

# PARLAMENTO EUROPEO

1999



2004

---

*Documento di seduta*

FINALE  
**A5-0248/2003**

20 giugno 2003

## **RELAZIONE**

sulla domanda di difesa dell'immunità parlamentare e dei privilegi dell'on.  
Francesco Musotto  
(2002/2201(INI))

Commissione giuridica e per il mercato interno

Relatore: François Zimeray



## INDICE

	<b>Pagina</b>
PAGINA REGOLAMENTARE.....	4
PROPOSTA DI DECISIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO .....	5
MOTIVAZIONE.....	7

## PAGINA REGOLAMENTARE

Nella seduta del 2 settembre 2002 il Presidente del Parlamento ha comunicato di aver ricevuto in data 29 agosto 2002 una lettera dell'on. Francesco Musotto in cui si chiede al Parlamento di intervenire in difesa della sua immunità parlamentare.

A norma dell'articolo 6, paragrafo 1, del regolamento, il Presidente ha trasmesso tale domanda alla commissione giuridica e per il mercato interno.

Nella riunione del 10 settembre 2002 la commissione ha nominato relatore François Zimeray.

Nella riunione dell'8 ottobre 2002 ha ascoltato l'on. Francesco Musotto, a norma dell'articolo 6, paragrafo 3 del regolamento e ha proceduto, nelle sue riunioni del 27 novembre 2002 e 25 marzo 2003 a uno scambio di opinioni sui motivi a favore o contro la difesa dell'immunità.

Nella riunione del 17 giugno 2003 la commissione ha approvato la proposta di decisione all'unanimità.

Erano presenti al momento della votazione gli onn.: Willi Rothley, presidente f.f.; Ioannis Koukiadis e Bill Miller, vicepresidenti; François Zimeray, relatore; Ulla Maija Aaltonen, Paolo Bartolozzi, Francesco Fiori (in sostituzione dell'on. Janelly Fourtou, a norma dell'articolo 153, paragrafo 2, del regolamento), Fiorella Ghilardotti, Malcolm Harbour, Kurt Lechner, Neil McCormick, Manuel Medina Ortega e Stefano Zappalà.

La relazione è stata depositata il 20 giugno 2003.

## PROPOSTA DI DECISIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO

### sulla domanda di difesa dell'immunità parlamentare e dei privilegi dell'on. Francesco Musotto (2002/2201(IMM))

*Il Parlamento europeo,*

- incaricato di una domanda di difesa dell'immunità dell'on. Francesco Musotto, trasmessa da quest'ultimo in data 29 agosto 2002 a seguito di una procedura penale intentata presso un'autorità giudiziaria italiana, e comunicata in seduta plenaria il 2 settembre 2002,
  - visto l'articolo 10 del Protocollo dell'8 aprile 1965 sui privilegi e sulle immunità delle Comunità europee, nonché l'articolo 4, paragrafo 2, dell'atto del 20 settembre 1976, relativo all'elezione dei rappresentanti del Parlamento europeo a suffragio universale diretto,
  - viste le sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee del 12 maggio 1964 e del 10 luglio 1986<sup>1</sup>,
  - visti gli articoli 6 e 6 bis del suo regolamento,
  - vista la relazione della commissione giuridica e per il mercato interno (A5-0248/2003),
- A. considerando che l'on. Francesco Musotto è membro del Parlamento europeo eletto in occasione della quinta elezione diretta del 10-13 giugno 1999 e che il suo mandato è stato verificato dal Parlamento europeo il 13 dicembre 1999<sup>2</sup>,
- B. considerando che il Parlamento europeo si riunisce durante un periodo quinquennale di sessioni continue<sup>3</sup>,
- C. considerando che l'attuale sessione del Parlamento europeo terminerà l'8 marzo 2004 e la sessione successiva inizierà il 9 marzo 2004<sup>4</sup> e che il Parlamento europeo attuale cesserà le sue funzioni il 19 luglio 2004,
- D. considerando che i membri del Parlamento europeo non possono essere ricercati, detenuti o perseguiti a motivo delle opinioni o dei voti espressi nell'esercizio delle loro funzioni<sup>5</sup>,
- E. considerando che per la durata delle sessioni del Parlamento europeo i membri di esso beneficiano sul territorio nazionale delle immunità riconosciute ai membri del Parlamento del loro paese e che l'immunità non può essere invocata nel caso di flagrante delitto e non può inoltre pregiudicare il diritto del Parlamento europeo di togliere

---

<sup>1</sup> Cfr. Raccolta della giurisprudenza della Corte 1964, pag. 397, causa 101/63 (Wagner/Fohrmann e Krier) e Raccolta 1986, pag. 2403, causa 149/85 (Wybot/Faure).

