETTI, *Art. 6*, in S. BARTOLE – P. DE SENA – V. ZAGREBELSKY (a cura di),

Il *presupposto* di tali garanzie (il diritto di accedere ad un giudice) non è espressamente previsto dall'art. 6 ma la Corte europea, sin dal 1975, ha ritenuto che il diritto ad una corte sia implicitamente previsto dall'art. 6, § 1, in quanto "sarebbe inconcepibile… che l'art. 6, § 1, descrivesse in dettaglio le garanzie procedurali concesse alle parti in un giudizio pendente e non proteggesse per prima quella che sola rende di fatto possibile beneficiare di tali garanzie, cioè l'accesso ad una corte"[10].

Il diritto al giudice di cui all'art. 6 va collegato al diritto al ricorso effettivo di cui all'art. 13 CEDU[11], che riguarda specificamente i diritti previsti dalla CEDU, mentre l'art. 6 riguarda i diritti civili: l'art. 6, dunque, da un lato ha un contenuto più ampio (in quanto è applicabile a tutti i diritti civili), dall'altro ce l'ha più ristretto perché non comprende i diritti politici[12]. Nel caso in cui un diritto sia sia "convenzionale" che civile, si applica l'art. 6, "*the requirements of Article 13 being absorbed by the more stringent requirements of Article 6 § 1*"[13].

3. *Considerazioni di sintesi sul previo esaurimento dei ricorsi interni*

Il già citato art. 35 CEDU ha alle proprie basi, da un lato, la *sussidiarietà* della tutela fornita dalla Corte europea rispetto a quella interna; dall'altro, la *sovranità* statale, nel senso che uno Stato non può essere chiamato a rispondere sul piano internazionale se non ha avuto la possibilità di riparare alla violazione all'interno del proprio ordinamento. L'art. 35 si collega poi al già citato art. 13, CEDU, secondo il quale tutti hanno diritto ad un ricorso effettivo "nazionale" per la tutela dei diritti garantiti dalla CEDU.

Commentario breve alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, Padova 2012, 173 ss.; M. ALLENA, *Art. 6 CEDU. Procedimento e processo amministrativo*, Napoli 2012.

10 V. sent. 21.2.1975 (caso 4451/70), *Golder v. United Kingdom.*

11 Art. 13: "*Everyone whose rights and freedoms as set forth in this Convention are violated shall have an effective remedy before a national authority notwithstanding that the violation has been committed by persons acting in an official capacity*".

12 Ad es., la sent. *Saccomanno c. Italia* del 13.3.2012, ric. 11583/08 e altri 16 ricorsi, riguardante la legge elettorale delle Camere, ha respinto il motivo relativo all'art. 6 rilevando che, "conformemente alla giurisprudenza costante della Corte, i procedimenti riguardanti il contenzioso elettorale esulano dal campo di applicazione dell'articolo 6, in quanto riguardano l'esercizio di diritti a carattere politico" (punto 78).

13 V. Corte europea, 21.7.2011, ric. 32181/04 e 35122/05, *Sigma Radio Television Ltd V. Cipro*, § 120. In generale, sul diritto di accesso ad un giudice v., anche per ulteriori citazioni, M. ALLENA, *op. cit.*, 25; M. CHIAVARIO, *op. cit.*, 156 ss.; R. CHENAL, *Art. 6, § XI*, in S. BARTOLE – P. DE SENA – V. ZAGREBELSKY (a cura di), *Commentario breve*, cit., 186 ss.; S. MIRATE, *Giustizia amministrativa e Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Napoli 2007, 249 ss.; A. TAMIETTI, *Insindacabilità dei parlamentari e diritto di accesso al tribunale dei privati danneggiati nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Cassazione Penale*, 2003, § 2 ss.

L'esaurimento dei ricorsi viene inteso in senso "verticale" ed in senso "orizzontale". In base al primo significato, il ricorrente deve aver percorso tutti i gradi di giudizio disponibili nel proprio Stato; in base al secondo significato, l'individuo leso deve aver fatto valere tutti i mezzi necessari per il successo dell'azione, cioè deve aver rispettato le regole di forma e di procedura, deve aver prodotto le prove necessarie e deve aver dedotto – davanti ai giudici interni – le stesse pretese fatte valere a Strasburgo (anche se basta un'identità "sostanziale") [14].

La Corte europea, però, non pretende che il soggetto leso proponga tutti i ricorsi se questi non sono *accessibili* ed *efficaci.* Quindi, la non accessibilità o l'inefficacia dei rimedi interni esonera dal loro necessario esaurimento. I ricorsi sono efficaci quando sono idonei a portare rimedio alle doglianze del ricorrente e quando hanno "una ragionevole prospettiva di successo", che va valutata "in funzione della giurisprudenza nazionale e dell'opinione generale della dottrina"[15].

Prima della comunicazione del ricorso al Governo, l'esaurimento dei rimedi interni dev'essere documentato dal ricorrente e viene accertato d'ufficio dalla Corte. Dopo la comunicazione, spetta allo Stato eccepire la violazione dell'art. 35 CEDU, indicando quale ricorso sarebbe stato esperibile e provando la sua accessibilità ed efficacia. Naturalmente, se il Governo indica un ricorso interno non esaurito, il ricorrente dovrà argomentare la sua inaccessibilità o inefficacia. Infine, quanto all'interpretazione della regola, essa viene intesa in modo "flessibile" dalla Corte europea: cioè, nei casi dubbi, viene scelta l'interpretazione più favorevole al diritto al ricorso dell'individuo[16].

4. *I ricorsi per lesione del diritto al giudice ed il mancato esaurimento dei rimedi interni*

---

14 Sull'art. 35, § 1, CEDU v., anche per ulteriori citazioni, R. PISILLO MAZZESCHI, *Art. 35, I*, in S. BARTOLE – B. CONFORTI – G. RAIMONDI, *op. cit.*, 579 ss.; C. PITEA, *Art. 35*, in S. BARTOLE – P. DE SENA – V. ZAGREBELSKY, *op. cit.*, 658 ss.; B. RANDAZZO, *Giudici comuni e Corte europea dei diritti*, in P. Falzea – A. Spadaro – L. Ventura, *La Corte costituzionale e le corti d'Europa*, Torino 2003, 219 ss.; S. MIRATE, *op. cit.*, 12 ss. Sulla sussidiarietà nel diritto internazionale v., ad es., P.G. CAROZZA, *Subsidiarity as a Structural Principle of International Human Rights Law*, in 97 *Am. Jour. Int. Law* 38.

15 V. R. PISILLO MAZZESCHI, *op. cit.*, 591 s., per il quale "un ricorso è inefficace ed insufficiente se, considerando la giurisprudenza ben consolidata, esso non offre alcuna possibilità di successo"; se "esiste un dubbio circa l'efficacia e la sufficienza di un ricorso interno, tale ricorso deve essere tentato". V. anche C. PITEA, *op. cit.*, 660 s.

16 V. R. PISILLO MAZZESCHI, *op. cit.*, 600 s.; C. PITEA, *op. cit.*, 660.

In molti dei casi citati alla fine del § 1[17], il Governo ha sollevato l'eccezione di mancato esaurimento dei ricorsi interni, in base al già citato art. 35 CEDU. Nei casi relativi all'insindacabilità, il Governo ha eccepito il mancato rispetto dell'art. 35 CEDU per il fatto che il ricorrente non aveva percorso tutti i gradi di giudizio in Italia (si tratta del c.d. *esaurimento verticale* dei ricorsi interni[18]).

4.1 *Due apparenti anomalie*

L'eccezione sollevata dal Governo ha dato luogo a due apparenti anomalie. La prima consiste nel fatto che viene eccepita la mancata proposizione di rimedi interni a fronte di un ricorso con il quale si lamenta proprio la lesione del diritto di accedere ad un giudice. L'anomalia è soltanto apparente perché il ricorrente non si lamenta dell'impossibilità di adire un giudice ma dell'impossibilità di avere una pronuncia di merito sulla propria domanda[19], ed il Governo eccepisce che il soggetto leso non ha percorso tutti i gradi di giudizio al fine di fare tutto il possibile per avere una pronuncia di merito.

