Conclusioni dell'avvocato generale
MAURICE LAGRANGE

30 aprile 1964

Traduzione dal francese

Signor Presidente, signori giudici,

Con provvedimento del 29 maggio 1963, il Tribunale di Lussemburgo (Sezione penale) vi chiede di interpretare, in via pregiudiziale, i Trattati europei (cito testualmente) « per quanto riguarda i punti e i testi menzionati, e ove occorra qualsiasi altro dal quale risulti la durata delle sessioni delle Assemblee delle Comunità europee e che risolva quindi la questione dell'immunità parlamentare degli imputati-convenuti alla data del 6 novembre 1962 ».

Come certo ricorderete, due membri della Camera dei deputati del Granducato, i quali sono anche membri del Parlamento Europeo, si erano avvalsi dell'immunità parlamentare, di cui godevano in tale duplice qualità, al fine di far dichiarare irricevibile una denuncia-querela per diffamazione e ingiurie per mezzo della stampa contro di essi proposta. Dopo un procedimento piuttosto complicato, venne loro notificata una citazione il 6 novembre 1962, vale a dire durante le poche ore dell'anno in cui la Camera dei deputati del Lussemburgo non era in sessione : quest'ultima, infatti, era stata aperta il 7 novembre 1961 e dichiarata chiusa col 5 novembre 1962 da un decreto ministeriale del 29 ottobre 1962; la nuova sessione ordinaria si sarebbe aperta il primo martedì successivo al 3 novembre, ossia il giorno 6 alle ore 15. Nel frattempo, cessava ogni immunità di ordine interno; rimaneva però aperta la questione rispetto alla posizione degli imputati in quanto membri del Parlamento Europeo.

A questo proposito, il tribunale non si è sentito in grado di stabilire se il 6 novembre 1962 il Parlamento Europeo fosse riunito in sessione ordinaria o straordinaria, e ciò in ispecie causa l'incertezza delle norme dei Trattati in merito alla durata delle sessioni. Tale questione però doveva essere chiarita, perché ai sensi dell'articolo 9 di ciascuno dei Protocolli sui privilegi e immunità è soltanto « *per la durata delle sessioni dell'Assemblea* » che i suoi membri godono sul territorio nazionale, delle immunità riconosciute ai membri del Parlamento del paese cui appartengono ». È per questo che il tribunale, ritenendo necessaria una decisione pregiudiziale

per pronunciarsi, e avvalendosi della facoltà offertagli dall'articolo 177, secondo comma e dall'articolo 150, secondo comma, dei Trattati C.E.E. e Euratom, (cito il dispositivo della sentenza) rinvia le parti dinanzi alla Corte di Giustizia delle Comunità europee affinché questa interpreti i Trattati invocati dagli imputati-convenuti, per quanto riguarda i punti e i testi menzionati e, ove occorra, qualsiasi altro dal quale risulti la durata delle sessioni delle Assemblee delle Comunità europee e che risolva quindi la questione dell'immunità parlamentare degli imputati-convenuti alla data del 6 novembre 1962.

I

Anzitutto è necessario risolvere parecchie questioni di procedura e di competenza.

A. La *prima* attiene alla *validità del rinvio* dinanzi alla Corte. Voi avete infatti rilevato che il tribunale « rinvia le parti dinanzi alla Corte di Giustizia, mentre avrebbe dovuto egli stesso rivolgersi alla Corte ». A questo riguardo non vi è però alcuna difficoltà : in effetti, la Corte è stata adita per mezzo di una trasmissione diretta degli atti da parte del cancelliere capo del Tribunale al cancelliere della Corte, e non dalle parti, per cui il rinvio è rituale.

B. Il *secondo problema* riguarda *l'oggetto delle questioni deferite.* Questo punto è più delicato, perché investe direttamente la competenza della Corte. Tale competenza incontra, infatti, un duplice limite :

1° un limite che si ricava dall'articolo 177 : la domanda deve attenere a una questione relativa all'interpretazione del Trattato o alla validità o all'interpretazione di un atto delle Istituzioni comunitarie : si tratta di un'interpretazione astratta, dato che la Corte non può in alcun caso sostituirsi al giudice nazionale per risolvere la controversia sul quale questi è chiamato a decidere;

2° un limite che risulta dalla questione deferita : la Corte può rispondere solo al quesito formulato, e non ad altri, e ciò

senza giudicare sull'opportunità o sulla rilevanza della questione sollevata per la decisione della controversia principale.

