

## CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE

NILO JÄÄSKINEN

presentate il 9 giugno 2011<sup>1</sup>**I — Introduzione**

1. Con la sua questione pregiudiziale il giudice del rinvio interroga la Corte in merito alle condizioni sostanziali di applicazione dell'immunità conferita dal diritto dell'Unione ai membri del Parlamento europeo per le opinioni espresse nell'esercizio delle loro funzioni.

2. La Corte ha già avuto occasione di pronunciarsi sulle modalità procedurali relative all'applicazione dell'immunità parlamentare concessa ai membri del Parlamento<sup>2</sup>, ma nell'ambito della presente controversia essa è invitata a definire i limiti sostanziali dell'immunità alla luce dell'art. 8 (ex art. 9) del Protocollo n. 7 sui privilegi e sulle immunità dell'Unione europea<sup>3</sup>.

3. Al pari degli ordinamenti costituzionali di numerosi Stati membri che hanno seguito l'esempio del modello elaborato in Francia a seguito della rivoluzione del 1789, il Protocollo offre due tipi principali di tutela ai membri del Parlamento<sup>4</sup>: da un lato, la tutela della libertà di parola nell'ambito dell'esercizio delle funzioni di un deputato, vale a dire l'immunità sostanziale, denominata anche «insindacabilità parlamentare»<sup>5</sup>, e, dall'altro, l'immunità processuale detta anche «improcedibilità»<sup>6</sup>, garantita ai membri del Parlamento contro i procedimenti giudiziari per la durata del loro mandato. Inoltre, il Protocollo assicura ai deputati la libertà di assistere e di partecipare alle attività del Parlamento per la durata delle

1 — Lingua originale: il francese.

2 — Sentenza 21 ottobre 2008, cause riunite C-200/07 e C-201/07, Marra (Racc. pag. I-7929).

3 — GU C 2010, C 83, pag. 266, già Protocollo n. 36 sui privilegi e sulle immunità delle Comunità europee (1965) (GU 2006, C 321 E, pag. 318; in prosieguo: il «Protocollo»). Poiché la domanda è stata proposta il 2 aprile 2010 e la questione pregiudiziale verte sull'interpretazione del Protocollo, nelle presenti conclusioni si utilizzerà la numerazione del Trattato FUE.

4 — V. studio comparato del Parlamento europeo n. PE 168.399, dal titolo «L'immunità parlamentaire dans les États membres de l'Union européenne et au Parlement européen», serie Affari giuridici, documento di lavoro disponibile al seguente indirizzo: <http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies/download.do?language=en&file=4125#search=%20Parliamentary%20Immunity%20in%20the%20Member%20States%20of%20the%20European%20Union%20and%20the%20European%20Parliament>.

5 — Le costituzioni e la dottrina applicabili nei diversi Stati membri fanno ricorso ad una terminologia diversa per indicare i due aspetti dell'immunità. Infatti, il primo aspetto è designato mediante i termini «Verantwortungsfreiheit» in Germania, «inviolabilidad» in Spagna, «irresponsabilité» in Francia, «insindacabilità» in Italia, «berufliche Immunität» in Austria e «non-liability, non-accountability, privilege of freedom of speech» nel Regno Unito.

6 — Il secondo aspetto è indicato con i termini «inviolabilité» in Belgio e in Francia, «Immunität», «Unverletzlichkeit» o «Unverfolgbarkeit» in Germania, «inmunicidad» in Spagna, «inviolabilità» e «improcedibilità» in Italia, «außerberufliche Immunität» in Austria, «inviolabilidad» in Portogallo e «freedom from arrest» nel Regno Unito.

sue sessioni<sup>7</sup>. Nella specie, la Corte è invitata a definire la portata della prima forma di immunità, vale a dire l'immunità sostanziale.

2. Il Protocollo n. 7 sui privilegi e sulle immunità dell'Unione europea

5. L'art. 8 del Protocollo prevede 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».

## II — Contesto normativo

### A — *Il diritto dell'Unione*

#### 1. La Carta dei diritti fondamentali

4. Ai sensi dell'art. 11 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea<sup>8</sup>, ogni persona ha diritto alla libertà di espressione, che comprende la libertà di opinione e la libertà di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza che vi possa essere ingerenza da parte delle autorità pubbliche e senza limiti di frontiera.

6. L'art. 9 (ex art. 10), primo comma, lett. a) e b), di tale Protocollo dispone che, per la durata delle sessioni del Parlamento, i membri di esso beneficiano, sul territorio nazionale, delle immunità riconosciute ai membri del Parlamento del loro paese e, sul territorio di ogni altro Stato membro, dell'esenzione da ogni provvedimento di detenzione e da ogni procedimento giudiziario. L'ultimo comma di tale articolo prevede altresì che il Parlamento possa decidere di togliere l'immunità ad uno dei suoi membri.

#### 3. Il regolamento interno del Parlamento europeo<sup>9</sup>

7. L'art. 6, n. 1, del regolamento interno del Parlamento europeo (in prosieguo: il «regolamento interno del Parlamento»), intitolato «Revoca dell'immunità», prevede che,

7 — Tale libertà è prevista all'art. 7 del Protocollo, che non è pertinente nel caso di specie.

8 — GU 2010, C 83, pag. 389; in prosieguo: la «Carta dei diritti fondamentali».

9 — Regolamento interno del Parlamento europeo, adottato ai sensi dell'art. 199 CE, divenuto art. 232 TFUE (GU 2005, L 44), come modificato. L'ultima versione è disponibile sul sito Internet del Parlamento europeo.

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. Il n. 3 del medesimo articolo precisa che 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.

8. L'art. 9 del regolamento interno del Parlamento, intitolato «Interessi finanziari dei deputati, norme di comportamento e accesso al Parlamento», così recita:

«(...)

2. Il comportamento dei deputati è improntato al rispetto reciproco, poggia sui valori e i principi definiti nei testi fondamentali dell'Unione europea, salvaguarda la dignità del Parlamento e non deve compromettere il regolare svolgimento dei lavori parlamentari né la quiete in tutti gli edifici del Parlamento. (...)

3. L'applicazione del presente articolo non ostacola in nessun modo la vivacità delle discussioni parlamentari né la libertà di parola dei deputati.

Essa si fonda sul pieno rispetto delle prerogative dei deputati quali definite nel diritto primario e nello statuto loro applicabile.

Essa si basa altresì sul principio di trasparenza e garantisce che ogni disposizione in materia sia portata a conoscenza dei deputati, che vengono informati individualmente dei loro diritti e doveri.

(...)).

9. Il capitolo 4 del titolo VI del regolamento interno del Parlamento, costituito dagli artt. 152-154, disciplina le misure da adottarsi in caso di mancato rispetto delle norme di comportamento applicabili ai deputati.

10. L'art. 152 di detto regolamento, relativo alle misure immediate, enuncia le competenze del presidente, il quale può richiamare all'ordine i deputati che turbino il regolare svolgimento della seduta o il cui comportamento non sia compatibile con le pertinenti disposizioni dell'art. 9. L'art. 153 del regolamento interno del Parlamento prevede le sanzioni applicabili ai deputati, tra le quali figurano, in particolare, l'ammonizione e la sospensione temporanea dalla partecipazione alle attività del Parlamento. L'art. 154 di detto regolamento disciplina le modalità di ricorso.

11. L'allegato XVI del regolamento interno del Parlamento, intitolato «Orientamenti generali relativi all'interpretazione delle norme di comportamento applicabili ai deputati», così recita:

«1. È opportuno distinguere i comportamenti di natura visiva, che possono essere tollerati nella misura in cui non siano

ingiuriosi e/o diffamatori, mantengano proporzioni ragionevoli e non generino dei conflitti, da quelli che comportano una turbativa attiva di qualsiasi attività parlamentare.

2. I deputati sono responsabili della violazione all'interno dei locali del Parlamento delle norme di comportamento applicabili ai deputati da parte di persone che essi impiegano o di cui facilitano l'accesso al Parlamento.

Il Presidente o i suoi rappresentanti esercitano il potere disciplinare nei confronti di tali persone o di qualsiasi altra persona esterna al Parlamento che si trovi nei suoi locali».

#### B — *Il diritto nazionale*

12. L'art. 68, primo comma, della Costituzione italiana prevede che i membri del Parlamento nazionale non possano essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni.

#### III — **Fatti e questione pregiudiziale**

13. Il sig. Patriciello, membro italiano del Parlamento, è accusato, nell'ambito di un procedimento penale avviato nei suoi confronti dinanzi al Tribunale di Isernia, di avere falsamente incolpato di un comportamento illegittimo un agente della polizia municipale di Pozzilli, durante una discussione occorsa il 1 agosto 2007 in un parcheggio pubblico ubicato nei pressi di un istituto neurologico.

14. Dalla decisione di rinvio risulta che il sig. Patriciello deve rispondere, a tale riguardo, del reato di calunnia di cui all'art. 368 del codice penale italiano, per avere affermato che l'agente di polizia aveva falsificato gli orari multando vari automobilisti i cui veicoli stazionavano in violazione del codice della strada e, di conseguenza, per aver accusato l'agente stesso del reato di falso materiale in atto pubblico. Il sig. Patriciello avrebbe insistito nel suo comportamento anche alla presenza di carabinieri intervenuti in loco allo scopo di verificare le presunte illegittimità contestate.

15. Con decisione 5 maggio 2009 il Parlamento, deliberando su richiesta del sig. Patriciello ai sensi dell'art. 6, n. 3, del suo regolamento interno, ha deciso, sulla base della relazione della commissione per gli affari giuridici, di difendere l'immunità del richiedente (in prosieguo: la «decisione di difesa

dell'immunità»). Tale decisione è motivata nei seguenti termini:

«In effetti, con le sue affermazioni l'on. Patriciello si è limitato a commentare fatti di dominio pubblico, ovvero i diritti dei cittadini di poter accedere agevolmente agli ospedali e alle cure sanitarie, fatti che hanno un impatto importante sulla vita quotidiana dei suoi elettori. L'on. Aldo Patriciello non ha agito nel proprio interesse e non intendeva insultare il pubblico ufficiale, bensì ha agito nell'interesse generale del suo elettorato nel quadro della sua attività politica. Così facendo svolgeva il proprio dovere di deputato al Parlamento, in quanto esprimeva la propria opinione su una questione di pubblico interesse per i suoi elettori [10]».

16. Nell'ordinanza di rinvio il Tribunale di Isernia rileva che, in forza dell'art. 9, lett. a), del Protocollo, i deputati europei godono, per i fatti commessi sul territorio nazionale, dell'immunità e dei privilegi con gli stessi limiti formali e sostanziali previsti dal diritto nazionale. Ora, la prerogativa dell'insindacabilità di cui all'art. 68 della Costituzione italiana concernerebbe l'attività extraparlamentare solo se strettamente connessa all'espletamento delle funzioni e delle finalità proprie del mandato parlamentare.