<sup>2</sup> Decisione del Parlamento europeo sulla verifica dei poteri a seguito della quinta elezione diretta del Parlamento europeo, processo verbale della seduta plenaria del 13 dicembre 1999.

<sup>3</sup> Articoli 3 e 10 dell'Atto relativo all'elezione dei rappresentanti al Parlamento europeo a suffragio universale diretto del 20 settembre 1976 e sentenza della Corte del 10 luglio 1986, Roger Wybot contro Edgar Faure e altri, causa 149/85, Raccolta della giurisprudenza 1986, pag. 2391.

<sup>4</sup> Articolo 196 del Trattato CE.

<sup>5</sup> Articolo 9 del Protocollo sui privilegi e sulle immunità dell'8 aprile 1965.

l'immunità ad uno dei suoi membri<sup>1</sup>,

- F. considerando che, tenuto conto della sua finalità, gli articoli 9 e 10 del Protocollo sui privilegi e immunità dell'8 aprile 1965 devono essere interpretati in modo che tali disposizioni abbiano effetto a partire dal momento in cui i risultati delle elezioni al Parlamento europeo sono resi pubblici,
1. decide di difendere l'immunità dell'on. Francesco Musotto,
  2. incarica il suo Presidente di comunicare tempestivamente la presente decisione e la relazione della sua commissione alla Procura generale del Tribunale di Caltanissetta nel quadro della procedura penale n. 1020/99 R.G.N.R.

---

<sup>1</sup> Articolo 10 del Protocollo sui privilegi e sulle immunità dell'8 aprile 1965.

## MOTIVAZIONE

### I. Riepilogo dei fatti

1. Il Presidente del Parlamento ha annunciato, nel corso della seduta del 2 settembre 2002, di aver ricevuto il 29 agosto 2002 una lettera dell'on. Francesco Musotto con cui chiedeva al Parlamento di intervenire in difesa della sua immunità parlamentare.

A norma dell'articolo 6, paragrafo 3 del regolamento, il Presidente ha deferito tale richiesta alla commissione giuridica e per il mercato interno.

1. Secondo le informazioni fornite dall'on. Musotto nella sua lettera del 29 agosto 2002 indirizzata al Presidente del PE, le circostanze che formerebbero oggetto di un'eventuale difesa dell'immunità parlamentare sarebbero le seguenti.
2. Dopo essere stato eletto deputato europeo sulla lista del partito politico Forza Italia, l'on. Musotto è stato intervistato dal giornalista Paolo Ligurio nel corso di una trasmissione televisiva mandata in onda da Italia Uno il 16 giugno 1999.
3. Il 26 luglio 1999, il Dott. Alfonso Sabella ha sporto querela per il pubblico ministero contro l'on. Musotto chiedendo che le competenti autorità giudiziarie procedessero nei confronti dell'on. Musotto per il reato di diffamazione a mezzo stampa in seguito alle dichiarazioni da lui fatte nel corso della trasmissione televisiva andata in onda il 16 giugno 1999.

### II. Procedura

1. Le disposizioni del regolamento applicabili sono gli articoli 6 e 6 bis, in particolare i paragrafi 1 e 3 dell'articolo 6:

*"1. Nell'esercizio dei suoi poteri in materia di privilegi e immunità il Parlamento cerca principalmente di mantenere la propria integrità di assemblea legislativa democratica e di garantire l'indipendenza dei suoi membri nell'esercizio delle loro funzioni.*

*3. Ogni richiesta diretta al Presidente da un deputato o da un ex deputato in difesa dei privilegi e delle immunità è comunicata al Parlamento riunito in seduta plenaria e deferita alla commissione competente."*

2. Avendo il Presidente ritenuto che l'on. Musotto aveva avviato la procedura di difesa della sua immunità, come previsto agli articoli precitati, ne ha dato comunicazione in seduta plenaria.
3. Risultano quindi sussistere gli elementi formali di un deferimento alla commissione giuridica e per il mercato interno conformemente alle disposizioni del regolamento .