La seconda anomalia apparente sta nel fatto che l'art. 35 CEDU sancisce la necessità che il privato abbia esperito tutti i rimedi che il suo ordinamento predispone per tutelare *lo stesso diritto* che viene fatto poi valere a Strasburgo: invece, nel caso di specie le azioni il cui esercizio viene richiesto riguardano un diritto diverso (diritto all'onore) da quello che viene invocato davanti alla Corte europea (diritto al giudice). Anche questa anomalia è apparente e deriva dal carattere strumentale del diritto all'azione, che viene esercitata per soddisfare un diritto sostanziale, che rappresenta l'oggetto della domanda.

4.2 *Per ricorrere alla Corte europea non serve neanche terminare il giudizio di primo grado? Il caso Cofferati 1*

Gli argomenti utilizzati dalla Corte per respingere l'eccezione di mancato esaurimento dei ricorsi interni sono sostanzialmente simili, pur nella diversità delle diverse fattispecie. Si riferirà qui analiticamente il caso *Cofferati 1*[20], nel quale la Corte si è pronunciata in

17 Come vedremo, l'eccezione di mancato esaurimento dei ricorsi interni non è stata sollevata nei casi Cordova 2 e Ielo.

18 Su di esso v. R. PISILLO MAZZESCHI, *op. cit.*, 587 ss.; C. PITEA, *op. cit.*, 661 s.

19 Sul diritto al giudice come diritto ad una pronuncia di merito v. M. CHIAVARIO, *op. cit.*, 170 s.

20 Ricorso n. 46967/07, sent. 24.2.2009. Su di esso v. E. MALFATTI, *Immunità parlamentari e diritti processuali dei terzi offesi: "l'accerchiamento" del modello di giudizio della Corte italiana è davvero*

modo articolato su tale eccezione, mentre gli altri casi saranno ricordati in modo sintetico.

Il segretario della CGIL (Cofferati) e la stessa CGIL avevano lamentato la violazione del loro diritto di accesso ad un giudice poiché, a seguito di certe dichiarazioni dell'on. Bossi ritenute diffamatorie[21], essi avevano promosso una causa civile che era stata "bloccata" dalla delibera di insindacabilità della Camera. Il tribunale aveva sollevato conflitto di attribuzioni davanti alla Corte costituzionale, che, però, con sent. n. 305/2007, dichiarò inammissibile il conflitto in quanto il tribunale ricorrente non aveva riportato con precisione le frasi di Bossi[22]. A questo punto, nessuno presentò l'istanza necessaria a far riprendere il processo civile sospeso[23].

Nel giudizio davanti alla Corte europea, il Governo italiano eccepì il "mancato esaurimento delle vie di ricorso interne", rilevando che la delibera parlamentare e la sentenza della Corte costituzionale "non impedivano la ripresa del processo principale e la pronuncia di una sentenza di primo grado", che poteva anche essere favorevole per i ricorrenti, dato che questi avevano convenuto non solo Bossi ma anche altri tre soggetti (il giornalista che aveva pubblicato l'intervista, il direttore del quotidiano e l'editore). Inoltre, "i ricorrenti avrebbero potuto interporre appello contro" la sentenza ed "il procedimento di appello avrebbe offerto una seconda occasione per sollevare – in maniera corretta – un conflitto tra poteri dello Stato dinanzi alla Corte costituzionale" (punto 39); il Governo ricordò anche che "la giurisprudenza interna vieta di sollevare uno stesso conflitto nello stesso grado di giudizio, ma non nel grado successivo dello stesso

---

completo?, in *Quad. cost.*, 2009, 966 ss.; V. GIOFFRÈ, *Il caso Cofferati c. Italia davanti alla Corte europea dei diritti*, in *Quad. cost.*, 3/2009, 721 ss.; G. REPETTO, *L'insindacabilità parlamentare (di nuovo) a Strasburgo, tra modelli da ripensare e un dialogo da prendere sul serio*, in *Giur. cost.*, 2/2009, 1300 ss.

21 In un'intervista rilasciata nel 2002 ad un quotidiano, Bossi aveva sostenuto un collegamento fra l'attività della CGIL, il cui segretario era all'epoca Cofferati, e l'omicidio del prof. Biagi da parte delle Brigate rosse.

22 Sent. n. 305/2007: "Nella specie, in effetti, manca una condizione di autosufficienza del ricorso per conflitto di attribuzione, e cioè la riproduzione delle dichiarazioni del deputato Bossi. Ed infatti, il ricorrente riporta, in modo parziale, solo alcune delle dichiarazioni che gli attori del giudizio *a quo* attribuiscono al parlamentare. E' pur vero che viene indicata la data della pubblicazione nel quotidiano "Il Messaggero" della intervista nel corso della quale tali dichiarazioni sarebbero state rilasciate. Ma è proprio la mancanza nel testo del ricorso della puntuale riproduzione delle dichiarazioni medesime che determina il vizio, non potendo soccorrere a colmare detta lacuna gli atti del procedimento"; "secondo la giurisprudenza costituzionale, la mancanza di una compiuta esposizione dei presupposti di fatto del conflitto di attribuzione preclude alla Corte di accertare se sussista il nesso funzionale tra le frasi pronunciate e gli eventuali atti parlamentari tipici, di cui le frasi stesse potrebbero costituire la divulgazione esterna".

23 Del tutto analogo è il ricorso *Cgil e Cofferati 2*, ric. 2/08, sent. 6.4.2010.

procedimento" (punto 41).

La Corte replicò, quanto al primo punto, che le azioni proposte contro Bossi e contro le altre persone avevano oggetti diversi[24], che l'azione dei ricorrenti nei confronti del giornalista, del direttore del quotidiano e della sua casa editrice "sembrava in ogni caso avere poche possibilità di successo", e che, secondo la giurisprudenza della stessa Corte, «sanzionare un giornalista per aver contribuito a divulgare dichiarazioni provenienti da un terzo (...) ostacolerebbe gravemente il contributo della stampa alla discussione di problemi di interesse generale e non si può concepire senza motivi particolarmente seri»[25].

Quanto agli altri punti, la Corte europea rilevò che, "nell'ambito del dispositivo di tutela dei diritti dell'uomo, la regola dell'esaurimento delle vie di ricorso interne deve applicarsi con una certa flessibilità e senza un eccessivo formalismo" (punto 44); "l'obbligo derivante dall'articolo 35 § 1 si limita a quello di fare un uso normale dei ricorsi verosimilmente efficaci, sufficienti ed accessibili (*Sofri e altri c. Italia* (dec.), no 37235/97, CEDU 2003-VIII)". La Corte notò che "i ricorrenti avrebbero… dovuto chiedere la ripresa di un procedimento di primo grado che… era destinato all'insuccesso"; "essi avrebbero anche dovuto, successivamente, interporre appello avverso la sentenza del tribunale di Roma unicamente al fine di chiedere al giudice di secondo grado di sollevare un nuovo conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, sperando che, malgrado la sentenza della Corte costituzionale n. 305 del 10 luglio 2007 e il testo dell'articolo 137 § 3 della Costituzione, i giudici di appello avrebbero ritenuto tale atto necessario" (punto 46).

Secondo la Corte europea, "obbligare un ricorrente ad avviare un simile iter in presenza di una decisione negativa di una giurisdizione Suprema equivale ad imporgli di fare ricorso ad artifizi processuali, le cui possibilità di successo sembrano inesistenti, per chiedere un riesame della sua causa": ciò "sembra andare oltre l'uso «normale» dei ricorsi interni richiesto dall'articolo 35 § 1 della Convenzione" (punto 47). La Corte ricordò anche, "in ogni caso,… che «nell'ordinamento giuridico italiano, un individuo

24 Bossi era citato per aver compiuto dichiarazioni lesive in un'intervista, gli altri soggetti per aver divulgato quelle dichiarazioni.

25 V. punti 33-37, nei quali la Corte respinge l'eccezione del Governo relativa alla manifesta infondatezza del ricorso o all'assenza della qualità di vittima dei ricorrenti, sollevata appunto perché l'ostacolo processuale lamentato dai ricorrenti riguardava solo Bossi e non gli altri convenuti.

non gode di un accesso diretto alla Corte costituzionale: ha facoltà di adirla, su richiesta di una parte o d'ufficio, solo una giurisdizione che conosce del merito di una causa. Pertanto, una simile domanda non può tradursi in un ricorso del quale (...) la Convenzione esige l'esperimento»".

Esaminiamo ora gli argomenti usati dalla Corte europea per respingere l'eccezione di mancato esaurimento dei ricorsi interni nel caso *Cofferati 1*.

