

LE IMMUNITÀ PARLAMENTARI NELL'ESPERIENZA COSTITUZIONALE BRITANNICA: TRADIZIONE ED INNOVAZIONE*

Francesco Duranti

*Assegnista di ricerca in Diritto pubblico comparato, Università di Perugia
30 giugno 2005*

Sommario: 1. Premessa. – 2. Origini storiche. – 3. Tipologia delle immunità. – 4. *Freedom of speech and debate*. – 5. *Freedom from arrest*. – 6. *Parliament's disciplinary and penal powers*. – 7. Evoluzioni recenti e prospettive di riforma. – 8. Conclusioni.

1. – Il sistema costituzionale britannico è, com'è noto, negli ultimi anni – in particolar modo, in coincidenza con l'istituzione, da parte della seconda Amministrazione Blair, del *Department for Constitutional Affairs*¹ – interessato da un ampio, generale, (per certi versi) inconsueto, processo di riforma delle istituzioni², culminato, di recente, con l'approvazione del *Constitutional Reform Act 2005*³, il quale rappresenta, all'evidenza, un significativo mutamento nell'assetto complessivo dei poteri sì come consolidatosi nel corso del tempo.

In effetti, la profonda modifica del ruolo e dei poteri del Lord *Chancellor*, l'istituzione della *Supreme Court* e la totale riforma del meccanismo di selezione e nomina dei membri del potere giudiziario (con la creazione d'una apposita *Judicial Appointment Commission*), appaiono eventi di grande rilevanza costituzionale per il Regno Unito, che non mancheranno di produrre effetti di lungo periodo e di decisa portata nell'ambito della stessa forma di governo britannica.

Quanto alle immunità parlamentari, non interessate direttamente dal percorso riformatore appena richiamato, esse appaiono comunque soggette a riconsiderazione generale, sia in relazione alla loro specifica configurazione nell'assetto costituzionale (come si avrà occasione di osservare *amplius* al par. 7), sia in ordine all'entrata in vigore (a far data dell'1

¹ Il cui ruolo è stato sinteticamente, quanto efficacemente, così riassunto dall'attuale Lord *Chancellor* (*Secretary of State* di detto Dipartimento): “*it is clear that my new Department has a role in sustaining the constitution. In reforming the constitution. And in explaining the constitution*” (Lord Falconer of Thoroton, *Justice, Rights, Democracy: A Manifesto for the New Department for Constitutional Affairs*, Institute of Public Policy Research Lecture, December 2003), in *Parliamentary Affairs*, vol. 58 n. 2, april 2005, 216. Sul nuovo Dipartimento, cfr., in particolare, A. TORRE, *Il nuovo Department for Constitutional Affairs: una “bomba a grappolo” nell'ordinamento britannico*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2004, 106 ss.

² Sul quale, in generale, cfr., di recente, R. KELLY, O. GAY, I. WHITE, *The Constitution: Into the Sidings*, in *Parliamentary Affairs*, vol. 58 n. 2, april 2005, 215 ss.

gennaio 2005) del *Freedom of Information Act 2000*, il quale potrà comportare – anche se non è dato ancora, allo stato, anticipare lo sviluppo della prassi in materia – ripercussioni di rilievo in relazione all’accessibilità di atti e documenti connessi a «*proceedings in Parliament*» e, dunque, alla stessa prerogativa dell’insindacabilità parlamentare⁴.

Pare, perciò, d’interesse ripercorrere – nella prospettiva diacronica e comparatistica – il lungo tragitto evolutivo delle immunità parlamentari nel Regno Unito, verificandone, infine, le più recenti acquisizioni nel sistema.

2. – Le origini storico-politiche delle immunità parlamentari nell’esperienza costituzionale britannica risalgono, secondo la tradizione, agli albori stessi del parlamentarismo e ne costituiscono uno dei tratti salienti ed autenticamente caratteristici, anche (e soprattutto) dal punto di vista evolutivo.

Il lungo e tormentato percorso che conduce al loro riconoscimento quali vere e proprie consuetudini costituzionali è, infatti, assai singolare e significativo, financo paradigmatico: originatosi, nel medioevo, come istituto di protezione da parte del Sovrano, gradualmente esso si trasforma in istituto di protezione dei parlamentari contro la Corona, così rappresentando – esemplarmente – il principale strumento di garanzia nei confronti del potere esecutivo a tutela dell’indipendenza dell’Assemblea elettiva, al punto da costituire una sorta di archetipo nell’ambito della *koiné* costituzionale in materia⁵.

Tale processo evolutivo si evidenzia già a far data dal 1382 (*Haxey’s case*), allorché i Comuni, annullando il precedente giudizio di condanna nei confronti di un consigliere di Riccardo II, ritenuto colpevole d’aver proposto una nuova regolamentazione (eccessivamente restrittiva) dei tributi dovuti alla Corona, affermano per la prima volta l’esistenza d’un privilegio a favore dei parlamentari per le opinioni espresse nell’esercizio delle funzioni, privilegio che è posto a sicuro presidio delle *liberties of the Commons* e che è considerato derivare da una intangibile *custom of the High Court of Parliament*⁶.

³ L’*Act* ha ricevuto il *Royal Assent* il 24 marzo 2005 ed è consultabile all’interno del sito del *Department for Constitutional Affairs* all’indirizzo www.dca.gov.uk.

⁴ Per alcuni spunti, vd. R. KELLY, O. GAY, I. WHITE, *The Constitution: Into the Sidings*, cit., 219.

⁵ Sulle origini storico-costituzionali delle immunità parlamentari, di particolare interesse è il contributo di M. DOGLIANI, *Immunità e prerogative parlamentari*, in AA.VV. (a cura di L. VIOLANTE), *Storia d’Italia. Annali, 17, Il Parlamento*, Torino, Einaudi, 2001, 1009 ss. Per i profili comparatistici, cfr., di recente, G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, I, Padova, CEDAM, 2004, 6^a ed., 410 ss.; G. MORBIDELLI, L. PEGORARO, A. REPOSO, M. VOLPI, *Diritto pubblico comparato*, Torino, Giappichelli, 2004, 367 ss.

⁶ D’obbligo, sul punto, il richiamo all’ancora fondamentale opera di T. ERSKINE MAY, *Treatise on The Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, London-Edinburgh-Dublin, Butterworths, 22nd ed., 1997, 60 ss. (ora nella 23rd ed., a cura di W. McKAY, Butterworths, 2004). Per un’analisi aggiornata della materia, cfr.