Allora, si tratta anzitutto di stabilire cosa esattamente chiede il tribunale. Se si badasse al solo dispositivo della sentenza si dovrebbe constatare che il tribunale non menziona le norme di cui chiede l'interpretazione, né precisa quali siano le difficoltà di interpretazione incontrate. Ma leggendo la motivazione è facile accorgersi che il tribunale desidera veder chiaro in merito al problema della *durata delle sessioni* del Parlamento Europeo, nella misura in cui da tale problema dipende la soluzione della controversia sull'esistenza di un'immunità il 6 novembre 1962, e che ha dei dubbi sull'interpretazione dell'articolo 22 del Trattato C.E.C.A. e degli articoli 139 del Trattato C.E.E. e 109 del Trattato Euratom, norme queste espressamente citate nella motivazione della sentenza. Ora, basta leggere tali articoli per rendersi conto che la loro diversa formulazione, da un lato, e il fatto che nei Trattati di Roma manchi qualsiasi disposizione in merito alla *chiusura* della sessione ordinaria, dall'altro, danno luogo a difficoltà di interpretazione per quanto riguarda la durata delle sessioni, difficoltà la cui risoluzione rientra nella competenza della Corte. E quest'ultima, come è stato ricordato nella discussione orale, è sempre stata pronta a fare lo sforzo necessario per risolvere, fra le questioni deferitele dal giudice nazionale, quelle che attengono alla propria competenza in tema di interpretazione. Stavolta, però, per quanto riguarda i Trattati, uno sforzo non sembra necessario.

Ciononostante, l'interpretazione delle norme dei Trattati menzionate nella sentenza non sarebbe di per sé sufficiente al tribunale per definire la controversia di cui trattasi. Bisogna, inoltre, tener conto del Regolamento interno del Parlamento Europeo, emanato a norma dell'articolo 25 del Trattato C.E.C.A. e degli articoli 142 del Trattato C.E.E. e 112 del Trattato Euratom, regolamento che contiene disposizioni in merito alle sessioni del Parlamento. Ora, anche rispetto a tali disposizioni sorgono delle questioni di carattere interpretativo, come pure questioni che attengono alla loro validità rispetto ai Trattati, e tutte queste questioni rientrano nella compe-

tenza della Corte in virtù dell'articolo 177 del Trattato C.E.E. e dell'articolo 150 del Trattato Euratom. E sebbene la sentenza non contenga alcun esplicito quesito su tali punti, ritengo che la Corte debba pronunciarsi anche su di essi. Oltretutto mi sembra che ciò risponda al desiderio del tribunale, che chiede un'interpretazione non solo dei « testi menzionati », ma di « *qualsiasi altro* » che sia tale da permettergli di risolvere la questione controversia.

C. *Terzo problema:* si tratta di vedere se la Corte sia competente a decidere in via pregiudiziale le questioni deferitele *per la parte in cui esse riguardino l'interpretazione del Trattato C.E.C.A.*

A differenza dei Trattati di Roma, il Trattato di Parigi non ha previsto un procedimento di rinvio dinanzi alla Corte; tuttavia, con un'interpretazione in verità ardita, ma a mio parere sostenibile, dell'articolo 31 di tale Trattato, si potrebbe giungere ad ammettere che l'articolo citato implica un'attribuzione generale, se non addirittura esclusiva, di competenza alla Corte per quanto attiene all'interpretazione del Trattato e dei regolamenti di attuazione, autorizzando di conseguenza, se non addirittura esigendo, il rinvio alla Corte, in via pregiudiziale, di tali questioni qualora esse sorgano dinanzi ai tribunali nazionali.