Essi sono, in sintesi, i seguenti: a) il giudizio civile di primo grado era destinato all'insuccesso, in relazione a Bossi, data la delibera di insindacabilità della Camera, e aveva poche probabilità di successo in relazione agli altri tre convenuti (giornalista, direttore ed editore); b) sostenere che il ricorrente doveva promuovere il giudizio di appello "equivale ad imporgli di fare ricorso ad artifizi processuali, le cui possibilità di successo sembrano inesistenti"; c) i privati non hanno accesso diretto alla Corte costituzionale, per cui l'esperimento del conflitto non può essere richiesto ai sensi dell'art. 35 CEDU.

Il primo argomento è ineccepibile nella prima parte ma debole nella seconda. La Corte accenna alla diversità di oggetto dell'azione intentata contro Bossi rispetto all'azione intentata contro gli altri soggetti, ma non è chiaro perché la diversità del comportamento lesivo escludesse l'idoneità di un'eventuale sentenza favorevole a risarcire il danno all'onore[26]. Quanto alle "poche possibilità di successo" dell'azione promossa contro gli altri soggetti, la Corte svolge un ragionamento non del tutto lineare, che non chiarisce il fondamento della valutazione di "inefficacia" dell'azione proposta contro i "divulgatori" delle dichiarazioni lesive[27]. Infine, anche il riferimento alla giurisprudenza della stessa

26 Non a caso i ricorrenti, davanti alla Corte europea, replicarono all'eccezione del Governo affermando di aver "citato in giudizio il sig. Conti e il direttore del giornale solo nell'ipotesi in cui il sig. Bossi avesse negato di avere pronunciato le frasi ritenute offensive, il che non è avvenuto nella fattispecie"; "tutti i giornalisti hanno il diritto di intervistare degli uomini politici e sono responsabili di diffamazione solo se riportano dichiarazioni false o inesistenti"; per cui "sarebbe stato inutile continuare il procedimento civile per risarcimento danni nei confronti del sig. Conti, del direttore del quotidiano *Il Messaggero* e della casa editrice dello stesso": punto 32. Il Governo, dal canto suo, obiettava che "dagli atti del procedimento interno risulta che l'azione per diffamazione era rivolta solidalmente contro tutti i convenuti" (punto 31), e, citando una sentenza della Cassazione, che "non è vero che i giornalisti, i direttori e gli editori di quotidiani sono esentati da ogni responsabilità quando riferiscono in maniera fedele le affermazioni di una personalità pubblica intervistata" (punto 30).

27 Punto 35: "La Corte non ritiene necessario prendere in esame questa questione di diritto interno [quella se la divulgazione di dichiarazioni altrui diffamatorie comporti sempre una responsabilità o solo quando esse sono false] . Essa si limita ad osservare che la questione sottoposta all'attenzione dei giudici italiani era quella di stabilire se, tenuto conto del contesto politico e fattuale in cui erano state fatte, le

Corte sul diritto del giornalista di divulgare le dichiarazioni dei terzi non fornisce argomenti decisivi per dimostrare l'inefficacia dell'azione nell'ordinamento italiano.

E' da sottolineare che i ricorrenti avevano addirittura omesso di riassumere la causa civile di primo grado dopo la sentenza della Corte costituzionale, per cui la valutazione dell'inefficacia dell'azione contro gli altri convenuti avrebbe dovuto avere basi ben solide.

Il secondo ed il terzo argomento risultano poco convincenti. Era abbastanza chiaro che le dichiarazioni di Bossi non erano collegate all'esercizio delle funzioni di parlamentare, tanto è vero che il Tribunale aveva deciso di sollevare conflitto contro la delibera di insindacabilità. Il conflitto era stato dichiarato inammissibile solo per un difetto di redazione, cioè perché il tribunale ricorrente non aveva riportato con precisione le frasi di Bossi. Riassumere il processo per impugnare la sentenza di primo grado e chiedere al giudice d'appello di sollevare ritualmente un nuovo conflitto non pare un "artifizio processuale" o un uso "non normale" dei ricorsi, come ha ritenuto la Corte europea, ma pare un percorso logico (per arrivare alla vittoria nel giudizio civile) e doveroso ai sensi dell'art. 35 CEDU. Fra l'altro, l'instaurazione del conflitto, da parte del giudice d'appello, sarebbe stata doverosa alla luce della giurisprudenza della stessa Corte europea, a partire da *Cordova 1*[28].

La Corte europea dichiara che le possibilità di successo dell'appello "sembrano inesistenti", ma tale giudizio non è corroborato da alcun riferimento alla giurisprudenza comune o costituzionale o alla dottrina (in questo caso, dunque, si può parlare di "mancato dialogo" tra Corti). La Corte europea avrebbe dovuto dimostrare che, in casi simili, i giudici ordinari non sollevano conflitto o la Corte costituzionale li respinge; invece, essa ha solo ricordato la sent. n. 305/2007 (che dichiarò l'inammissibilità del conflitto sollevato dal Tribunale) e l'art. 137, co. 3, Cost., elementi che non sembrano pertinenti per argomentare l'inefficacia dell'appello: il primo, perché l'inammissibilità si era fondata su un difetto formale (che il giudice d'appello avrebbe verosimilmente

---

dichiarazioni del sig. Bossi potessero essere interpretate come lesive della reputazione dei ricorrenti attribuendo loro una responsabilità morale per l'omicidio del sig. Biagi. Ne consegue che, a voler supporre che le frasi in questione fossero state effettivamente pronunciate dal sig. Bossi, l'azione dei ricorrenti nei confronti del sig. Conti, del direttore del quotidiano *Il Messaggero* e della sua casa editrice sembrava in ogni caso avere poche possibilità di successo".

28 V. A. GUAZZAROTTI, *Strasburgo "condanna" i nostri parlamentari "linguacciuti"?*, in *Quad. cost.*, 2003, 346.

evitato), il secondo perché il divieto d'impugnazione delle sentenze della Corte costituzionale impediva al Tribunale di contestare la sent. n. 305/2007, ma non al giudice d'appello di sollevare un nuovo conflitto.

Questa, infatti, era la tesi sostenuta dal Governo, mentre i ricorrenti negavano la possibilità che il giudice d'appello sollevasse un nuovo conflitto: la Corte europea non prende posizione su tale questione, la cui soluzione era essenziale per valutare l'efficacia del ricorso in appello. Essa compie un giudizio "di diritto interno" in modo apodittico, senza approfondimenti o argomentazioni fondate sul diritto italiano.

In effetti, se l'orientamento inaugurato dalla Corte con la sent. n. 116/2003 esclude che lo *stesso* giudice reiteri il conflitto già dichiarato improcedibile (o inammissibile), approfittando del fatto che per il conflitto tra poteri non è previsto un termine[29], non pare possibile negare che un *altro* giudice sollevi conflitto in relazione alla medesima fattispecie: il potere giudiziario è un potere diffuso e ogni giudice è legittimato a essere parte attiva o passiva di un conflitto di attribuzioni, senza che tale possibilità possa essere esclusa da quello che compie un altro giudice. Il conflitto sollevato dal giudice d'appello è un *altro* giudizio (avendo una parte diversa), che non può essere pregiudicato da una precedente sentenza della Corte costituzionale[30]. Del resto, seguendo la tesi opposta, ne risulterebbe che gli errori o le omissioni di un giudice (nel promuovere il conflitto) pregiudicherebbero non solo la parte privata, che non ha accesso alla Corte (privandola della possibilità di ottenere l'annullamento della delibera di insindacabilità), ma anche gli altri giudici, che pure sono abilitati a sollevare il conflitto: e, volendo essere coerenti, tale preclusione colpirebbe non solo il giudice d'appello ma anche *altri* giudici (ad es., il giudice civile, adito a scopo di risarcimento, non potrebbe sollevare conflitto perché il giudice penale ha sollevato, in relazione alla stessa fattispecie, un conflitto dichiarato

29 V., su tale sentenza, le note di R. BIN, *"Ultima fortezza" e "regole d'ingaggio" nei conflitti interorganici*, F. BENELLI, *Una battaglia non decide la guerra*, e A. GUAZZAROTTI, *Ricorsi "mal coltivati" e tutela dei terzi nei conflitti ex art. 68.1 Cost*., tutte in *www.forumcostituzionale.it*; Benelli e Guazzarotti criticano efficacemente anche l'impossibilità per lo *stesso* giudice di riproporre il conflitto dichiarato improcedibile; dissente dalla sent. n. 116/2003 anche A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale*, Milano 2008, 429 s.

