

© Traduzione eseguita da Eduardo De Cunto

Permission to re-publish this translation has been granted by Diritti Umani in Italia - [www.duitbase.it](http://www.duitbase.it) for the sole purpose of its inclusion in the Court's database HUDOC.

# CGIL e Cofferati c. Italia

**La concessione di un'immunità più o meno estesa ai membri del Parlamento è una pratica che mira a permettere la libera espressione dei rappresentanti del popolo e ad impedire che azioni giudiziarie di parte possano ledere la funzione parlamentare. In tal senso, la previsione di un'immunità parlamentare è prassi legislativa di per sé legittima, anche se potenzialmente lesiva del diritto individuale ad accedere ad un tribunale, garantito dall'art. 6 Cedu. Come sempre accade quando si tratta di limitazioni di diritti individuali, tuttavia, occorre che sia rispettato un giusto equilibrio tra le esigenze dell'interesse generale della comunità e gli imperativi della salvaguardia dei diritti fondamentali dell'individuo. Dichiarazioni non rese nell'esercizio di funzioni parlamentari *stricto sensu*, ma soltanto legate ad un'attività politica in senso lato, non possono essere coperte da immunità, a pena di travalicare quei criteri di giusta proporzionalità che garantiscono il rispetto della Convenzione.**

## **Fatto:**

Il Sig. Marco Biagi, professore di diritto e consulente del ministro del Lavoro, sosteneva la necessità d'introdurre una maggiore flessibilità nei contratti di lavoro. Le sue idee furono criticate da Sergio Cofferati, segretario generale del sindacato CGIL, il quale sosteneva che esse avrebbero condotto alla precarietà e ad una diminuzione delle remunerazioni per i lavoratori.

Il 19 marzo 2002, il Prof. Biagi fu assassinato dalle Nuove Brigate Rosse.

Il 25 marzo 2002, il quotidiano *Il Messaggero* pubblicò un articolo a firma del Sig. Mario Conti, nel quale si riportavano le affermazioni fatte, in un'intervista, dal Sig. Umberto Bossi, allora ministro per le Riforme e deputato. Il sig. Bossi dichiarava, tra l'altro, quanto segue: *"Prima la sinistra ha creato il clima, poi qualcuno lo ha ammazzato"* (il riferimento è all'omicidio del Prof. Biagi), *infine sono stati talmente bravi da appropriarsi anche del morto*"; *"Questa è politica, non sindacato, e per ora la politica delle bugie li ha portati al terrorismo"*; *"Cofferati [...] è andato in giro per le fabbriche a raccontare delle balle. Questo ha portato al terrorismo"*; e ancora: *"Prima l'hanno ammazzato. Non è che è mica stato chissà chi. Viene da quel mondo lì, e l'alibi sono le balle che Cofferati ha raccontato in fabbrica"*. Alla domanda *"Sti dicendo che c'è contiguità tra sindacato e frange estremiste?"* il ministro Bossi rispondeva: *"Non so se c'è contiguità, ciò che vedo è che le balle raccontate dalla C.G.I.L. hanno creato l'alibi per l'omicidio di Biagi. Andare in giro a dire «guarda che verrai licenziato» ti farà diventare segretario della sinistra, di un certo tipo di sinistra fuori della storia, ma apri la contiguità della gente imbrogliata con il terrorismo"*.

Riflessioni analoghe a quelle sviluppate dal Sig. Bossi nell'intervista sopra citata furono fatte da alcuni deputati nella seduta parlamentare del 3 luglio 2002.

Ritenendo che le affermazioni del Sig. Bossi attentassero alla propria reputazione, il 15 maggio 2002 il sig. Cofferati e la CGIL citarono quest'ultimo davanti al Tribunale civile di Roma, insieme al Sig. Conti, al direttore del quotidiano *// Messaggero* e alla casa editrice, al fine di ottenere la riparazione dei danni subiti.