Dopo avere affermato la sussistenza d'una siffatta prerogativa nei confronti della Corona, i Comuni sono, poi, costretti ad introdurre il *Privilege of Parliament Act 1512* per porre fine all'imprigionamento di un deputato (Richard Strode) da parte della *Stannary Court of Devon* che lo punisce per la presentazione d'un progetto di legge relativo alla regolamentazione della locale industria del vetro⁷, sì che dal 1541 prende ad affermarsi la consuetudine, all'inizio di ciascuna legislatura, della pronuncia d'una *Speaker's petition to the King* con la quale vengono solennemente riaffermati i vari *parliamentary privileges* derivanti dalla consolidata tradizione consuetudinaria⁸.

Ma le predette immunità non possono ancora considerarsi, all'epoca, completamente acquisite dalle Camere tanto che, nel corso del 1629, la *Court of King's Bench*, decidendo di non applicare il predetto *Privilege of Parliament Act 1512*, sottopone ad arresto tre parlamentari, considerati colpevoli di espressioni "sediziose" rese nel corso di un dibattito alla Camera: solo all'esito di ben tre successive risoluzioni parlamentari (1641, 1667 e 1668), la *House of Lords* riesce, infine, a prevalere nei confronti dell'organo giudiziario, imponendo a tutte le Corti il principio dell'insindacabilità delle opinioni rese in Parlamento⁹.

La consacrazione definitiva di tale prerogativa parlamentare segue, in ogni caso, di lì a poco, con la *Glorious Revolution*, allorquando viene inserito nel *Bill of Rights* (1689) l'articolo 9, il quale dispone espressamente che «*the freedom of speech and debates or proceedings in Parliament ought not to be impeached or questioned in any court or place out of Parliament*», segnando, così, un autentico caposaldo – ancor'oggi di fondamentale importanza nella materia – nella disciplina delle relazioni costituzionali tra il Parlamento e gli altri poteri pubblici¹⁰.

Parallelamente all'emergere ed al (successivo) definitivo consolidamento della prerogativa dell'assoluta insindacabilità delle opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni, si sviluppano e si stabilizzano pure le altre immunità parlamentari, le quali condividono con quest'ultima origini storiche e natura giuridica.

anche D. OLIVER, *The Powers and Privileges of Parliament*, in AA.VV. (D. FELDMAN ed.), *English Public Law*, Oxford, Oxford University Press, 2004, 112 ss.

⁷ Sull'episodio, cfr. C. TURPIN, *British Government and the Constitution. Text, Cases and Materials*, London-Edinburgh-Dublin, Butterworths, 5th ed., 2002, 467 ss.

⁸ *Amplius*, sul punto, H. BARNETT, *Constitutional & Administrative Law*, London-Sidney, Cavendish, 4th ed., 2002, 551 ss.

⁹ Si sofferma sulle origini di detta prassi costituzionale C. MUNRO, *Studies in Constitutional Law*, London-Edinburgh-Dublin, Butterworths, 2nd ed., 2001, 213 ss.

¹⁰ In generale, sull'argomento, J. GOLDSWORTHY, *The Sovereignty of Parliament*, Oxford, Oxford University Press, 1999.

Così, anche l'immunità dagli arresti (*freedom from arrest*) s'origina dalla necessità della Corona d'offrire un particolare grado di tutela ai propri consiglieri (la più parte dei quali aveva un seggio in Parlamento), impedendone l'arresto (spesso su iniziativa dei creditori: *Chedder's case*, 1404) od altre consimili *molestations*, che tendevano a verificarsi assai di frequente sino ai primi anni del XVI secolo, e che avrebbero profondamente interferito non solo per ciò che concerne l'esercizio delle funzioni consultive a favore del Sovrano, ma anche in ordine alla composizione stessa delle Camere, che poteva risultarne inammissibilmente alterata.

Ma la successiva evoluzione di quest'ultima immunità appare ancor più emblematica: se, infatti, in origine, la *freedom from arrest* si estendeva sino ad impedire la prosecuzione di qualsivoglia procedimento civile o penale nei confronti di un parlamentare, favorendo la realizzazione di numerosi abusi (soprattutto nel corso dei secoli XVII e XVIII), le Camere stesse, consapevoli della necessità di ristabilire il corretto bilanciamento tra valori confliggenti, ne sanciscono ben presto la quasi definitiva abolizione (*Parliamentary Privilege Act 1770*: «*any person may at any time commence or prosecute an action or suit in any court of law against peers or members of Parliament and their servants; and no such action or process shall be interfered with under any privilege of Parliament*»), sì che – come si vedrà – l'immunità in parola è ora esclusivamente limitata agli arresti conseguenti a provvedimento giudiziale di natura solamente civile (e, di conseguenza, è attualmente di scarsissima rilevanza pratica¹¹).

Di “matrice” schiettamente parlamentare appaiono, di contro, altre – prerogative rilevanti – immunità e prerogative, quali *the right of the House to regulate its own composition*, che trae origine dal precedente *Goodwin v. Fortescue* (1604), allorché la Corona tentò (senza riuscirci) di impedire l'elezione ai Comuni di Francis Goodwin accusandolo d'essere un ribelle fuorilegge (ma tale prerogativa ha perso, ormai, quasi completamente di significato, essendo stata trasferita, sin dal 1868, alle Corti ordinarie di giustizia la giurisdizione in materia di *election disputes*), e, ancor più, *the right to take exclusive cognisance of matters arising within the House* e *the right to punish Members and strangers for breach of privilege and contempt*, che costituiscono dei corollari necessari all'effettiva tutela delle immunità più classiche (e risalenti nel tempo) della *freedom of speech* e della *freedom from arrest* e che appaiono intimamente legate alla concezione (anch'essa d'origine medievale) delle Camere

¹¹ Opinione diffusa nella dottrina britannica: cfr., ad es., A.W. BRADLEY, K.D. EWING, *Constitutional and Administrative Law*, London-New York, Longman, 13th ed., 2002, 150 ss.; J. ALDER, *Constitutional and*

quali *High Court of Parliament*, ovvero del Parlamento quale prima e suprema Corte di giustizia del Paese¹².

3. – Le immunità parlamentari – che vengono tradizionalmente indicate con il termine di *parliamentary privileges*, e che possono essere riassuntivamente definite quali “*the sum of the peculiar rights enjoyed by each House collectively as a constituent part of the High Court of Parliament, and by Members of each House individually without which they could not discharge their functions, and which exceed those possessed by other bodies or individuals*”¹³ – trovano, come detto, la loro fonte costitutiva in una stratificazione successiva di consuetudini, norme di legge (*statutes*) ed in specifiche risoluzioni delle due Camere (le quali ultime hanno, in particolar modo, la peculiare funzione di costituire idonee *guidelines* interpretative per i singoli casi in esame, in quanto costituiscono diretta espressione di quel particolare percorso evolutivo - graduale ed inarrestabile - che caratterizza peculiarmente – nella prospettiva comparata – l’intero assetto della Costituzione britannica).¹⁴.

