

CONSIGLIO D'EUROPA
CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

GIA' SECONDA SEZIONE

KART c. TURCHIA

(Ricorso n. 8917/05)

SENTENZA

STRASBURGO

8 luglio 2008

Questa sentenza diventerà definitiva alle condizioni stabilite all'articolo 44 § 2 della Convenzione. Può subire dei ritocchi di forma.

SENTENZA KART c. TURCHIA

Nel caso Kart c. Turchia,

La Corte Europea dei diritti dell'uomo (vecchia seconda sezione), riunita in una Camera composta da :

Françoise Tulkens, *presidente*,

András Baka,

Rıza Türmen,

Mindia Ugrekhelidze,

Vladimiro Zagrebelsky,

Danutė Jočienė,

Dragoljub Popović, *giudici*,

e da Sally Dollé, cancelliere di sezione,

Dopo aver deliberato in Camera di consiglio il 15 gennaio ed il 17 giugno 2008,

Rende la seguente sentenza, adottata in tale ultima data :

PROCEDURA

1. Il caso trae origine da un ricorso (n. 8917/05) diretto contro la Repubblica di Turchia con il quale un cittadino di tale Stato, M. Atilla Kart (« il ricorrente »), ha adito la Corte l'8 febbraio 2005 in virtù dell'articolo 34 della Convenzione di salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (« la Convenzione »).

2. Il ricorrente è rappresentato da G. Egeli, avvocato del foro di Ankara. Il Governo turco (« il Governo ») è rappresentato dal suo agente.

3. Il ricorrente sostiene in particolare che la mancata revoca della sua immunità parlamentare impediva i procedimenti penali intrapresi nei suoi confronti, così privandolo del suo diritto di accesso ad un tribunale in virtù dell'articolo 6 § 1 della Convenzione.

4. Con una decisione del 15 gennaio 2008, la camera ha dichiarato il ricorso ricevibile, dopo un'udienza dedicata rispettivamente alle questioni di ricevibilità ed a quelle di merito (articolo 54 § 3 del regolamento).

5. Un'udienza pubblica si è svolta presso il Palazzo dei diritti dell'uomo, a Strasburgo, il 15 gennaio 2008 (articolo 59 § 3 del regolamento).

Sono comparsi :

– *per il Governo*

M. ÖZMEN,
E. DEMİR,
F. NUREL UĞURAL,
Y. RENDA,
E. ESİN,
Z. GÖKŞEN ACAR,
I. NEZİROĞLU,
A. DEMİR,
L. SAVRAN,

co-agente,

consulenti ;

– *per il ricorrente*

G. EGELİ,
A. KART,

*consulente,
ricorrente.*

La Corte ha ascoltato le dichiarazioni di Egeli e Özmen.

6. Il 1mo febbraio 2008, la Corte ha modificato la composizione delle sue sezioni (articolo 25 § 1 del regolamento). Il presente ricorso ha tuttavia continuato ad essere esaminato dalla Camera della vecchia seconda sezione così come composta prima di tale data.

FATTO

I. LE CIRCOSTANZE DEL CASO

7. Il ricorrente è nato nel 1954 e risiede ad Ankara.

8. Al termine dello scrutinio legislativo del 3 novembre 2002, egli è stato eletto deputato nella circoscrizione di Konya, in qualità di membro del partito CHP (« Partito repubblicano del popolo »), alla Grande Assemblea Nazionale della Turchia (« l'Assemblea nazionale »).

9. Prima di tale elezione, il ricorrente era avvocato nel foro di Konya. Nell'esercizio di tale professione, egli è stato oggetto di due procedimenti penali, uno per oltraggio nei confronti di un avvocato e l'altro per oltraggio nei confronti di un funzionario.

10. Essendo stato eletto deputato, egli ha ottenuto l'immunità parlamentare.

11. Il 23 dicembre 2002, il procuratore della Repubblica di Karapınar si è rivolto alla direzione generale del ministero della Giustizia per ottenere la revoca dell'immunità parlamentare del ricorrente nell'ambito del

procedimento penale promosso nei suoi confronti per oltraggio ad un avvocato.

12. Il 17 gennaio 2003, la direzione generale del ministero della giustizia ha trasmesso tale domanda al gabinetto del primo ministro.

13. L'11 aprile 2003, la Corte d'Assise di Konya (« la Corte d'Assise ») ha adottato una decisione di sospensione del procedimento nei confronti del ricorrente per oltraggio a funzionario, in virtù dell'articolo 83 della Costituzione (relativo all'immunità parlamentare) e dell'articolo 253 § 4 del codice di procedura penale.

14. Il 4 dicembre 2003, la Corte d'Assise ha trasmesso il fascicolo al Ministero della giustizia al fine di ottenere la revoca dell'immunità parlamentare del ricorrente.

15. Il 23 dicembre 2003, la direzione generale degli affari penali, presso il Ministero della giustizia, ha informato il primo ministro della questione.

16. Il gabinetto del primo ministro ha trasmesso il fascicolo alla commissione mista dell'Assemblea nazionale (« la commissione mista »).

17. Il 28 maggio 2004, dopo aver constatato che il ricorrente aveva domandato la revoca della sua immunità, la commissione mista ha deciso, avuto riguardo della natura dei fatti contestati all'interessato, di sospendere i procedimenti intrapresi nei suoi confronti per oltraggio a funzionario, fino allo spirare del suo mandato parlamentare. Essa ha trasmesso la sua decisione all'Assemblea plenaria dell'Assemblea nazionale (« l'Assemblea plenaria »).

18. Nel corso della riunione dell'Assemblea plenaria dell'8 dicembre 2004, il rapporto della commissione mista è stato letto e annesso al processo-verbale di tale riunione.

19. Il 15 dicembre 2004, il ricorrente ha proposto opposizione contro la decisione della commissione mista. Nella sua memoria, egli ha sottolineato che l'immunità legislativa non era stata istituita per assicurare l'irresponsabilità e l'impunità dei membri del Parlamento, ma per permettere loro di esercitare la missione in totale serenità e indipendenza. Egli ha in tal modo sostenuto che, contrariamente alla irresponsabilità, l'immunità era un privilegio per sua natura relativo e temporaneo. Ciò considerato, la durata di tale immunità, la procedura di revoca dalla quale essa era accompagnata e le irregolarità nella sua messa in opera avevano portato a ledere il rispetto dovuto all'Assemblea nazionale. Il ricorrente ha aggiunto che la trasformazione in privilegio personale di un istituto pensato all'origine per permettere ai parlamentari di esercitare la loro missione non poteva essere accettata in uno Stato di diritto.

20. Ad una data non precisata, l'esame della questione della revoca dell'immunità parlamentare del ricorrente per oltraggio ad un avvocato è stato rinviato alla commissione mista in virtù degli articoli 131 e seguenti del regolamento interno dell'Assemblea nazionale. Quest'ultima ha deciso la sospensione dei procedimenti fino alla fine della 22ma legislatura.

21. Il 31 gennaio 2005, il ricorrente ha proposto opposizione contro tale decisione.

22. Il suo fascicolo è stato quindi trasmesso all'Assemblea plenaria.

23. Il 7 febbraio 2005, il segretariato generale della presidenza dell'Assemblea nazionale ha informato il ricorrente che i procedimenti che lo riguardavano erano iscritti all'ordine del giorno dell'Assemblea plenaria.

24. Nel corso della riunione dell'Assemblea plenaria del 16 febbraio 2005, il ricorrente ha chiesto nuovamente di poter beneficiare del suo diritto ad essere giudicato all'interno di un processo equo e che gli ostacoli all'esercizio del suo diritto fossero eliminati.

25. All'esito dello scrutinio legislativo del 22 luglio 2007, l'interessato è stato rieletto nella circoscrizione di Konya, in qualità di deputato del CHP.

26. L'8 gennaio 2008, il presidente dell'Assemblea nazionale gli ha inviato una lettera che lo informava dello stato di avanzamento del procedimento di revoca dell'immunità parlamentare di cui era oggetto.

I passaggi rilevanti di tale documento possono leggersi come segue :

« (...) nel corso della 22ma legislatura [2002-2007], 299 procedimenti relativi alla immunità sono stati trasmessi alla commissione mista. In 252 procedimenti, quest'ultima ha deciso di sospendere i procedimenti fino alla fine del mandato parlamentare. In 226 procedimenti, è stata proposta opposizione contro la decisione di rinvio. I procedimenti che sono stati oggetto di tale ricorso sono stati iscritti sull'agenda dell'Assemblea plenaria per l'esame. Tuttavia, tali procedimenti iscritti non sono stati esaminati dall'Assemblea plenaria.

Nel corso della 22ma legislatura, vi erano due procedimenti relativi alla sua immunità. Il primo, il procedimento n. 3/176, ha origine dai procedimenti introdotti contro di lei dal procuratore della Repubblica di Konya-Ereğli per oltraggio ad un avvocato ; il secondo, il procedimento n. 3/453, riguarda il processo intentato dinanzi alla Corte d'Assise di Konya per oltraggio ad un funzionario. In tali procedimenti, la commissione mista ha deciso di sospendere i procedimenti fino alla fine del suo mandato parlamentare. A seguito del suo ricorso, i procedimenti in questione sono stati iscritti sull'agenda dell'Assemblea plenaria ma non sono stati esaminati.

In tale 23ma legislatura [che ha avuto inizio nel 2007], 77 procedimenti relativi alla revoca dell'immunità sono ancora pendenti dinanzi alla commissione mista. Due di tali procedimenti sono a suo nome ; essi si sono visti attribuire i nn. 3/107 e 3/129 a seguito della sua rielezione, all'esito dello scrutinio legislativo del 22 luglio 2007. Durante tale legislatura, tutti i procedimenti, tra cui i suoi, sono stati trasmessi a tre commissioni istruttorie create dalla commissione mista. Tali commissioni istruttorie hanno cominciato i lavori il 27 dicembre 2007 (...) Esse devono rendere le loro decisioni entro un mese a partire da tale data. »

27. Il 23 ed il 24 gennaio 2008, il ricorrente ha depositato due memorie difensive in merito alla sospensione dei due procedimenti penali di cui egli era gravato. In tali memorie, egli ha ripetuto che voleva beneficiare del suo diritto ad un processo equo.

II. IL DIRITTO E LA PRATICA INTERNI ED INTERNAZIONALI RILEVANTI

A. Diritto e pratica interni rilevanti

1. Disposizioni di diritto interno

28. L'articolo 83 della Costituzione turca, dedicato all'immunità parlamentare, così dispone :

« I membri della Grande Assemblea nazionale di Turchia non possono essere ritenuti responsabili dei voti dati e delle parole da essi pronunciate nel corso dei lavori dell'Assemblea, né delle opinioni espresse all'Assemblea, né della loro ripetizione o diffusione al di fuori dell'Assemblea, a meno che l'Assemblea non abbia deciso altrimenti nel corso di una seduta determinata su proposta dell'Ufficio di presidenza.