Nel caso di specie, però, non è necessario prendere posizione su tale questione piuttosto delicata, dato che le disposizioni dell'articolo 22 del Trattato C.E.C.A. sono chiarissime e non richiedono interpretazione alcuna. Tutte le difficoltà riguardano i Trattati di Roma e il Regolamento interno del Parlamento Europeo : infatti, il problema dell'applicazione simultanea a un'Istituzione comune di disposizioni divergenti dei Trattati di Parigi e di Roma riguarda soltanto l'interpretazione di questi ultimi, e in particolare dell'articolo 232 del Trattato C.E.E. e della Convenzione sulle Istituzioni comuni. Quanto alle disposizioni che sarebbero « oscure » per il fatto che regolano l'apertura delle sessioni senza dire nulla in merito alla loro chiusura, si tratta delle disposizioni dei Trattati di Roma. Per quanto riguarda infine il Regolamento interno, al fine di dimostrare che la Corte è competente sia ad interpretarlo sia a valutarne la validità, è sufficiente far richiamo agli articoli 177 del Trattato

C.E.E. e 150 del Trattato Euratom : naturalmente, la valutazione di validità dovrà eventualmente essere condotta così nei confronti del Trattato C.E.C.A. come nei confronti degli altri due.

D. *Quarto problema* : si tratta di vedere se la questione deferita alla Corte dal Tribunale di Lussemburgo sia *divenuta priva di oggetto* in quanto il querelante ha rivolto al Parlamento Europeo un'istanza diretta ad ottenere la sospensione dell'immunità, istanza che attualmente si trova all'esame di tale Istituzione.

Io penso di no. Il tribunale presso il quale pende la causa principale è infatti l'unico competente a decidere se la richiesta, da parte del querelante, della sospensione d'immunità debba essere considerata come un'implicita rinuncia alla tesi, da lui sostenuta, che il 6 novembre 1962 il Parlamento Europeo non si trovava riunito in sessione. Così pure è l'unico competente a decidere se sia opportuno attendere che il Parlamento si sia pronunciato sulla richiesta di sospensione, prima di statuire in merito alla causa dinanzi a lui pendente. Per quanto riguarda la Corte, essa ha l'obbligo di pronunciarsi sulla questione pregiudiziale che le è stata ritualmente deferita e in merito alla quale si riconosce competente.

L'unico problema di fronte al quale si trova la Corte è un problema di opportunità : essa deve decidere se convenga statuire immediatamente o se invece sia meglio attendere la decisione del Parlamento Europeo. Per me, è preferibile attenersi alla prima soluzione. Tutto dipende, in effetti, dal modo in cui il Parlamento deciderà. Se esso concederà la sospensione dell'immunità, la questione deferita alla Corte dovrà essere indubbiamente considerata come ormai divenuta priva di oggetto; se invece la negherà, potrebbero sorgere dei conflitti di difficile soluzione, sia per la Corte sia per il tribunale, in merito all'autorità della decisione del Parlamento nei loro confronti, conflitti che è molto meglio prevenire. Ora dato che ovviamente non è possibile prevedere quale decisione verrà presa, e dato che, oltretutto, in entrambi i casi il Parlamento sarà costretto a prendere posizione, per lo meno implicitamente, sulle questioni di principio a voi deferite, vi è un interesse sostanziale a che tali questioni siano risolte *preventivamente* dalla Corte.

II

Sgombrato così il terreno, passiamo al merito.

La Convenzione sulle Istituzioni comuni ha reso di identico tenore le norme relative all'Assemblea solo su un punto, e cioè sulla composizione dell'Istituzione, che ha costituito l'oggetto di una modifica dell'articolo 21 del Trattato C.E.C.A. : nessuna modifica, in particolare, è stata apportata all'articolo 22, che è quello che ci interessa. Bisogna dunque, in base ai principi deducibili specialmente dell'articolo 232 del Trattato C.E.E., e che sono stati finora seguiti anche in altre materie, come per esempio in tema di bilanci, *applicare congiuntamente* i tre Trattati; e del resto è proprio a questo che tende il Regolamento interno del Parlamento Europeo.

Ora, dal raffronto dell'articolo 22 del Trattato C.E.C.A. con l'articolo 139 del Trattato C.E.E. (1) risulta per prima cosa che esistono delle regole comuni :

1° esistenza di una sessione annuale : « l'Assemblea tiene una sessione all'anno »;

2° « riunione di pieno diritto » ad una certa data;

3° possibilità per l'Assemblea di « riunirsi in sessione straordinaria qualora ne faccia richiesta la maggioranza dei suoi membri », oppure il Consiglio, l'Alta Autorità (per la C.E.C.A.) e la Commissione (per la C.E.E. e l'Euratom).