Esse consistono attualmente (considerando che altri *parliamentary privileges* hanno interesse, ormai, meramente storico, quali, ad esempio, *the access of the Commons to the Crown through the Speaker* e *that the Crown will place the best construction on the deliberations of the Commons*), secondo una tipologia invalsa nella dottrina britannica, in:

- a) *Freedom of speech and debate*;
- b) *Freedom from arrest*;
- c) *The right of the House to regulate its own composition*;
- d) *The right to take exclusive cognisance of matters arising within the House*;
- e) *The right to punish Members and strangers for breach of privilege and contempt*.

All’apertura di ciascuna legislatura, lo *Speaker*, *in the name and on behalf of the Commons*, proclama solennemente le varie prerogative ed immunità di cui godono le Camere e subito dopo il *Lord Chancellor*, *on behalf of the Sovereign*, dichiara altrettanto solennemente che esse sono “*most readily granted and confirmed*” dalla Corona: tale solennità di forme sottolinea, com’è connaturale all’esperienza britannica, il valore altamente simbolico della proclamazione e ne rende evidente l’inscindibile collegamento con le origini storiche, profondamente radicate nella tradizione costituzionale anglosassone, di tali istituti,

Administrative Law, Basingstoke, Palgrave-Mcmillan, 2002, 220 ss.; H. BARNETT, *Constitutional & Administrative Law*, cit., 553.

¹² Cfr. T. ERSKINE MAY, *Treatise on The Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, cit., 108.

¹³ Ancora T. ERSKINE MAY, *Treatise on The Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, cit., 69.

rammentando, al contempo, il faticoso cammino che ha condotto alla loro definitiva consacrazione.

In ordine alla tipologia delle immunità, deve, poi, considerarsi il carattere tendenzialmente immodificabile dell'elenco appena ricordato, in quanto, sin dal 1704, con una risoluzione della *House of Lords*, approvata anche dai Comuni, s'è stabilito che “*neither House of Parliament hath any power, by any vote or declaration, to create to themselves any new privilege that is not warranted by the known laws and customs of Parliament*”: sebbene tale risoluzione non sia mai stata trasfusa in legge, è ormai generalmente riconosciuto dalle stesse Camere che nessuna nuova prerogativa o immunità può essere configurata tramite un *Act of Parliament*¹⁵.

Ciò che viene, in ogni caso, ripetutamente sottolineato dalla dottrina costituzionalistica britannica è il carattere assolutamente servente (o, utilizzando una ricorrente espressione anglosassone, “ancillare”) delle varie immunità parlamentari, le quali sono esclusivamente concepite in funzione della tutela delle Assemblee da indebite interferenze esterne e si giustificano unicamente in quanto garantiscono alle Camere di poter svolgere – funzionalmente e senza inammissibili condizionamenti – il ruolo attribuitogli dalla Costituzione, sì che tali prerogative non possono (e non debbono) mai trasformarsi in una sorta d'inconcepibile privilegio personale a favore dei singoli parlamentari, pena la perdita di prestigio ed il discredito dell'intera istituzione parlamentare¹⁶.

Ne risulta, perciò, che le immunità parlamentari possono configurarsi unicamente come “strumento di garanzia e di indipendenza della funzione parlamentare”¹⁷, e, di conseguenza, sono disposte a tutela dell'Assemblea e non del singolo parlamentare¹⁸.

4. – La prerogativa della *freedom of speech and debate* – che può essere agevolmente comparata con l'insindacabilità di cui all'art. 68, comma 1, Cost. italiana – trova, come s'è

¹⁴ Emblematico, in questo senso, l'ampio lavoro di A. TORRE, *Interpretare la Costituzione britannica. Itinerari culturali a confronto*, Torino, Giappichelli, 1997.

¹⁵ Anche su questo punto si registra una condivisa uniformità di opinioni in dottrina: cfr., ad es., R. BLACKBURN, A. KENNON, *Griffith and Ryle on Parliament: Functions, Practices and Procedures*, London, Sweet & Maxwell, 2003, 124; G. HOGAN, *Constitutional and Administrative Law*, London, Sweet & Maxwell, 2002, 47 ss.

¹⁶ O. HOOD PHILLIPS, *Constitutional and Administrative Law*, London, Sweet & Maxwell, 8th ed., 2001, 270 ss.; C. MUNRO, *Studies in Constitutional Law*, cit., 214; G. HOGAN, *Constitutional and Administrative Law*, cit., 49; A.W. BRADLEY, K.D. EWING, *Constitutional and Administrative Law*, cit., 155.

¹⁷ G. ZAGREBELSKY, *Le immunità parlamentari. Natura e limiti di una garanzia costituzionale*, Torino, Einaudi, 1979, 19.

¹⁸ Come pure risulta, con chiarezza, dall'approfondita analisi comparata condotta da M. VOLPI, *Responsabilità e immunità degli organi titolari di poteri politici. Un'analisi comparata*, in AA.VV. (a cura di L. CARLASSARE), *Diritti e responsabilità dei soggetti investiti di potere*, Padova, CEDAM, 2003, 23 ss.

visto, la propria origine fondante parallelamente all'emergere dell'istituzione parlamentare britannica, in quanto connaturale al libero ed incondizionato esercizio delle funzioni di rappresentanza politica del corpo elettorale, spettante, com'è ovvio, a ciascun parlamentare nell'esercizio delle funzioni, e tale da costituire, ancor oggi, *one of the pillars of the United Kingdom Constitution*¹⁹.

Il *parliamentary privilege* in parola – disciplinato normativamente dal ricordato art. 9 del *Bill of Rights*, ai sensi del quale, come s'è detto, «*the freedom of speech and debates or proceedings in Parliament ought not to be impeached or questioned in any Court or place out of Parliament*» – comporta, per ciascun membro del Parlamento, una immunità sostanziale e funzionale (*Pepper v. Hart*, 1993; *Rost v. Edwards*, 1990), in quanto “elimina alla radice il carattere antigiusdizionale delle condotte tenute e garantisce il libero esercizio delle funzioni proprie dell'attività parlamentare. Di conseguenza essa è assoluta, coprendo ogni tipo di responsabilità giuridica, e permanente, protraendosi anche oltre la fine del mandato”²⁰.

Ciò non toglie, comunque, che, seppure insindacabili «*out of Parliament*», le opinioni eventualmente diffamatorie (o, in ogni caso, illecite sotto altro profilo) espresse nel corso di procedimenti parlamentari, possono, tuttavia, essere fonte di responsabilità disciplinare sanzionata all'interno delle Assemblee, le quali hanno pure la facoltà di punire eventuali, come detto inammissibili, abusi della prerogativa in parola (come, del resto, non hanno mancato di fare in passato²¹).