30 Benelli fa anche notare che le sentenze di rito non hanno effetti di giudicato sostanziale e Guazzarotti aggiunge che l'improcedibilità del conflitto determina una violazione del diritto al giudice del privato, in base alla giurisprudenza della Corte europea. V. GIOFFRÈ, *op. cit.*, 723, cita sentenze della Corte costituzionale dalle quali risulterebbe la non riproponibilità del conflitto "anche in gradi di giudizio successivi", ma si tratta di sentenze che riguardavano conflitti riproposti per la seconda (o anche terza) volta dallo *stesso* giudice.

inammissibile o improcedibile). Come si vede, si tratta di conseguenze abnormi ma il punto è che la Corte europea non ha minimamente affrontato la questione, senza neppure menzionare la sent. n. 116/2003.

Infine, anche il terzo argomento non è convincente. E' chiaro che i privati non possono sollevare direttamente conflitto e che, dunque, esso non rientra fra i ricorsi il cui esperimento è necessario *ex* art. 35 CEDU. Il conflitto, però, è frequentemente proposto dai giudici nei processi relativi all'insindacabilità, per cui tale possibilità deve essere considerata nella valutazione di *efficacia* del giudizio d'appello[31].

4.3 (segue) *Il caso De Jorio*

Nel caso *De Jorio*[32] l'eccezione di mancato esaurimento dei ricorsi interni fu sollevata solo nella fase preliminare di ammissibilità, davanti alla prima sezione, che si pronunciò il 6.3.2003.

De Jorio era candidato al Senato (nel 1996) e riteneva di essere stato diffamato da un senatore in carica, tramite un'intervista ad un quotidiano. La sua denuncia portò ad un processo penale, nel quale De Jorio si costituì parte civile. A seguito della delibera di insindacabilità del Senato, il giudice di primo grado pronunciò il non luogo a procedere, non ritenendo che ci fossero i presupposti del conflitto di attribuzioni. Anche la Corte d'appello, pur sollecitata da De Jorio, non sollevò conflitto[33] e la Cassazione confermò la sentenza di non luogo a procedere pronunciata dal giudice di primo grado. Il ricorso alla Corte europea fu proposto per violazione dell'art. 6 in questo giudizio penale.

Peraltro, è da notare che, mentre era in corso il giudizio penale d'appello, De Jorio aveva anche intrapreso un giudizio civile (il 27.5.1999), per ottenere il risarcimento dei danni (senza chiedere di sollevare conflitto tra poteri). Il Tribunale respinse la domanda,

---

31 Il conflitto sollevato dal giudice "è apparso una 'continuazione' della vicenda processuale iniziata davanti ai giudici comuni": v. M. MIDIRI, *I conflitti sull'insindacabilità parlamentare: condizioni di promovibilità e tutela della persona offesa*, in A. Anzon – P. Caretti – S. Grassi (a cura di), *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale*, Torino 2000, 573.

32 Ric. 73936/01, sent. del 3.6.2004. Su di esso v. P. MEZZANOTTE, *Il caso de Iorio: l'immunità parlamentare nella giurisprudenza di Strasburgo e il rapporto con gli orientamenti della Corte costituzionale*, in *www.federalismi.it*, 29.7.2004; F.M. PALOMBINO, *Il diritto di accesso ad un tribunale secondo la Corte di Strasburgo e l'insindacabilità parlamentare prevista dall'art. 68, comma 1, della Costituzione italiana*, in *Giur. cost.* 3/2005, 2242 ss.

33 La Corte d'appello osservò che l'appello doveva essere considerato come un ricorso per cassazione e trasmise gli atti alla Cassazione.

sia in base alla delibera del Senato sia a prescindere da essa, in virtù della causa di giustificazione del diritto di critica politica. De Jorio impugnò la sentenza, ed il giudizio d'appello era pendente al momento della sentenza della Corte europea.

Quest'ultima, però, si pronunciò sull'ammissibilità del ricorso prima di conoscere la sentenza civile di primo grado[34]. Il Governo aveva ovviamente eccepito il mancato esaurimento dei ricorsi interni, rilevando che, nel corso del giudizio civile, De Jorio avrebbe potuto chiedere di sollevare conflitto davanti alla Corte costituzionale. La Corte europea replicò sottolineando il carattere "preclusivo" della delibera di insindacabilità, che privava l'azione civile di "ragionevoli possibilità di successo"[35], e l'impossibilità per i privati di accedere direttamente alla Corte costituzionale, ragion per cui il conflitto non poteva rientrare tra i ricorsi che era necessario esperire ai sensi dell'art. 35 CEDU[36].

Il difetto di tale argomentazione è che il possibile esito del giudizio civile è considerato *senza considerare l'eventualità del conflitto* e la praticabilità del conflitto è considerata *come se il giudizio civile non ci fosse*: che senso ha ricordare che il privato non ha accesso diretto alla Corte, quando il Governo non ha eccepito la mancata proposizione del conflitto da parte di esso ma il mancato esaurimento del giudizio civile, nel corso del quale il giudice avrebbe potuto sollevare conflitto? Perché la Corte europea esclude questa possibilità, visto che la mancanza del nesso funzionale era abbastanza chiara, tanto è vero che poi la stessa Corte la accerta e riconosce la violazione dell'art. 6 CEDU?[37]

4.4 (segue) *L'anticipazione della decisione della Corte europea come surrogato del*

---

34 Benché la sentenza fosse stata depositata 10 mesi prima, l'8.5.2002!

35 "*Il s'ensuit que l'action civile du requérant est destinée à se heurter à la délibération du Sénat du 11 mars 1998, qui avait déclaré que l'immunité parlementaire trouvait à s'appliquer en l'espèce. Cette démarche est partant dépourvue de chances raisonnables de succès*"

36 La Corte, dunque, giustamente (visto che la pretesa fatta valere nel giudizio penale era la stessa di quella fatta valere nel giudizio civile), non respinse l'eccezione rilevando che la violazione dell'art. 6 CEDU era stata lamentata solo con riferimento al processo penale, ma prese in considerazione anche il pendente processo civile, sia in sede di ammissibilità sia nella sentenza finale (punto 55: "*le non-lieu rendu en faveur de X et le rejet, en première instance, de l'action civile du requérant… n'ont pas respecté le juste équilibre qui doit exister en la matière entre les exigences de l'intéret général de la communauté et les impératifs de la sauvegarde des droits fondamentaux de l'individu*".

37 Addirittura lo stesso Governo, nell'eccepire il mancato esaurimento dei rimedi interni, osservò che il ricorrente "*aurait eu des bonnes chances d'obtenir le renvoi de son affaire devant la Cour constitutionnelle et l'annulation de la délibération du Sénat du 11 mars 1998*": così ammettendo la mancanza del nesso funzionale.

(mancante) rinvio pregiudiziale? Gli effetti della sentenza De Jorio sulla prosecuzione del processo civile

La conseguenza paradossale di tale situazione è la mutazione degli effetti della sentenza della Corte europea: essa, da decisione che *chiude* il sistema dei rimedi previsti a tutela dei diritti CEDU si trasforma in atto che *concorre* con il processo interno e *influisce* su di esso. In un certo senso, questa anticipazione della tutela europea finisce per produrre effetti assimilabili a quelli del rinvio pregiudiziale previsto nell'ambito dell'Unione europea ma mancante nel sistema CEDU: infatti, il ricorso alla Corte europea in pendenza del giudizio di primo grado porta ad accertare l'illegittimità di atti interni con effetti vincolanti per i giudici interni, così come il rinvio pregiudiziale può condurre ad accertare che le norme europee "ostano" ad una fattispecie nazionale.