Appaiono però anche due differenze :

1° per la riunione di « pieno diritto », o meglio d'ufficio, è fissata una data diversa : il secondo martedì di maggio per la C.E.C.A. il terzo martedì di ottobre per le altre due Comunità;

2° nella C.E.C.A. è fissata una data limite per quanto riguarda la sessione annuale (la sessione non può prolungarsi oltre la fine dell'esercizio finanziario in corso, e cioè il 30 giugno),

(1) Per maggiore comodità, tralascerò d'ora in poi di citare il Trattato Euratom le cui disposizioni, come sapete, sono identiche a quelle del Trattato C.E.E.

mentre negli altri due Trattati manca qualsiasi disposizione in proposito.

È questa la situazione che ha portato il Parlamento a stabilire, nel Regolamento interno, il seguente sistema (art. 1 del Regolamento) :

« 1. Il Parlamento tiene una sessione annuale.

2. Esso si riunisce di pieno diritto il secondo martedì di maggio e il terzo martedì di ottobre e decide in modo sovrano sulla durata delle interruzioni della sessione.

In via eccezionale, l'Ufficio di presidenza ampliato previsto dall'articolo 13, decidendo a maggioranza dei membri che lo compongono, può modificare la durata delle interruzioni così fissate, con decisione motivata presa almeno quindici giorni prima della data precedentemente stabilita dal Parlamento per la ripresa della sessione, senza che tale data possa essere posticipata di più di quindici giorni (questo comma è stato aggiunto con una risoluzione del Parlamento presa il 28 giugno 1963 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 12 luglio 1963).

3. Esso deve essere convocato in seduta straordinaria dal suo presidente, su domanda della maggioranza dei membri o su domanda dell'Alta Autorità, di una delle Commissioni europee o di uno dei Consigli. »

Il regime adottato dal Parlamento Europeo è quindi caratterizzato dall'esistenza di *una* sessione annuale, che non viene mai chiusa (né del resto sospesa), ma che viene « *interrotta* » in date e per una durata fissata dal Parlamento stesso e, in via eccezionale, in presenza di determinate condizioni, dall'Ufficio di presidenza ampliato.

È compatibile tale sistema con i Trattati? A prima vista si potrebbe dubitarne, dato che esso sembra dare alla « sessione annuale » prevista dai Trattati un carattere permanente che è contrario ai testi : l'articolo 22 del Trattato C.E.C.A. contiene espressamente la durata della sessione annuale entro due date precise; e per quanto riguarda l'articolo 139 del Trattato C.E.E. esso, tralasciando di fissare una data per la chiusura della sessione annuale, ha inteso semplicemente lasciar libera l'Assemblea di fissare essa stessa tale data, e non certo permetterle di rimanere permanentemente riunita in sessione; l'apertura della sessione presuppone la sua chiusura, che il Parlamento non dichiara mai, e, d'altra parte, la permanenza della sessione è incompatibile con il regime di sessioni straordinarie previsto dai Trattati.

Tuttavia, Signori, a ben riflettere, non mi sembra che il Regolamento interno del Parlamento Europeo, sul punto quì esaminato, sia contrario ai Trattati.

Intanto, il Regolamento si preoccupa di precisare che il Parlamento « si riunisce di pieno diritto il secondo martedì di maggio e il terzo martedì di ottobre », in conformità alle disposizioni dei Trattati. È vero che esso non contiene alcuna norma in merito alla *chiusura* della sessione; si deve però sottolineare il fatto che nemmeno gli stessi Trattati parlano di « chiusura » (del resto, non parlano neppure di « apertura »); e non spettava certo al Parlamento di adottare una disciplina legislativa su un punto che, in realtà, ha natura costituzionale. L'apertura del Parlamento, che in certe costituzioni avviene per mezzo di un atto solenne del Capo dello Stato, e ciò soprattutto nei regimi monarchici, ha in genere carattere opposto alla « riunione di pieno diritto » che costituisce una prerogativa sovrana riconosciuta al Parlamento. Quanto alla « chiusura », anche qui siamo in presenza di una prerogativa costituzionale spesso riconosciuta al potere esecutivo : così avveniva nella Costituzione francese del 1875; così avviene anche nella Costituzione del Lussemburgo, tanto per fare due esempi.