Di rilievo – nell'ottica comparatistica – appare, poi, che tale immunità non si riferisce esclusivamente ai parlamentari, ma copre anche i *non-members* che intervengono nei «*proceedings in Parliament*», quali, ad esempio, i funzionari parlamentari o gli stessi privati cittadini che rendono testimonianza innanzi ad una Commissione parlamentare (*Goffin v. Donnelly*, 1881).

Diversamente dall'esperienza costituzionale italiana, tale ampia sfera d'immunità dalla giurisdizione viene a configurarsi, però, unicamente per ciò che concerne gli atti compiuti e le opinioni espresse all'interno del Parlamento (non ponendosi, pertanto, alcuna questione di “nesso funzionale”), ovvero nell'ambito di «*proceedings in Parliament*», anche se – come ritiene la dottrina britannica – tale espressione presenta alcuni significativi margini d'incertezza interpretativa.

¹⁹ R. BLACKBURN, A. KENNON, *Griffith and Ryle on Parliament: Functions, Practices and Procedures*, cit., 125.

²⁰ M. VOLPI, *Responsabilità e immunità degli organi titolari di poteri politici. Un'analisi comparata*, cit., 51.

²¹ Cfr., sul punto, C. MUNRO, *Studies in Constitutional Law*, cit., 216.

Così, se vi è generale accordo sulla sua estensione alle attività tipiche di esercizio della funzione (in Aula ed in Commissione, tra le quali: *speaking in a debate, voting, giving notice of a motion, presenting petitions or committee report, taking parts in committees nominated or appointed by either House, asking parliamentary questions*, secondo quanto espressamente considerato nel *Report of House of Commons Committee on Parliamentary Privilege* 1967), maggiori dubbi sono, in effetti, legati ad alcuni episodi offerti dalla *case law* anglosassone, laddove s'è considerato che non tutto quello che avviene nell'ambito delle "mura" delle due Camere è, comunque, coperto da immunità.

Sono, ad esempio, state ritenute attività non rientranti nel novero dei «*proceedings in Parliament*»: la corrispondenza epistolare, se non relativa ad attività "tipiche", inviata da un parlamentare dal palazzo di Westminster agli elettori del proprio collegio (*Rivlin v. Bilainkin*, 1953), o, finanche, ad un ministro (*Strauss' case*, 1958); la proiezione – in una saletta della *House of Commons* – ad opera di un deputato, di un filmato sul progetto missilistico di difesa Zircon (*Committee of Privileges*, 1987); le conversazioni private tra parlamentari, relative a questioni di sicurezza nazionale, nei *precincts* dell'edificio (*Coffin v. Coffin*, 1808); restando, inoltre, ed ovviamente, esclusi "*crimes or breaches of peace committed within the House*"²² (*Bradlaugh v. Gossett*, 1884), in quanto, com'è ovvio, "*not everything that is said or done within the precincts forms part of proceedings in Parliament*"²³.

Gli organi giudiziari debbono, di conseguenza, dichiarare il proprio difetto di giurisdizione e cancellare il procedimento dal ruolo (*Dillon v. Balfour*, 1887; *Church of Scientology of California v. Johnson-Smith*, 1972) in relazione ad ogni questione connessa a tali «*proceedings in Parliament*», altrimenti incorrendo – con le conseguenze ivi previste – in *breach of privilege or contempt of Parliament*, che costituisce, come s'è visto, estrinsecazione di un'ulteriore prerogativa parlamentare.

Ricordato, brevemente, che – sul punto – si sono registrati non infrequenti casi di conflitto tra *courts of law* e *Parliament*²⁴ (tra i quali il celeberrimo *Stockdale v. Hansard*, 1837), deve, tuttavia, segnalarsi che, di recente (come si vedrà *amplius* più oltre) s'è assistito ad una significativa evoluzione in ordine a tale specifico profilo dei rapporti Camere-autorità giudiziaria in materia di applicazione processuale dell'insindacabilità²⁵, in quanto (soprattutto dopo *Pepper v. Hart*, 1993) è, comunque, considerato ammissibile che, nel corso d'un

²² O. HOOD PHILLIPS, *Constitutional and Administrative Law*, cit., 274.

²³ T. ERSKINE MAY, *Treatise on The Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, cit., 98.

²⁴ A.W. BRADLEY, *The courts in conflict with Parliament?*, in *Public Law*, 1999, 384 ss.

²⁵ P. LEOPOLD, *The Application of the Civil and Criminal Law to Members of Parliament and Parliamentary Proceedings*, in D. OLIVER, G. DREWRY (eds.), *The Law and Parliament*, London, 1998, 128.

giudizio di qualsivoglia natura, i Tribunali possano consultare i resoconti parlamentari ufficiali *in order to aid interpretation* o, ancor più, per effettuare adeguatamente il *judicial review* degli atti amministrativi adottati dall'Esecutivo (*R v. Secretary of State for the Home Department ex parte Brind*, 1991; *R v. Secretary of State for the Home Department ex parte Fire Brigades Union*, 1995)²⁶.

Sempre in ordine all'art. 9 del *Bill of Rights* ed alla connessa insindacabilità parlamentare, un'altra questione di rilievo – anch'essa peculiare nell'ottica comparatistica – è, senza dubbio, quella costituita dalla stretta correlazione che viene a configurarsi tra la predetta immunità e la specifica disciplina in materia di corruzione (*bribery*) dei membri del Parlamento.

Secondo una consuetudine risalente nel tempo, infatti, nel caso di corruzione del parlamentare non trova applicazione, nei confronti di quest'ultimo, la normativa penale prevista per la generalità dei cittadini (*Prevention of Corruption Act 1889-1916*), in quanto *to bribe a Member of either House and for a Member to accept such a bribe*, è considerato, sin dal 1695, quale *contempt of Parliament, punishable by Parliament*²⁷.

Di talché, nel caso in cui un parlamentare sia accusato di corruzione nell'esercizio delle sue funzioni, il giudice, chiamato a valutare la sussistenza o meno di tale accusa, dovrà dichiarare il proprio difetto di giurisdizione ogniqualvolta sia necessario fare riferimento (quale fonte di prova od in qualsiasi altra forma processuale) ai più volte richiamati «*proceedings in Parliament*», la cui violazione – ad opera di qualsiasi organo posto «*out of Parliament*» – costituisce, come s'è visto, un vero e proprio (ed inammissibile, ai sensi del predetto art. 9) *breach of privilege* (per una recente applicazione giudiziaria da parte del *Privy Council*, cfr. *Prebble v. Television New Zealand Ltd.*, 1995).