Nessun deputato accusato di aver commesso un delitto prima o dopo le elezioni può essere arrestato, interrogato, detenuto o giudicato senza decisione dell'Assemblea. I casi di flagranza passibili di una pena grave ed i casi previsti all'articolo 14 della Costituzione, a condizione che i relativi procedimenti siano stati avviati prima delle elezioni, fanno eccezione a tale disposizione. Tuttavia, l'autorità competente è tenuta in tali casi ad informare la Grande Assemblea nazionale di Turchia della situazione, senza ritardo e direttamente.

L'esecuzione di una condanna penale pronunciata nei confronti di un membro della Grande Assemblea nazionale di Turchia prima o dopo le elezioni è sospesa fino a quando egli perda la qualità di membro; la prescrizione non corre durante la durata del suo mandato.

In caso di rielezione di un membro, l'inchiesta ed i procedimenti di cui è oggetto sono subordinati ad una nuova revoca della immunità da parte dell'Assemblea.

I gruppi parlamentari dei partiti politici della Grande Assemblea nazionale di Turchia non possono dibattere sull'immunità parlamentare né prendere decisioni al riguardo. »

29. Il regolamento della Grande Assemblea nazionale di Turchia dispone in particolare :

« Lavori dell'Assemblea plenaria

Ordine del giorno

Articolo 49 : L'ordine del giorno dell'Assemblea plenaria della Grande Assemblea nazionale di Turchia si compone delle seguenti parti :

1. Presentazioni della presidenza all'Assemblea plenaria.
2. Lavori che devono essere spostati nell'ordine del giorno speciale.

SENTENZA KART c. TURCHIA

3. Votazioni.
4. Questioni che devono essere oggetto di votazione.
5. Rapporti di inchiesta parlamentare.
6. Dibattiti generali e discussioni preliminari sulle ricerche parlamentari da effettuare.
7. Questioni orali.
8. Progetti e proposte di legge ed altri lavori sottoposti alle commissioni.

Su proposta del comitato di consultazione e con l'accordo dell'Assemblea plenaria, è possibile riservare un giorno della settimana e concedere un tempo determinato ai punti 6 e 7.

É ugualmente possibile riservare un giorno della settimana alle votazioni previste ai punti 3 e 4.

L'ordine di esame delle questioni iscritte nell'agenda è determinato in funzione della loro data di ricevimento da parte della presidenza.

Quando la presidenza lo ritenga necessario, l'ordine di esame delle questioni relative al punto 8 può essere proposto all'Assemblea plenaria dal comitato di consultazione. Le domande in tal senso che emanano dal Governo, dalle commissioni di merito e dagli autori di proposte di legge sono esaminate dal comitato di consultazione.

Il parere del comitato di consultazione è sottoposto all'accordo dell'Assemblea plenaria. (...)

Nessuna questione che non sia stata sottoposta al parere del comitato di consultazione e non sia stata confermata dall'Assemblea plenaria e annunciata preliminarmente dalla presidenza può essere dibattuta nell'Assemblea plenaria. (...)

Immunità

Domanda di revoca dell'immunità e commissione competente per l'esame

Articolo 131 : le domande rivolte alla revoca dell'immunità parlamentare di un deputato sono trasmesse dalla presidenza alla commissione mista, composta dai membri delle commissioni costituzionali e giudiziarie. (...)

La commissione istruttoria e le sue audizioni

Articolo 132 : il presidente della commissione mista costituisce, in vista dell'esame dei fascicoli relativi all'immunità, una commissione istruttoria composta da cinque membri giurati. (...)

Tale commissione esamina tutti i documenti e, all'occasione, ascolta il deputato in causa ; essa non può sentire testimoni.

SENTENZA KART c. TURCHIA

La commissione istruttoria deve rimettere il suo rapporto nel termine di un mese a partire dalla sua entrata in funzione.

La commissione mista termina il rapporto in un mese.

Il rapporto della commissione mista

Articolo 133 : la commissione mista esamina il rapporto e gli allegati [rimessi dal] la commissione istruttoria.

La commissione mista decide sulla revoca dell'immunità o sulla sospensione dei procedimenti fino alla fine del mandato parlamentare o ministeriale.

Se il rapporto della commissione mista raccomanda la sospensione dei procedimenti, è letto dinanzi all'Assemblea generale. Se, nel termine di dieci giorni, non è proposta opposizione per iscritto contro tale rapporto, quest'ultimo diventa definitivo.

Se il rapporto raccomanda la revoca dell'immunità o se vi è fatta opposizione alle condizioni previste nel paragrafo 3, esso è esaminato dall'Assemblea generale.

Se i procedimenti sono stati sospesi e tale decisione è stata presa dall'Assemblea generale, non possono essere intrapresi dei procedimenti contro l'interessato fintanto che duri il suo mandato parlamentare, anche quando la legislatura sia stata rinnovata.

I diritti di difesa

Articolo 134 : il deputato la cui revoca della immunità è domandata può, se lo desidera, difendersi o farsi difendere da un membro, dinanzi alla commissione istruttoria, la commissione mista e l'Assemblea plenaria.

È deciso allo stato degli atti quando il deputato che domanda di potersi difendere non risponde all'invito.

La parola è in ogni caso data alla difesa.

La domanda fatta da un membro per la revoca della propria immunità non è sufficiente. »

30. Ai sensi dell'articolo 107 del vecchio codice penale emanato con la legge n. 765 del 1mo marzo 1936 :

« Se l'esercizio dell'azione pubblica è subordinato ad una autorizzazione, all'adozione di una decisione o alla risoluzione di una questione pendente dinanzi ad un'altra istanza (...), la prescrizione è sospesa sino all'ottenimento dell'autorizzazione, all'adozione della decisione o alla risoluzione della questione. »

31. Il 27 settembre 2004 è stata adottata la legge n. 5237 che ha dato vita al nuovo codice penale, pubblicata sulla gazzetta ufficiale il 12 ottobre 2004. L'articolo 67 di tale codice dispone :

« 1) Nei casi in cui l'istruzione ed i procedimenti che dipendono da una autorizzazione, dall'adozione di una decisione o dalla necessaria risoluzione di una

SENTENZA KART c. TURCHIA

questione dinanzi ad un'altra istanza, la prescrizione dell'azione è sospesa fino [all'ottenimento] dell'autorizzazione, all'adozione della decisione o alla risoluzione della questione (...)

2) Nel caso di una infrazione, la prescrizione dell'azione è sospesa al momento :

a) della deposizione o dell'interrogatorio di una persona sospettata o di un accusato dinanzi al procuratore ;

b) di una decisione di detenzione provvisoria di una persona sospettata o di un accusato ;

c) della costituzione di un atto d'accusa a proposito dell'infrazione ;

d) della pronuncia di una condanna, anche quando essa non riguarda che una parte delle accuse.

3) Quando la prescrizione dell'azione è sospesa, il termine di prescrizione ricomincia a decorrere. Quando esiste più di un motivo di sospensione della prescrizione, la prescrizione ricomincia a decorrere a partire dalla sopravvenienza dell'ultimo motivo di sospensione (...) »

32. Il 21 marzo 1994, la Corte costituzionale turca ha adottato una serie di sentenze¹ in casi relativi alla revoca dell'immunità parlamentare di diversi deputati. Tali sentenze hanno dato alla giurisdizione costituzionale l'occasione di precisare la portata dell'immunità parlamentare. I passaggi rilevanti di tali sentenze possono leggersi come segue :

« a) Significato dell'irresponsabilità e dell'immunità legislativa

Tutti i paesi democratici hanno riconosciuto ai membri delle assemblee legislative certi privilegi ed immunità volti a permettere di esercitare le loro funzioni legislative in maniera corretta. Di tutta evidenza, concedere anche ai membri delle assemblee legislative uno status differente da quello degli altri cittadini non potrebbe essere considerato come avente ad oggetto il farne un gruppo privilegiato che è al di sopra delle leggi.

L'immunità legislativa non è uno scopo ; è il mezzo per permettere ai parlamentari di compiere pienamente la volontà nazionale riflettendo perfettamente la volontà del popolo in seno all'Assemblea.

Anche se l'articolo 83 della Costituzione porta il titolo di « immunità legislativa », esso stabilisce due istituti : l'irresponsabilità legislativa e l'immunità legislativa. Il primo paragrafo dell'articolo precisa che i membri della Grande Assemblea nazionale di Turchia non possono essere ritenuti responsabili dei voti dati e delle parole espresse nel corso dei lavori dell'Assemblea, delle opinioni espresse all'Assemblea, della loro ripetizione al di fuori dell'Assemblea e della loro diffusione, fino a che nessuna decisione in senso contrario sia stata presa dall'Assemblea su proposta del presidente dell'Assemblea.

1. Sentenze nn. 1994/11 E. 1994/30 K ; 1994/6 E. 1994/25 K. ; 1994/18 E. 1994/37 K ; 1994/13 E. 1994/32 K. ; 1994/5 E. 1994/24 K ; 1994/20 E. 1994/39 K.

Il secondo paragrafo dell'articolo pone la regola secondo la quale il parlamentare al quale si rimprovera di aver commesso una infrazione prima o dopo le elezioni non può essere trattenuto, interrogato, detenuto o giudicato senza decisione dell'Assemblea; soltanto i casi di flagranza che prevedono una pena grave, a condizione che i procedimenti siano stati introdotti prima delle elezioni, ed i casi previsti all'articolo 14 della Costituzione sfuggono a tale disposizione.

L'articolo 83 della Costituzione non precisa a quali condizioni l'immunità può essere revocata, ed il regolamento interno dell'Assemblea non contiene altre disposizioni in merito. Ciò non significa tuttavia che l'organo legislativo goda di una competenza assoluta in materia. I motivi dell'adozione di tale istituto qual è l'immunità così come l'evoluzione storica di quest'ultima mostrano che la competenza dell'organo legislativo relativa alla revoca dell'immunità non è assoluta ma limitata. Inoltre, il fatto che l'immunità trova posto nella Costituzione richiede di definire le regole ed i fini di tale istituto alla luce delle regole e dei fini della Costituzione. Nessuno dubita che consacrando l'immunità nell'articolo 83 il costituente intendeva permettere a coloro che esercitano delle funzioni legislative di farlo essendo preservati, in maniera sicura e corretta, da ogni fine o pressione. Altrimenti detto, lo scopo dell'immunità parlamentare è di evitare che i deputati siano impediti di esercitare le loro funzioni, anche temporaneamente, in ragione di una procedura penale arbitraria. In tal modo, la competenza dell'organo legislativo su tale punto è limitata alla ragione per la quale tale istituto è stato inserito nella Costituzione. (...)