17. In tale contesto, detto giudice rileva che, a prescindere da qualsiasi valutazione sulla fondatezza o meno dell'accusa, il fatto per il quale si procede nella causa principale appare disancorato da qualsivoglia espressione di opinioni nell'esercizio delle funzioni di deputato europeo. Come risulta dall'ordinanza di rinvio, secondo il pubblico ministero, l'argomento secondo cui il sig. Patriciello si sarebbe limitato a commentare fatti di dominio pubblico, ovvero i diritti dei cittadini di poter accedere agevolmente agli ospedali e alle cure, senza l'intenzione di insultare il pubblico ufficiale, non sembra fondato. Infatti, il deputato, anche se ciò resta da verificare, avrebbe espressamente accusato di falso materiale in atto pubblico un agente della polizia municipale in presenza delle forze dell'ordine. Orbene, un comportamento siffatto esulerebbe, a prima vista, dall'interesse generale dei suoi elettori e, in quanto tale, non sembra idoneo, neanche in astratto, a rientrare nel regime dell'immunità riconosciuta dal Parlamento nella sua decisione di difesa dell'immunità.

18. Tuttavia, il Tribunale di Isernia osserva che tale decisione di difesa dell'immunità è stata adottata previo richiamo non solo dell'art. 9, lett. a), del Protocollo, ma anche del suo art. 8.

19. In tale contesto, e tenuto conto dell'obbligo di leale cooperazione cui è tenuto in forza dell'art. 4, n. 3, TUE, il Tribunale d'Isernia ha deciso di sospendere il procedimento e di

10 — Relazione A6-0286/2009 sulla richiesta in difesa dei privilegi dell'immunità di Aldo Patriciello [2009/2021(IMM)], disponibile sul sito Internet del Parlamento all'indirizzo <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A6-2009-0286+0+DOC+XML+V0//IT>.

sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

#### V — Sugli aspetti procedurali della questione pregiudiziale

«Se il fatto di reato astrattamente ascritto all'europarlamentare Patriciello Aldo (descritto in accusa e già oggetto di decisione di difesa dell'immunità resa dal Parlamento europeo in data 5 maggio 2009), qualificato come calunnia ex art. 368 c.p., costituisca o meno una opinione espressa nell'esercizio delle funzioni parlamentari ai sensi dell'art.[8] [ <sup>11</sup> ] del Protocollo».

#### A — Sulla ricevibilità delle osservazioni del Parlamento

21. Rilevo anzitutto che la ricevibilità delle osservazioni scritte del Parlamento può sollevare dubbi alla luce del testo dell'art. 23, primo e secondo comma, dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea. Ai sensi di tale disposizione, la domanda di pronuncia pregiudiziale è notificata dalla Corte alle parti in causa, agli Stati membri e alla Commissione, nonché all'istituzione, all'organo o all'organismo dell'Unione che ha adottato l'atto di cui si contesta la validità o l'interpretazione.

#### IV — Procedimento dinanzi alla Corte

20. La domanda di pronuncia pregiudiziale è pervenuta alla Corte il 2 aprile 2010. Hanno presentato osservazioni scritte il sig. Patriciello, i governi italiano ed ellenico, nonché il Parlamento e la Commissione europea. Tutti erano rappresentati all'udienza tenutasi il 15 febbraio 2011, ad eccezione del governo italiano.

22. Nella specie è evidente che il Parlamento non è l'autore del Protocollo che costituisce l'unico oggetto della questione pregiudiziale<sup>12</sup>. Tuttavia, la presente causa riguarda indubbiamente gli interessi costituzionali del Parlamento e concerne la sua dimensione istituzionale.

23. Pertanto, tenuto conto dell'intrinseca connessione tra le disposizioni del regolamento interno del Parlamento e gli artt. 8 e 9

11 — Il testo della questione pregiudiziale menziona l'ex art. 9 del Protocollo. Tuttavia, nella versione applicabile ai fatti della causa principale, il citato art. 9 è divenuto l'art. 8 del Protocollo.

12 — A differenza della causa che ha dato origine alla citata sentenza Marra (punti 22 e 23), il presente rinvio pregiudiziale non riguarda il regolamento interno del Parlamento.

del Protocollo, nonché del loro obiettivo comune di garantire al Parlamento condizioni di esercizio libere da ostacoli alla sua missione costituzionale, in quanto rappresentante dei cittadini a livello dell'Unione<sup>13</sup>, ritengo che la Corte debba adottare nella specie un approccio piuttosto liberale. Aggiungo che l'acquis giurisprudenziale della Corte sembra favorire le possibilità per il Parlamento di esprimersi dinanzi ad essa<sup>14</sup>. Conseguentemente, propongo alla Corte di considerare ricevibili le osservazioni scritte del Parlamento.

*B — Sulla portata della questione pregiudiziale*

24. In limine, mi sembra importante sottolineare la portata della presente domanda di pronuncia pregiudiziale, con cui si chiede alla Corte se un atto come quello controverso nella causa principale costituisca un'opinione espressa nell'esercizio delle funzioni parlamentari.

13 — V. art. 10, nn. 1 e 2, TUE.

14 — Ricordo le sentenze classiche in materia di legittimazione passiva del Parlamento (sentenza 23 aprile 1986, causa 294/83, Les Verts/Parlamento, Racc. pag. 1339) e di legittimazione attiva del Parlamento (sentenza 22 maggio 1990, causa C-70/88, Parlamento/Consiglio, Racc. pag. I-2041), seguita da una sentenza di merito (sentenza 4 ottobre 1991, causa C-70/88, Parlamento/Consiglio, Racc. pag. I-4529). Tale apertura mi sembra giustificata, a fortiori, quando siano in gioco interessi istituzionali del Parlamento.

25. La difficoltà riscontrata dal giudice nazionale nel caso di specie sembra risiedere in una tensione tra il contenuto della motivazione della decisione di difesa dell'immunità del sig. Patriciello, da un lato, e il contenuto delle accuse relative ai fatti controversi, dall'altro. In detta decisione, il Parlamento ha invocato sia l'art. 9, lett. a), del Protocollo, sia l'art. 8 dello stesso.

26. A tal riguardo, pur ammettendo, al pari dell'avvocato generale Poiares Maduro, che talora gli artt. 8 e 9 del Protocollo possono tutelare i medesimi atti, in quanto si applicano in modo cumulativo e devono essere letti congiuntamente<sup>15</sup>, mi sembra tuttavia evidente che l'art. 9 del Protocollo riguarda spesso atti costituenti reati di diritto comune che non rientrano nell'ambito di applicazione dell'art. 8 del Protocollo, e in particolare atti che non possono essere qualificati come opinioni o voti, a prescindere dalla circostanza che abbiano avuto luogo in Parlamento o al di fuori di esso.

27. Inoltre, la Corte ha già dichiarato che, in caso di procedimenti giudiziari promossi contro un deputato europeo a motivo delle opinioni e dei voti da costui espressi, la valutazione dei presupposti di applicazione dell'immunità assoluta prevista dall'art. 8 del Protocollo rientra nella competenza esclusiva del giudice nazionale, il quale, in caso di dubbio, può adire la Corte ai sensi dell'art. 267 TFUE, fermo restando che, in un caso del genere, i

15 — V. paragrafo 10 delle conclusioni dell'avvocato generale Poiares Maduro nella causa Marra, cit.

giudici di ultima istanza sono tenuti a rivolgersi ad essa<sup>16</sup>. Pertanto, anche ove il Parlamento, a seguito di una richiesta del deputato europeo di cui trattasi, adotti, sul fondamento del suo regolamento interno, una decisione di difesa dell'immunità, tale decisione costituisce un parere sprovvisto di effetti vincolanti nei confronti delle autorità giudiziarie nazionali<sup>17</sup>.

28. Peraltro, il giudice del rinvio ha espressamente escluso la possibilità di interpretare in favore del sig. Patriciello le disposizioni della Costituzione italiana con riferimento al principio sancito dall'art. 9, lett. a), del Protocollo, secondo cui il deputato beneficia, sul territorio nazionale, delle immunità riconosciute ai membri del Parlamento del suo paese.

29. Alla luce di quanto precede, ritengo che la soluzione della presente causa debba fondarsi esclusivamente sull'art. 8 del Protocollo, che riguarda la portata dell'immunità sostanziale.

30. Infine, va da sé che l'accertamento dei fatti addebitati e la loro qualificazione in base alla normativa italiana spettano unicamente al giudice nazionale. Pertanto la questione pregiudiziale dovrà essere, a mio parere, sensibilmente riformulata di modo che la Corte debba pronunciarsi sull'interpretazione delle disposizioni applicabili del Protocollo e sulla

portata dell'immunità di cui godono i deputati europei, fornendo così al giudice del rinvio il maggior numero possibile di indicazioni utili per statuire sul procedimento pendente dinanzi ad esso.

## VI — Sul merito della questione pregiudiziale

### *A — Sulla libertà di espressione politica in quanto diritto fondamentale*

31. L'art. 8 del Protocollo mira incontestabilmente a tutelare la libertà di espressione dei membri del Parlamento, senza la quale non potrebbe esistere un organo rappresentativo. Infatti, i membri del Parlamento non possono essere vincolati da istruzioni né ricevere un mandato imperativo. Si tratta quindi di un mandato libero, che rappresenta la materializzazione della loro libertà di espressione politica<sup>18</sup>.

18 — Art. 4 dell'Atto relativo all'elezione dei rappresentanti nell'assemblea a suffragio universale diretto, allegato alla decisione del Consiglio 20 settembre 1976, 76/787/CECA, CEE, Euratom: Decisione dei rappresentanti degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio concernente l'Atto relativo all'elezione dei rappresentanti nell'Assemblea a suffragio universale diretto (GU 1976, L 278). V. anche art. 2 del regolamento interno del Parlamento.

16 — Sentenza Marra, cit. (punti 32-34).

17 — Ibidem (punto 39).

32. Tuttavia, la libertà di espressione appartiene ad ogni individuo. Essa include la libertà di opinione e la libertà di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza che vi possa essere ingerenza da parte delle autorità pubbliche e senza limiti di frontiera<sup>19</sup>.

33. Pertanto, in quanto diritto fondamentale, la libertà di espressione conferisce ad ogni persona il diritto di esprimere opinioni, per quanto discutibili o sconcertanti, minoritarie o stravaganti possano essere. L'esercizio di tale libertà può essere tuttavia limitato dai diritti e dagli interessi altrui.