### III. Disposizioni applicabili

Alla luce delle disposizioni applicabili che sono il Protocollo sui privilegi e le immunità delle Comunità europee dell'8 aprile 1965 (nel prosieguo PPI) e l'Atto relativo all'elezione dei rappresentanti al Parlamento europeo a suffragio universale diretto del 1976 (nel prosieguo

Atto del 1976)<sup>1</sup>, va esaminata la questione se il deputato interessato gode dell'immunità parlamentare.

1. L'articolo 9 del PPI dell'8 aprile 1965 recita:

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

2. L'articolo 10 del PPI recita:

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

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

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

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

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

3. L'articolo 3 dell'Atto del 1976 recita:

*"1. I rappresentanti sono eletti per un periodo di cinque anni.*

*2. Tale periodo quinquennale inizia con l'apertura della prima sessione tenuta dopo ciascuna elezione.*

*(...)*

*3. Il mandato di ogni rappresentante inizia e scade contemporaneamente al periodo di cui al paragrafo 2."*

4. L'articolo 4, paragrafo 2 dell'Atto del 1976 recita:

*"I rappresentanti beneficiano dei privilegi e delle immunità applicabili ai membri del Parlamento europeo in virtù del protocollo sui privilegi e sulle immunità delle Comunità europee allegato al trattato che istituisce un Consiglio unico e una Commissione unica delle Comunità europee."*

5. L'articolo 3, paragrafo 1 del regolamento del Parlamento recita:

*"I deputati beneficiano dei privilegi e delle immunità previsti dal Protocollo sui privilegi e sulle immunità delle Comunità europee allegato al trattato dell'8 aprile 1965 che istituisce un Consiglio unico e una Commissione unica delle Comunità europee."*

6. L'articolo 8 del medesimo regolamento recita:

---

<sup>1</sup> I protocolli allegati ai trattati originari fanno parte del diritto comunitario primario e hanno quindi lo stesso valore giuridico dei trattati. Da una causa riguardante un problema di "précompte immobilier" per i funzionari delle Comunità risulta che una violazione delle disposizioni del Protocollo sui privilegi e le immunità costituisce violazione degli obblighi derivanti dai trattati (sentenza del 24 febbraio 1988, *Commissione contro Belgio*, causa 260/86, Rac. 966). L'Atto del 20 settembre 1976 relativo all'elezione dei rappresentanti al Parlamento europeo a suffragio universale diretto è stato adottato con decisione del Consiglio 76/787/CECA, CEE, Euratom.



"1. L'inizio e il termine del mandato sono determinati a norma dell'Atto del 20 settembre 1976. Il mandato cessa inoltre per morte o per dimissioni".

2. I deputati restano in carica fino all'apertura della prima seduta del Parlamento successiva alle elezioni."

7. L'articolo 10, paragrafo 1 del medesimo regolamento recita:

"La legislatura corrisponde alla durata del mandato dei deputati prevista nell'Atto del 20 settembre 1976."

8. Conformemente al PPI i membri del Parlamento sono protetti contro qualsiasi azione intentata nei loro confronti a motivo delle opinioni o dei voti espressi nell'esercizio delle loro funzioni (articolo 9) e godono dell'immunità per la durata delle sessioni del Parlamento ai sensi di quanto stabilito dall'articolo 10. Il PPI non definisce invece l'estensione nel tempo della tutela prevista dalle disposizioni succitate.

9. È necessario determinare se risultano sussistere le condizioni di applicazione temporale delle disposizioni in materia di immunità.

10. Le immunità presuppongono l'esercizio di un mandato. Quest'ultimo è attribuito, a norma delle disposizioni elettorali, a partire dal momento in cui sussistono le condizioni di eleggibilità. Dopo l'investitura il deputato beneficia di un insieme di prerogative che sono complementari ai suoi poteri e tra cui figurano le immunità parlamentari. Tale prerogative, garantite dall'indipendenza e dalla dignità del Parlamento e dei suoi membri rispetto agli altri poteri, hanno carattere eccezionale e la loro durata corrisponde, in linea di massima, alla durata del mandato.

11. L'esenzione da responsabilità dei membri del Parlamento europeo per le opinioni e i voti espressi nell'esercizio delle loro funzioni (articolo 9 PPI) li tutela per tutta la durata del loro mandato.

L'inviolabilità (articolo 10 PPI) dispiega i suoi effetti "per la durata delle sessioni del Parlamento europeo".