Nell'ambito di una procedura penale, il deputato la cui immunità parlamentare è stata revocata è come ogni cittadino. Egli può beneficiare di tutte le garanzie riconosciute dalla Costituzione e le leggi della Repubblica di Turchia. Tutti i principi che si applicano ai cittadini sono a lui applicati. A tal riguardo, egli può essere piazzato in custodia a vista, essere interrogato, essere detenuto e, in fin dei conti, egli è sottoposto come ogni altro cittadino all'insieme delle regole di procedura in vigore. (...) »

2. Applicazione delle disposizioni di diritto interno

33. Il 29 gennaio 2008, il segretariato generale dell'Assemblea nazionale ha formato un elenco dei casi di revoca dell'immunità parlamentare che si sono presentati dal 1991. Secondo tale elenco, tra il 1991 ed il 2008 l'Assemblea nazionale ha pronunciato la revoca dell'immunità di diciassette deputati. Nel corso della 22ma legislatura, sono stati trasmessi alla commissione mista 299 casi di revoca dell'immunità. In 252 casi, quest'ultima ha deciso di sospendere i procedimenti sino alla fine del mandato parlamentare dell'interessato. Tale decisione è stata oggetto di opposizione in 226 casi, i quali sono stati quindi iscritti sull'agenda dell'Assemblea plenaria ma non sono stati esaminati.

Dall'inizio della 23ma legislatura, sono stati trasmessi alla commissione mista 78 fascicoli di domande di revoca dell'immunità. Uno di tali casi è stato rimesso, su domanda, al gabinetto del primo ministro; gli altri 77 fascicoli sono ancora tra le mani della commissione mista.

B. Documenti rilevanti del Consiglio d'Europa e dell'Unione Europea

1. Disposizioni relative all'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa

34. Ai sensi dell'articolo 40 dello Statuto del Consiglio d'Europa (5 maggio 1949) :

« a. Il Consiglio d'Europa, i rappresentanti dei membri ed il Segretariato godono, sui territori dei membri, delle immunità e dei privilegi necessari all'esercizio delle loro funzioni. In virtù di tali immunità, i Rappresentanti in seno all'Assemblea Consultiva [parlamentare] non possono in particolare essere né arrestati né perseguiti sui territori di tutti i membri a causa delle opinioni o dei voti espressi nel corso dei dibattiti dell'Assemblea, dei suoi comitati o commissioni. »

35. L'Accordo generale sui privilegi ed immunità del Consiglio d'Europa (2 settembre 1949) enuncia in particolare :

« Articolo 14 : I Rappresentanti in seno all'Assemblea Consultiva [parlamentare] ed i loro supplenti non possono essere ricercati, detenuti o perseguiti a causa delle opinioni o voti espressi nell'esercizio delle loro funzioni.

Articolo 15 : Durante le sessioni dell'Assemblea Consultiva [parlamentare], i rappresentanti in seno all'Assemblea ed i loro supplenti, che siano parlamentari o meno, beneficiano :

a. sul loro territorio nazionale, delle immunità riconosciute ai membri del Parlamento dei loro paesi ;

b. sul territorio di ogni altro Stato membro, dell'esenzione da ogni misura di detenzione e da ogni procedimento giudiziario.

L'immunità li copre allo stesso modo quando si rendono nel luogo di riunione dell'Assemblea Consultiva [parlamentare] o ne provengano. Essa non può essere invocata nei casi di flagranza e non possono nemmeno porre ostacolo al diritto dell'Assemblea di revocare l'immunità di un rappresentante o di un supplente. »

36. Il Protocollo addizionale all'Accordo generale sui privilegi e le immunità del Consiglio d'Europa (6 novembre 1952) dispone :

« Articolo 3 : Le disposizioni dell'articolo 15 dell'Accordo si applicano allo stesso modo – che l'Assemblea [parlamentare] sia o meno riunita in sessione – ai Rappresentanti in seno all'Assemblea così come ai loro supplenti, dal momento in cui quelli che partecipano ad una riunione di una commissione o di una sotto-commissione dell'Assemblea, si rechino nel luogo o ne provengano.

Articolo 5 : Tali privilegi, immunità e facilitazioni sono accordati ai rappresentanti dei membri, non a loro vantaggio personale, ma allo scopo di assicurare in piena indipendenza l'esercizio delle loro funzioni nel Consiglio d'Europa. Di conseguenza, un membro non ha soltanto il diritto, ma ha il dovere di revocare l'immunità del suo rappresentante in ogni caso in cui, a suo parere, l'immunità parlamentare impedirebbe

che sia fatta giustizia ed in cui possa essere invocata la revoca senza venir meno allo scopo per il quale l'immunità è accordata. »

37. Nella sua Risoluzione 1490 (2006) relativa all'interpretazione dell'articolo 15.a dell'Accordo generale sui privilegi e le immunità del Consiglio d'Europa, l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa ha dichiarato :

« 1. L'Assemblea parlamentare richiama la sua Risoluzione 1325 (2003) e la sua Raccomandazione 1602 (2003) sulle immunità dei membri dell'Assemblea parlamentare, nelle quali essa affermava che tali immunità sono accordate per conservare l'integrità dell'Assemblea e per assicurare l'indipendenza dei suoi membri nel compimento del loro mandato europeo. (...) »

8. Essa decide di interpretare l'articolo 15.a come segue : quale che sia il loro regime di immunità, i rappresentanti in seno all'Assemblea ed i loro supplenti sono protetti contro ogni misura di detenzione ed ogni procedimento giudiziario quando esercitano le loro funzioni in qualità di membri dell'Assemblea o quando sono in missione ufficiale per l'Assemblea, che ciò avvenga all'interno o all'esterno del loro paese. Se essi non esercitano attività ai sensi di quanto definito e se essi non sono in missione per l'Assemblea, il loro regime di immunità nazionale si applica nel loro paese.

9. L'Assemblea giudica ugualmente opportuno che, quando essi esaminano delle domande di revoca o di difesa dell'immunità dei suoi membri, gli organi competenti dell'Assemblea si pongono la questione di conoscere se le autorità nazionali competenti hanno rispettato la Convenzione europea dei Diritti dell'Uomo come interpretata dalla Corte europea dei Diritti dell'Uomo così come gli altri strumenti o testi giuridici rilevanti del Consiglio d'Europa che i paesi coinvolti hanno ratificato o accettato. L'Assemblea dovrebbe esprimere la sua preoccupazione quando delle norme del Consiglio d'Europa sono state manifestamente violate nei confronti di uno dei suoi membri. (...)

11. Di conseguenza, l'Assemblea decide :

11.1. di aggiungere, dopo il paragrafo 6 dell'articolo 64 del suo Regolamento, il seguente paragrafo :

« a. Quando essi esaminano una domanda di revoca o di difesa dell'immunità riconosciuta per il Consiglio d'Europa a un membro dell'Assemblea, gli organi competenti dell'Assemblea interpretano come segue l'articolo 15.a dell'Accordo generale sui privilegi ed immunità del Consiglio d'Europa. I rappresentanti in seno all'Assemblea ed i loro supplenti sono protetti contro ogni misura di detenzione ed ogni procedimento giudiziario quando essi esercitano le loro funzioni in qualità di membri dell'Assemblea o quando essi sono in missione ufficiale per l'Assemblea, che ciò avvenga all'interno o all'esterno del loro paese. Se essi non esercitano attività nel senso suindicato e se non sono in missione per l'Assemblea, il loro regime di immunità nazionale si applica nei loro paesi.

b. L'espressione “quando essi esercitano le loro funzioni” riguarda ogni mansione ufficiale compiuta negli Stati membri dai rappresentanti in seno all'Assemblea ed i loro supplenti, in applicazione di una decisione presa da un organo competente dell'Assemblea e con l'accordo delle autorità nazionali rilevanti.

c. In caso di dubbio, l'Ufficio dell'Assemblea decide se le attività dei membri dell'Assemblea rientrano nell'ambito dell'esercizio delle loro funzioni. »

2. *L'immunità in seno al Parlamento europeo*

38. Ai sensi dell'articolo 10 del Protocollo sui privilegi e le immunità delle Comunità europee (PPI) (8 aprile 1965),

« Durante le sessioni del Parlamento europeo, i membri di quest'ultimo beneficiano :

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

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

L'immunità li copre allo stesso modo quando essi si rendono nel luogo di riunione del Parlamento europeo o ne provengono.

L'immunità non può essere invocata nei casi di flagranza e non può nemmeno porre ostacolo al diritto del Parlamento europeo di revocare l'immunità di uno dei suoi membri. »

39. L'articolo 6 del Regolamento del Parlamento europeo, che disciplina la revoca dell'immunità parlamentare, enuncia :

« 1. Nell'esercizio dei suoi poteri relativi ai privilegi ed alle immunità, il Parlamento mira prima di tutto a conservare la sua integrità in quanto assemblea legislativa democratica e ad assicurare l'indipendenza dei deputati nel compimento dei loro doveri.

2. Ogni domanda indirizzata al Presidente da un'autorità competente di uno Stato membro al fine di revocare l'immunità di un deputato è comunicata in seduta plenaria e rinviata alla commissione competente.

3. Ogni domanda indirizzata al Presidente da parte di un deputato o di un ex deputato al fine di difendere l'immunità ed i privilegi è comunicata in seduta plenaria e rinviata alla commissione competente.

Il deputato o ex deputato può essere rappresentato da un altro deputato. La domanda non può essere inviata da un altro deputato senza l'accordo del deputato coinvolto.

4. Nei casi in cui un deputato è arrestato o privato della sua libertà di spostamento nella ritenuta violazione dei suoi privilegi ed immunità, il Presidente può intraprendere, in seguito alla consultazione del presidente e del relatore della commissione competente, una iniziativa d'urgenza al fine di confermare i privilegi e le immunità del deputato coinvolto. Il Presidente comunica la sua iniziativa alla commissione e ne informa il Parlamento. »

3. Lavori del Gruppo di Stati contro la corruzione

40. Il rapporto di valutazione sulla Turchia adottato dal GRECO (Gruppo di Stati contro la corruzione) il 10 marzo 2006 (27ma seduta plenaria) indica in particolare :

« III. DURATA E PORTATA DELLE IMMUNITÀ

a. Descrizione della situazione

80. Secondo la Costituzione, possono prevalersi delle immunità nei casi di procedimento penale le seguenti categorie di alte personalità ufficiali :

- il Presidente della Repubblica
- i Parlamentari
- il Primo ministro ed i ministri (...)

84. L'immunità dei parlamentari è prevista all'articolo 83 della Costituzione. I Parlamentari non potrebbero vedere coinvolta la loro responsabilità per la maniera in cui votano né per le dichiarazioni che fanno nell'esercizio delle loro funzioni di parlamentari o per le opinioni che essi esprimono dinanzi all'Assemblea o ancora – a meno che l'Assemblea non decida altrimenti, su proposta dell'ufficio della sessione – per le opinioni che essi esprimono nuovamente o divulgano all'esterno dell'Assemblea (articolo 83 (1)).