34. La legittimità di tali limiti alla libertà di espressione varia in funzione, da un lato, della natura e del contesto in cui le opinioni vengono espresse e, dall'altro, della qualità di colui che le esprime. Così, ad esempio, la libertà di espressione nella sfera del dibattito politico è più estesa di quanto non lo sia nell'ambito delle comunicazioni commerciali. Tenuto conto della specifica vocazione dei giornalisti o dei parlamentari, i motivi imperativi che giustificano le restrizioni alla loro libertà di espressione devono essere più gravi rispetto a quelli invocati in generale.

35. La libertà di espressione ha la particolarità di essere al contempo un diritto in sé ma anche una matrice indispensabile praticamente

a tutte le altre libertà<sup>20</sup>. Nel contesto del dibattito pubblico, la libertà di espressione costituisce uno dei pilastri della società democratica, i cui elementi costitutivi, secondo la Corte europea dei diritti dell'uomo, sono il pluralismo, la tolleranza e lo spirito di apertura<sup>21</sup>. Infatti, la libertà di espressione è inscindibile dall'ambizione democratica<sup>22</sup>.

36. Al pari di quella degli Stati membri, la legittimità dell'Unione si fonda sul principio della rappresentanza democratica<sup>23</sup>. Ai deputati europei è quindi conferita una funzione particolare di rappresentanza democratica

20 — Espressione del giudice Cardozo, decisione della Corte suprema degli Stati Uniti, *Palko/Connecticut* [302 US 319 (1937)], in M. Hallé, *Discours politique et Cour européenne des droits de l'homme*, Bruxelles, 2009, pag. 7.

21 — Corte eur. D.U., sentenza *Handyside c. Regno Unito* del 7 dicembre 1976, serie A n. 24. V. F. Moysé, «La liberté d'expression et l'ordre public en droit européen», *Annales du droit luxembourgeois*, vol. 15 (2005) pagg. 57-71. Conformemente all'art. 52, n. 3, della Carta dei diritti fondamentali, relativo alla portata e all'interpretazione dei diritti e dei principi, laddove i diritti previsti dalla Carta stessa corrispondano a quelli garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, sottoscritta a Roma il 4 novembre 1950 (in prosieguo: la «CEDU»), il significato e la portata degli stessi, comprese le limitazioni ammesse, sono uguali a quelli previsti dalla CEDU. Nella specie occorre quindi ispirarsi a tale giurisprudenza.

22 — Charrière-Bournazel, C. «La liberté d'expression et ses limites», *Annuaire international des droits de l'homme*, Vol. II 2007, pag. 236.

23 — Al pari degli Stati membri, l'Unione è soggetta al rispetto del principio democratico, sia in virtù dei diritti costituzionali nazionali, sia in virtù del diritto dell'Unione. Con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, tale principio è stato sancito nel titolo II del TUE, interamente dedicato ad esso. Ne consegue che qualsiasi esercizio di competenze da parte dell'Unione deve poter essere ricollegato alla volontà del popolo; v. Gennart, M. «Les parlements nationaux dans le traité de Lisbonne: évolution ou révolution», *Cahiers de droit européen*, 2010, nn. 1 e 2, pagg. 17-46.

19 — Art. 11, n. 1, della Carta dei diritti fondamentali.

che si esercita, segnatamente, attraverso un discorso politico libero.

37. Conformemente alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, nella libertà di espressione politica, in quanto strumento privilegiato per realizzare gli obiettivi necessari allo sviluppo di una società democratica, rientrano le dichiarazioni elettorali e parlamentari. È appurato che i limiti della critica nei confronti di un politico, considerato in tale qualità, nonché verso il governo, devono essere più elastici di quanto non siano per un semplice privato<sup>24</sup>. La libertà della discussione politica, secondo la Corte europea dei diritti dell'uomo, non è affatto assoluta<sup>25</sup>. Anzi, una frase ingiuriosa o diffamatoria può divenire un elemento del dibattito politico se sussiste un interesse generale a discuterne. Si tratta infatti di istituire uno spazio sicuro dove possa svolgersi il pubblico dibattito<sup>26</sup>. Tuttavia, nella sua giurisprudenza recente, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha ammesso la possibilità di un'ingerenza nel contesto del dibattito elettorale<sup>27</sup>.

38. Nella specie, il Parlamento ha ritenuto, nella sua decisione di difesa dell'immunità,

24 — Corte eur. D. U., sentenze *Lingens c. Austria* dell'8 luglio 1986, serie A n. 103, § 42, e *Oberschlick c. Austria* del 23 maggio 1991, serie A n. 204, § 59.

25 — Corte eur. D. U., sentenza *Castells c. Spagna* del 23 aprile 1992, serie A n. 236, § 46.

26 — V. paragrafo 36 delle conclusioni dell'avvocato generale Poirares Maduro nella citata causa *Marra*.

27 — Corte eur. D. U., sentenze *Exteberria e a. c. Spagna* del 30 giugno 2009, ricorso n. 35579/03; *Féret c. Belgio* del 16 luglio 2009, ricorso n. 15615/07, nonché *Willem c. Francia* del 16 luglio 2009, ricorso n. 10883/05.

che il sig. Patriciello avesse agito nell'interesse generale del suo elettorato. A tal riguardo, si deve rilevare che le opinioni su questioni di interesse generale sono collocate, nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, sullo stesso piano del discorso politico<sup>28</sup>. Detta Corte ha espressamente dichiarato che rientrano nell'interesse generale, in particolare, il problema dell'impiego dei fondi per la sicurezza sociale<sup>29</sup>, le spese pubbliche<sup>30</sup>, l'appropriazione del patrimonio pubblico<sup>31</sup> e la corruzione tra i politici<sup>32</sup>. Alla luce di tale giurisprudenza i giudici nazionali dovrebbero poter stabilire se una critica relativa ad una questione specifica rientri nell'ambito di un dibattito più generale. In tal caso, l'opinione di cui trattasi beneficia di un rango particolare e richiede una tutela rafforzata<sup>33</sup>.

39. Inoltre, poiché la causa principale riguarda un agente di polizia municipale, si deve ricordare che, secondo la Corte europea dei diritti dell'uomo, i pubblici ufficiali si pongono,

28 — Tale interpretazione è stata accolta dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nella sua sentenza *Thorgeir Thorgeirson c. Islanda* del 25 giugno 1992, Serie A n. 239, § 64.

29 — Corte eur. D. U., sentenza *Flux c. Finlandia* del 10 febbraio 2009, ricorso n. 3514/02, § 66-68.

30 — Corte eur. D. U., sentenza *Porubova c. Moldavia* del 24 novembre 2009, ricorso n. 25367/05, § 39.

31 — Corte eur. D. U., sentenza *Porubova c. Russia* dell'8 ottobre 2009, ricorso n. 8237/03, § 43.

32 — Corte eur. D. U., sentenza *Bacanu e R c. Romania* del 3 marzo 2009, ricorso n. 4411/04, § 91.

33 — In mancanza di considerazione di tale aspetto da parte del giudice nazionale, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha condannato uno Stato per violazione dell'art. 10 della CEDU. V. Corte eur. D. U., sentenze *Eerikäinen e a. c. Finlandia*, cit., e *Karsai c. Ungheria* del 1° dicembre 2009, ricorso n. 5380/07, § 29.

per il loro status, a metà strada tra il soggetto privato e il soggetto pubblico. Senza assimilare un politico ad un funzionario, detta Corte sottolinea che i limiti della critica ammissibile nei confronti di quest'ultimo, nell'esercizio delle sue funzioni ufficiali, possono essere più ampi, in alcuni casi, di quanto non siano per un semplice privato<sup>34</sup>.

40. Tuttavia, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha ricordato che i funzionari, per adempiere le loro funzioni, devono godere della fiducia del pubblico, senza essere indebitamente ostacolati, e che può quindi risultare necessario tutelarli, in particolare, da attacchi verbali offensivi subiti mentre sono in servizio. Ciò vale anche in caso di imputazione diffamatoria di fatti connessi allo svolgimento delle loro funzioni<sup>35</sup>. Gli imperativi connessi alla protezione dei funzionari devono essere ponderati, ove necessario, con gli interessi della libertà di stampa o della libera discussione di questioni di interesse pubblico<sup>36</sup>.

34 — Corte eur. D. U., sentenza Janowski c. Polonia del 21 gennaio 1999, *Recueil des arrêts et décisions* 1999I, § 33. V. anche Corte eur. D. U., sentenze Thoma c. Lussemburgo del 29 marzo 2001, *Recueil des arrêts et décisions* 2001III, § 47, e Mamère c. Francia del 7 novembre 2006, *Recueil des arrêts et décisions* 2006XIII, § 27.

35 — V., in particolare, Corte eur. D. U., sentenze Janowski c. Polonia, cit.; Busuioc c. Moldavia del 21 dicembre 2004, ricorso n. 61513/00, § 64; Mamère c. Francia, cit., § 27 e Tafin c. Francia del 18 febbraio 2010, ricorso n. 42396/04, § 64.

36 — Corte eur. D. U., sentenza Haguener c. Francia del 22 aprile 2010, ricorso n. 34050/05, § 47 e 48.

B — *Sui principi che disciplinano l'immunità parlamentare presso il Parlamento europeo e l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa*

41. A titolo introduttivo, rilevo che esiste un legame storico, fondato su un principio comune e su disposizioni identiche, tra il sistema dei privilegi e delle immunità accordato ai membri dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa e quello accordato ai deputati al Parlamento<sup>37</sup>. Tale legame giustifica, a mio parere, un ravvicinamento fra i due testi ai fini dell'interpretazione della portata dell'immunità parlamentare nel caso di specie.

42. Ai sensi dell'art. 343 TFUE l'Unione gode, sul territorio degli Stati membri, delle immunità e dei privilegi necessari all'assolvimento dei suoi compiti, alle condizioni definite dal Protocollo. Il capitolo III del Protocollo riprende l'idea delle garanzie giuridiche proprie dei membri del Parlamento.

43. Pertanto, i privilegi e le immunità dei membri del Parlamento sono gli stessi dell'Unione, che sono stati introdotti affinché l'Unione possa assolvere i suoi compiti.

37 — Harms, T., *Die Rechtsstellung des Abgeordneten in der Beratenden Versammlung des Europarates und in Europäischem Parlament*, Hansischer Gildenverlag, 1968, pag. 88. V. anche la risoluzione 1325 (2003) sulle immunità dei membri dell'Assemblea parlamentare, disponibile sul sito dell'Assemblea del Consiglio d'Europa al seguente indirizzo: <http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta03/FRES1325.htm>. V. anche le analoghe disposizioni della Convenzione sullo statuto dell'Unione dell'Europa occidentale, dei Rappresentanti internazionali e del personale internazionale, dell'11 maggio 1955.