12. Il concetto di durata delle sessioni è stato interpretato dalla Corte di giustizia in due sentenze emesse nel 1964<sup>1</sup> e 1986<sup>2</sup>. Nella sentenza *Wybot*, la Corte osserva che tale concetto deve essere valutato alla luce del diritto comunitario e che un riferimento a una legislazione nazionale per interpretare la nozione di sessione parlamentare sarebbe incompatibile con il testo del Protocollo e con l'oggetto del suo articolo 10<sup>3</sup>. In mancanza di qualsiasi disposizione dei trattati relativa alla durata delle sessioni del Parlamento, tale questione rientra nell'ambito del potere di organizzazione interna riconosciuto al Parlamento europeo.

13. Secondo una *prima* interpretazione l'irresponsabilità di cui all'articolo 9 del PPI produrrebbe i suoi effetti a partire dalla riunione costitutiva del Parlamento europeo. Tale interpretazione si basa su elementi sistematici, cioè l'articolo 9 del PPI in combinato disposto con l'articolo 3 dell'Atto del 1976, ed è compatibile con il disposto dell'articolo 8, paragrafo 1 e dell'articolo 10 del regolamento del Parlamento: il mandato dei deputati comincia con l'apertura della prima sessione che si tiene dopo ciascuna elezione.

---

<sup>1</sup> Sentenza del 12 maggio 1964, *Wagner c. Fohrmann et Krier*, causa 101/63, raccolta 1964, pag. 383.

<sup>2</sup> Sentenza del 10 luglio 1986, *Wybot c. Faure*, causa 149/85, raccolta 1986, pag. 2391.

<sup>3</sup> Sentenza *Wybot*, già citata, cons. 12.

L'elemento teleologico di interpretazione consentirebbe altresì di basare la stessa: gli articoli 9 e 10 del PPI mirano ad assicurare la tutela del Parlamento europeo in quanto istituzione comunitaria e non la protezione dei suoi membri presi individualmente, per cui essa comincia i propri lavori solo dopo la riunione costitutiva.

14. Una *seconda* interpretazione affermerebbe che l'articolo 9 del PPI produrrebbe i suoi effetti sin dalla proclamazione del risultato delle elezioni e fino al termine del mandato del deputato. L'elemento grammaticale consente di scartarla alla luce dell'articolo 9 del PPI in combinato disposto con l'articolo 3 dell'Atto del 1976. Nell'esercizio del suo potere di organizzazione interna il Parlamento ha adottato un regolamento che fa sistematico rinvio alle disposizioni dell'Atto del 1976 per quanto riguarda l'inizio dell'attività parlamentare (articolo 8, paragrafo 1 del regolamento del Parlamento).
15. Una *terza* interpretazione, che si baserebbe sull'articolo 3, paragrafi 2 e 3 dell'Atto del 1976 in combinato disposto con l'articolo 8, paragrafo 1 del regolamento del Parlamento, considera che l'immunità parlamentare comincerebbe a produrre i suoi effetti, quanto ai rappresentanti eletti che non sono stati deputati europei nel corso della legislatura precedente, non alla data di proclamazione dei risultati dell'elezione, bensì alla data di apertura della prima tornata dopo l'elezione<sup>1</sup>. Tale interpretazione crea due regimi distinti a seconda della circostanza se si è stati eletti deputati nel corso della legislatura precedente.
16. Alla luce delle considerazioni che precedono, sembrerebbe che l'articolo 9 del PPI non sarebbe applicabile nel caso di specie.
17. Una *quarta* alternativa consisterebbe nell'eventuale applicazione dell'articolo 10 del PPI, dopo aver concluso che le condizioni di cui all'articolo 9 del PPI non sono applicabili nel caso di specie.

Si richiama l'attenzione sul fatto che la lettera a) dell'articolo 10 del PPI rinvia al diritto nazionale degli Stati membri disponendo che i membri del Parlamento europeo beneficerebbero delle immunità riconosciute ai membri del parlamento del loro paese.

Conformemente a questa quarta ipotesi, sarebbe quindi necessario analizzare il regime dell'immunità nazionale applicabile in Italia. L'articolo 68, primo comma della Costituzione italiana prevede l'irresponsabilità (*insindacabilità*) dei parlamentari che non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni. L'irresponsabilità prende effetto con la proclamazione dei parlamentari<sup>2</sup> e cessa solo quando si riuniscono le nuove Camere. L'inviolabilità è stabilita dall'articolo 68, secondo e terzo comma della Costituzione.