Il 30 luglio 2003, la Camera dei deputati ritenne che le affermazioni del Sig. Bossi costituivano opinioni espresse da un parlamentare nel quadro delle sue funzioni e, che, di conseguenza, al Sig. Bossi andava accordato il beneficio dell'immunità prevista dall'articolo 68, primo comma, della Costituzione. Con una ordinanza del 10 febbraio 2005, il Tribunale di Roma investì la Corte Costituzionale di un conflitto tra poteri dello Stato e sospese il procedimento civile avviato dai richiedenti. I giudici del Tribunale di Roma chiedevano l'annullamento della delibera della Camera dei deputati del 30 luglio 2003, poiché, a loro parere, le opinioni del Sig. Bossi non erano state espresse nell'esercizio delle sue funzioni parlamentari. In effetti, secondo la giurisprudenza della Corte Costituzionale, l'immunità poteva essere concessa solamente se vi era una "identità sostanziale" tra un atto parlamentare e le dichiarazioni incriminate. Con la sentenza n. 305 del 10 luglio 2007, la Corte Costituzionale dichiarò irricevibile, per motivi meramente procedurali, il conflitto tra poteri dello Stato sollevato dal Tribunale di Roma.

Ai sensi dell'articolo 297 c.p.c., allorché un procedimento civile è sospeso, le parti devono chiedere la fissazione di una nuova udienza per la ripresa del procedimento entro i sei mesi a partire dal giorno in cui il motivo della sospensione ha cessato di esistere. A tale data nessuna domanda di fissazione di udienza era pervenuta alla cancelleria del Tribunale di Roma. Il procedimento, per tanto, si estinse.

#### **Diritto:**

I ricorrenti (il sig. Sergio Cofferati e la CGIL) lamentano innanzi alla Corte Europea dei Diritti Umani una violazione del loro diritto d'accesso ad un tribunale, quale è garantito dall'articolo 6 § 1 della Convenzione. Questa disposizione così dispone: "Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata [...] da un tribunale [...] il quale deciderà [...] delle controversie sui suoi diritti e doveri di carattere civile".

Il Governo italiano, che si oppone alla tesi di un'infrazione dell'art. 6 Cedu, osserva preliminarmente che l'azione civile intrapresa dai richiedenti non era rivolta unicamente contro il Sig. Bossi, ma anche contro il Sig. Conti, il direttore del quotidiano *// Messaggero* e la casa editrice. L'ostacolo procedurale riguardante il Sig. Bossi, dunque, non impediva la decisione sul merito nei confronti degli altri convenuti. A parere del Governo, l'articolo 6 Cedu non garantisce il diritto di ottenere una decisione giudiziaria contro una persona in particolare; il diritto d'accesso ad un tribunale è soddisfatto quando un richiedente che rivendica un credito può agire in maniera effettiva contro l'una o l'altra delle persone civilmente responsabili.

I ricorrenti controbattono che sarebbe stato inutile continuare il procedimento civile per risarcimento dei danni contro il Sig. Conti, il direttore del quotidiano *// Messaggero* e la casa editrice. In effetti, si sostiene, ogni giornalista ha il diritto di intervistare uomini politici ed è responsabile di diffamazione soltanto se riporta dichiarazioni false o inesistenti. I ricorrenti, dunque, hanno citato a comparire il Sig. Conti e il direttore del giornale solo per l'ipotesi in cui il Sig. Bossi avesse negato di aver pronunciato le frasi ritenute offensive, il che, nella fattispecie, non è avvenuto.

La Corte di Strasburgo, sul punto, si limita ad osservare che la questione sottoposta all'attenzione delle giurisdizioni italiane era quella di sapere se, tenuto conto del contesto politico e circostanziale in cui erano state rilasciate, le dichiarazioni del Sig. Bossi potessero essere interpretate come lesive della reputazione dei richiedenti, giacché attribuivano loro una responsabilità morale nell'assassinio del Sig. Biagi. Ne consegue che, sempre che le frasi incriminate fossero state effettivamente pronunciate dal Sig. Bossi, l'azione dei richiedenti contro il Sig. Conti, il direttore del quotidiano *// Messaggero* e la casa editrice sembrava in ogni modo avere poche probabilità di andar a buon fine. La Corte ricorda, inoltre, che, secondo la propria giurisprudenza, sanzionare un giornalista per aver contribuito alla diffusione di dichiarazioni provenienti da un terzo ostacolerebbe gravemente il contributo della stampa alle discussioni di problemi di interesse generale e non potrebbe concepirsi senza ragioni particolarmente serie. In queste circostanze, la Corte ritiene che la possibilità teorica di proseguire l'azione per diffamazione contro il Sig. Conti, il direttore del quotidiano *// Messaggero* e la casa editrice non ha privato i richiedenti della loro qualità di vittime rispetto all'immunità

concessa al Sig. Bossi e non potrebbe essere interpretata come un fattore che porti a dedurre la mancanza manifesta di fondatezza della richiesta. L'eccezione del Governo viene pertanto respinta.