85. Inoltre, nessun parlamentare sospettato di aver commesso un'infrazione prima o dopo un'elezione può essere arrestato, interrogato, detenuto o tradotto dinanzi ad una corte a meno che l'Assemblea non decida di revocare la sua immunità. Tale disposizione non si applicherà se un parlamentare è colto in flagranza di commissione di un crimine passibile di una sanzione grave² nemmeno quando una inchiesta è stata avviata prima di una elezione al Parlamento. Tuttavia, in tali casi, l'autorità competente deve informare il Parlamento senza ritardo (articolo 83 (2)).

86. L'esecuzione di una condanna penale pronunciata contro un parlamentare sia prima, sia dopo la sua elezione, deve essere sospesa fino a che egli perda la sua qualità di parlamentare ; le limitazioni non sono applicabili durante la durata del suo mandato (articolo 83 (3)). Le inchieste ed i procedimenti contro un deputato rieletto sono sottoposte alla revoca o meno della sua immunità parlamentare (articolo 83 (4)). (...)

88. I gruppi dei partiti politici rappresentati nel Parlamento non possono né dibattere né prendere decisioni a proposito dell'immunità parlamentare (articolo 83 (5)), né a proposito delle inchieste parlamentari (articolo 100 (4)). (...)

2. « Sanzione grave » : più di dieci anni di carcere ; pronunciata da un tribunale per i reati principali aggravati.

b. Analisi

93. L'EEG [Gruppo di valutazione del GRECO] ha espresso le sue preoccupazioni dinanzi alla lunga lista degli agenti che possono avvalersi delle immunità di differenti tipologie in Turchia. È opportuno notare che l'immunità parlamentare, sotto la forma di una « inviolabilità », è oggetto di un dibattito approfondito e che essa è fortemente contestata dalla società civile. L'estensione dell'immunità parlamentare ha potuto essere identificata come uno dei problemi maggiori nel contesto della corruzione.

94. Il cerchio degli alti funzionari che beneficiano di una immunità (inviolabilità) *stricto sensu* ai sensi della Costituzione è limitato al Presidente della Repubblica, ai parlamentari, al Primo ministro ed ai ministri che, in principio, sono ugualmente parlamentari. (...)

96. Secondo l'EEG, la regolamentazione della revoca dell'immunità parlamentare (articolo 83 della Costituzione e gli articoli 131-134 del regolamento dell'Assemblea nazionale) non stabilisce delle condizioni appropriate per garantire l'obiettività in seno alle commissioni parlamentari coinvolte. Ogni domanda di revoca dell'immunità formulata da un procuratore è sottoposta al ministro della Giustizia. Soltanto in seguito essa è trasmessa al gabinetto del Primo ministro. Quest'ultimo trasmette quindi il ricorso alla commissione parlamentare coinvolta, la quale può domandare a delle sotto-commissioni di indagare più in dettaglio sul soggetto, prima che la commissione deferisca il caso dinanzi all'Assemblea plenaria che prende la decisione. Nessun criterio oggettivo è stato fissato per quanto riguarda le condizioni della revoca dell'immunità parlamentare e sembrerebbe che le condizioni proposte in tale materia siano prima di tutto politiche. Inoltre, è stato precisato all'EEG che il procedimento poteva essere lungo, e durare più di un mese.

97. Dal 2002, 206 domande di revoca dell'immunità parlamentare di 115 Parlamentari sono state formulate, di cui 50 riguardavano casi di abuso di potere. Nessuna ha portato alla revoca dell'immunità. Sembrerebbe dunque che il sistema attuale dell'immunità parlamentare e della sua applicazione nella pratica costituiscono un ostacolo insormontabile alle investigazioni, procedimenti e condanne nei casi di infrazioni per corruzione. Di conseguenza, l'EEG raccomanda di riconsiderare il sistema dell'immunità parlamentare in maniera tale da stabilire dei criteri specifici ed oggettivi che saranno presi in considerazione al momento di prendere una decisione sulla revoca delle immunità e di vigilare che le decisioni di tale tipo siano prese al di fuori di ogni considerazione politica e non riposino che sulla fondatezza della domanda fatta dal procuratore. (...) »

C. Diritto comparato

1. La portata dell'inviolabilità

41. La maggior parte degli Stati europei riconosce due tipi di immunità parlamentare : da una parte, *l'irresponsabilità del parlamentare*, o la libertà di espressione del parlamentare riguardo alle azioni giudiziarie per le opinioni espresse ed i voti dati nell'esercizio delle sue funzioni; dall'altra parte, *l'inviolabilità del parlamentare*, o immunità in senso stretto, che pone

il parlamentare al riparo da ogni arresto, detenzione o procedimento giudiziario, salvo autorizzazione della Camera alla quale egli appartiene³.

42. La portata precisa dell'inviolabilità varia molto da un paese all'altro. La natura stessa di tale aspetto dell'immunità dà vita, per la sua messa in opera, ad una diversità di regimi giuridici. Certi Stati non conoscono tale istituto (Paesi Bassi, San Marino). In altri paesi, quali il Regno Unito, la sua portata è molto limitata : l'inviolabilità non vale che in ambito civile, mentre in ambito penale il parlamentare non gode di alcuna protezione particolare ed è trattato allo stesso modo degli altri cittadini. In Irlanda e Norvegia, l'inviolabilità parlamentare mira ad impedire che il deputato sia arrestato durante una sessione e quando si reca in parlamento o ne ritorna ; essa offre dunque una protezione minima al parlamentare.

43. Ciò detto, la maggior parte degli Stati parti alla Convenzione accordano ai loro deputati, per la durata del loro mandato, una immunità extra – funzionale ai procedimenti in materia penale (Albania, Germania, Austria – se l'atto non è manifestamente estraneo alle funzioni politiche –, Cipro, Spagna, Grecia, Ungheria, Lituania, Polonia, Russia, Serbia, Svizzera) e/o una protezione contro la detenzione e le misure privative della libertà (arresto o detenzione in tutti i paesi che prevedono l'immunità dai procedimenti, ai quali si aggiungono il Belgio, la Francia, la Georgia, il Portogallo e la Romania). In certi casi, il parlamentare è al riparo dalle ispezioni corporali, dalle perquisizioni domiciliari o dalle intercettazioni (Georgia, Ungheria, Italia, Romania, Svizzera). Tali procedimenti o misure non possono essere adottate che con l'autorizzazione dell'Assemblea della quale l'interessato fa parte, eccetto Cipro, dove tale competenza spetta al potere giudiziario.

44. In più Stati, la portata dell'inviolabilità è stata limitata, come testimoniano alcune recenti riforme costituzionali. Così, in Francia, con la riforma costituzionale del 1995, l'autorizzazione della camera non è più necessaria per l'avvio dei procedimenti penali, ma soltanto per la detenzione, l'arresto e le altre misure di controllo giudiziario. La stessa evoluzione si è avuta in Italia, dal momento che con la legge costituzionale n. 3 del 29 ottobre 1993 ha escluso la necessità di una autorizzazione preventiva della Camera affinché i parlamentari possano essere sottoposti a dei procedimenti penali. In Romania, dalla riforma costituzionale del 2003, un senatore può essere oggetto di un'inchiesta giudiziaria o essere perseguito penalmente per atti che non dipendano dai voti o dalle opinioni politiche espresse a titolo del detto mandato.

45. In Germania, esiste al *Bundestag* una pratica che consiste nel revocare, all'inizio della legislatura, l'immunità dai procedimenti per ogni reato (ad eccezione di fatti diffamatori di carattere politico). Tale misura

3. Rapporto della Commissione di Venezia sul regime delle immunità parlamentari (1996), § 11.

mira a proteggere la reputazione di tutti i membri del parlamento, nella misura in cui questi ultimi non attirino su di essi l'attenzione dei media se una procedura è intrapresa nei loro riguardi. Nel 2006, la Commissione di Venezia ha pubblicato un parere⁴ riguardante un progetto di decisione dell'Assemblea della Repubblica di Albania sulla limitazione dell'immunità parlamentare e le condizioni nelle quali l'apertura di una inchiesta su reati di corruzione e di abuso di potere può essere autorizzata. Tale progetto illustra bene la tendenza attuale a limitare l'estensione dell'inviolabilità nei regimi parlamentari europei, per lo meno per quanto riguarda l'immunità dai procedimenti.

46. La durata dell'immunità parlamentare varia anche in funzione degli Stati. Certi regimi parlamentari estendono tale privilegio ai procedimenti penali intrapresi nei confronti del deputato prima della sua elezione (Germania, Belgio, Spagna, Ungheria, Italia, Portogallo). Negli altri Stati, anche se non si esige l'autorizzazione del parlamento per il proseguimento dei procedimenti già introdotti prima dell'elezione del deputato, l'Assemblea può, sia d'ufficio che su domanda dell'interessato, richiedere la sospensione degli atti del procedimento o la revoca delle misure di costrizione per la durata del mandato parlamentare (Francia, Polonia, Svizzera).

47. Per quanto riguarda la portata *ratione materiae* dell'inviolabilità parlamentare, vale a dire l'immunità, esiste nella maggioranza degli Stati parti alla Convenzione una tendenza ad escludere dal beneficio dell'immunità i casi di flagranza. In certe Costituzioni, la flagranza non basta a giustificare la revoca dell'immunità parlamentare ; bisogna ancora che si tratti di un crimine particolarmente grave (Cipro, Svizzera, Grecia, Portogallo, Turchia), ciò che non impedisce all'Assemblea parlamentare in questione di statuire ulteriormente sui procedimenti o la detenzione, per domandarne eventualmente la sospensione o la revoca. Così, in Austria, anche se il deputato è arrestato in flagranza, il seguito della procedura può dipendere da un'autorizzazione della camera coinvolta. Alcune legislazioni escludono dal campo dell'inviolabilità certi atti in ragione della loro natura (è così che la Costituzione irlandese esclude il tradimento, i crimini e l'attentato all'ordine pubblico) o della gravità della pena prevista (la Costituzione portoghese esclude, a certe condizioni, i crimini intenzionali punibili con la pena del carcere per più di tre anni).

4. Parere della Commissione di Venezia relativa al progetto di decisione dell'Assemblea della Repubblica di Albania sulla limitazione dell'immunità parlamentare e le condizioni nelle quali l'apertura di una inchiesta su dei reati di corruzione e di abuso di potere può essere autorizzata, 17-18 marzo 2006, §§ 14 e 17.

2. Il procedimento di revoca dell'immunità

48. L'immunità parlamentare può essere revocata nella maggior parte degli Stati, salvo due i quali accordano una protezione molto limitata (Regno Unito, Irlanda e Norvegia).