Ciononostante, tali ipotesi si applica solamente se è soddisfatta la condizione "per la durata delle sessioni del Parlamento europeo". Secondo la summenzionata sentenza *Wybot*, trattandosi di un concetto comunitario, qualsiasi riferimento a una legislazione nazionale per interpretare la nozione di sessione parlamentare sarebbe incompatibile con il testo del PPI e con l'oggetto dell'articolo 10 del PPI.

Sembrerebbe quindi che un'interpretazione del disposto dell'articolo 10, lettera a) del PPI che facesse astrazione dalla condizione di applicazione nel tempo sarebbe vietata dalla

---

<sup>1</sup> Manuel Cavero Gómez, "La inmunidad de los diputados en el Parlamento europeo" in *Revista de las Cortes Generales*, Separata, 20 Secondo quadrimestre 1990, pagg. 16 e 17, citato dal Parlamento europeo, Documento di lavoro "L'immunità parlamentaire dans les Etats membres de l'Union européenne", 1999, pag. 178.

<sup>2</sup> Articolo 1 del regolamento della Camera dei deputati e del regolamento del Senato.

sentenza *Wybot*. Di conseguenza, la portata del riferimento alla legislazione nazionale in materia di immunità non comprende la definizione dell'inizio delle sessioni del Parlamento europeo.

Inoltre, l'obiettivo perseguito da tale disposizione, ovvero l'indipendenza dei deputati, può essere pienamente garantito solo se viene applicato in modo identico e uniforme a tutti i deputati. Se la legislazione italiana prevede che il mandato inizi con la proclamazione dei risultati, altre legislazioni degli Stati membri prevedono che l'inizio del mandato coincida con la prima riunione del Parlamento. Di conseguenza, un'interpretazione della disposizione che prenda unicamente in considerazione lo scopo di tutela dell'indipendenza dei deputati affermerebbe che il Parlamento sarebbe in tornata sin dalla proclamazione dei risultati dell'elezione. Tale interpretazione estensiva va al di là del disposto dell'articolo 10, lettera a) del PPI e non sembra compatibile con l'Atto del 1976 (articolo 3).

È quindi necessario interpretare la nozione di "durata delle sessioni". Un'interpretazione dell'articolo 10 del PPI in combinato disposto con l'articolo 3 dell'atto del 1976 concluderebbe che le tornate inizino a partire dalla prima riunione del Parlamento europeo. Tale interpretazione è fedele all'elemento grammaticale, sistematico e teleologico di interpretazione. Il regolamento del Parlamento segue tale interpretazione (articoli 8 e 10 del regolamento), considerato il riferimento alle disposizioni dell'Atto del 1976.

Per tali motivi, il relatore:

constata che il rigoroso rispetto del testo conduce a privilegiare quest'ultima alternativa che deve essere applicata nel caso di specie;

di conseguenza propone la revoca dell'immunità dell'onorevole Musotto che non può quindi beneficiare della protezione accordata ai membri del Parlamento europeo dall'articolo 10 del PPI;

constata tuttavia che se il risultato così ottenuto è testualmente puro, è comunque sorprendente dal punto di vista giuridico in quanto contrario allo spirito del testo. Infatti, la tutela così accordata sembra parcellare in quanto i deputati non sono in genere considerati come tali a partire dall'apertura della prima sessione bensì la sera dell'elezione. Di conseguenza, i deputati possono essere attaccati in quanto tali subito dopo i risultati e non beneficiano di alcuna protezione in tale momento;

propone alla Convenzione e alla prossima conferenza intergovernativa di correggere tale anomalia mediante una modifica del testo dell'articolo 3 dell'Atto del 1976. Una siffatta revisione consentirebbe di garantire una protezione ottimale dei deputati per assicurare loro una reale libertà di espressione e colmare la lacuna giuridica esistente facendo coincidere l'esercizio del mandato e la proclamazione del risultato delle elezioni al Parlamento europeo.

L'immunità parlamentare dovrebbe produrre i suoi effetti a partire dalla proclamazione dei risultati delle elezioni e comprendere tutte le manifestazioni dell'esercizio del mandato, ivi compreso il periodo successivo all'ultima sessione del Parlamento europeo.

## **IV Conclusion**

Sulla base delle considerazioni di cui sopra e a norma dell'articolo 6 bis, paragrafo 2 del regolamento, e previo esame dei motivi a favore e contro la difesa dell'immunità, la commissione giuridica e per il mercato interno raccomanda al Parlamento europeo di difendere l'immunità parlamentare dell'on. Francesco Musotto.