44. Si deve sottolineare che la portata molto imprecisa delle immunità di cui possono valersi i parlamentari europei riflette le sue origini, vale a dire che il regime d'immunità è stato concepito solo come un'integrazione delle norme nazionali relative alle prerogative dei deputati<sup>38</sup>. Nonostante varie iniziative del Parlamento, finora non è stato approvato alcun progetto di modifica degli artt. 8 e 9 del Protocollo<sup>39</sup>.

45. Desidero in proposito sottolineare che la ragione principale dell'introduzione dell'immunità europea non è di farne beneficiare i singoli, ma di contribuire in maniera efficace alla salvaguardia delle loro funzioni. Pertanto, l'immunità parlamentare non è concepita come un privilegio personale dei parlamentari, bensì come una garanzia per l'istituzione. Dovendosi tutelare l'integrità del Parlamento, sono state conferite determinate libertà ed immunità ai suoi membri per consentire loro di circolare liberamente nell'Unione, di agire liberamente nell'esercizio delle loro

funzioni in quanto parlamentari e di essere liberi da qualsiasi minaccia in relazione a dette funzioni<sup>40</sup>.

46. Come risulta dal regolamento interno del Parlamento, 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<sup>41</sup>.

47. Analogamente, in base allo Statuto del Consiglio d'Europa, i rappresentanti degli Stati membri del Consiglio godono dei privilegi e delle immunità necessari all'esercizio delle loro funzioni<sup>42</sup>. Le immunità sono accordate per mantenere l'integrità dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa e per assicurare l'indipendenza dei suoi membri nello

38 — Infatti, il Protocollo è stato adottato nel 1965, epoca in cui il Parlamento era composto da delegati eletti dai parlamenti nazionali, conformemente alle loro procedure nazionali. Si riteneva che il Protocollo fosse applicabile solo alla parte «europea» dell'attività parlamentare. V. M. Benlolo Carobot, «Les immunités des Communautés européennes», *Annuaire français de droit international*, 2008/2009, pagg. 549-588.

39 — Sui tentativi del Parlamento europeo di precisare i termini del Protocollo, v. documento della commissione per gli affari giuridici del Parlamento, dal titolo «Parliamentary immunity in the European Parliament», n. PE 360.487/REV2, ottobre 2005, disponibile al seguente indirizzo: <http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies/download.do?file=17288>. V. la risoluzione del Parlamento europeo 6 luglio 2006 sulla modifica del Protocollo sui privilegi e sulle immunità, P6\_TA(2006) 0314, disponibile sul sito Internet del Parlamento europeo: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2006-0314+0+DOC+XML+V0//IT>.

40 — V. *Privileges and immunities of Members of the European Parliament*, Eighth Report of House of Commons del 18 marzo 1986, la presa di posizione di Donnez, G., Select Committee on the European Communities, Londra 1986, punto 17.

41 — Art. 6, n. 1, del regolamento interno del Parlamento. Peraltro, tale approccio si basa sulla giurisprudenza della Corte, in particolare la sentenza 10 luglio 1986, causa 149/85, Wybot (Racc. pag. 2391, punto 12). Partendo da tale constatazione, mi sembra discutibile, tenuto conto della logica dell'immunità fondata sulla tutela della funzione, l'approccio adottato dal Tribunale di primo grado delle Comunità europee nella sentenza 15 ottobre 2008, causa T-345/05, Mote/Parlamento (Racc. pag. II-2849), che conduce alla creazione di un diritto soggettivo a vantaggio dei beneficiari delle immunità; v. punti 29-34 di tale sentenza.

42 — I membri dell'Assemblea godono dei privilegi e delle immunità previste dall'Accordo generale sui privilegi e sulle immunità del Consiglio d'Europa (del 2 settembre 1949) e dal protocollo aggiuntivo (del 6 novembre 1952). V. art. 40 dello Statuto del Consiglio d'Europa, e artt. 13-15 dell'Accordo citato, nonché artt. 3 e 5 del protocollo aggiuntivo, vol. «Statuto del Consiglio d'Europa».

svolgimento del mandato europeo<sup>43</sup>. Inoltre, ai sensi del Protocollo aggiuntivo dell'accordo generale sui privilegi e sulle immunità del Consiglio d'Europa, tali privilegi e immunità sono concessi ai rappresentanti dei membri non per il loro utile, ma per assicurare piena indipendenza all'esercizio del loro ufficio rispetto al Consiglio d'Europa<sup>44</sup>.

49. Pertanto, trattandosi in primo luogo della protezione della libertà di parola e del voto nell'esercizio delle funzioni di un deputato, l'immunità sostanziale, detta anche «insindacabilità parlamentare»<sup>46</sup>, contenuta nell'art. 8 del Protocollo, conduce a sottrarre un deputato a qualsiasi procedimento giudiziario per determinate categorie di atti, vale a dire quelli connessi all'esercizio del suo mandato.

48. Tuttavia, le considerazioni che precedono non mettono in discussione la tesi della duplice natura dell'immunità parlamentare, il cui obiettivo è tutelare sia il Parlamento che i suoi membri in quanto individui<sup>45</sup>.

50. La Corte ha già dichiarato che detta immunità sostanziale aveva carattere assoluto<sup>47</sup>.

43 — Art. 65 del capitolo XVII del regolamento dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa. Peraltro, la commissione per le immunità e gli affari istituzionali dell'Assemblea stessa segue l'evoluzione a livello europeo ed internazionale degli strumenti giuridici relativi ai privilegi e alle immunità dei parlamentari; v. regolamento dell'Assemblea, testi pararegolamentari, capitolo IX, commissione per il regolamento, le immunità e gli affari istituzionali (punto 5).

44 — Art. 5 del citato protocollo aggiuntivo dell'Accordo generale sui privilegi e sulle immunità. Ne risulta, peraltro, che gli Stati membri del Consiglio d'Europa hanno non solo il diritto, ma anche il dovere di revocare l'immunità del loro rappresentante. V. anche risoluzione 1490 (2006) sull'interpretazione dell'art. 15 dell'Accordo generale, disponibile al seguente indirizzo: <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta06/ERES1490.htm>.

45 — V. conclusioni dell'avvocato generale Poiars Maduro nella causa che ha dato origine alla citata sentenza Marra (paragrafo 12). Rilevo tuttavia che, nel corso di un'audizione presso la commissione per le leggi costituzionali del Parlamento finlandese del 1933, eminenti costituzionalisti dell'epoca proposero che l'immunità sostanziale dei deputati fosse intesa a dar loro la possibilità di criticare liberamente il governo, le autorità e le altre persone, le cose o i fenomeni contemporanei, senza timore di azioni giudiziarie e senza avere bisogno di studiare approfonditamente le disposizioni del codice penale prima di esprimersi. V. E. Hakila, *Suomen tasavallan perustuslait* [Le leggi costituzionali della Repubblica di Finlandia], Porvoo 1939, pag. 416.

51. Tale considerazione deve essere intesa alla luce del principio<sup>48</sup>, sotteso all'immunità sostanziale, secondo cui, poiché l'insindacabilità è illimitata nel tempo, essa rimane valida sia per la durata del mandato che dopo la sua scadenza. Essa è assoluta anche nel senso che vi rientrano tutte le forme di responsabilità giuridica, in particolare la responsabilità penale e civile. Inoltre, si tratta di un'insindacabilità incondizionata, in quanto non può essere revocata dal Parlamento e il deputato non può rinunciarvi. Tuttavia, l'immunità è assoluta, ai sensi dell'art. 8 del Protocollo, esclusivamente per quanto riguarda le «opinioni o [i] voti espressi nell'esercizio delle (...) funzioni [parlamentari]».

46 — V. nota 5.

47 — Sentenza Marra, cit. (punto 27).

48 — In assenza di un rinvio ai diritti nazionali operato dall'art. 8 del Protocollo, si deve ritenere che l'immunità sostanziale ivi prevista sia fondata esclusivamente sul diritto dell'Unione. V. sentenza Marra, cit. (punto 26).

52. In secondo luogo, l'immunità processuale o improcedibilità, prevista all'art. 9 del Protocollo, è intesa a sua volta ad evitare che l'esercizio del mandato parlamentare venga ostacolato da azioni penali relative ad atti compiuti dai deputati in qualità di semplici cittadini. Detto art. 9 garantisce quindi ai membri del Parlamento una protezione contro i procedimenti giudiziari per la durata del loro mandato. L'improcedibilità prevista all'art. 9 del Protocollo è limitata alla durata delle sessioni e perde la sua efficacia in caso di flagranza di reato e di revoca dell'immunità da parte del Parlamento<sup>49</sup>.

53. Storicamente, lo scopo dell'immunità processuale era evitare che il potere esecutivo

o singoli individui potessero impedire od ostacolare l'esercizio delle funzioni dei deputati promuovendo procedimenti istruttori o formulando accuse penali infondate nei loro confronti. Pertanto, l'immunità in questione non è assoluta, ma implica solamente che le misure adottate nei confronti di un deputato vengano applicate dopo o tra le sessioni del Parlamento.

54. L'immunità sostanziale derivante dall'insindacabilità opera per il solo fatto di essere enunciata nel Protocollo, e a condizione che gli atti di un deputato rientrino nell'ambito di applicazione dell'immunità sostanziale. Per contro, ai fini dell'applicazione dell'immunità processuale, per autorizzare o vietare una detenzione o un procedimento giudiziario è indispensabile una decisione del Parlamento.

49 — A tal riguardo, la prassi del Parlamento mi sembra incoerente e tale da generare controversie. Infatti, da un lato, il Parlamento ha ritenuto che l'immunità processuale di cui all'art. 9 (ex art. 10) del Protocollo si applichi non solo agli atti compiuti nel corso della durata del mandato, ma anche retroattivamente agli atti compiuti dagli ex membri del Parlamento. Solo gli atti compiuti dopo la scadenza del mandato sarebbero, secondo il Parlamento europeo, esclusi dall'ambito di applicazione dell'immunità processuale, da cui la necessità di revocare l'immunità agli ex membri (v. relazione della commissione per gli affari giuridici del Parlamento europeo n. PE 360.487/REV2, citata alla nota 39, pag. 7). Nutro forti dubbi in ordine alla compatibilità di tale interpretazione con l'obiettivo dell'immunità processuale di cui all'art. 9 del Protocollo, nonché con i principi dell'uguaglianza dinanzi alla legge e con quelli relativi all'accesso alla giustizia sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali. D'altro canto, il Parlamento ha constatato che è assai dubbio che l'art. 9 del Protocollo possa essere applicato agli ex deputati al Parlamento. Infatti, secondo il Parlamento, dopo la scadenza del mandato occorrerebbe tutelare gli ex membri contro gli attacchi aventi ad oggetto le opinioni o i voti espressi nell'esercizio delle loro funzioni. Tuttavia, l'applicazione degli artt. 7 (ex art. 8) e 9 del Protocollo sembrerebbe essere limitata ai membri attivi del Parlamento durante le sessioni parlamentari. V. relazione sulla richiesta di difesa dei privilegi e dell'immunità di Koldo Gorostiaga [2004/2102(IMM)] del 25 gennaio 2005, e relazione sulla richiesta di difesa dei privilegi e dell'immunità di Andrzej Pęczak, ex deputato al Parlamento europeo, [2005/2128(IMM)], del 22 novembre 2005.