La prosecuzione del processo civile promosso da De Jorio conferma ciò. Esso arrivò in Cassazione, e la sent. 30.9.2011, n. 19985, della III sez. civile ritenne vincolante, sulla questione dell'applicabilità dell'art. 68 Cost. alle dichiarazioni lesive di De Jorio, la sent. della Corte europea del 3.6.2004, dichiarando che "dalla sentenza di Strasburgo deriva sostanzialmente l'effetto di giudicato soltanto sul punto, peraltro, ritenuto rilevante dai giudici del merito, della stessa *causa petendi*, oggetto della azione giudiziaria interna non ancora definita, circa la mancata operatività anche nel giudizio civile dell'art. 68 Cost.", e che "questa Corte non può ignorare la statuizione, essendo chiamata a decidere proprio sulla stessa questione" (punto 6.2 del *Diritto*). Da ciò sarebbe derivato il dovere, per la Cassazione, di sollevare conflitto davanti alla Corte costituzionale contro la delibera di insindacabilità: ma a ciò non si è arrivati perché la Cassazione ha comunque respinto il ricorso, ritenendo che la sentenza di rigetto di primo grado non si fondasse solo sulla delibera di insindacabilità[38]. Non sembra possibile, invece, immaginare la diretta disapplicazione della delibera da parte del giudice, e dunque la possibilità per esso di

38 Secondo la Cassazione, la sentenza di rigetto di primo grado si fondava su due *rationes decidendi*: la delibera di insindacabilità e "la esclusione della valenza diffamatoria delle espressioni usate dal F…., esclusione… su cui il D.J. aveva redatto uno specifico motivo di appello non considerato dal giudice di secondo grado" (invece, per la Corte europea l'esclusione del carattere diffamatorio dell'intervista del parlamentare era un *obiter dictum*: punti 44 e 46); però, "il ricorrente si è limitato a censurare la sentenza di appello circa il mancato riconoscimento in sede interna della statuizione definitiva sulla non operatività dell'art. 68 Cost., quale rinvenuta dalla Corte di Strasburgo, ma non ha proposto alcuna doglianza sulla omessa pronuncia da parte del giudice dell'appello sul secondo motivo di gravame, attinente alla esclusione del carattere diffamatorio delle espressioni" (punto 6.4): di qui il rigetto del ricorso.

giudicare direttamente il merito della causa ai sensi dell'art. 21 Cost.[39]

4.3 *Gli altri casi in cui è stato eccepito il mancato esaurimento dei ricorsi interni: Cordova 1, Patrono e altri, Onorato*

Esaminiamo ora gli altri casi in cui il Governo eccepì il mancato esaurimento dei rimedi interni, cominciando da quello che ha inaugurato il filone di ricorsi relativi all'art. 6 CEDU e all'art 68 Cost. Nel caso *Cordova 1*[40], il senatore a vita Cossiga aveva inviato lettere offensive al p.m. Cordova e gli aveva regalato dei giocattoli[41]. Il giudice di primo grado aveva rifiutato di proporre conflitto contro la delibera parlamentare di insindacabilità ed il p.m. di Messina si era rifiutato di appellare, ritenendo non arbitraria la delibera parlamentare. Cordova propose ricorso a Strasburgo, per violazione dell'art. 6 CEDU. Il governo sostenne che Cordova, costituitosi parte civile nel processo penale, avrebbe dovuto intraprendere l'azione civile[42] o impugnare la sentenza di proscioglimento ai sensi dell'art. 576 c.p.p.[43], in modo da poter riproporre ad un altro giudice la richiesta di sollevare conflitto[44]. La Corte europea ricordò di aver già respinto "*a similar objection at the admissibility stage*"[45] e riportò gli argomenti utilizzati in quella sede, cioè l'assenza

---

39 In questo senso, invece, sembra orientata E. MALFATTI, *L'insindacabilità parlamentare e i diritti dei terzi "offesi", ancora tra Roma e Strasburgo*, in *Quad. cost.*, 2012, 122 s.

40 Sent. 30.1.2003, ric. 40877/98. Su di esso v. A. GUAZZAROTTI, *Strasburgo "condanna" i nostri parlamentari "linguacciuti"?*, cit.; F.M. PALOMBINO, *op. cit.*, 2238 ss.; B. PEZZINI, *Convergenze parallele tra la Corte di Strasburgo e la Corte costituzionale a proposito di insindacabilità parlamentare e nesso funzionale*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2003, 880 ss.; M.C. GRISOLIA, *Oltre il cortile di casa*, in *Quad. cost.*, 2004, 649 ss.; B. CONFORTI, *I limiti dell'immunità parlamentare secondo la Corte di Strasburgo*, in *Giur. it.*, 2003, 4000 ss.; G. BUONUOMO, *L'immunità parlamentare può violare la CEDU*, in *Dir. giust.*, n. 8/2003, 63 ss.

41 Un cavallino di legno, un triciclo ed il gioco investigativo "Super Cluedo".

42 V. l'art. 75, co. 3, c.p.p.: "Se l'azione è proposta in sede civile nei confronti dell'imputato dopo la costituzione di parte civile nel processo penale o dopo la sentenza penale di primo grado, il processo civile è sospeso fino alla pronuncia della sentenza penale non più soggetta a impugnazione, salve le eccezioni previste dalla legge".

43 L'art. 576 c.p.p. dispone quanto segue: "*Impugnazione della parte civile e del querelante***.** 1. La parte civile può proporre impugnazione, contro i capi della sentenza di condanna che riguardano l'azione civile e, ai soli effetti della responsabilità civile, contro la sentenza di proscioglimento pronunciata nel giudizio. La parte civile può altresì proporre impugnazione contro la sentenza pronunciata a norma dell'articolo 442, quando ha consentito alla abbreviazione del rito. 2. Lo stesso diritto compete al querelante condannato a norma dell'articolo 542".

44 Secondo il Governo, "*the applicant had failed to exhaust domestic remedies by taking civil proceedings for reparation of the damage suffered or by using the remedy provided for in Article 576 of the Code of Criminal Procedure, which would have enabled him to appeal against the judgment of the Messina District Court (see paragraph 28 above). The applicant could subsequently have asked the civil or the appellate court to raise a conflict of State powers*" (punto 29).

45 Aggiungendo che "*only new information and exceptional circumstances would induce it to*

di prospettive di successo delle ulteriori azioni, a causa della delibera del Senato, e l'assenza di accesso diretto del privato alla Corte costituzionale[46]; la Corte, però, come nel caso *De Jorio* (v. sopra), non valutò la possibilità che il giudice promuovesse conflitto per liberarsi del vincolo derivante dalla delibera parlamentare. E' da sottolineare che, anche in questo caso, l'assenza del nesso funzionale ed il carattere "personale" della lite erano evidenti, per cui non era improbabile che in un altro giudizio il conflitto fosse sollevato.

Dopo un anno dalle sentenze Cordova, la Corte europea affronta il ricorso proposto da *Patrono, Cascini e Stefanelli*[47]. Esso presenta la particolarità che *nessuna azione civile era stata avviata dai privati* oggetto delle dichiarazioni lesive. Essi, infatti, avevano sporto denuncia per diffamazione a mezzo stampa ma, dopo le delibere di insindacabilità della Camera, il Gip – nel 2003 - aveva archiviato la denuncia contro Pecorella e aveva pronunciato il non luogo a procedere per Taormina, in virtù della l. 140/2003. I magistrati non si erano costituiti parte civile (non avevano potuto farlo, perché la costituzione di parte civile si può fare solo a partire dall'udienza preliminare) e non avevano promosso autonoma azione civile.

Essi, dunque, proposero ricorso alla Corte europea senza aver esercitato propriamente alcuna azione interna, contestando "la mancanza d'equità della procedura davanti al Gip e delle sue decisioni". La Corte applica l'art. 6 con grande elasticità, dichiarando che – con la denuncia – i ricorrenti avevano fatto valere "un diritto di carattere civile" (evidentemente perché la denuncia preludeva alla costituzione di parte civile)[48].

Il Governo eccepì il mancato esaurimento dei ricorsi interni per la mancata contestazione del provvedimento del Gip (nel caso Pecorella) e per la mancata

---

reconsider its dismissal of an objection which was lodged and considered at the admissibility stage" (punto 31).

46 "*Civil proceedings or an appeal within the meaning Article 576 of the Code of Criminal Procedure had no reasonable prospect of succeeding in the face of the Senate's resolution of 2 July 1997. As to the possibility of raising a conflict of State powers, the Court observed that in the Italian legal system an individual had no direct access to the Constitutional Court and that such proceedings could not therefore be construed as a remedy required to be used for the purposes Article 35 § 1 of the Convention*": punto 32.