49. In generale, il procedimento di revoca dell'immunità è sempre lo stesso. Esso è normalmente previsto dal regolamento della Camera. Ha inizio con una proposta o richiesta di autorizzazione emanante dall'autorità pubblica competente (di solito il procuratore generale), dalla persona lesa o dal parlamentare stesso. Essa è trasmessa al presidente dell'Assemblea, sia direttamente sia in certi casi per intermediazione di un'altra autorità (ministro della Giustizia, primo ministro), ed è in seguito esaminata da una commissione parlamentare *ad hoc* o specializzata, che è incaricata di emettere un parere dopo aver ascoltato il parlamentare coinvolto. Spetta alla Camera in seduta plenaria, dopo dibattito o meno, e a porte chiuse o meno, accordare o meno la revoca dell'immunità. La possibilità di proporre opposizione contro la decisione della Camera di revocare l'immunità non esiste che in pochissimi Stati (Austria, Germania).

3. La possibilità per il parlamentare di rinunciare volontariamente all'immunità

50. La possibilità per un parlamentare di rinunciare alla sua immunità è poco diffusa (Polonia, Svizzera) e si limita talvolta a dei reati minori (le contravvenzioni, in Ungheria) o determinati (la diffamazione, in Irlanda). In Polonia, la Costituzione riconosce il diritto del parlamentare di autorizzare dei procedimenti penali. In Svizzera, la legge sull'Assemblea federale garantisce al deputato il diritto di accettare per iscritto i procedimenti o l'arresto.

51. Nella maggior parte degli Stati parti, l'impossibilità di rinunciare volontariamente all'immunità nasce dall'idea che quest'ultima non è un privilegio accordato ai parlamentari a titolo individuale, ma un privilegio attribuito al parlamento per garantire il suo buon funzionamento. Nella tradizione giuridica francese, le disposizioni relative all'immunità sono di ordine pubblico ed i parlamentari non possono rinunciarvi volontariamente. Gli atti compiuti in violazione dell'immunità sono nulli. L'immunità deve essere sollevata d'ufficio dal giudice. A tale concezione si avvicina la pratica del Parlamento europeo, seguendo la quale una rinuncia in materia è sprovvista di effetti giuridici.

DIRITTO

I. SULLA DEDOTTA VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 6 § 1 DELLA CONVENZIONE

52. Il ricorrente lamenta di essere stato privato del suo diritto a beneficiare di un processo equo e della conseguente lesione dell'esercizio dei suoi diritti di difesa, nella misura in cui egli si vede privato della possibilità di farsi riconoscere innocente. La Corte ritiene che l'accusa deve essere esaminata sulla base dell'articolo 6 § 1 della Convenzione, che così dispone nel suo passaggio rilevante :

« Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente (...) da un tribunale (...) che deciderà (...) sulla fondatezza di ogni accusa penale formulata nei suoi confronti. »

53. Il Governo si oppone a tale tesi.

A. Sull'applicabilità dell'articolo 6 § 1 della Convenzione

1. Argomenti delle parti

54. Il ricorrente sottolinea che egli sarà comunque processato al termine del suo mandato parlamentare e precisa che non è stato possibile alcun processo per un periodo di cinque anni durante la 22ma legislatura. Considerato che egli è stato rieletto, tale lasso di tempo potrebbe durare nove o dieci anni dal termine della 23ma legislatura se la sua immunità non è revocata. Secondo lui, restare sotto il colpo di un'accusa penale per un periodo così lungo senza poter beneficiare di un processo equo costituisce in sé una violazione dell'articolo 6 § 1 della Convenzione.

55. Il Governo sostiene che i fatti controversi non riguardano in alcun modo i diritti civili del ricorrente ; essi hanno avuto origine da procedimenti penali avviati nei suoi confronti. Essendo questi ultimi stati sospesi, non si pone una questione in merito ad una qualsiasi lesione al diritto dell'interessato ad un processo equo. Pertanto, in tale stato della procedura di diritto interno, le garanzie dell'articolo 6 della Convenzione non si applicano. Nella misura in cui i procedimenti penali controversi andranno a riprendere il loro corso al termine del mandato parlamentare del ricorrente e nel caso in cui quest'ultimo non abbia riportato a quel momento alcuna condanna, il Governo ritiene che i fatti evocati non costituiscano assolutamente una limitazione dei diritti dell'interessato con riferimento all'articolo 6.

2. La valutazione della Corte

56. La Corte sottolinea dapprima che anche se essa ha già avuto occasione di esaminare la questione dell'immunità accordata ai membri del Parlamento e della sua incidenza sul diritto di accesso ad un tribunale (vedi in particolare *A. c. Regno Unito*, n. 35373/97, CEDH 2002-X ; *Cordova c. Italia (n. 1)*, n. 40877/98, CEDH 2003-I ; *Cordova c. Italia (n. 2)*, n. 45649/99, CEDH 2003-I ; *Tsalkitzis c. Grecia*, n. 11801/04, 16 novembre 2006), essa non ha ancora avuto occasione di conoscere circostanze in cui è il beneficiario dell'immunità parlamentare a lamentarsi delle conseguenze di tale immunità sul suo diritto di accesso ad un tribunale.

57. Seppure la Corte ritiene che essa si tratti di una questione di diritto nuova per la quale esistono pochi elementi di riferimento giurisprudenziale, essa giudica nondimeno opportuno ricordare che il diritto di accesso ad un tribunale costituisce un elemento inerente al diritto ad un processo equo enunciato dall'6 § 1 della Convenzione, strettamente legato al principio di preminenza del diritto. Dunque, la preminenza del diritto non può essere concepita senza la possibilità di accedere ai tribunali (vedi, tra gli altri, *Golder c. Regno Unito*, sentenza del 21 febbraio 1975, serie A n. 18, p. 18, §§ 35-36).

58. La Corte ricorda ugualmente di aver avuto occasione di precisare che « il diritto di ogni accusato a che la sua causa sia conosciuta da un tribunale non è assoluto, nella misura in cui la Convenzione non impedisce al pubblico ministero di rinunciare ai procedimenti (archiviazione) o al giudice di porre fine al procedimento senza sentenza (non-luogo) » (*Deweert c. Belgio*, Rapporto della Commissione del 5 ottobre 1978, Serie B, vol. 33, p. 28, § 58, al quale rinvia la sentenza del 27 febbraio 1980, serie A n. 35, § 49). Il principio così enunciato è stato in seguito ripreso ed interpretato nel senso che « l'articolo 6 della Convenzione non consacra un diritto all'ottenimento di un risultato determinato all'esito di un processo penale, né, di conseguenza, alla pronuncia di una decisione espressa di condanna o di proscioglimento in relazione alle accuse formulate ». Di conseguenza, il fatto che i procedimenti penali non si sono conclusi con una tale decisione espressa non costituisce una lesione alla presunzione di innocenza (*Withey c. Regno Unito* (dec.), n. 59493/00, CEDH 2003-X).

59. La Corte ritiene tuttavia utile precisare che un tale principio non potrebbe prevalere – in merito al diritto di accesso ad un tribunale – che nei casi in cui ci sia motivo di considerare le azioni giudiziarie come terminate o il procedimento penale chiuso, in maniera tale che esso non possa più essere considerato come avente ripercussioni importanti sulla situazione del ricorrente (vedi in particolare *X. c. Regno Unito*, n. 8233/78, decisione della Commissione del 3 ottobre 1979, Decisioni e rapporti (DR) 17, p. 146 ; *Stoianova e Nedelcu c. Romania*, nn. 77517/01 e 77722/01, §§ 20-21, CEDH 2005-VIII).

60. Dunque, considerati i documenti del dossier e le informazioni fornite dalle parti, bisogna constatare che il caso di specie non corrisponde a nessuna di tali situazioni. La Corte osserva infatti che in virtù delle disposizioni di diritto interno l'inviolabilità parlamentare di cui gode il ricorrente non fa che sospendere i procedimenti penali avviati nei suoi confronti ma non pone in alcun modo fine al procedimento penale in quanto tale. Infatti, nel caso di specie non avviene la prescrizione dei reati penali (paragrafi 28 e 30 più sopra). Ne consegue che i procedimenti penali sono soltanto sospesi fino alla fine del mandato parlamentare, o non avranno luogo se non dopo essere stati autorizzati dall'Assemblea alla quale appartiene l'interessato.

61. La Corte nota al riguardo che lo status di parlamentare di cui beneficia il ricorrente non è che un ostacolo procedurale temporaneo all'azione giudiziaria, limitata per la durata delle funzioni parlamentari. L'interessato non sfuggirà quindi all'applicazione del diritto comune ed i procedimenti nei suoi confronti potranno essere riattivati dal momento della fine del suo mandato, circostanza che, agli occhi della Corte, non potrebbe essere intesa come una semplice possibilità teorica (vedi, *a contrario*, *Withey*, cit.).

62. Nei casi *A. c. Regno Unito, Cordova (n. 1), Cordova (n. 2) e Tsalkitzis* summenzionati, la Corte ha affermato il principio del controllo della compatibilità dell'immunità dalla giurisdizione con il diritto ad un tribunale, così come consacrato dall'articolo 6 § 1 della Convenzione. Per ammettere tale principio, è stato necessario alla Corte, in primo luogo, valutare l'applicabilità dell'articolo 6 in materia ed, in secondo luogo, considerare l'immunità dalla giurisdizione nella prospettiva delle esigenze del diritto ad un processo equo. Ritenendo l'applicabilità dell'articolo 6, la Corte si è anche pronunciata per la giudicabilità dell'immunità, aprendo attraverso la stessa la via ad un controllo di merito sulla compatibilità dell'immunità della giurisdizione con il diritto di accesso ad un tribunale.

63. In questo caso, la Corte non vede alcuna ragione che possa giustificare un approccio differente nel caso di specie, fintanto che è in causa « una accusa in campo penale » diretta contro il ricorrente, lo stesso nell'impossibilità di accedere ad un giudice penale. Di conseguenza, la Corte ritiene che il procedimento rientra nel campo di applicazione dell'articolo 6 § 1 della Convenzione.

B. Sul merito

1. Argomenti delle parti

64. Il ricorrente sostiene che la revoca della sua immunità è stata ostacolata dal gruppo di maggioranza in seno all'Assemblea nazionale, unicamente per ragioni di « interessi personali e politici ». Al riguardo, egli

precisa che nel corso della 22ma legislatura nessuna domanda di revoca ha potuto essere esaminata in seno al Parlamento. Tutte le domande tendenti al loro esame o al loro inserimento nell'ordine del giorno dei dibattiti dell'Assemblea nazionale sono state rigettate. Per il ricorrente, poco importa la gravità dei reati che gli sono imputati nel caso di specie, essendo questi ultimi di natura tale da discreditarlo agli occhi dell'opinione pubblica che non fa distinzioni al riguardo .

65. L'interessato denuncia inoltre una violazione degli articoli 133 e 134 del regolamento del Parlamento, i quali non sono assolutamente stati concepiti per essere utilizzati in funzione di congetture politiche, come prodottesi nel caso di specie.