Non sono, tuttavia, mancate nel corso del tempo proposte di riforma (soprattutto emerse nella stessa sede parlamentare) di tale giurisdizione “domestica” delle Assemblee in ordine alla corruzione dei propri membri, che può dar luogo – com'è agevole comprendere – ad evidenti disparità di trattamento rispetto ai privati cittadini: si tratta, infatti, di riformulare il bilanciamento “*between two public interests: the need for corrupt Members of either House and those who corrupt them to be punished in the same way as anyone else, and the need to maintain free speech in Parliament*”²⁸.

²⁶ C. MUNRO, *Studies in Constitutional Law*, cit., 219.

²⁷ O. HOOD PHILLIPS, *Constitutional and Administrative Law*, cit., 275; P. LEOPOLD, *The Application of the Civil and Criminal Law to Members of Parliament and Parliamentary Proceedings*, cit., 130.

²⁸ P. LEOPOLD, *Report of the Joint Committee on Parliamentary Privilege*, in *Public Law*, 1999, 604 ss.

Infine, un ultimo aspetto d'interesse in ordine alla *freedom of speech*, è rappresentato dalla recente legislazione in materia di diffamazione (*Defamation Act 1996*), la quale stabilisce – alla *Section 13 (1)*: «*Where the conduct of a person in or in relation to proceedings in Parliament is in issue in defamation proceedings, he may waive for the purposes of those proceedings, so far as concerns him, the protection of any enactment or rule of law which prevents proceedings in Parliament being impeached or questioned in any court or place out of Parliament*» – la facoltà, per il parlamentare che intenda citare in giudizio un terzo per diffamazione, di rinunciare a tale immunità, per consentire allo stesso di esibire in giudizio (quale fonte di prova) i resoconti parlamentari (altrimenti non producibili, stante il ricordato art. 9), al fine di comprovare la correttezza della propria azione e delle proprie affermazioni ed a tutela della propria immagine²⁹.

Se ne vedranno più avanti alcuni recenti sviluppi.

5. – L'immunità relativa alla *freedom from arrest* si riferisce – contrariamente a quanto può, a prima vista, apparire – esclusivamente all'arresto quale sanzione pronunciata in (o a seguito di) un procedimento civile (senza alcuna pretesa di completezza, il *civil arrest* può, com'è noto, risultare la sanzione di un *civil contempt of the Court*, o dipendere dal mancato pagamento di una *civil fine*, o, ancora, essere la conseguenza d'un non corrisposto assegno di mantenimento al coniuge: *Stourton v. Stourton*, 1963), “*because arrest was often part of the process for commencing civil proceedings by compelling the appearance of the defendant before the court*”³⁰.

Tale immunità – che si riferisce esclusivamente ai membri del Parlamento e che ha durata pari alla durata della legislatura, a cui si aggiungono 40 giorni prima e 40 dopo la cessazione della stessa – ha, come s'è visto, un'origine (ed una funzione) essenzialmente storica, in quanto mirava ad impedire che gli organi giudiziari interferissero in ordine alla composizione del Parlamento, soprattutto sino a quando non venne abolito dalla procedura civile l'arresto per debiti (*Debtors Act 1869*).

Nella fase attuale, l'immunità di cui si tratta – che, lo si ribadisce, “*has never been allowed to interfere with the administration of criminal justice, emergency legislation or contempt of court where the sentence is of a quasi-criminal nature*”³¹ – ha perso quasi

²⁹ A.W. BRADLEY, *Mr. Al Fayed, Mr. Hamilton and the law of parliamentary privilege*, in *Public Law*, 2000, 556 ss.

³⁰ O. HOOD PHILLIPS, *Constitutional and Administrative Law*, cit., 276.

³¹ Ancora O. HOOD PHILLIPS, *Constitutional and Administrative Law*, cit., 276.

completamente di significato³², tanto che da più parti se ne è raccomandata la definitiva eliminazione³³.

6. – Ricordato che le immunità di cui *sub c)* e *d)* non presentano tratti di particolare originalità nel panorama comparatistico (in quanto connaturali all'autonomia di cui dispongono costituzionalmente le Assemblee parlamentari), qualche parola in più è necessario dedicarla alla giurisdizione penale-disciplinare di cui è titolare il Parlamento del Regno Unito, quale sicuro presidio del complesso delle immunità e prerogative di cui godono le due Camere.

Sia la *House of Commons* che la *House of Lords* – in quanto *High Court of Parliament* – infatti, hanno la facoltà di sanzionare penalmente i soggetti (anche esterni alle Camere) che si rendano responsabili di *breach of privilege* o di *contempt of Parliament*.

Tali due fattispecie – che, peraltro, non trovano una loro specifica definizione normativa, anche se v'è consenso diffuso in dottrina nel definire il *breach of privilege* quale “*infringement of or attack upon one of the specific privileges of the Houses*” ed il *contempt of Parliament* come “*an inclusive term for any offence punishable by the Houses*”³⁴ – comprendono un'ampia serie di casi, tra i quali, sulla scorta della ricordata dottrina, debbono certamente includersi i seguenti: *interruption or disruption of proceedings; serious misconduct by a member in the House; disobedience to rules or order of the House; a refusal to give evidence to a Committee of the House, or the giving of false evidence; bribery or attempted bribery of members, or corruption on the part of members; intimidation or molestation of members; obstruction of officers of either House, or of witness before a House or its Committees; and publications of material which is derogatory of the House or its members*³⁵.

Nei predetti casi (e negli altri comunque riconducibili alle due fattispecie “aperte” di *breach of privilege* e di *contempt of Parliament*), è consentito alle Camere (su iniziativa del singolo parlamentare, il quale – tramite lo *Speaker* – presenta una specifica mozione da discutersi innanzi al *Committee on Standards and Privileges* e che viene, poi, votata definitivamente in Assemblea) di irrogare (ai parlamentari e agli esterni alle Camere) una serie di sanzioni, tra le quali: a) la sospensione (temporaneamente definita); e b) l'espulsione

³² G. HOGAN, *Constitutional and Administrative Law*, cit., 50.

³³ Come riferisce P. LEOPOLD, *The Application of the Civil and Criminal Law to Members of Parliament and Parliamentary Proceedings*, cit., 131.

³⁴ C. MUNRO, *Studies in Constitutional Law*, cit., 221.

³⁵ C. MUNRO, *Studies in Constitutional Law*, cit., 221.

(la quale ha, invece, carattere definitivo e comporta la necessità di procedere ad elezione suppletiva: com'è ovvio, sospensione ed espulsione sono, all'evidenza, irrogabili ai soli MP); c) l'ammonizione; d) la reprimenda; ed, infine, e) l'imprigionamento (di cui, però, le Camere non hanno fatto più uso a far data dal 1880, tanto che tale facoltà appare ormai caduta totalmente in desuetudine). Le Assemblies, poi, potrebbero imporre sanzioni pecuniarie, ai membri ed agli esterni (anche in questo caso solo teoricamente, però, in quanto l'ultimo precedente di tal genere si è registrato nel lontano 1666).