Nel merito, il Governo ritiene innanzitutto che non vi è stata ingerenza nel diritto dei richiedenti di aver accesso ad un tribunale: per quanto riguarda il Sig. Bossi, i richiedenti hanno avuto la possibilità d'intervenire nel procedimento davanti alla Corte Costituzionale, dove hanno potuto presentare argomentazioni tendenti ad ottenere l'annullamento della deliberazione parlamentare oggetto del litigio. Questa possibilità, da sola, ha costituito una forma adeguata di accesso ad un tribunale. Ciò avrebbe consentito di sollevare un nuovo conflitto in appello; l'azione civile contro il Sig. Bossi non era quindi paralizzata. Anche supponendo, inoltre, che vi sia stata ingerenza in uno dei diritti garantiti dall'articolo 6, questa era prevista dalla legge e perseguiva gli scopi legittimi di garantire la separazione dei poteri dello Stato, l'indipendenza dal potere legislativo, la libertà del dibattito parlamentare e la libera espressione dei rappresentanti del popolo. Per di più, era proporzionata a questi scopi: in quanto attori del gioco politico, gli eletti del popolo devono godere di una più ampia libertà di espressione.

I ricorrenti, nel controbattere, ricordano che la loro richiesta verte sulla questione se vi sia stata ingerenza nel loro diritto di accesso ad un tribunale, e se tale ingerenza sia stata proporzionata. Sapere se vi è stato un giusto equilibrio tra la libertà di espressione di un parlamentare e la tutela del diritto all'onore delle persone che si ritengono da lui offese sarebbe stato possibile soltanto se vi fosse stata decisione nel merito dell'azione per diffamazione. I richiedenti, tuttavia, non hanno avuto l'opportunità di convincere i giudici di merito che le dichiarazioni del Sig. Bossi oltrepassavano i limiti di una critica legittima, risultando offese gratuite. Ad ogni modo, a parere dei ricorrenti, il Sig. Bossi ha, in sostanza, accusato i richiedenti di essere politicamente e moralmente responsabili di un omicidio, e ciò costituisce un'accusa specifica non provata che ha leso in modo ingiustificato la loro reputazione. I richiedenti notano inoltre che il meccanismo previsto dal sistema italiano per controllare la legittimità di una delibera concedente l'immunità parlamentare è, per sua natura, tale da rendere difficile la tutela dei diritti dei terzi. La persona che si ritiene diffamata da un membro del Parlamento non può intervenire nel procedimento per la concessione dell'immunità e deve, in seguito, convincere il giudice a sollevare, nelle forme appropriate, un conflitto tra poteri dello Stato; infine, essa ha la facoltà d'intervenire nel procedimento davanti alla Corte costituzionale. Nella fattispecie, per ragioni che non possono essere imputate ai richiedenti, il giudice di merito non ha rispettato le formalità richieste dalla Corte Costituzionale ed l'intervento davanti a quest'ultima è stato privato di ogni utilità. I richiedenti, inoltre, osservano che le dichiarazioni oggetto del litigio non erano legate all'esercizio di funzioni parlamentari. In effetti, il Sig. Bossi non è mai intervenuto, per iscritto o verbalmente, in seno al Parlamento, a proposito dell'assassinio del Sig. Biagi.