66. Il Governo sottolinea che l'immunità parlamentare come prevista all'articolo 83 della Costituzione tende ad assicurare all'Assemblea nazionale la possibilità di esercitare le sue funzioni legislative in maniera del tutto autonoma ed indipendente. Essa tende ugualmente a proteggere i parlamentari, in particolare quelli dell'opposizione, da ogni molestia di carattere politico, ed in tal modo evitare ostacoli all'esercizio delle loro attività. Tale immunità serve inoltre a garantire la separazione dei poteri, il mantenimento della democrazia pluralista ed il libero dibattito all'interno del Parlamento. Essa persegue di conseguenza uno scopo di interesse generale.

67. Ricordando che l'immunità parlamentare, in vigore nella maggior parte degli Stati contraenti, non è un privilegio accordato ai membri del Parlamento e non riveste un carattere di perpetuità, il Governo sottolinea che l'inviolabilità parlamentare del ricorrente è limitata alla durata del suo mandato o può aver fine in caso di revoca dell'Assemblea nazionale. Quindi, l'interessato potrà assolutamente beneficiare di un processo equo. Al riguardo, il Governo insiste sulla differenza di importanza che esiste tra la sospensione di un procedimento penale e la sua chiusura.

68. Il Governo ricorda inoltre che il diritto di accesso ad un tribunale non è assoluto ma suscettibile di limitazioni implicite. Essendo l'immunità concessa al fine di permettere ai parlamentari di esercitare le loro funzioni in tutta indipendenza, l'inviolabilità in causa deve essere considerata come una limitazione proporzionata allo scopo legittimo perseguito. Al riguardo, le autorità giudiziarie hanno l'obbligo di rilevare, d'ufficio, l'immunità parlamentare.

69. Infine, la rielezione del ricorrente prova, se ve ne era bisogno, che la sua reputazione o la sua carriera politica non sono state per nulla intaccate dalla contestata sospensione dei procedimenti penali. Pertanto, l'accusa relativa ad una pretesa lesione alla presunzione di innocenza apparirebbe sprovvista di fondamento.

2. La valutazione della Corte

a) Osservazioni preliminari

70. A titolo preliminare, la Corte osserva che la maggior parte, se non la totalità, degli Stati firmatari della Convenzione accordano ai membri dei loro organi legislativi nazionali una forma di immunità, le cui modalità precise variano da Paese a Paese. Alcuni privilegi ed immunità sono ugualmente concessi ai membri dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa e a quelli del Parlamento europeo (paragrafi 34-38 più sopra). Così, il principio dell'immunità parlamentare è riconosciuto nella grande maggioranza delle costituzioni moderne d'Europa. Nonostante una consuetudine storica e geografica al riguardo, la Corte osserva che i dibattiti sul tema della responsabilità parlamentare non sono mai cessati. Se il principio dell'irresponsabilità parlamentare è generalmente accettato, diversamente vale per l'inviolabilità parlamentare, la quale è oggetto di dibattito quando offre una protezione non tanto all'eletto quanto alla persona, per ogni atto commesso al di fuori dell'esercizio delle sue funzioni.

71. Al riguardo, la Corte precisa che la maggior parte dei sistemi giuridici nazionali prevedono una doppia tutela per i parlamentari, la quale si scompone secondo la tradizione in due regimi derogatori: l'uno, nel merito, è l'irresponsabilità; l'altro, di ordine procedurale, è l'inviolabilità. Allorquando la irresponsabilità sottrae i parlamentari da ogni procedimento giudiziario per gli atti compiuti nell'esercizio delle loro funzioni così come per i voti e le opinioni espresse nel quadro di queste ultime, l'inviolabilità, quanto ad essa, consiste in una immunità dal procedimento per altri fatti diversi da quelli legati all'esercizio della funzione parlamentare. Contrariamente alla irresponsabilità, l'inviolabilità non « cancella » il reato ma mira a ritardare i procedimenti avviati nei confronti del parlamentare e comporta il divieto di sottoporre quest'ultimo alla detenzione o di perseguirlo senza autorizzazione della Camera alla quale appartiene.

72. Se il sistema costituzionale turco riconosce allo stesso tempo sia la irresponsabilità che l'inviolabilità parlamentare, il ricorrente nel caso di specie si duole unicamente delle conseguenze di quest'ultimo aspetto. Al riguardo, la Corte precisa di primo acchito che il suo ruolo non è quello di pronunciarsi in maniera astratta sulla compatibilità del regime dell'inviolabilità parlamentare con la Convenzione ma di ricercare *in concreto* se l'applicazione del dettato costituzionale sulla immunità parlamentare nel caso di specie abbia violato l'articolo 6 della Convenzione.

b) Principi generali

73. Il diritto di accesso ad un tribunale, riconosciuto dall'articolo 6 § 1 della Convenzione, non è assoluto: esso si presta a dei limiti implicitamente ammessi, dal momento che comporta per sua stessa natura una

regolamentazione da parte dello Stato. Gli Stati contraenti godono nella materia di un certo margine di apprezzamento. Infatti, il compito della Corte non consiste nel sostituirsi alle giurisdizioni interne. Spetta alle autorità nazionali, ed in particolare alle corti ed ai tribunali, interpretare la legislazione interna (vedi, *mutatis mutandis*, *Brualla Gómez de la Torre c. Spagna*, sentenza del 19 dicembre 1997, *Raccolta di sentenza e decisioni* 1997-VIII, p. 2955, § 31 ; *Saez Maeso c. Spagna*, n. 77837/01, § 22, 9 novembre 2004).

74. Spetta invece alla Corte statuire in ultima istanza sul rispetto delle esigenze della Convenzione ; essa deve verificare che le limitazioni operate non restringano l'accesso offerto all'individuo in maniera o fino ad un punto tale che il diritto si ritrovi leso nella sua stessa sostanza. Inoltre, una simile limitazione del diritto di accesso ad un tribunale non si concilia con l'articolo 6 § 1 se non quando è rivolta ad uno scopo legittimo e se esiste un ragionevole rapporto di proporzionalità tra i mezzi impiegati e lo scopo mirato (*Waite e Kennedy c. Germania* [GC], n. 26083/94, § 59, CEDH 1999-I ; *T.P. e K.M. c. Regno Unito* [GC], n. 28945/95, § 98, CEDH 2001-V). Infatti, il diritto di accesso ad un tribunale è leso quando la sua regolamentazione cessa di servire i fini della sicurezza giuridica e della buona amministrazione della giustizia e costituisce una sorta di barriera che impedisce alla persona giudicabile dal tribunale di vedere la sua causa esaminata nel merito dalla giurisdizione competente.

75. Al riguardo, la Corte osserva che quando uno Stato riconosce una immunità ai membri del suo Parlamento, la protezione dei diritti fondamentali può esserne colpita. Non si può, pertanto, in maniera generale, considerare l'immunità parlamentare come una restrizione sproporzionata al diritto di accesso ad un tribunale come consacrato dall'articolo 6 § 1. Allo stesso modo in cui tale diritto è inerente alla garanzia di un processo equo garantito da tale articolo, devono essere mantenute determinate restrizioni all'accesso che sono ad esso inerenti ; si rinviene un esempio nei limiti generalmente ammessi dagli Stati contraenti, come rilevato dalla dottrina sull'immunità parlamentare (*A. c. Regno Unito*, cit., § 83 ; *mutatis mutandis*, *Al-Adsani c. Regno Unito* [GC], n. 35763/97, § 56, CEDH 2001-XI). Al riguardo, la Corte ha già riconosciuto che il fatto per gli Stati di accordare generalmente una immunità più o meno estesa ai parlamentari costituisce una pratica di lunga data, che mira a permettere la libera espressione dei rappresentanti del popolo e ad impedire che dei procedimenti di parte possano ledere alla funzione pubblica parlamentare (*A. c. Regno Unito*, cit., §§ 75-77 ; *Cordova (nn. 1 e 2)*, cit., §§ 55 e 56 rispettivamente ; *De Jorio c. Italia*, n. 73936/01, § 49, 3 giugno 2004). Dunque, la creazione di eccezioni a tale immunità, la cui applicazione avverrebbe in funzione di fatti particolari di ogni causa, avrebbe come effetto di violare considerevolmente i fini perseguiti (*A. c. Regno Unito*, cit., § 88).

76. Tuttavia, sarebbe ugualmente contrario allo scopo ed all'oggetto della Convenzione che gli Stati contraenti, adottando l'uno o l'altro dei sistemi normalmente utilizzati per assicurare l'immunità ai membri del Parlamento, siano in tal modo esonerati da ogni responsabilità nei riguardi della Convenzione nel campo di attività esaminato. Vi è spazio per ricordare che la Convenzione ha come fine proteggere diritti non teorici o illusori, ma concreti ed effettivi. Il richiamo vale in particolare per il diritto di accesso ai tribunali, avuto riguardo alla posizione preminente che il diritto ad un processo equo occupa in una società democratica (*Ait-Mouhoub c. Francia*, sentenza del 28 ottobre 1998, *Raccolta* 1998-VIII, p. 3227, § 52). Sarebbe incompatibile con la preminenza del diritto in una società democratica e con il principio fondamentale che sottointende l'articolo 6 § 1 che uno Stato possa, senza riserve o senza controllo degli organi della Convenzione, sottrarre alla competenza dei tribunali tutta una serie di azioni civili o esonerare da ogni responsabilità delle categorie di persone (*Fayed c. Regno Unito*, sentenza del 21 settembre 1994, serie A n. 294-B, p. 49, § 65).

77. Così, nel caso in cui l'immunità parlamentare ostacoli l'esercizio del diritto di accesso alla giustizia, la Corte ricerca se gli atti esaminati erano legati all'esercizio di funzioni parlamentari *stricto sensu*, al fine di concludere per la proporzionalità o meno della misura in causa (*Cordova (n. 1)*, cit., § 62 ; *De Jorio*, cit., § 53). Al riguardo, essa ricorda che l'assenza di un legame evidente con un'attività parlamentare richiede una interpretazione stretta della nozione di proporzionalità tra lo scopo perseguito ed i mezzi impiegati. Ciò si verifica in particolare quando le restrizioni al diritto di accesso derivano da una deliberazione di un organo politico (*Tsalkitzis*, cit., § 49). Allo stesso modo, più una immunità è ampia, più le ragioni che la giustificano devono essere imperiose (*A. c. Regno Unito*, cit., § 78).