7. – Nel corso del tempo non sono mancati, com'è noto, vari tentativi di revisione e di riforma del complesso delle immunità e prerogative parlamentari.

Il più recente (ed organico) è, in ogni caso, quello che trae origine da una risoluzione (d'iniziativa governativa) votata dalle due Camere il 31 luglio 1997 ed istituyente il *Joint Committee on Parliamentary Privilege*, con il seguente (ed ampio) *term of reference*: «*to review parliamentary privilege and make recommendations*».

Il *Joint Committee* – riunitosi per la prima volta, sotto la presidenza di Lord Nicholls of Birkhead, il 27 ottobre 1997 – ha pubblicato il suo voluminoso *Report* (H.L. Paper 43; H.C. 214 1998/99, d'ora innanzi *Report 1999*), dopo avere svolto numerose *hearings*, il successivo 9 aprile 1999.

In effetti, i tempi apparivano ormai maturi per una nuova riflessione in sede parlamentare sulle tematiche anzidette: erano trascorsi, infatti, più di trent'anni dal precedente *Report* (formulato, peraltro, nel 1967 da una Commissione della sola *House of Commons*) e s'erano verificati alcuni rilevanti precedenti giudiziari in materia (i già richiamati *Pepper v. Hart*, 1993 e *Prebble v. Television New Zealand Ltd.*, 1995) che mutavano, quantomeno in parte, il quadro di riferimento (nel quale s'inseriva, oltretutto, con tutto il suo dirompente impatto, anche lo *Human Rights Act 1998*), sì che «*as circumstances change, it is important that Parliament periodically reconsiders the scope of its privileges and their exercise*», in modo tale che «*if unnecessary or archaic rights are retained, or if implementation of those rights seems arbitrary or unfair, Parliament may become discredited and effectiveness diminished*» (*Report 1999*, par. 27).

L'ampio *term of reference* sopra ricordato ha consentito al *Joint Committee* di svolgere un approfondito esame delle immunità e prerogative parlamentari esistenti, tenendo espressamente in considerazione il valore costituzionale fondamentale in base al quale «*the overall guiding principle is that the proper functioning of Parliament lies at the heart of a healthy parliamentary democracy. It is in the interest of the nation as a whole that the two*

Houses of Parliament should have the rights and immunities they need in order to function properly» e niente più di questo, in quanto *«the protection afforded by privilege should be no more than Parliament needs to carry out its functions effectively and safeguards its constitutional position»*: tutto ciò all'incontestabile fine di *«to prevent abuse and ensure fairness»* (Report 1999, par. 32).

S'è, così, presa in considerazione, in primo luogo, la *freedom of speech and debate*, di cui al più volte richiamato art. 9 del *Bill of Rights*, per individuarne le questioni (ad essa relative) più controverse, tra le quali, essenzialmente, l'esatta portata dei termini: a) *«proceedings in Parliament»*; b) *«place out of Parliament»*; e, c) *«ought not to be questioned»*.

Così, in relazione al significato dell'espressione *«proceedings in Parliament»*, il *Joint Committee* ha proposto l'introduzione – per via legislativa – d'una comprensiva definizione che si riferisca ad *«all words spoken and acts done in the course of, or for the purposes of, or necessarily incidental to, transacting the business of either House of Parliament or of a Committee»* (sulla falsariga di quanto già previsto dal *Defamation Act 1996*³⁶).

Senza preconstituire alcun limite di sorta a quanto appena indicato quale definizione normativa, poi, il *Joint Committee* ha pure testualmente proposto d'includere tra i procedimenti parlamentari coperti da insindacabilità ex art. 9, i seguenti: *«(1) the giving of evidence before a House or a Committee or an officer appointed by a House to receive such evidence; (2) the presentation or submission of a document to a House or a Committee or an officer appointed by a House to receive it, once the document is accepted; (3) the preparation of a document for the purposes of transacting the business of a House or a Committee, provided any drafts, notes, advice or the like are not circulated more widely than is reasonable for the purposes of preparation; (4) the formulation, making or publication of a document by a House or a Committee; (5) the maintenance of any register of the interest of the members of a House and any other register of interests prescribed by resolution of a House»* (Report 1999, par. 129).

Come si vede, tali indicazioni contenute nel *Report 1999* richiedono l'adozione d'una nuova disciplina legislativa, con il non celato fine d'evitare possibili casi di conflitto tra Parlamento ed organi giudiziari (a proposito dell'interpretazione di quali possano essere considerati i procedimenti parlamentari protetti dall'immunità di cui si tratta³⁷), in modo tale

³⁶ P. LEOPOLD, *Report of the Joint Committee on Parliamentary Privilege*, cit., 606. Cfr. anche H. BARNETT, *Constitutional & Administrative Law*, 562.

³⁷ F.N. FORMAN, *Constitutional Change in the United Kingdom*, London, Routledge, 2002.

da poter costituire una sicura “*guidance to any court which has to decide if something is or is not a proceeding in Parliament to enable it to come to a conclusion that should be in accordance with Parliament’s views*”³⁸.

Per quanto concerne, poi, le *recommendations* in ordine al significato dell’espressione «*place out of Parliament*», il *Joint Committee* ha proposto di interpretare la predetta – riscontrandosi in materia una certa qual’unanimità di vedute – nel senso di estenderla «*to any person or body having the power to examine witness on oath*» (*Report* 1999, par. 96), e ricomprendendo, perciò, in essa *industrial tribunals, land tribunals* e *coroner’s inquest*.

Maggiori difficoltà sono, invece, emerse in relazione alla portata del concetto di «*ought not to be questioned*», essendosi registrati, come visto, sul punto alcuni significativi precedenti giudiziali.

Così, sulla scorta di *Pepper v. Hart*, il *Report* in esame ha espressamente considerato «*that clear statements made in Parliament concerning the purpose of legislation in course of enactment may be used by the court as a guide to the interpretation of ambiguous statutory provisions*» (par. 44), di talché «*the development outlined above in Pepper v. Hart is unobjectionable. This use of parliamentary proceedings is benign*» (par. 45).

Prebble v. Television New Zealand Ltd. (più volte richiamato) – confermando che l’art. 9 preclude l’esame in giudizio della veridicità delle affermazioni rese in Parlamento e delle quali si vuol far uso (giudiziario), rispettivamente a sostegno delle tesi dell’attore o del convenuto in un *libel suit* – ha riproposto nuovamente la questione delle conseguenze giuridiche relative ai giudizi di diffamazione proposti da (o diretti nei confronti di) un parlamentare.