La Corte ritiene che il ricorso riguarda, innanzitutto, la possibilità, per i ricorrenti, di esercitare il loro diritto, garantito dall'articolo 6 della Convenzione, di accesso ad un tribunale. La Corte nota che, con la sua deliberazione del 30 luglio 2003, la Camera dei deputati ha dichiarato che le affermazioni del Sig. Bossi erano coperte dall'immunità garantita dall'articolo 68, primo comma, della Costituzione, il che impediva di continuare ogni procedimento penale o civile finalizzato a stabilire la responsabilità del deputato in questione e ad ottenere il risarcimento dei danni subiti. È vero che la legittimità della suddetta deliberazione è stata oggetto d'esame prima da parte del tribunale di Roma, poi della Corte Costituzionale, che, nella sua sentenza no 305 del 10 luglio 2007, ha dichiarato il conflitto tra poteri dello Stato irricevibile per motivi procedurali; tuttavia non si possono paragonare simili valutazioni ad una decisione sul diritto dei richiedenti alla tutela della loro reputazione, né si può sostenere che un accesso ad un giudizio, la cui unica utilità sia quella di poter porre una questione preliminare, sia bastato a garantire ai richiedenti il diritto ad un tribunale. A questo proposito i giudici di Strasburgo ricordano che l'esigenza di effettività del diritto in questione vuole che un individuo goda di una possibilità chiara e concreta di contestare un atto che reca pregiudizio ai suoi diritti. Nel presente caso l'azione civile avviata contro il Sig. Bossi è stata paralizzata, ed i richiedenti si sono visti privati della possibilità di ottenere qualsiasi forma di risarcimento per il pregiudizio lamentato. In queste condizioni, la Corte considera che i richiedenti hanno subito un'ingerenza nel loro diritto di accesso ad un tribunale. La Corte ricorda, però, che questo diritto non è assoluto, ma può dar luogo a limitazioni implicitamente ammesse. Ciò nonostante, queste limitazioni non possono compromettere le prerogative dell'individuo al punto tale che il suo diritto ne risulti leso nella sostanza stessa. Inoltre, esse si conciliano con l'articolo 6 § 1 solo se perseguono uno scopo legittimo, e se esiste un rapporto di proporzionalità ragionevole tra i mezzi impiegati ed il fine ricercato. La Corte rileva che, per gli Stati, il fatto di concedere un'immunità più o meno estesa ai membri del Parlamento è una pratica di lunga data, che mira a permettere la libera espressione dei rappresentanti del popolo e ad impedire che azioni giudiziarie di parte possano ledere la funzione parlamentare. In queste condizioni, la

Corte ritiene che l'ingerenza in questione, che era prevista dall'articolo 68, primo comma, della Costituzione, perseguiva scopi legittimi, ossia la tutela del libero dibattito parlamentare e la salvaguardia della separazione dei poteri legislativo e giudiziario. Nel caso di specie, tuttavia, la Corte rileva che, essendo state pronunciate nel quadro di interviste con la stampa, e quindi al di fuori d'una camera legislativa, le dichiarazioni del Sig. Bossi non erano legate all'esercizio di funzioni parlamentari *stricto sensu*. In un caso simile, non si può giustificare un diniego di accesso alla giustizia con il solo motivo che il litigio potrebbe essere di natura politica o legato ad un'attività politica. La Corte ritiene che, nella fattispecie, la deliberazione della Camera dei deputati del 30 luglio 2003 concedente l'immunità al Sig. Bossi, che ha avuto come conseguenza di paralizzare l'azione dei richiedenti finalizzata ad assicurare la tutela della loro reputazione, non ha rispettato il giusto equilibrio che deve regnare nella materia, tra le esigenze dell'interesse generale della comunità e gli imperativi della salvaguardia dei diritti fondamentali dell'individuo. La Corte attribuisce importanza anche al fatto che dopo la suddetta deliberazione e la sentenza della Corte costituzionale n. 305 del 2007, i richiedenti non disponevano di altre vie ragionevoli per tutelare efficacemente i loro diritti garantiti dalla Convenzione. L'ostacolo al diritto di accesso alla giustizia dei richiedenti, dunque, non è stato, nella fattispecie, proporzionato agli scopi legittimi perseguiti. Pertanto, vi è stata violazione dell'articolo 6 § 1 della Convenzione.

## Informazioni aggiuntive

- **Tipo di decisione:** Sentenza (Merito ed Equa Soddisfazione)
- **Emessa da:** Camera
- **Stato convenuto:** Italia
- **Numero ricorso:** 46967/07
- **Data:** 24.02.2009
- **Articoli:** 6 , 6-1 , 41
- **Op. separate:** Si