78. La Corte ritiene che i principi ed i criteri del controllo della compatibilità dell'immunità dalla giurisdizione con il diritto ad un tribunale come stabilito nella sua giurisprudenza devono essere trasposti al caso di specie.

c) Applicazione al caso di specie

79. In virtù dell'articolo 83 della Costituzione turca, nessun parlamentare sospettato di aver commesso un reato prima o dopo la sua elezione può essere arrestato, interrogato, detenuto o condotto dinanzi al giudice, a meno che l'Assemblea nazionale non decida di revocare la sua immunità. Al riguardo, la Corte osserva che la Corte costituzionale turca ha avuto occasione di precisare che in sé l'immunità parlamentare, intesa come inviolabilità, non era assolutamente un privilegio a vantaggio dei parlamentari, ma un privilegio connesso al suo status. La giurisdizione costituzionale si è inoltre pronunciata sulla legittimità della inviolabilità parlamentare instaurata dall'articolo 83 della Costituzione. Facendo ciò, essa

ha indicato che lo scopo perseguito dal costituente era quello di permettere a coloro che esercitano delle funzioni legislative di farlo « essendo preservati, in maniera sicura (...), da ogni sospetto e da ogni pressione », ed in tal modo evitare che i deputati siano impediti di « esercitare le loro funzioni, anche temporaneamente, a causa di un procedimento penale arbitrario » (paragrafo 32 più sopra).

80. In tali condizioni, la Corte non può che riconoscere la legittimità, invocata dal Governo, dello scopo perseguito da tale regime derogatorio al diritto comune, il quale mira essenzialmente a garantire che i titolari di un mandato parlamentare possano esercitare tale mandato liberamente ed in tutta serenità. Al riguardo, non vi è alcun dubbio agli occhi della Corte – essa ha inoltre già avuto l'occasione di affermarlo (A. c. *Regno Unito*, cit. §§ 75-77 ; *Cordova* (nn. 1 e 2), cit., §§ 55 e 56 rispettivamente ; *De Jorio*, cit., § 49) – che l'immunità parlamentare sia un istituto che persegue uno scopo legittimo, ossia quello di assicurare la piena indipendenza dei parlamentari e quella del Parlamento prevenendo ogni eventualità di *fumus persecutionis* e, inoltre, proteggere l'organizzazione costituzionale ed il mantenimento della separazione dei poteri legislativo e giudiziario.

81. La Corte ammette infatti che i procedimenti avviati contro un parlamentare possono ostacolare il funzionamento stesso dell'Assemblea alla quale egli appartiene e perturbare la serenità dei lavori parlamentari. Poco importa dunque, ai riguardi dello scopo legittimo perseguito, la natura del fatto generatore dei procedimenti, il quale in questo caso non consiste in un atto che forma un tutt'uno con la funzione ma ne è del tutto indipendente.

82. Ciò considerato, la Corte non può che sottoscrivere l'apprezzamento della Corte costituzionale turca quando essa ritiene che le esenzioni che caratterizzano l'inviolabilità parlamentare non sono legittime che nella misura in cui sono legate alla qualità di parlamentare, e non costituiscono un privilegio personale ma un principio di diritto politico, che mira a proteggere non l'individuo ma la funzione che egli esercita (paragrafi 32 più sopra). È unicamente in tale senso che la data dei fatti incriminati riveste una importanza del tutto relativa ed importa dunque poco che essa sia precedente all'elezione parlamentare.

83. Dalla constatazione della legittimità dell'inviolabilità parlamentare, la Corte non potrebbe trarne di fatto, senza aver riguardo delle circostanze di specie, una qualunque presunzione di conformità alla convenzione di quest'ultima. Essa deve infatti, preliminarmente, esercitare un controllo di proporzionalità di tale misura con riguardo ai diritti del ricorrente derivanti dall'articolo 6 della Convenzione. Tale controllo implica una valutazione del giusto equilibrio da soddisfare tra l'interesse generale che costituisce il buon funzionamento dell'istituzione parlamentare e l'interesse individuale del ricorrente. Pronunciandosi sulla proporzionalità, la Corte deve prestare

particolare attenzione all'estensione dell'inviolabilità nel caso di specie, salvaguardandone lo spirito poiché l'assenza di un legame evidente con una attività parlamentare richiama una interpretazione stretta della nozione di proporzionalità (*Cordova (n. 1)*, cit., § 63). Incombe in particolare alla Corte esaminare se la prescrizione costituzionale, nelle circostanze del caso di specie, abbia portato ad un diniego di giustizia per il ricorrente.

84. Al riguardo, la Corte precisa che, se essa deve pronunciarsi sui limiti dell'immunità parlamentare riguardo ai diritti consacrati dalla Convenzione, non vi è dubbio alcuno ai suoi occhi che la concessione di tale immunità rientra nel margine di apprezzamento dello Stato e che non gli spetta di sostituire ad esso il suo apprezzamento al fine di determinare se il suo beneficio sia o meno necessario o appropriato in un caso particolare. Se la Corte non può essere utilizzata come un meccanismo di controllo della pertinenza delle scelte operate dai Parlamenti nazionali al riguardo, resta il fatto che la pratica di questi ultimi deve conciliarsi con gli imperativi della preminenza del diritto, quali consacrati dalla Convenzione. Dunque, le garanzie dell'articolo 6 mirano a preservare una tale preminenza, indispensabile ad un regime politico realmente democratico. Al fine di verificare il rispetto di tale preminenza, la Corte dovrà dunque nel caso di specie procedere ad un esame completo dell'approccio istituzionale del regime immunitario nel diritto turco e delle condizioni della sua applicazione pratica.

85. La Corte rileva innanzitutto che l'inviolabilità concessa ai parlamentari turchi sembrerebbe per vari aspetti più ampia di quella riconosciuta ai membri del corpo legislativo in altri Stati firmatari, ai membri dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa o a quelli del Parlamento europeo. In particolare, tale inviolabilità si applica sia al penale che al civile, valendo allo stesso modo per gli atti commessi prima di ottenere lo status di parlamentare che per quelli commessi durante il mandato parlamentare ; essa preserva dagli interrogatori, dalla detenzione e dai procedimenti giudiziari. Detto ciò, la Corte ha già avuto occasione di affermare che l'applicazione di una regola che consacra una immunità parlamentare assoluta non potrebbe essere considerata in sé come eccedente il margine di apprezzamento di cui godono gli Stati per limitare il diritto di accesso ad un tribunale (*A. c. Regno Unito*, cit., § 87).

86. La Corte nota in seguito che in virtù del diritto interno l'inviolabilità riveste un carattere di ordine pubblico, ciò significa che le autorità giudiziarie hanno l'obbligo di rilevare d'ufficio tale immunità e che gli atti che non rispettano tale regola sono nulli. Inoltre, non essendo l'immunità parlamentare un diritto a beneficio personale del parlamentare, ad essa il ricorrente non può rinunciare. Gli è tuttavia riconosciuto di domandarne la revoca all'Assemblea alla quale egli appartiene ; allo stesso tempo, quest'ultima può essere adita dagli organi giudiziari ed ha la possibilità di porvi un termine.

87. Al riguardo, la Corte osserva che la procedura di revoca dell'immunità parlamentare è prevista all'articolo 83 della Costituzione ed agli articoli da 131 a 134 del regolamento dell'Assemblea nazionale. Secondo tali disposizioni, quando la commissione mista è adita da una domanda di revoca dell'immunità, essa può decidere, previo parere di una commissione istruttoria, di proporre la revoca dell'immunità parlamentare o la sospensione dei procedimenti penali avviati contro il parlamentare accusato. Quando la commissione mista si pronuncia in favore della sospensione dei procedimenti, è possibile ricorrere dinanzi all'Assemblea plenaria, la quale deve a sua volta pronunciarsi sulla revoca o meno dell'immunità parlamentare.

88. Alla lettura delle disposizioni richiamate più in alto, la Corte osserva che nessun criterio oggettivo è stato fissato al fine di definire le condizioni di revoca dell'immunità parlamentare. La Corte costituzionale turca ha così precisato che né l'articolo 83 della Costituzione né il regolamento dell'Assemblea nazionale precisano a quali condizioni l'immunità di un parlamentare può essere revocata (paragrafo 32 più sopra). Così, i criteri in materia sembrano prima di tutto politici (paragrafo 40 più sopra). Dunque, se non spetta alla Corte valutare *in abstracto* le modalità di applicazione del procedimento di revoca dell'immunità parlamentare, è necessario constatare avuto riguardo dei passi del dossier, che la commissione mista non sembra aver motivato la sua decisione di sospensione dei procedimenti penali in questione. Sembrerebbe così che essa ha fatto riferimento unicamente alla natura dei reati imputati e non ha tenuto in conto né esaminato l'eventuale peso dell'incidenza di un processo penale sul compimento da parte del ricorrente del suo ufficio parlamentare.

89. Agli occhi della Corte, l'assenza di una motivazione tale da rendere conoscibile il ragionamento della commissione competente, combinata con l'assenza di criteri oggettivi chiaramente definiti per le condizioni di revoca dell'immunità, erano di natura tale da privare tutte le persone interessate dalla decisione – nella specie così il ricorrente come le vittime dei reati presuntivamente commessi da quest'ultimo – dei mezzi che permettano loro di difendere i propri diritti. Essa ha in particolare privato il ricorrente della possibilità di apprezzare utilmente la maniera in cui la commissione in questione ha esercitato il suo ruolo, così come la base ed i criteri in base ai quali l'Assemblea plenaria, organo competente a statuire in ultima istanza sulla revoca dell'immunità parlamentare, adotterebbe una decisione.

90. Inoltre, la Corte osserva che il procedimento controverso non risponde ad alcun imperativo di celerità e non è assolutamente circoscritto nel tempo. Il caso del ricorrente è in tal modo rimasto iscritto sull'agenda dell'Assemblea nazionale per più di due anni durante la 22ma legislatura senza che quest'ultima si pronunciasse, malgrado le richieste dell'interessato in tal senso (paragrafi 19-23 più sopra). Se, nelle sue osservazioni sul merito, il Governo ha sostenuto che in virtù dell'articolo 49

del suo regolamento era consentito all'Assemblea plenaria di trattare con priorità una questione importante e determinare l'ordine di esame delle questioni iscritte sulla sua agenda, è necessario constatare che essa si è astenuta dall'utilizzare tale possibilità nel caso di specie, senza fornire su tale punto una qualsiasi giustificazione o chiarimento al ricorrente.

91. La Corte ritiene per di più che la sospensione di ogni procedimento penale contro un parlamentare durante il suo mandato implica necessariamente il trascorrere di un lasso di tempo rilevante tra la commissione degli atti incriminati e l'apertura dei procedimenti penali, rendendo questi ultimi aleatori, in particolare per ciò che riguarda la prova. In un altro contesto, la Corte ha già constatato che, il tempo necessario per l'esame di un ricorso può mettere in discussione la sua efficacia (*Tsalkitzis*, cit., § 50 ; *mutatis mutandis*, *Ganci c. Italia*, n. 41576/98, § 30, CEDH 2003-XI). Nel caso di specie, non vi è alcun dubbio ai suoi occhi che il ricorrente abbia direttamente subito le conseguenze di un tale ritardo, pregiudizievole non soltanto per il buon funzionamento della giustizia ma anche per lo stesso interessato, divenendo una così lunga attesa il tempo di ogni sospetto.