55. Una volta ricordati tali principi, mi sembra che la libertà di espressione in generale, la libertà di espressione del discorso politico e vertente sull'interesse generale, nonché la portata dell'immunità sostanziale di un membro del Parlamento siano diritti che, pur essendo distinti, si sovrappongono continuamente. Vale la pena di sottolineare che l'espressione di un'opinione da parte di un membro del Parlamento può essere tutelata in forza del principio della libertà di espressione più estesa applicabile al discorso politico, o in forza del principio della libertà di espressione applicabile in generale, nel senso che tale opinione non può essere automaticamente sanzionata, nemmeno qualora sia stata espressa in circostanze che non rientrano nell'ambito di applicazione dell'immunità

sostanziale connessa all'esercizio delle funzioni di un membro del Parlamento. Nella controversia in esame si pone quindi il problema di tracciare la linea di demarcazione, nell'ambito della libertà di espressione, tra il grado di tutela di un individuo in generale, di un partecipante al dibattito politico e di un membro del Parlamento.

57. Tenuto conto del suo obiettivo, l'immunità parlamentare comporta, a mio avviso, non solo diritti, ma anche responsabilità<sup>51</sup>. L'importanza di tale approccio è stata sottolineata anche dall'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, secondo cui le possibilità di sanzione<sup>52</sup> andrebbero rafforzate laddove le opinioni espresse dai membri dell'Assemblea stessa contenessero diffamazioni, ingiurie o calunnie<sup>53</sup>. I rari casi di opinioni diffamatorie imputabili ai membri della citata Assemblea parlamentare hanno condotto ad una proposta di rafforzamento della tutela della reputazione delle persone lese<sup>54</sup>.

*C — Sulle norme di comportamento applicabili ai membri del Parlamento*

56. Ai sensi dell'art. 232 TFUE, il Parlamento stabilisce il proprio regolamento interno. Senza voler istituire un parallelismo diretto tra le disposizioni del Protocollo e quelle del regolamento interno del Parlamento, quest'ultimo atto costituisce, a mio avviso, un documento di riferimento utile ai fini della soluzione della controversia in esame. Occorre aggiungere che si è sviluppata una prassi istituzionale, ben consolidata in seno al Parlamento, in tema di applicazione dell'art. 9 del Protocollo nell'ambito delle domande di revoca dell'immunità dei deputati europei<sup>50</sup>.

58. È importante sottolineare che i membri del Parlamento, pur godendo di un'immunità sostanziale nell'esercizio delle loro funzioni, restano quindi soggetti alle norme di comportamento stabilite da questa stessa istituzione.

59. Tali norme, in particolare gli artt. 9, n. 2, 152 e 153 del regolamento interno del Parlamento, sono volte a precisare le linee di

50 — Su tale prassi v. la relazione della commissione per gli affari giuridici del Parlamento europeo n. PE 360.487/REV2, menzionata alla nota 39.

51 — V. pubblicazione dell'Union Interparlementaire (UIP), intitolata «La liberté d'expression, le Parlement et la promotion de la tolérance», Ginevra, 2005, disponibile al seguente indirizzo: [//www.ipu.org/pdf/publications/freedom\\_fr.pdf](http://www.ipu.org/pdf/publications/freedom_fr.pdf) (pagg. 57 e segg.).

52 — Art. 21 del regolamento dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa.

53 — V. risoluzione 1325, citata (punto 5). Rilevo che, nel diritto tedesco, secondo l'art. 46, n. 1, della Costituzione, le calunnie sono escluse dall'ambito dell'immunità sostanziale dei deputati.

54 — Doc. 12059, dal titolo «Ensuring protection against attacks on the honour and reputation of persons», disponibile al seguente indirizzo: <http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/Doc09/FDOC12059.pdf>.

condotta di un membro del Parlamento e le sanzioni in caso di violazione. Da detto regolamento risulta che il comportamento in questione deve fondarsi sui valori e sui principi definiti nei testi fondamentali dell'Unione, salvaguardare la dignità del Parlamento e non compromettere il regolare svolgimento dei lavori parlamentari.

60. Poiché le suddette norme pongono in evidenza la natura stessa del comportamento inerente all'esercizio delle funzioni parlamentari, ritengo che si possa tenere conto di tali indicazioni nell'interpretazione dell'art. 8 del Protocollo per definire la portata dell'immunità sostanziale.

*D — Sulla portata dell'immunità sostanziale ai sensi dell'art. 8 del Protocollo*

61. Secondo una tesi sostenuta dalla dottrina, l'immunità sostanziale si estende a tutte le modalità in cui può espletarsi l'attività parlamentare, per iscritto nei documenti parlamentari, ovvero nei discorsi e nelle votazioni in tutte le loro forme, nelle assemblee e nelle commissioni parlamentari<sup>55</sup>.

55 — M.-Ch. Jeuniaux, *Le statut personnel des membres du Parlement européen*, thèse doctorale, Université de Toulouse, 1987, pag. 179.

62. Esistono incontestabilmente modelli e approcci parlamentari diversi all'immunità sostanziale negli Stati membri dell'Unione. Questi ultimi perseguono tuttavia il medesimo obiettivo, ossia garantire l'esercizio delle funzioni di un membro del Parlamento e, in definitiva, il funzionamento dell'istituzione<sup>56</sup>.

63. Il modello classico dell'immunità sostanziale per le opinioni o i voti espressi dai deputati nell'esercizio delle loro funzioni si applica anche ai membri dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa<sup>57</sup>. In tale contesto, i termini «opinioni espresse» includono gli interventi orali e scritti dei membri nell'esercizio delle loro funzioni in seno a tale Assemblea. Le ingiurie rivolte da un parlamentare ad una persona presente nelle tribune del pubblico non rientrano nella nozione di opinione<sup>58</sup>. L'immunità sostanziale include anche le opinioni espresse nell'ambito delle funzioni ufficiali esercitate dai deputati negli Stati membri<sup>59</sup>. Si tratta quindi di tutelare i

56 — V. studio comparato del Parlamento n. PE 168.399, citato alla nota 4.

57 — L'immunità sostanziale forma oggetto dell'art. 14 dell'Accordo generale sui privilegi e sulle immunità del Consiglio d'Europa.

58 — V. relazione della commissione per il regolamento e le immunità del 25 marzo 2003, dal titolo «Immunità dei membri dell'Assemblea parlamentare», Doc. 9718 rivisto, disponibile al seguente indirizzo: <http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/doc03/FDOC9718.htm>.

59 — V. risoluzione 1325 (2003) dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, nonché la relazione della commissione per il regolamento e le immunità del 25 marzo 2003, cit.

parlamentari in missione ufficiale negli Stati membri del Consiglio d'Europa.

64. Inoltre, è interessante rilevare un'iniziativa del Parlamento del 1987, diretta a modificare l'art. 8 del Protocollo affinché i deputati europei fossero tutelati per quanto riguarda le opinioni e i voti espressi in occasione dei dibattiti in seno al Parlamento o agli organi da quest'ultimo creati o nel suo ambito funzionanti o di cui essi facciano parte in quanto membri del Parlamento<sup>60</sup>.

65. Pertanto, l'attuale dibattito sul criterio da utilizzare per definire le attività parlamentari ai sensi dell'art. 8 del Protocollo è incentrato sulla scelta tra un criterio detto «spaziale» e un criterio detto «funzionale». Per contribuire a tale discussione, desidero invitare la Corte ad esaminare le dichiarazioni in questione sotto una prospettiva diversa.

66. L'immunità sostanziale presenta, a mio avviso, tre aspetti. Il primo, di natura oggettiva, è volto a garantire ai deputati la possibilità di promuovere e di condurre il dibattito politico parlamentare in piena libertà e di

promuovere quindi cause politiche differenti al fine di influenzare l'esercizio dei poteri legislativo, di bilancio e di controllo propri del Parlamento. Il secondo aspetto, parimenti di natura oggettiva, è volto a garantire la possibilità di esprimere opinioni critiche, in particolare nei confronti dell'esecutivo dell'Unione e degli Stati membri, e contribuire in tal modo alla divisione verticale ed orizzontale dei poteri in seno all'Unione. Il terzo aspetto, di natura soggettiva, deve essere inteso sotto il profilo di un diritto fondamentale che limita i diritti fondamentali degli altri cittadini, quale il diritto di accesso alla giustizia. Questi tre aspetti dell'immunità sostanziale tendono quindi a costituire un'eccezione al principio della parità di trattamento tra i cittadini<sup>61</sup>. Per tale motivo, nell'interpretazione della sua portata è fondamentale perseguire un equilibrio, che è necessario in una società democratica.

67. A tal riguardo, condivido il parere della Commissione, la quale fa valere che l'art. 8 del Protocollo deve avere una portata pienamente compatibile con l'art. 6 della CEDU, che corrisponde all'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali. Una restrizione del diritto di accesso alla giustizia in ragione di un'immunità parlamentare non deve essere

60 — V. Protocollo recante revisione dei privilegi e delle immunità delle Comunità europee dell'8 aprile 1965 per quanto riguarda i membri del Parlamento europeo (GU C 99 del 13 aprile 1987, pag. 43): «I membri del Parlamento non possono essere ricercati, detenuti, perseguitati, nell'ambito di procedimenti civili, penali o amministrativi, a motivo dei voti o delle opinioni espressi in occasione di dibattiti in seno al Parlamento o agli organi di quest'ultimo creati o nel suo ambito funzionanti o di cui essi facciano parte in quanto membri del Parlamento».

61 — V. art. 6 della CEDU e art. 47 della Carta dei diritti fondamentali. Sulla proporzionalità di tale restrizione, v. paragrafo 31 delle conclusioni dell'avvocato generale Poiares Maduro nella causa che ha dato origine alla citata sentenza Marra.

sproporzionata rispetto all'obiettivo legittimo tutelato da tale immunità<sup>62</sup>.