47 Ric. 10180/04, sent. 20.4.2006. Esso trae origine da interviste rilasciate a quotidiani dagli on. Taormina e Pecorella e ritenute diffamatorie dai ricorrenti, che erano magistrati applicati presso il Ministero della Giustizia. Su di esso v. N. PURIFICATI, *L'insindacabilità dei parlamentari tra Roma e Strasburgo*, in *Quad. cost.*, 2007, 309 ss.

48 Punto 30; la Corte nota anche che la parte lesa ha comunque dei poteri, nel corso delle indagini penali, previsti dal c.p.p. (32).

invocazione dell'art. 6 CEDU (nel caso Taormina). La Corte europea rilevò che i ricorrenti avevano chiesto di sollevare il conflitto, nel caso Taormina, e che la mancata contestazione (nel caso Pecorella) era giustificata per l'effetto "inibente" prodotto dalla delibera della Camera: il che escludeva ragionevoli possibilità di successo.

Anche in questo caso, pare difficile negare che l'azione civile (non esperita) potesse avere qualche possibilità di successo, anche tenendo conto delle sentenze *Cordova 1* e *Cordova 2* da poco pronunciata e del fatto che, anche nel caso *Patrono, Cascini e Stefanelli*, il nesso funzionale era assente (come accertò la stessa Corte europea, accogliendo il ricorso per violazione dell'art. 6).

L'anomalia del caso in questione è che i ricorrenti contestarono la violazione dell'art. 6, § 1, CEDU in relazione ad un processo penale, pur essendo le *parti lese*, mentre – nel processo penale – il diritto al giudice è previsto a favore *dell'accusato*[49].

Infine, veniamo al caso *Onorato*[50]. Il Gup aveva dichiarato il non luogo a procedere, escludendo il carattere diffamatorio delle dichiarazioni del parlamentare, e il giudice d'appello aveva assolto Dell'Utri, a seguito della delibera di insindacabilità del Senato e della pronuncia di improcedibilità della Corte costituzionale (per tardività del deposito: ord. 327/2005) sul conflitto promosso dalla stessa Corte d'appello. Onorato si era costituito parte civile nel processo d'appello. La sentenza non era stata impugnata ed il Governo aveva, per questa ragione, eccepito il mancato esaurimento dei ricorsi interni (evidentemente ritenendo che Onorato avrebbe dovuto impugnare la sentenza penale ai sensi del già citato art. 576 c.p.p.), ma la Corte europea respinse l'eccezione richiamando la sent. *Cofferati*.

Anche in questo caso elemento cruciale per valutare l'efficacia del ricorso per cassazione era la possibilità o meno che la Cassazione sollevasse un nuovo conflitto, ma la Corte europea non affronta affatto questo problema, senza neanche menzionare la sent. n. 116/2003 della Corte costituzionale, che – come visto - ha sancito l'impossibilità, per lo *stesso* giudice, di riproporre un conflitto dichiarato improcedibile per mancato rispetto del termine per il deposito. E' anche da notare che, per dichiarazioni strettamente

49 V. M. CHIAVARIO, *op. cit.*, 161 ss. e 170; R. CHENAL, *op. cit.*, 186 s.; A. TAMIETTI, *Insindacabilità*, cit., § 4.

50 Sent. 24.5.2011, ric. 26218/06. Il caso Onorato trae origine da dichiarazioni dell'on. Dell'Utri, contenute in interviste rilasciate nel 2002 a quotidiani e ritenute offensive da Onorato (magistrato estensore di una sentenza che aveva condannato Dell'Utri).

collegate a quelle oggetto dei giudizi di cui sopra, era pendente – al momento della sentenza della Corte europea – un processo penale d'appello, che era stato instaurato dopo che il giudice di primo grado aveva dichiarato il non luogo a procedere in virtù della delibera di insindacabilità e dell'ord. 290/2005 della Corte costituzionale, che aveva dichiarato improcedibile anche il conflitto promosso dal Tribunale, sempre per tardività del deposito. Dunque, quello che per la Corte europea era un "artifizio processuale" (impugnare una sentenza negativa per chiedere di sollevare un nuovo conflitto) non era sembrato tale al p.m. del Tribunale di Milano, che aveva proseguito un giudizio su fatti simili anche dopo la decisione negativa della Corte costituzionale.

4.5 *I casi in cui non è stato eccepito il mancato esaurimento dei ricorsi interni: Cordova 2 e Ielo*

Il Governo non ha invocato l'art. 35 CEDU nel caso *Cordova 2*, in quanto Sgarbi fu condannato in primo ed in secondo grado, e solo la Cassazione sottopose la questione alla Camera, per poi attenersi alla delibera di insindacabilità[51].

Il mancato esaurimento dei ricorsi interni non fu eccepito neanche nel caso *Ielo*, dato che, dopo la sentenza della Corte costituzionale favorevole alla Camera e dopo che il Tribunale penale aveva prosciolto la dott.ssa Parenti, il dott. Ielo (anch'egli magistrato) aveva anche proposto ricorso per cassazione, ma la Suprema corte dichiarò di non avere giurisdizione[52].

Il caso Ielo presenta la particolarità che la Corte costituzionale aveva respinto nel merito il conflitto di attribuzioni, dichiarando che spettava alla Camera adottare la delibera di insindacabilità delle affermazioni dell'on. Parenti (sent. n. 417/1999). Ielo,

---

51 Ric. 45649/99, sent. 30.1.2003. Cordova si era costituito parte civile nel processo penale.

52 Ric. 23053/02, sent. 6.12.2005. Il ricorso traeva origine da un'intervista rilasciata dall'on Tiziana Parenti ad un quotidiano. Ielo si era costituito parte civile nel relativo processo penale. Sul caso Ielo v. T.F. GIUPPONI, *Il "caso Ielo" in Europa: Strasburgo "condanna" la Corte italiana in materia di insindacabilità?*, in *Quad. cost.*, 2006, 581 ss.; B. RANDAZZO, *Prerogative parlamentari: il giudice di Strasburgo "bacchetta" la Camera dei Deputati e sembra smentire anche la Corte costituzionale*, in *www.forumcostituzionale.it* ; B. RANDAZZO, *Le pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo: effetti ed esecuzione nell'ordinamento italiano*, in N. Zanon (a cura di), *Le Corti dell'integrazione europea e la Corte costituzionale italiana : avvicinamenti, dialoghi, dissonanze*, Napoli 2006, 350 ss.; L. G. SCIANELLA, *Una nuova sentenza in materia di immunità parlamentare e diritto di azione in giudizio. Corte europea v. giudice costituzionale: incentivo ad un ripensamento della materia a livello normativo?*, in *Dir. pubbl. comparato ed europeo*, 2006, 789 s.; v. anche M. LUCIANI, *Costituzionalismo irenico e costituzionalismo polemico*, in *www.associazionedeicostituzionalisti.it* .

dunque, lamentò – davanti alla Corte europea – una violazione dell'art. 6 CEDU derivante dalla delibera parlamentare *e dalla sentenza della Corte costituzionale.* La Corte europea accolse il ricorso, ritenendo che il diritto al giudice fosse stato leso (perché, comunque, il ricorrente non aveva avuto una decisione sulla lesione del suo diritto all'onore e la questione della sussistenza del nesso funzionale, pur affrontata nel merito, era una questione "preliminare") e che tale lesione non fosse stata "proporzionata".

5. *Conclusioni: ragioni ed effetti della "disapplicazione" dell'art. 35 CEDU*

In tutti i casi sopra esaminati, la Corte europea ha accolto il ricorso del privato, accertando la violazione dell'art. 6, § 1, CEDU (*right of access to a court*) da parte dello Stato italiano. Lo schema argomentativo delle decisioni è il medesimo, cioè quello seguito nel caso "capostipite" (*Cordova 1).* Esse si fondano su un ragionamento svolto in tre tappe. La Corte, in primo luogo, constata l'avvenuta interferenza nel diritto al giudice (perché i processi italiani si sono conclusi senza una decisione sul merito della domanda di risarcimento)[53], poi accerta che la limitazione del diritto al giudice (derivante dall'art. 68, co. 1, Cost) era legittima e, infine, accerta che, nel caso concreto, essa non era stata proporzionata, perché la dichiarazione diffamatoria non era collegata alle funzioni parlamentari ma si inseriva in a "*personal quarrel*".

La Corte sottolinea anche il fatto che la preclusione del giudizio derivava dalla decisione di un organo politico[54].