Come s’è già visto, infatti, anche la nuova disciplina di cui alla *Section* (13) del *Defamation Act* 1996 – pur perseguendo l’intento di consentire al parlamentare di rinunciare alla prerogativa di cui all’at. 9, al precipuo fine di permettere allo stesso d’agire in giudizio a tutela della propria onorabilità (ovvero per tentare di dare corretta soluzione alle controversie analoghe ad *Hamilton v. The Guardian*, 1995, nel quale il giudizio promosso dal parlamentare non aveva potuto avere corso a causa del predetto art. 9) – non solo non ha risolto tutte le complesse problematiche coinvolte (che non possono essere partitamente esaminate in questa sede e che si riferiscono – ed in misura non trascurabile – innanzitutto ai diritti dei terzi cointeressati), ma anche (e soprattutto, dal punto di vista costituzionale) in quanto essa

³⁸ P. LEOPOLD, *Report of the Joint Committee on Parliamentary Privilege*, cit., 607.

sembra avere arrecato un *vulnus* al consolidato principio in virtù del quale le immunità sono concepite a tutela dell'intero Parlamento e non già soltanto del singolo³⁹.

Di conseguenza, il *Joint Committee* ha proposto di modificare tale *Section* (13) del *Defamation Act* 1996, nel senso di consentire la rinuncia in giudizio all'immunità in parola solo ove vi sia una previa pronuncia dell'intera Assemblea di appartenenza del parlamentare e solo «*when there is no question of the member or other person making the statement being exposed in consequence to a risk of a legal liability*» (*Report* 1999, par. 73). Ciò anche al fine di impedire evidenti abusi dei singoli nel *right of free speech*, i quali possono essere, comunque, repressi dalla stessa Assemblea, in sede di giurisdizione disciplinare, tramite l'ampia fattispecie del *contempt of Parliament*⁴⁰.

Un altro importante capitolo del *Report* di cui ci si occupa è, inoltre, dedicato all'esame di un'altrettanto spinosa questione, ovvero alla ricordata disciplina in materia di *bribery* dei membri del Parlamento.

Come s'è già detto, ai parlamentari non si applica la disciplina normativa – valevole per la generalità dei cittadini – in materia di repressione del reato di corruzione, essendo rimesso alle Camere stesse (anche in questo caso in sede di *contempt of Parliament*) di perseguire e punire i deputati corrotti: non è il caso di insistere ulteriormente sulle evidenti disparità di trattamento cui conduce l'applicazione di tale giurisdizione “domestica”, per tale rilevante fattispecie penale, ai soli membri delle Camere.

Il *Joint Committee* – recependo diffuse ed ormai classiche istanze (si pensi agli esiti del *Salmon Report* 1975 e del successivo *Nolan Report* 1995) – ha, perciò, condivisibilmente proposto l'adozione d'una nuova disciplina legislativa in materia di *bribery* la quale consenta – nonostante la “barriera” dell'art. 9, considerato in tali casi non applicabile – ai Tribunali ordinari di perseguire penalmente i parlamentari ritenuti responsabili di corruzione, potendo financo, all'uopo, utilizzare *evidences* derivanti da *proceedings in Parliament*⁴¹.

Infine, il *Report* in questione s'è pure occupato di verificare – tenendo ben presente «*the scope of subject under review*» e l'assunto in base al quale «*each particular immunity currently existing is necessary today, in its present form, for the effective functioning of Parliament*» (*Report* 1999, par. 4) – l'effettiva necessità di mantenere ancora in vigore la

³⁹ J. JOWELL, D. OLIVER, *The Changing Constitution*, Oxford, Oxford University Press, 4th ed., 2000, 274 ss.; P. LEOPOLD, *Report of the Joint Committee on Parliamentary Privilege*, cit., 611.

⁴⁰ G. HOGAN, *Constitutional and Administrative Law*, cit., 50.

⁴¹ J. JOWELL, D. OLIVER, *The Changing Constitution*, cit., 274. Per gli sviluppi successivi, vd. D. OLIVER, *The Powers and Privileges of Parliament*, cit., 140, il quale riferisce della presentazione alla *House of Commons*, nel marzo 2003, di uno specifico disegno di legge in materia, significativamente denominato *Corruption Bill*

giurisdizione penale-disciplinare delle Camere nei confronti dei membri e degli esterni. Ciò soprattutto allo scopo d'evitare “*the danger that the ways in which the jurisdiction has been exercised might fall foul of the European Convention on Human Rights*”⁴².

Donde, in primo luogo, il *Joint Committee* ha elencato una serie (non tassativa) di fattispecie che possono dar luogo a *contempt of Parliament*, e, poi, s'è preoccupato di fornirne una (sufficientemente chiara) definizione, nei termini seguenti: «*any conduct (including words) which improperly interferes, or is intended or likely to interfere, with the performance by either House of its functions, or the performance by a member or officer of the House of his duties as a member or officer*» (*Report 1999*, par. 264). Tra le varie *recommendations* suggerite dal *Joint Committee*, la più rilevante, comunque, è certamente quella relativa al trasferimento alla *High Court* della giurisdizione sui casi di *contempt* commessi dagli estranei alle Camere (per evitare, come detto, possibili violazioni della CEDU), rimanendo alle Assemblee la competenza a giudicare nei soli confronti dei parlamentari: anche in questo caso, dunque, il *Report 1999* sembra avere operato nel senso di un bilanciamento più adeguato dei valori costituzionali e delle istanze di tutela dei diritti fondamentali del singolo⁴³.

Tra le evoluzioni recenti, infine, deve rammentarsi la tormentata vicenda di cui al caso *Hamilton v. Al Fayed* (1999), originatosi, com'è noto, dalla controversa e spinosa “*cash for question*”, emersa in tutta la sua concretezza portata nel gennaio 1997⁴⁴.

In estrema sintesi, la controversia – involgente “*issues of great constitutional importance concerning the relationship between the courts and Parliament*”, secondo l'espressione di Lord Woolf M.R. – tornava nuovamente ad impingere in materia di sindacato giudiziale su questioni comunque connesse a «*proceedings in Parliament*», dopo che un *ex* parlamentare (Neil Hamilton), aveva promosso un giudizio penale per diffamazione nei confronti del noto miliardario Mohammed Al Fayed per le dichiarazioni televisive di quest'ultimo che accusavano il deputato di corruzione per l'esercizio delle funzioni inerenti il sindacato ispettivo nei confronti dell'Esecutivo (ovvero, ed appunto, “*cash for question*”).

La *Court of Appeal* (presieduta da Lord Woolf M.R.), chiamata a dirimere la controversia, ha confermato i *dicta* emergenti da *Pepper* e da *Prebble*, statuendo che l'istituzione del *Parliamentary Commissioner for Standards* (PCS) e le inchieste (ed i successivi *reports*) del *Committee on Standards and Privilege* (sì come le specifiche

2003, attualmente giacente in Commissione (ma, in ogni caso, non al centro delle priorità riformiste dell'attuale maggioranza parlamentare).