68. Per quanto riguarda il criterio detto «spaziale», al pari dell'avvocato generale Poiares Maduro ritengo indubitabile che la limitazione della portata dell'insindacabilità ai soli locali del Parlamento non corrisponda più alla realtà contemporanea del dibattito politico e, pertanto, non possa essere accolto in quanto criterio esclusivo<sup>63</sup>.

69. Rilevo che, secondo l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, dato il carattere internazionale di detta Assemblea, occorre che l'insindacabilità venga definita in rapporto alle attività tipiche dei suoi membri, e non in rapporto ad una nozione di spazio<sup>64</sup>.

70. Tuttavia, a mio parere, non si può trascurare l'importanza dei locali parlamentari come luogo privilegiato del dibattito politico, anche a livello dell'Unione. Pertanto, l'interpretazione della nozione di immunità parlamentare non dovrebbe condurre ad una

banalizzazione del Parlamento in quanto istituzione politica, trattando allo stesso modo le opinioni espresse da un deputato europeo nella tribuna parlamentare e quelle che egli potrebbe manifestare, ad esempio, in un «reality show» alla televisione.

71. Ciò posto, è d'uopo rammentare che l'immunità sostanziale non si applica a tutte le attività di un membro del Parlamento, neppure se si svolgono all'interno del Parlamento o durante le sue sessioni<sup>65</sup>. Per far entrare in gioco il criterio spaziale, l'attività in questione deve necessariamente presentare un nesso con le attività svolte in qualità di membro di un Parlamento. Negli Stati membri esiste, nella maggior parte dei casi, un nesso tra la portata sostanziale e temporale dell'insindacabilità, da un lato, e, la nozione di opinioni inerenti alle attività proprie del Parlamento, dall'altro<sup>66</sup>. Così, i discorsi intra muros durante i lavori parlamentari in senso ampio<sup>67</sup>

62 — Corte eur. D. U., sentenze Patrono, Cascini e Stefanelli c. Italia del 20 aprile 2006, ricorso n. 10180/04, § 63 e 64, e C.G.I.L. e Cofferati c. Italia del 24 febbraio 2009, ricorso n. 46967/07, § 74 e 75.

63 — V. paragrafo 35 delle conclusioni dell'avvocato generale Poiares Maduro nella citata causa Marra.

64 — Documento 9718 rivisto, sopra citato, in cui si precisa che: «Dopo i rivolgimenti del 1989-1991, l'Assemblea e i suoi membri intervengono maggiormente sul campo: monitoraggio delle elezioni, visite in loco in caso di crisi e nell'ambito della diplomazia parlamentare, negoziati dei membri con i responsabili nazionali nell'ambito della procedura di adesione di Stati candidati al Consiglio d'Europa e della procedura di sorveglianza» [traduzione libera].

65 — Ad esempio, eventuali molestie verbali rivolte alle cameriere della caffetteria del Parlamento non rientrerebbero nell'ambito di applicazione dell'art. 8 del Protocollo.

66 — Nel diritto belga, ai sensi dell'art. 58 della Costituzione belga, l'insindacabilità copre le opinioni o i voti di un parlamentare, purché egli agisca nell'ambito dell'esercizio del suo mandato parlamentare. Nel diritto tedesco, l'art. 46, n. 1, della Costituzione fa riferimento ad una «dichiarazione o ad un voto nel Bundestag». Nel diritto spagnolo, l'art. 71 della Costituzione spagnola, nel diritto francese, l'art. 26 della Costituzione francese, nonché, nel diritto lussemburghese, l'art. 68 della Costituzione lussemburghese utilizzano l'espressione «nell'esercizio delle funzioni». Nel diritto finlandese, l'art. 30 della Costituzione finlandese collega l'ambito dell'immunità parlamentare alle opinioni e ai comportamenti adottati dal deputato in Parlamento.

67 — Vale a dire la partecipazione alle sessioni, ai lavori parlamentari, ai comitati, alle riunioni, alle conferenze stampa e all'accogliimento delle delegazioni.

rientrano evidentemente nell'ambito di applicazione dell'art. 8 del Protocollo.

72. Per quanto riguarda le attività e le dichiarazioni al di fuori dei locali del Parlamento, la principale difficoltà riguarda l'applicazione del criterio detto «funzionale», che sarebbe quindi l'unico criterio pertinente ai fini dell'interpretazione della portata dell'immunità sostanziale. A mio avviso, l'obiettivo dell'art. 8 del Protocollo non può consistere nell'estendere l'immunità a tutte le dichiarazioni dei membri del Parlamento. Mi sembra che tale interpretazione entri in conflitto con i diritti fondamentali all'uguaglianza davanti alla legge<sup>68</sup> e all'accesso alla giustizia, anche se il Parlamento sembra avere adottato questa posizione nella sua prassi in materia di revoca dell'immunità<sup>69</sup>. Orbene, l'immunità sostanziale è intesa a proteggere i membri del Parlamento in quanto parlamentari europei, e non in quanto politici in generale.

73. Nelle sue conclusioni relative alla causa che ha dato origine alla citata sentenza

68 — Ad esempio, in Svezia, la proposta di modifica della Costituzione svedese diretta ad estendere l'immunità parlamentare ai dibattiti politici extra muros è stata respinta, in ragione della disparità che ne deriverebbe tra i vari partecipanti a tali dibattiti. V. relazione del comitato per la riforma costituzionale, dal titolo «En reformerad Grundlag—Betänkande av Grundlags Utredningen», SOU 2008:125, pagg. 609 e 610.

69 — Nella prassi del Parlamento, l'immunità non viene revocata se le accuse penali rientrano nelle «attività politiche» di un suo membro. Tale nozione è stata interpretata dal Parlamento su una base da esso definita nella sua relazione «estremamente ampia e flessibile». V. relazione della commissione per gli affari giuridici del Parlamento n. PE 360.487/REV2, citata alla nota 39, pagg. 23 e 24.

Marra, per stabilire se le dichiarazioni di un parlamentare fossero state effettuate nell'esercizio delle sue funzioni, l'avvocato generale Poiares Maduro ha suggerito di adottare come criterio la natura e il contenuto delle dichiarazioni dei deputati europei. Egli ha subordinato la qualificazione delle opinioni a due condizioni, ossia, da un lato, le opinioni devono presentare un autentico interesse generale e, dall'altro, occorre distinguere tra le dichiarazioni relative ai fatti e i giudizi di valore<sup>70</sup>.

74. Poiché tale aspetto merita, a mio avviso, un'analisi più approfondita, prima di rispondere alla questione relativa all'interpretazione della nozione di «opinioni e (...) voti espressi nell'esercizio delle loro funzioni» di cui all'art. 8 del Protocollo, desidero esaminare le nozioni di interesse generale e la distinzione tra giudizi di valore e dichiarazioni relative ai fatti, per poi proporre di definire la portata dell'immunità sostanziale sulla base di un nesso organico, anziché funzionale.

## 1. Sull'autentico interesse generale

75. L'interesse generale costituisce uno degli aspetti fondamentali della libertà di espressione, poiché contribuisce alla protezione della pluralità di valori nella società che tale

70 — Paragrafi 37-39 delle conclusioni dell'avvocato generale Poiares Maduro nella citata causa Marra.

libertà è atta a preservare. Tuttavia, per quanto riguarda l'ambito dell'insindacabilità derivante dall'art. 8 del Protocollo, mi sembra difficile pretendere che qualsiasi dichiarazione di un deputato europeo abbia una connotazione politica che rispecchi sempre l'autentico interesse generale.

76. L'obiettivo di una libertà di espressione estesa, come quella conferita ai membri del Parlamento, è di offrire loro la possibilità di partecipare ai dibattiti politici connessi alle loro funzioni senza ostacoli ingiustificati. Tale libertà deve includere anche la possibilità di esprimere opinioni soggettive, egoiste o addirittura inopportune, in quanto la vocazione di un parlamentare è promuovere cause politiche, senza essere soggetto ad alcun obbligo di obiettività.

77. Di fatto, lo scopo dei dibattiti politici democratici è contribuire alla definizione dell'interesse generale, proponendone concezioni diverse. Infatti, l'interesse generale non precede i dibattiti democratici, ma sono tali dibattiti che contribuiscono alla sua migliore comprensione.

78. Pertanto, la nozione di autentico interesse generale non può costituire, a mio avviso, un

criterio pertinente per applicare l'immunità sostanziale alle prese di posizione dei membri del Parlamento che rientrano nell'ambito di applicazione dell'art. 8 del Protocollo. Se così non fosse, il contenuto dei dibattiti politici sarebbe soggetto alla censura a posteriori delle autorità giudiziarie, il che sarebbe, di per sé, in netta contraddizione con l'idea di immunità parlamentare<sup>71</sup>.

2. Sui giudizi di valore e le dichiarazioni relative ai fatti

79. La distinzione tra dichiarazione relativa ai fatti e giudizio di valore<sup>72</sup>, evocata in particolare nelle osservazioni del Parlamento e della Commissione, appare acquisita nel pensiero moderno. L'origine di questa tesi risale all'affermazione di David Hume secondo cui il dovere non può essere dedotto dai fatti<sup>73</sup>. Nella filosofia del XX secolo tale principio veniva adottato dalle teorie cosiddette «non cognitive», secondo cui le dichiarazioni con-

71 — Non intendo negare l'importanza che, come dimostrato dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, può assumere l'interesse generale al fine di stabilire se una dichiarazione rientri nella libertà di espressione oppure possa essere sanzionata. Nel caso dei deputati, tale valutazione è quindi possibile solo dopo avere accertato che la dichiarazione di cui trattasi non rientra nell'ambito dell'immunità sostanziale loro conferita.

72 — Secondo la definizione generica, i giudizi di valore hanno la funzione di fornire una valutazione, positiva o negativa, del loro oggetto. V. Villa, V., «Legal theory and value judgements», in *Constructing Legal Systems, European Union in Legal Theory*, ed. MacCormick, pag. 119. Ai fini dell'analisi dell'immunità parlamentare si devono includere nella categoria dei giudizi di valore i giudizi che esprimono valutazioni deontologiche concernenti la giustezza o il valore morale degli atti.

73 — Il filosofo scozzese ha sostenuto questa tesi nel suo *Treatise of Human Nature* pubblicato nel 1739. Tale idea è stata generalizzata dal filosofo inglese G.E. Moore (1873-1958) nel senso che si applica ai giudizi di valore.

cernenti i valori o le norme si collocano fuori della dicotomia tra vero e falso. Per contro, le affermazioni relative ai fatti sono vere o false. Pertanto, l'obiettività è possibile se il dibattito verte sui fatti, mentre i giudizi di valore sono più o meno relativi, se non addirittura soggettivi<sup>74</sup>.