Tali decisioni risultano interessanti anche sotto il profilo sostanziale (in relazione all'applicazione del principio di proporzionalità) ma, per restare nei limiti del presente lavoro, in questa sede si svolgeranno solo alcune considerazioni conclusive sulla "mancata sussidiarietà" delle decisioni della Corte europea, come sopra illustrata. In relazione ad essa, pare interessante interrogarsi sulle possibili ragioni e sui possibili effetti.

---

53 Nel caso *Cordova 1*, la Corte ha ritenuto che il sindacato del giudice sulla delibera parlamentare di insindacabilità (seguito dal rifiuto di sollevare conflitto) "*cannot be equated with a decision on the applicant's right to the protection of his reputation", "nor can a degree of access to a court limited to the right to ask a preliminary question be considered sufficient to secure the applicant's 'right to a court'*": punto 52 di *Cordova 1*.

54 V. i punti 62-63 di *Cordova 1*.

5.1 *La disapplicazione dell'art. 35 CEDU come rimedio alla "non convenzionalità" del sistema italiano in materia di insindacabilità?*

Si è visto che gli argomenti utilizzati dalla Corte europea per respingere l'eccezione di mancato esaurimento dei ricorsi interni (effetto "inibitorio" della delibera parlamentare e impossibilità per il privato di accedere alla Corte) non sembrano sufficienti per escludere che la prosecuzione del giudizio interno potesse avere esito positivo per il ricorrente. Con essi, però, la Corte europea mette il dito nelle due "piaghe" del sistema italiano relativo all'insindacabilità: il potere delle Camere di "invocare" l'art. 68, co. 1, Cost., bloccando i processi (tutti e per sempre, salvo il conflitto), ed il fatto che la reazione all'esercizio di tale potere spetti solo al giudice, mentre il privato non può tutelarsi direttamente[55].

E' chiaramente un sistema discutibile (e ampiamente criticato dalla dottrina), che moltiplica le lesioni per il privato e trasforma in un percorso ad ostacoli la sua strada per arrivare ad avere soddisfazione[56].

La Corte europea non ha espresso giudizi su questi aspetti "applicativi generali" dell'art. 68, co. 1, Cost.[57], né, dunque, ha indicato "misure" per rimediare ad essi[58], limitandosi a pronunciarsi favorevolmente sull'esistenza dell'insindacabilità e sfavorevolmente sull'applicazione dell'istituto avvenuta nel caso concreto[59].

Questo *self-restraint* "sostanziale" della Corte si è, però, accompagnato ad un'espansione "processuale" del suo ruolo, nel senso della deroga al suo carattere

---

55 Per la Corte, "*in order for the right of access to be effective, an individual must have a clear and practical opportunity to challenge an act interfering with his rights*" (punto 52): ma il privato non ha quest'opportunità, in relazione alle dichiarazioni del parlamentare, dati i due ostacoli indicati nel testo.

56 Come ricorda E. MALFATTI, *Immunità parlamentari e diritti processuali dei terzi offesi*, cit., 966.

57 Punto 57: "*Its task is not to review the relevant law and practice in abstracto, but to determine whether the manner in which they were applied to or affected the applicant gave rise to a violation of the Convention*". Invece, per E. MALFATTI, *op. ult. cit.*, 967, la sent. *Cofferati* censura la "pregiudizialità parlamentare".

58 Su questo potere della Corte europea v., ad es., O. POLLICINO – V. SCIARABBA, *La Corte europea dei diritti dell'uomo e la Corte di giustizia nella prospettiva della giustizia costituzionale*, in http://www.forumcostituzionale.it/site/images/stories/pdf/documenti_forum/paper/0206_pollicino_sciarabba.pdf § 2.9.1; P. TANZARELLA, *Gli effetti delle decisioni delle Corti dei diritti*, in *Quad. cost.*, 2009, 336 ss.; G. DE VERGOTTINI, *Oltre il dialogo tra le corti*, Bologna 2010, 57.

59 E' noto che la Corte europea è giudice del caso singolo più di altri, perché decide su un singolo ricorso ed in relazione ad uno specifico ordinamento: v., ad es., C. CONSOLO, *Il flessibile rapporto dei diritti processuali civili nazionali rispetto al primato integratore del diritto comunitario (integrato dalla CEDU a sua volta)*, in AA. VV., *Corti europee e giudici nazionali*, Bologna 2011, 53 ss., che sottolinea l'"aderenza" della Corte europea ai singoli episodi, "all'output della vicenda processuale… guardando appena al sostrato normativo interno".

sussidiario[60]. I due aspetti potrebbero essere collegati: la Corte europea si è trovata di fronte a situazioni nelle quali le possibilità di tutela giudiziaria del privato erano doppiamente ristrette (a causa dell'effetto di blocco imputato alla delibera parlamentare e dell'impossibilità per il privato di contestarla) e forse perciò essa ha applicato con molta elasticità l'art. 35 CEDU, dichiarando "sbrigativamente" che la prosecuzione del giudizio comune non offriva possibilità di successo. In tal modo, la Corte ha accelerato il suo intervento e ha reso più incisivo il suo ruolo, a fronte di una disarmonia del sistema italiano rispetto all'art. 6 CEDU. In effetti, in tutti i casi esaminati, la lesione del diritto al giudice non derivava solo dal *cattivo uso* del proprio potere da parte delle Camere e dei giudici (che non hanno sollevato il conflitto o l'hanno sollevato in modo irrituale), ma dall'esistenza stessa del potere parlamentare di "blocco" e dall'inesistenza del potere del privato di tutelarsi direttamente da quel potere.

Tale "espansione" del ruolo dei giudici internazionali a fronte delle disarmonie dei vari ordinamenti è un fenomeno già noto ed è stato ricondotto alla mancanza di un "principio regolatore" dei rapporti tra i diversi ordinamenti[61]. Nel nostro caso il principio regolatore esiste (art. 117, co. 1, Cost. e sentt. Corte cost. nn. 348 e 349 del 2007), ma le "tecniche di raccordo"[62] disponibili per attuarlo (interpretazione conforme e controllo di convenzionalità; il rinvio pregiudiziale, come visto, non esiste in relazione alla CEDU) non riescono ad operare sempre. Mancando, dunque, il raccordo "sostanziale" tra "sistema" italiano dell'insindacabilità e art. 6 CEDU, interviene la Corte a fornire, con la propria decisione, efficacia diretta all'art. 6 CEDU *nel caso concreto* (l'efficacia diretta dei precetti internazionali è un'ulteriore tecnica di raccordo).

La Corte europea, dunque, non "dialoga" con le corti italiane nel momento in cui respinge l'eccezione di mancato esaurimento dei rimedi interni (v. sopra, § 4.2), ma si rivolge poi ad esse, nel momento in cui accerta la lesione del diritto all'onore.

5.2 *La tutela interna del diritto all'onore dopo la pronuncia della Corte europea*

---

60 La non applicazione rigorosa dell'art. 35, peraltro, pare una tendenza generale: la Conferenza di Interlaken del 2010 ha invitato la Corte ad essere più rigorosa nell'applicazione dell'art. 35; inoltre, la sent. *Costa e Pavan c. Italia* ha respinto l'eccezione del Governo, fondata sull'art. 35, osservando che esso non aveva provato l'esistenza di un ricorso effettivo, dato che la diagnosi preimpianto è vietata dalla legge.

61 V., ad es., G. DE VERGOTTINI, *op. cit.*, 36 e 40, e M. LUCIANI, *op. cit.*, § 5.

62 Su queste v. sempre G. DE VERGOTTINI, *op. cit.*, 53 ss.

Le sentenze della Corte europea sopra illustrate accertano la violazione dell'art. 6 CEDU e – di regola - condannano lo Stato italiano ad un (simbolico) indennizzo[63]. Chiaramente, la soddisfazione ottenuta a Strasburgo è ben diversa da quella che il ricorrente chiedeva in Italia, sia perché la Corte europea condanna lo Stato italiano, e non il parlamentare, sia per l'esiguità della somma[64].

Abbiamo visto che, in un caso (*De Jorio*), la pronuncia della Corte europea è addirittura intervenuta *in pendenza del giudizio civile* promosso in Italia per ottenere un risarcimento a seguito della lesione del diritto all'onore. I rapporti tra Corte europea e giudici interni dovrebbero essere "verticali" in un duplice senso (perché si tratta di rapporti tra corti nazionali ed una Corte internazionale[65], le cui sentenze sono vincolanti per gli Stati[66], e perché alla Corte europea dovrebbe arrivarsi dopo aver percorso tutti i gradi "interni" di giudizio[67]) ma, in casi come *De Jorio*, i rapporti diventano in parte "orizzontali" o, meglio, "circolari"[68], perché – dopo la sentenza di Strasburgo – si torna in Italia invocando l'efficacia vincolante della sentenza europea per il giudice nazionale (v. *supra*, § 4.4)[69].