92. Al riguardo, la Corte non potrebbe ignorare che in Turchia l'inviolabilità concessa ai parlamentari è oggetto di un approfondito dibattito ed è fortemente contestata dalla società civile. Inoltre, l'estensione di tale immunità parlamentare è stata riconosciuta come uno dei maggiori problemi nel contesto della corruzione (vedi la conclusione del rapporto del GRECO, al paragrafo 40 più sopra). Allo stesso tempo, dalla lettura dell'elenco dei dossiers relativi alle immunità parlamentari formato dal segretariato generale dell'Assemblea nazionale, la Corte non può ignorare lo slittamento della procedura di revoca dell'immunità parlamentare, nella misura in cui l'Assemblea plenaria sembra chiaramente essersi astenuta dall'esercizio delle sue prerogative in materia (paragrafo 33 più sopra).

93. In tale contesto, la Corte comprende le preoccupazioni del ricorrente per le ripercussioni ed i rischi di discredito che possono derivare da una procedura così lunga, dato che l'assenza di una decisione in merito al mantenimento o meno della sua immunità parlamentare può essere percepita come una manovra dilatoria destinata a ritardare l'azione della giustizia. Al riguardo, essa non può che dolersi del fatto che si sia in tal modo potuto fare a meno della sua volontà manifesta di rinunciare al beneficio della sua inviolabilità. Del resto, l'oscurità del processo decisionale, che è sprovvisto di criteri oggettivi che definiscano le condizioni di una revoca dell'immunità, l'inerzia dell'Assemblea plenaria, che si è astenuta dallo statuire sul caso del ricorrente durante la 22ma legislatura ed i ritardi accusati da tale procedimento, sempre pendente dinanzi alle istanze giudiziarie nazionali, costituiscono agli occhi della Corte altrettanti ostacoli alla possibilità per l'interessato di vedere il suo caso esaminato nel merito dalle giurisdizioni penali.

94. Dunque, nelle circostanze di specie, il processo decisionale in causa e le sue modalità di applicazione non potrebbero essere considerati compatibili con le esigenze di una buona amministrazione della giustizia ed hanno leso l'effettività del diritto di accesso del ricorrente ad un tribunale, fino ad un punto che non si può ritenere proporzionato allo scopo legittimo perseguito.

95. In conclusione, la Corte ritiene che il ricorrente è stato privato del suo diritto di accesso ad un tribunale, che tale privazione non era proporzionata e che essa ha leso nella sostanza tale diritto. Vi è stata dunque violazione dell'articolo 6 § 1 della Convenzione.

II. SULL'APPLICAZIONE DELL'ARTICOLO 41 DELLA CONVENZIONE

96. Ai sensi dell'articolo 41 della Convenzione,

« Se la Corte dichiara che vi è stata violazione della Convenzione o dei suoi protocolli e se il diritto interno dell'Alta Parte contraente non permette se non in modo imperfetto di rimuovere le conseguenze di tale violazione, la Corte accorda, se del caso, un'equa soddisfazione alla parte lesa. »

97. Il ricorrente non ha avanzato alcuna pretesa a titolo di equa soddisfazione. Quindi, non vi è motivo di pronunciarsi sul punto.

PER QUESTI MOTIVI, LA CORTE

1. *Rigetta*, all'unanimità, l'eccezione preliminare del Governo ;
2. *Ritiene*, per quattro voti contro tre, che vi è stata violazione dell'articolo 6 § 1 della Convenzione.

Redatta in francese, poi comunicata per iscritto l'8 luglio 2008, in applicazione dell'articolo 77 §§ 2 e 3 del regolamento.

Sally Dollé
Cancelliere

Françoise Tulkens
Presidente

Alla presente sentenza sono unite, conformemente agli articoli 45 § 2 della Convenzione e 74 § 2 del regolamento, l'esposizione dell'opinione dissenziente comune ai giudici Baka, Ugrekhelidze e Popović.

SENTENZA KART c. TURCHIA

F.T.
S.D.

OPINIONE DISSENIENTE COMUNE AI GIUDICI
BAKA, UGREKHELIDZE E POPOVIĆ

Ci dispiace non poter sottoscrivere l'opinione della maggioranza secondo la quale vi è stata violazione dell'articolo 6 § 1 della Convenzione nel presente caso.

Allo stesso modo della maggioranza, noi riconosciamo la legittimità, invocata dal Governo, dello scopo perseguito dal regime di inviolabilità parlamentare, il quale mira essenzialmente a garantire che i titolari di un mandato parlamentare possano esercitare tale mandato liberamente ed in piena serenità. Come sottolineato dalla sentenza e come la Corte ha già avuto occasione di affermare (*A. c. Regno Unito*, cit., §§ 75-77 ; *Cordova (nn. 1 e 2)*, cit., §§ 55 e 56 rispettivamente ; *De Jorio*, cit., § 49), non vi è dubbio che l'immunità parlamentare sia un istituto che persegue uno scopo legittimo, vale a dire assicurare la piena indipendenza dei parlamentari e quella del Parlamento prevenendo ogni eventualità di *fumus persecutionis* e, inoltre, proteggere l'organizzazione costituzionale ed il mantenimento della separazione dei poteri legislativo e giudiziario.

D'altra parte, non possiamo sottoscrivere le conclusioni della maggioranza per il carattere non proporzionato, secondo essa, della misura controversa rispetto ai diritti del ricorrente derivanti dall'articolo 6 della Convenzione.

Certamente, rileviamo che l'inviolabilità concessa ai parlamentari turchi sembrerebbe a più riprese più ampia di quella accordata ai membri del corpo legislativo di certi altri Stati firmatari e dei membri dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa o di quelli del Parlamento europeo. In particolare, tale inviolabilità si applica sia per il penale che per il civile, valendo tanto per gli atti commessi prima dell'ottenimento dello status di parlamentare che per quelli commessi durante la durata del mandato parlamentare ; essa preserva dagli interrogatori, dalle misure detentive e dai procedimenti giudiziari. Detto ciò, noi ricordiamo che la Corte ha già avuto occasione di affermare che l'applicazione di una regola che consacra una immunità parlamentare assoluta non potrebbe essere considerata in sé come eccedente il margine di apprezzamento di cui godono gli Stati per limitare il diritto di accesso di una persona (*A. c. Regno Unito*, cit., § 87).

Inoltre, noi riteniamo che l'estensione dell'inviolabilità parlamentare si attenua nella misura in cui, se il ricorrente non può rinunciarvi con pieno diritto, gli è tuttavia concesso di chiederne la revoca all'Assemblea alla quale appartiene ; allo stesso tempo, quest'ultima può essere adita dagli organi giudiziari ed ha la possibilità di stabilire un termine.

Inoltre, se consideriamo che la Corte debba pronunciarsi sui limiti dell'immunità parlamentare con riferimento ai diritti consacrati dalla Convenzione, non vi è dubbio ai nostri occhi che la concessione di tale immunità dipende dal margine di apprezzamento dello Stato e che non

spetta alla Corte sostituirvi il suo apprezzamento al fine di determinare se il suo beneficio è o meno necessario o appropriato in un caso particolare. Gli atti interni del Parlamento, nel novero dei quali figurano le decisioni di revoca o meno dell'immunità, così come la fissazione dell'ordine del giorno e delle questioni da discutere, spettano senza alcun dubbio alla sovranità di quest'ultimo. La Corte non potrebbe essere utilizzata quale meccanismo di controllo della rilevanza delle scelte operate dai Parlamenti nazionali al riguardo, dal momento che la pratica di questi ultimi si concilia con gli imperativi della preminenza del diritto quali consacrati dalla Convenzione.

Non ignoriamo che in Turchia l'inviolabilità concessa ai parlamentari è oggetto di un dibattito approfondito ed è fortemente contestata dalla società civile né che l'estensione di tale immunità parlamentare ha potuto essere identificata come uno dei maggiori problemi nell'ambito della corruzione (vedi la conclusione del rapporto del GRECO, al paragrafo 40 più sopra). Ciò considerato, ricordiamo che non spetta alla Corte apprezzare *in abstracto* le modalità di svolgimento del procedimento di revoca dell'immunità parlamentare quanto piuttosto ricercare *in concreto* se tali modalità abbiano infranto l'articolo 6 della Convenzione.

Dunque, in questo caso, osserviamo che il procedimento di revoca dell'immunità parlamentare è definito e regolamentato dall'articolo 83 della Costituzione e dagli articoli da 131 a 134 del regolamento dell'Assemblea nazionale. È necessario constatare, viste tali disposizioni, che il procedimento contenzioso garantisce al ricorrente un diritto di opposizione ed il rispetto dei suoi diritti di difesa (paragrafo 29 più sopra). Per di più, rimarchiamo che l'inviolabilità in causa mira solamente a sospendere ogni procedimento avviato nei confronti di un parlamentare fino alla fine del suo mandato, nell'interesse dell'Assemblea alla quale egli appartiene. Il procedimento è in tal modo soltanto differito, al fine di evitare che all'interessato sia abusivamente impedito l'esercizio delle proprie funzioni.

Al riguardo, rileviamo inoltre che il regime dell'immunità controverso è disciplinato da regole specifiche in merito alla prescrizione dei reati penali. Essendo tale prescrizione sospesa per tutta la durata del mandato parlamentare, i procedimenti penali avviati nei confronti del ricorrente potranno riprendere dal momento dello spirare del suo mandato. L'inviolabilità in causa non costituisce dunque che un ostacolo procedurale provvisorio ai procedimenti penali, ostacolo che non potrebbe estendersi sino a negare all'interessato la possibilità di vedere la sua causa esaminata nel merito. In tal senso, l'inviolabilità non conferisce al ricorrente che una immunità parziale.

Alla luce di ciò che precede, riteniamo che l'applicazione di una regola che consacra una inviolabilità quale quella di cui è provvisto il mandato del ricorrente non potrebbe essere considerata come eccedente il margine di apprezzamento di cui godono gli Stati per limitare il diritto di accesso di una persona ad un tribunale.

Certamente, è spiacevole che la questione della revoca dell'immunità parlamentare del ricorrente sia rimasta pendente dinanzi all'Assemblea plenaria nel corso della 22ma legislatura, per più di due anni, senza essere oggetto di dibattito ; tuttavia, tale circostanza non potrebbe da sola modificare la nostra conclusione in merito alla proporzionalità dell'immunità parlamentare in causa, poiché la creazione di eccezioni a tale immunità, la cui applicazione sarebbe dunque di poco conto, avrebbe necessariamente come effetto di compromettere in maniera grave i fini perseguiti.

Riteniamo quindi che non vi è stata violazione dell'articolo 6 § 1 della Convenzione.