80. Viste le difficoltà concettuali inerenti a tale distinzione, che rientrano nel campo della filosofia morale, mi sembra rischioso basare su di essa l'interpretazione giuridica di una norma del diritto dell'Unione. Al pari di alcuni rappresentanti della teoria del diritto, ritengo che nel campo del diritto sia difficile, se non impossibile, stabilire dal punto di vista concettuale una distinzione chiara tra giudizi di valore e dichiarazioni relative ai fatti. Peraltro, rilevo che si possono benissimo esprimere giudizi di valore con una frase che si presenta a livello semantico come una mera dichiarazione relativa ai fatti<sup>75</sup>.

81. Tuttavia, è utile rammentare che la distinzione tra i giudizi di valore e le dichiarazioni relative ai fatti è uno dei criteri classici nella prassi della Corte europea dei diritti dell'uomo. In sintesi, nell'ipotesi di una

dichiarazione relativa ai fatti, detta Corte ammette la possibilità di dimostrare la verità dei fatti (l'*exceptio veritatis*)<sup>76</sup>, il che è escluso nel caso dei giudizi di valore.

82. In dottrina è stato giustamente rilevato che la Corte europea dei diritti dell'uomo non applica una dicotomia pura fra queste due nozioni, vale a dire non distingue tra «mera opinione» e «affermazione relativa ai fatti», ma tra le «affermazioni fattuali pure» e le espressioni miste, che contengono elementi sia fattuali che di opinione<sup>77</sup>.

83. Ciò dimostra, a mio parere, che la contrapposizione fra queste due nozioni non è scevra da dubbi, come ha riconosciuto la stessa Corte europea dei diritti dell'uomo<sup>78</sup>. Secondo la giurisprudenza di detta Corte, la differenza tra i giudizi di valore e le dichiarazioni relative ai fatti risiede quindi nel livello della prova fattuale da acquisire<sup>79</sup>. Dubito, tuttavia, che si possa procedere ad una pura e semplice trasposizione di tale giurisprudenza

74 — Su tale dibattito v., ad esempio, R. Shafer-Laundau, *Moral Realism. A Defence*, Oxford University Press, 2005, pagg. 18-52.

75 — Ad esempio, una constatazione che rinvia ad un dato oggettivo, secondo cui un oppositore politico ha una determinata origine etnica, può rivelare un giudizio di valore negativo da parte di colui che la esprime. Le affermazioni negazioniste sull'olocausto costituiscono un esempio lampante di come sia possibile esprimere giudizi di valore sconcertanti con affermazioni apparentemente riferite soltanto ai fatti.

76 — V. una sentenza classica della Corte europea dei diritti dell'uomo su tale materia: sentenza *Bladet Tromsø A/S e Stensaas c. Norvegia* del 20 maggio 1999, *Recueil des arrêts et décisions*, 1999-III, § 65.

77 — Hochmann, T. «La protection de la réputation. Cour européenne des droits de l'homme. Pfeifer c. Autriche, 15 novembre 2007», *revue trimestrielle des droits de l'homme*, 2008/76, pag. 1185. Ciò conduce all'ampliamento della portata della nozione di «giudizio di valore» e ad una restrizione della nozione di «dichiarazione relativa ai fatti».

78 — Corte eur. D. U., sentenza *Scharch e News Verlagsgesellschaft c. Austria* del 13 novembre 2003, *Recueil des arrêts et décisions*, 2003-XI, § 40.

79 — Corte eur. D. U., sentenza *Scharch e News Verlagsgesellschaft c. Austria*, cit., punto 40.

per quanto riguarda i limiti dell'immunità sostanziale di un membro del Parlamento.

revoca dell'immunità distingue tra le affermazioni relative ai fatti e i giudizi di valore<sup>81</sup>.

84. Sottolineo che l'immunità sostanziale sottrae determinate opinioni espresse dai membri del Parlamento ad un'eventuale responsabilità penale o civile. In quest'ottica, le opinioni devono essere considerate atti, e più precisamente atti linguistici che possono costituire o meno reati quali la calunnia, la diffamazione o l'ingiuria<sup>80</sup>.

86. Infine, mi sembra opportuno attirare l'attenzione della Corte sul fatto che l'accostamento della nozione di «esercizio delle funzioni parlamentari» ai giudizi di valore conduce a limitare la portata della libertà del discorso politico.

85. Nell'ambito della valutazione delle opinioni in quanto atti, la questione se si tratti di un'affermazione relativa ai fatti o di un giudizio di valore mi sembra meno importante rispetto all'obiettivo perseguito dall'autore dell'opinione e alla reazione provocata da tale atto linguistico nella mente degli interlocutori, anche se la veridicità dell'affermazione può influire sulla qualificazione giuridica dell'atto in questione. Aggiungo che non mi sembra che la prassi del Parlamento in materia di

87. Infatti, nell'ambito delle sue funzioni, un membro del Parlamento deve poter segnalare le preoccupazioni degli elettori e difenderne gli interessi. Per tale motivo egli deve disporre, sempre sotto la tutela dell'immunità sostanziale, della libertà di formulare dichiarazioni sui fatti non verificate o che possono rivelarsi errate. Nella maggior parte dei casi si tratterà di espressioni miste ai sensi della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo. Un membro del Parlamento dovrebbe quindi farsi riconoscere il «beneficio del dubbio», vale a dire la possibilità di criticare il funzionamento delle altre istituzioni senza dover prima effettuare ricerche approfondite al fine di dimostrare le proprie affermazioni.

80 — In filosofia, la teoria degli atti linguistici sottolinea che le affermazioni costituiscono non solo mezzi per trasmettere un'informazione, ma anche atti. Occorre quindi distinguere tra il contenuto proposizionale di un'affermazione e la sua forza illocutoria. Gli atti linguistici strutturano l'interazione sociale attraverso la loro forza illocutoria, che crea un nesso tra gli interlocutori. V. Moreso, J.-J., *Legal Indeterminacy and Constitutional Interpretation*, Dordrecht, 1998, pagg. 12 e 13, e D.W. Ruiter, *Institutional Legal Facts*, Dordrecht 1993, pagg. 37-51. Una constatazione relativa ai fatti deve quindi avere una forza illocutoria che la qualifichi come atto diffamatorio.

81 — Ad esempio, in due casi (casi A3-0088/89 e A3-0040/90) relativi a dichiarazioni del sig. Le Pen, la sua prima dichiarazione può essere qualificata come giudizio di valore e la seconda come affermazione relativa ai fatti di contenuto negazionista. In entrambi i casi la commissione parlamentare competente aveva proposto di non revocare l'immunità, ma il Parlamento in seduta plenaria non ha accolto tale proposta. V. allegato della relazione della commissione per gli affari giuridici del Parlamento n. PE 360.487/REV2, citata alla nota 39.

88. Pertanto, ritengo che l'immunità sostanziale debba tutelare non solo i giudizi di valore, ma anche le affermazioni relative ai fatti, sempreché soddisfino il criterio organico che mi appresto a proporre.

1. Sul criterio di proporzionalità derivante dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo

E — *Sull'applicazione di un criterio organico*<sup>82</sup>

89. Poiché sono convinto che il criterio del cosiddetto nesso «funzionale», fondato sulla nozione di interesse generale e sulla distinzione tra i giudizi di valore e le considerazioni relative ai fatti, non consenta di fornire una risposta utile alla questione relativa alle condizioni sostanziali di applicazione dell'immunità conferita dal diritto dell'Unione, propongo alla Corte di elaborare un apposito criterio per la natura delle funzioni di un deputato europeo, ispirandosi alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo. Tale criterio collega l'immunità sostanziale non tanto al contenuto delle dichiarazioni di un deputato, quanto piuttosto al rapporto tra il contesto in cui vengono effettuate tali dichiarazioni e i lavori parlamentari del Parlamento.

90. Per quanto riguarda la giurisprudenza relativa ai limiti dell'immunità, secondo la Corte europea dei diritti dell'uomo la libertà di espressione, preziosa per ogni singolo individuo, lo è in maniera del tutto peculiare per una persona eletta dal popolo che rappresenta i suoi elettori, segnala le loro preoccupazioni e ne tutela gli interessi. In una democrazia, il Parlamento o gli organi equiparabili costituiscono luoghi indispensabili al dibattito politico<sup>83</sup>. Detta Corte sottolinea inoltre la pertinenza della valutazione alla luce delle circostanze specifiche, e non di un esame in astratto<sup>84</sup>.

91. In generale, nell'interpretare la portata dell'immunità parlamentare la Corte europea dei diritti dell'uomo sembra optare per un approccio restrittivo. Infatti, essa ha ritenuto compatibile con la CEDU un'immunità che si estendeva alle dichiarazioni fatte nel corso dei dibattiti parlamentari all'interno delle camere legislative e mirava a proteggere gli interessi del Parlamento nel suo insieme, in opposizione a quelli dei suoi singoli membri<sup>85</sup>.

82 — Che si rapporta alla posizione istituzionale di un membro del Parlamento europeo nell'organizzazione costituzionale dell'Unione. Il termine «organico» non viene quindi utilizzato nel senso di «inerente» o «proprio».

83 — Corte eur. D. U., sentenza *Jerusalem c. Austria* del 27 febbraio 2001, *Recueil des arrêts et décisions* 2001-II, § 36 e 40.

84 — *Mutatis mutandis*, Corte eur. D. U., sentenza *Padovani c. Italia* del 26 febbraio 1993, serie A n. 257-B, § 24.

85 — Corte eur. D. U., sentenza *A. c. Regno Unito* del 17 dicembre 2002, *Recueil des arrêts et décisions* 2002-X, § 84 e 85.

92. Di fatto, mi sembra che la sentenza di principio sia la citata sentenza A contro Regno Unito. Dopo avere concluso che l'immunità parlamentare di cui aveva beneficiato nella specie il deputato della House of Commons perseguiva gli scopi legittimi della tutela della libertà di espressione nel Parlamento ed il mantenimento della separazione tra il potere legislativo e quello giudiziario, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha esaminato la proporzionalità dell'immunità in questione. Così, dal punto di vista della compatibilità con la CEDU, più un'immunità è ampia, più devono essere stringenti le ragioni che la giustificano<sup>86</sup>.

93. Inoltre, la sentenza Cordova c. Italia<sup>87</sup> ha condotto in particolare ad un'interpretazione restrittiva dell'immunità, nel senso che essa non è intesa a tutelare un membro del Parlamento allorché non agisce in tale qualità. In detta sentenza la Corte europea dei diritti dell'uomo ha sottolineato che la condotta di un deputato poteva non essere connessa all'esercizio delle sue funzioni parlamentari stretto sensu e, soprattutto, che essa non poteva, per sua stessa natura, essere equiparata ad un atto rientrante nelle funzioni parlamentari. La Corte ha ritenuto che il comportamento in

questione<sup>88</sup> si iscrivesse semmai nell'ambito di una disputa tra privati e che in tal caso non si potesse giustificare un diniego di accesso alla giustizia<sup>89</sup>.