⁴² Ancora J. JOWELL, D. OLIVER, *The Changing Constitution*, cit., 274.

⁴³ F.N. FORMAN, *Constitutional Change in the United Kingdom*, cit., 90.

risoluzioni delle due Camere ad esse dedicate), dovevano necessariamente essere considerate quali procedimenti parlamentari insindacabili *ex art. 9 Bill of Rights*, di modo che ne risultava riaffermato il principio per il quale “*the courts will not challenge or assault, by any order of their own, an assertion of authority issued by Parliament pursuant to Parliament’s own procedures*”: tale principio, infatti, “*flows from the court’s recognition of Parliament’s constitutional status as sovereign legislator. Once the court has identified the subject-matter of a dispute as falling within such process, the court will not proceed*” (*Hamilton v. Al Fayed*, 1999, 317-320).

Resta, infine, da valutare la concreta portata del *Freedom of Information Act 2000* (entrato in vigore, come detto, soltanto l’1 gennaio 2005), il quale – alla *Section 34* – si occupa di disporre un’eccezione al diritto di accesso generalizzato a tutti quegli atti e documenti che possono comportare «*an infringement of the privileges of either House of Parliament*»: si tratterà di verificare, in ogni caso, quale sarà l’evoluzione dell’interpretazione di detta norma alla prova di concrete controversie giudiziarie. È, infatti, ancora troppo presto per prevederne gli sviluppi futuri⁴⁵.

8. – L’analisi, necessariamente schematica, dell’esperienza britannica in materia di immunità e prerogative parlamentari, ha confermato, in primo luogo, l’originalità, nell’ottica comparata, dello straordinario percorso evolutivo che ha condotto all’affermazione ed al successivo consolidamento di tali istituti di garanzia dei diritti e del ruolo costituzionale del Parlamento, che le Camere hanno dovuto difendere, combattendo aspramente, prima nei confronti della Corona e, poi, confrontandosi con le “interferenze funzionali” provenienti dagli altri organi (ed, in primo luogo, da quelli giudiziari).

Tale percorso evolutivo, graduale ma inarrestabile, ha trovato, infine, definitivo consolidamento in un equilibrato assetto dei poteri e delle relative sfere di competenza degli organi costituzionali, che ha originato – costituendone l’idealtipo – quello che può essere definito il “modello anglosassone”⁴⁶ delle immunità parlamentari.

⁴⁴ Per un quadro complessivo della vicenda, A.W. BRADLEY, *Mr. Al Fayed, Mr. Hamilton and the law of parliamentary privilege*, cit., 558; A.W. BRADLEY, *The courts in conflict with Parliament?*, cit., 386.

⁴⁵ Ad avviso di R. KELLY, O. GAY, I. WHITE, *The Constitution: Into the Sidings*, cit., 219, ad es., “*some discussions took place as to whether Parliamentary Questions should be classified as freedom of information request, as any demand in writing for information from a public body is a request without any need for the applicant to flag it as such. However, the operation of parliamentary privilege would prevent the Information Commissioner from offering an independent avenue of appeal should the responsible department refuse to give the requested information. Similar restrictions apply when a select committee asks for information*”.

⁴⁶ M. VOLPI, *Responsabilità e immunità degli organi titolari di poteri politici. Un’analisi comparata*, cit., 52.

I cui tratti caratteristici, in estrema sintesi, possono essere, dunque, ravvisati in: a) assoluta insindacabilità per le opinioni espresse ed i voti dati nell'ambito di «*proceedings in Parliament*» (e solo nell'ambito di essi), che comporta una immunità sostanziale e permanente a favore dei parlamentari a garanzia del libero esercizio delle funzioni tipiche della carica (e che non può mai estendersi – diversamente da altre esperienze costituzionali – alle attività *extra moenia* dei membri del Parlamento); b) assenza – a differenza del modello europeo continentale – dell'immunità penale (o inviolabilità, secondo altre definizioni), in quanto i parlamentari anglosassoni sono soggetti alla giurisdizione penale di diritto comune alla stessa stregua della generalità dei cittadini, residuando soltanto una immunità dagli arresti civili, ovvero quale provvedimento sanzionatorio adottato dal solo giudice civile (e che, come s'è visto, ha attualmente una scarsissima rilevanza pratica); c) sussistenza d'una giurisdizione penale-disciplinare delle Camere (cui sono soggetti non solo i parlamentari, ma anche i *non-members*) per le ipotesi di *breach of privilege* e di *contempt of Parliament*, nella quale ultima è ricompresa – anche qui con tratti di assoluta originalità rispetto al modello continentale – la fattispecie penale della corruzione (*bribery*) dei parlamentari, che (singolarmente) per tale reato non sono soggetti alla giurisdizione penale ordinaria (anche se, come s'è detto, sul punto, il *Joint Committee on Parliamentary Privilege* ha, condivisibilmente, raccomandato l'adozione d'una nuova disciplina legislativa che renda i parlamentari soggetti alla giurisdizione di diritto comune anche per le fattispecie di *bribery*).

Ne risulta un modello nel quale appare tendenzialmente adeguato il bilanciamento tra valori costituzionali configgenti (esigenza di garanzia dell'indipendenza della funzione parlamentare *vs.* eguaglianza dei cittadini di fronte alla legge), e nel quale – pur con le fisiologiche “tensioni” talvolta (anche di recente) verificatesi – si palesa sostanzialmente equilibrato (in quanto consolidatosi nel corso di un lungo lasso di tempo) il rapporto tra i poteri (Corti e Parlamento) coinvolti, che, al contrario, in altre esperienze europee, sono soggetti a ben altri livelli di conflitto (e di scontro), oltre che a repentini mutamenti (nel predetto equilibrio), molto spesso difficilmente giustificabili dal punto di vista della teorica dello Stato di diritto costituzionale-democratico, se si concorda – com'è doveroso fare – con la considerazione in virtù della quale «*the protection afforded by privilege should be no more than Parliament needs to carry out its functions effectively and safeguards its constitutional position*» (*Report 1999*, par. 32), al fine d'evitare che le prerogative e le immunità parlamentari si trasformino in inammissibili privilegi personali.

Tradizione ed innovazione sembrano, dunque, convivere armonicamente nell'attuale assetto costituzionale britannico in materia d'immunità e prerogative parlamentari.

* Questo scritto sviluppa un contributo in corso di pubblicazione in AA.VV. (a cura di A. TORRE e L. VOLPE), *La Costituzione Britannica/The British Constitution*, Atti del Convegno internazionale di Bari, 29/30 maggio 2003, Torino, Giappichelli, 2005.