Le sentenze della Corte europea possono avere un seguito, però, anche quando sono adottate dopo il giudicato interno[70]. Infatti, se il privato diffamato ha ancora energie dopo aver già esperito il processo interno e quello europeo, egli potrebbe promuovere

---

63 Nel caso *De Jorio*, invece, la Corte dichiara che l'accertamento della violazione è "*une satisfaction équitable suffisante pour le dommage moral subi par le requérant*".

64 V. A. GUAZZAROTTI, *Strasburgo condanna*, cit., 346.

65 V. G. DE VERGOTTINI, *op. cit.*, 10 e 15.

66 Art. 46 CEDU: "Le Alte Parti contraenti si impegnano a conformarsi alle sentenze definitive della Corte sulle controversie nelle quali sono parti".

67 A questa verticalità "processuale" si affianca una "verticalità sostanziale", in quanto una "divisione 'verticale' del potere" deriva dalla dottrina del "margine di apprezzamento": v. O. POLLICINO – V. SCIARABBA, *op. cit.*, § 2.7.

68 Con riferimento generale al sistema di tutela dei diritti imperniato sui giudici nazionali e sulle corti di Strasburgo e Lussemburgo, G. DE VERGOTTINI, *op. cit.*, 42, rileva che "più che parlare di un sistema multilivello apparirebbe più persuasivo individuare un sistema articolato su poli diversi che si presentano su un piano circolare, più che verticale, sincronicamente interagenti".

69 Nel caso *De Jorio* il ricorso è stato proposto per violazione dell'art. 6 CEDU nel processo penale, ma la Corte europea lo ha accolto argomentando anche in relazione al processo civile pendente: v. i punti 46 e 55.

70 Come noto, le sentenze della Corte europea prevalgono anche sul giudicato penale di condanna: v. il caso "Dorigo" (sent. Cass. pen., sez. I, n. 2800/2006 e sent. Corte cost. n. 113/2011). Del resto, se si leggono in ordine successivo gli artt. 35, § 1, 46 e 13 della CEDU, ne emerge chiaramente che le decisioni della Corte europea devono poter prevalere sul giudicato: v. E. LUPO, *La vincolatività delle sentenze della Corte europea per il giudice interno e la svolta recente della Cassazione civile e penale*, in *http://www.progettoinnocenti.it/dettaglio_news.php?indice=1764*, § 10.

un'azione civile, chiedendo al parlamentare il risarcimento della lesione del proprio diritto all'onore[71]. Il fatto lesivo è ormai lontano nel tempo, ma – tramite la costituzione di parte civile – la prescrizione quinquennale si è interrotta e ha ricominciato a decorrere con il passaggio in giudicato della sentenza penale (artt. 2943 e 2945 c.c.). Anche il processo europeo dura molti anni ed esso non viene promosso per far valere il diritto all'onore ma per far valere il diritto al giudice. Però, dato che la Corte europea alla fine accerta che il ricorrente non poteva accedere ad un giudice nazionale e dato che questo accertamento vincola il giudice italiano (art. 46 CEDU), pare applicabile alla fattispecie l'art. 2935 c.c. (in base al quale la prescrizione decorre dal giorno in cui il diritto può essere fatto valere), ritenendo che la prescrizione non corra durante il processo europeo.

Dunque, la parte lesa può promuovere un giudizio civile risarcitorio ed il giudice dovrà conformarsi alla sentenza europea[72], che ha accertato la mancanza del nesso funzionale e la lesione del diritto al giudice. Esso, pertanto, dovrà promuovere il conflitto di attribuzioni davanti alla Corte costituzionale, che – a sua volta – dovrebbe annullare la delibera di insindacabilità[73]. Non si tratta, in questo caso, di un vincolo della Corte costituzionale alla giurisprudenza europea nell'interpretazione dell'art. 68, co. 1, Cost.: la Corte europea ha accertato la violazione dell'art. 6 CEDU, per l'effetto preclusivo derivante dalla delibera d'insindacabilità, e la Corte costituzionale non può "conformarsi" (art. 46 CEDU) alla sentenza europea se non annullando la delibera (a prescindere dall'effetto "delegittimante" che si produrrebbe per la Consulta in caso di contrasto con la

---

71 V. su ciò A. TAMIETTI, *op. cit.*, § 10.

72 Sugli effetti vincolanti delle decisioni della Corte europea v., fra gli altri, P. PIRRONE, *Art. 46*, in S. BARTOLE – P. DE SENA – V. ZAGREBELSKY (a cura di), *Commentario breve*, cit., 744 ss.; B. RANDAZZO, *Gli effetti delle pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *www.cortecostituzionale.it*; B. RANDAZZO, *Le pronunce della Corte europea*, cit., 295 ss.; R. BIN - G. BRUNELLI – A. PUGIOTTO – P. VERONESI (a cura di), *All'incrocio tra Costituzione e CEDU*, Torino 2007; E. LUPO, *op. cit.*; F. SALERNO, *La garanzia costituzionale della Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in F. Salerno – R. Sapienza (a cura di), *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo e il giudice italiano*, Torino 2011, 32 ss.; A. GUAZZAROTTI, *Il caso Dorigo: una piccola rivoluzione nei rapporti tra CEDU e ordinamento interno?*, in *Questione Giustizia*, 1/2007, § 3; P. PUSTORINO, *L'esecuzione delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo alla luce della recente giurisprudenza italiana*, in F. Salerno – R. Sapienza, *op. cit.*, 159 ss.; la sent. della Cass. pen., sez. I, n. 32678/2006 sul caso Somogyi; la relazione della Cassazione del 22.12.2011, *Rapporti tra la giurisprudenza della Corte di Cassazione e la giurisprudenza della Corte EDU: anno 2011*, in *http://www.forumcostituzionale.it/site/images/stories/relazione_cassazione_2011.pdf* .

73 E' noto che «quando la Corte constata una violazione, lo Stato convenuto ha l'obbligo giuridico, non solo di versare agli interessati le somme attribuite a titolo di equa soddisfazione, ma anche di adottare le misure generali e/o, se del caso, individuali necessarie»: v. Grande Camera, sentenza 17 settembre 2009, Scoppola contro Italia, punto 147; v. anche la sent. Corte cost. n. 113/2011, punto 4 del *Diritto*.

Corte europea[74]).

Ottenuto questo risultato, il cittadino italiano potrà finalmente avere un giudizio di merito sulla propria domanda risarcitoria.

Questa possibilità non può oscurare gli eccessivi ostacoli che derivano, per l'accesso ad una decisione di merito, dall'effetto di "blocco" della delibera di insindacabilità: è dunque auspicabile che la Corte europea prenda in considerazione questa violazione "strutturale" del sistema italiano e suggerisca qualche misura per ovviare ad essa ed evitare il reiterarsi dei ricorsi relativi all'insindacabilità[75].

---

74 Per G. ZAGREBELSKY, *Intervento* in S. Panunzio (a cura di), *I costituzionalisti e l'Europa*, Milano 2002, 535: "una concorrenza di giurisprudenza sfasate produrrebbe la delegittimazione della nostra Corte costituzionale", perché "la legittimità superiore, che coinvolge più soggetti statali, prevale sulla legittimità del singolo"

75 Sulle c.d. "decisioni-pilota" v., ad es., F. GALLO, *Rapporti fra Corte costituzionale e Corte Edu*, in *http://www.cortecostituzionale.it/documenti/relazioni_internazionali/RI_BRUXELLES_2012_GALLO.pdf*, § 3; O. POLLICINO – V. SCIARABBA, *op. cit.*, § 2.9.1. R. ROMBOLI, *Pregiudizialità parlamentare, effetto inibente della delibera delle camere e una lettura più morbida del «nesso funzionale» da parte della corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2004, 1285, nota che l'eliminazione dell'effetto inibente della delibera parlamentare di insindacabilità allineerebbe l'applicazione dell'art. 68, co. 1, a quella dell'art. 90 e dell'art. 122, co. 4, Cost.