94. Partendo da tale constatazione, la Corte ha dichiarato che «l'assenza di un legame evidente con un'attività parlamentare richiede un'interpretazione restrittiva della nozione di proporzionalità tra il fine perseguito ed i mezzi impiegati. Ciò vale in particolare quando le restrizioni al diritto di accesso derivano da una deliberazione di un organo politico. Concludere diversamente equivarrebbe a restringere, in una maniera incompatibile con l'art. 6, n. 1, della CEDU, il diritto di accesso alla giustizia dei singoli ogni volta che le dichiarazioni contestate in giudizio siano state formulate da un membro del Parlamento»<sup>90</sup>.

95. Alla luce di tali argomentazioni, ritengo che la proporzionalità della portata dell'immunità debba essere considerata un aspetto fondamentale ai fini dell'interpretazione dell'art. 8 del Protocollo, il che mi induce a proporre alla Corte di stabilire un nuovo criterio di analisi, detto «organico».

86 — Corte eur. D. U., sentenza A. c. Regno Unito, cit., § 77 e 78. Tuttavia, se si tratta di valutare la proporzionalità di un'immunità, non può essere decisivo il suo carattere assoluto; v. Corte eur. D. U., sentenze Fayed c. Regno Unito del 21 settembre 1994, serie A n. 294-B.

87 — Corte eur. D. U., sentenza del 30 gennaio 2003, *Recueil des arrêts et décisions* 2003-I.

88 — La Corte ha ritenuto che lettere dal contenuto ironico o derisorio accompagnate da giocattoli indirizzate dall'on. Cossiga personalmente ad un magistrato non potessero, per loro stessa natura, essere equiparate ad un atto rientrante nelle funzioni parlamentari. V. § 62 della citata sentenza Cordova c. Italia.

89 — Corte eur. D. U., sentenza Cordova c. Italia, cit., § 61 e 62.

90 — *Ibidem* (§ 63).

## 2. Sul criterio del nesso organico

96. Ai fini dell'interpretazione dell'art. 8 del Protocollo, propongo di applicare un criterio di collegamento organico tra le attività di un deputato europeo e l'ambito di applicazione dell'immunità sostanziale<sup>91</sup>. A mio avviso, nell'ambito della nozione stessa di immunità sostanziale, occorre distinguere tra il nucleo e la sfera che lo circonda.

97. Propongo di collocare al centro dell'immunità le attività che costituiscono l'esercizio per eccellenza della funzione di un membro del Parlamento. Vi rientrerebbero, in particolare, le opinioni e i voti espressi nel foro parlamentare, nei comitati, nelle delegazioni, negli organi politici del Parlamento e nei gruppi politici. Propongo di includervi le attività quali la partecipazione alle conferenze, alle missioni e agli incontri politici fuori del Parlamento, in qualità di membro del Parlamento<sup>92</sup>.

91 — L'applicazione di tale collegamento organico in una forma un po' più semplificata è già stata presentata dalla dottrina; v. Harms, T. op. cit., pag. 91.

92 — Secondo l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, «è evidente che i termini: "nell'esercizio delle loro funzioni" includono le sedute plenarie, le riunioni delle commissioni dell'Assemblea, delle sottocommissioni e degli altri organi sussidiari dell'Assemblea» [traduzione libera]. L'immunità sostanziale dovrebbe quindi estendersi alle attività ufficiali esercitate dai membri dell'Assemblea stessa nell'ambito di riunioni e conferenze di altre istanze del Consiglio d'Europa. V. citato documento Doc. 9718 rivisto.

98. Pur ammettendo che è probabilmente impossibile elencare tutti gli atti interessati, sono del parere che l'accoglimento della nozione stessa di «attività essenzialmente parlamentare» consenta di facilitare l'esame del giudice nazionale, il quale, in caso di dubbio, potrebbe o dovrebbe adire la Corte di giustizia con una questione pregiudiziale sul tema.

99. Per quanto riguarda gli atti che non possono essere considerati costitutivi della funzione di un parlamentare europeo, occorre applicare, al pari della Corte europea dei diritti dell'uomo, il principio di proporzionalità. Come dichiarato da detta Corte, l'assenza di un nesso evidente con un'attività parlamentare impone un'interpretazione restrittiva della proporzionalità tra lo scopo perseguito e i mezzi impiegati<sup>93</sup>.

100. Pertanto, più l'atto o la dichiarazione di un membro del Parlamento si allontana dal nucleo delle sue funzioni, più devono essere stringenti i motivi che giustificano l'insindacabilità di un deputato. Ciò implica una ponderazione tra la libertà di espressione di un parlamentare, da un lato, e l'accesso alla giustizia e la parità di trattamento fra i cittadini, dall'altro.

101. Viceversa, più è intenso il collegamento nel merito con le attività dei membri del Parlamento europeo, più diviene ampia la portata dell'immunità sostanziale loro conferita.

93 — Corte eur. D. U., sentenza Cordova c. Italia, cit., § 63.

Soprattutto, la questione se l'intervento di un parlamentare europeo sui media rientri nell'ambito di applicazione dell'immunità sostanziale deve essere risolta in base a tali criteri. Mi sembra che l'immunità sostanziale debba riguardare le dichiarazioni che fanno direttamente seguito a dibattiti parlamentari che le riproducono o le commentano. Per quanto riguarda invece la partecipazione dei membri del Parlamento a dibattiti elettorali o ad altri dibattiti politici in generale, essi non dovrebbero essere collocati in una posizione giuridica migliore rispetto agli altri partecipanti a tali dibattiti.

102. Tuttavia, la questione che si pone in tale contesto è se un deputato europeo possa invocare la tutela conferitagli dall'art. 8 del Protocollo allorché agisce chiaramente in qualità di politico nazionale, o addirittura regionale o locale.

103. Infatti, la sfida che ormai i parlamenti e i parlamentari devono affrontare consiste nel far sapere ciò che fanno nell'interesse della popolazione, migliorare la qualità della vita dei cittadini e fare in modo che il loro messaggio non perda credibilità<sup>94</sup>.

104. Poiché l'immunità sostanziale stabilita dal Protocollo si fonda sul Trattato, che all'art. 343 TFUE fa riferimento all'assolvimento dei compiti dell'Unione, sono del parere che tale immunità sia intesa a tutelare le attività di un deputato europeo non quando affronta questioni che interessano esclusivamente il politico nazionale, ma quando agisce in qualità di parlamentare europeo.

105. È chiaro che, tenuto conto della portata del dibattito politico contemporaneo, la maggior parte delle dichiarazioni di un deputato europeo ha una duplice natura. Il discorso su scala europea può presentare un nesso evidente con il piano nazionale, regionale o locale. Tuttavia, nel caso opposto, vale a dire nell'ipotesi di dichiarazioni rientranti in un contesto puramente nazionale o locale, può risultare più difficile stabilire un nesso con la dimensione dell'Unione.

106. Rilevo, a tale proposito, che il regolamento dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa fa riferimento al «mandato europeo»<sup>95</sup>, il che sembra corroborare la tesi secondo cui il suo campo di applicazione è limitato a tale ambito.

94 — V. la pubblicazione dell'Union Interparlementaire (UIP) intitolata «La liberté d'expression, le Parlement et la promotion de la tolérance», cit., pagg. 64 e 65.

95 — Art. 65.1 del capitolo XVII del regolamento dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa.

107. Riassumendo, data la natura dell'immunità dei membri del Parlamento, intesa quale immunità dell'Unione indispensabile all'assolvimento dei suoi compiti, gli atti rientranti nel dibattito politico in generale, o con cui il deputato si esprime in quanto garante degli interessi degli elettori a livello nazionale o regionale non possono, alla luce del criterio organico, essere considerati inclusi nell'ambito dell'immunità sostanziale ai sensi dell'art. 8 del Protocollo.

108. Pertanto, propongo alla Corte di applicare un'interpretazione equilibrata dell'immunità sostanziale, fondata su un criterio di nesso organico e che deve essere ponderata con il principio della parità di trattamento fra i cittadini nonché con il diritto di accesso alla giustizia.

109. Nella causa principale, ritengo che la giustificazione dell'insindacabilità del sig. Patriciello non possa prevalere su tali principi. Come risulta dalla relazione generale del Parlamento, le diffamazioni concernenti i privati, e non le istituzioni, sono state generalmente considerate al di fuori dell'attività politica di un deputato. Ciò si applica, ad esempio, agli

attacchi contro gli agenti di polizia presi singolarmente e non ad una critica contro la polizia in quanto istituzione<sup>96</sup>. La decisione di difesa dell'immunità del sig. Patriciello sembra quindi discostarsi da questa linea.

110. Alla luce di quanto precede, ritengo che l'atto compiuto dal sig. Patriciello esuli dalle attività di un membro del Parlamento nel senso organico da me proposto. Infatti, come risulta dall'ordinanza di rinvio, il sig. Patriciello ha agito al di fuori dei locali del Parlamento. Inoltre, tenuto conto dell'oggetto della sua azione, egli sembra aver agito in quanto politico nazionale, se non come un cittadino contrariato. Oltretutto, fatto salvo l'accertamento dei fatti da parte del giudice del rinvio e fatta salva la loro qualificazione alla luce delle disposizioni del diritto penale italiano, non si può ritenere che il comportamento del sig. Patriciello presenti un nesso pertinente con l'esercizio delle sue funzioni in qualità di membro del Parlamento.

<sup>96</sup> — V. relazione della commissione per gli affari giuridici del Parlamento n. PE 360.487/REV2, citata alla nota 39, pag. 24. In effetti, il Parlamento ha revocato l'immunità nei casi concernenti gli attacchi ai funzionari di polizia; v. casi A2-0130/88, A2-0105/85 e A6-0156/2006. V. allegato della relazione del Parlamento n. PE 360.487/REV2, citata alla nota 39.

## VII — Conclusione

111. Alle luce di quanto precede, propongo alla Corte di risolvere la questione proposta dal Tribunale d'Isernia affermando quanto segue:

«Il comportamento di un membro del Parlamento europeo come quello controverso nella causa principale, risultando privo di nesso con le attività del Parlamento europeo, non costituisce un'opinione espressa nell'esercizio delle funzioni parlamentari ai sensi dell'art. 8 del Protocollo n. 7 sui privilegi e sulle immunità dell'Unione europea».