I Trattati europei che, nonostante parecchie analogie, non hanno tuttavia carattere costituzionale vero e proprio, non dovevano necessariamente tener conto di tali considerazioni, essendo sufficiente che essi determinassero le condizioni relative all'inizio e alla fine delle riunioni dell'Assemblea parlamentare. A questo riguardo, come si è visto, è indubbio che essi abbiano inteso escludere un regime di sessioni *permanenti*, ossia un regime nel quale l'Assemblea fosse « *riunita* » in permanenza. Organizzando un sistema che prevede delle « interruzioni » della sessione, il Parlamento Europeo si è conformato a tale regola.

E i periodi durante i quali la sessione è « interrotta » non possono essere assimilati a quanto avviene secondo certe prassi le quali consentono all'Assemblea parlamentare di *sospendere* la sessione per mezzo di una vacanza o, più semplicemente, incaricando il proprio Presidente di convocarla ad una data successiva : in questo caso la sospensione dei lavori dell'Assemblea non è molto diversa

dalla fissazione della data della prossima seduta nel corso di una sessione, in quanto la data viene semplicemente posticipata.

Nel nostro caso la situazione è completamente diversa : è *la stessa sessione* che viene interrotta, sicché, per tutta la durata delle interruzioni, l'Assemblea non solo non si trova in seduta, ma *non è nemmeno riunita in sessione*. D'altra parte, — ed è proprio in ciò che si ravvisa la differenza fondamentale con gli esempi di diritto interno cui ho accennato —, una simile prassi non contrasta con alcun principio costituzionale : mentre in diritto costituzionale interno un modo di procedere che permetta all'Assemblea stessa di fissare la durata delle proprie sessioni, col pretesto di « interromperle » (e quindi di riprenderle) a proprio piacimento, potrebbe costituire un mezzo per violare le norme costituzionali relative alla durata delle sessioni e, ad esempio, per frustrare le prerogative di cui gode a questo riguardo l'esecutivo, la stessa cosa non può avvenire con i Trattati europei. In effetti, e l'ho già detto, non siamo qui in presenza né di aperture né di chiusure di sessioni per le quali sia previsto l'intervento di un altro potere : il Parlamento Europeo si riunisce d'ufficio in certe date; pone fine egli stesso alla sessione e può riunirsi in sessione straordinaria *su richiesta della maggioranza dei suoi membri*. Emerge così che la disposizione del Regolamento in virtù della quale il Parlamento « decide in modo sovrano sulla durata delle interruzioni della sessione », trattandosi della « sessione annuale », non è altro che un mezzo pratico il quale permette all'Assemblea di approfittare di essere riunita per decidere di riprendere i propri lavori ad una data successiva, senza bisogno di raccogliere, durante l'interruzione, il numero di firme prescritto per ottenere la convocazione in sessione straordinaria : una riunione del genere si trova in tal modo già stabilita, e la sua data fissata. Noto solamente che, per essere pienamente conforme alle disposizioni dei Trattati, la decisione dovrà essere presa *a maggioranza dei membri* dell'Assemblea.

Inoltre, Signori, tanto nella prassi seguita dal Parlamento Europeo quanto nello stesso testo del Regolamento si trova una precisa conferma della distinzione tra le interruzioni della sessione e le semplici interruzioni delle sedute. Per quanto riguarda il testo

del Regolamento, la distinzione appare chiaramente nell'articolo 20. Per quanto attiene alla prassi, prendo a caso uno dei fascicoli dei resoconti dei dibattiti, per esempio il fascicolo n. 61 (seduta 4-8 febbraio 1963) e leggo, a pagina 5, quanto segue :

« *Presidente.* — La seduta è aperta.

1. Ripresa della sessione.

Presidente. — Dichiaro ripresa la sessione del Parlamento Europeo, che era stata interrotta il 23 novembre 1962. »

A pagina 24, il Presidente fissa al giorno successivo la prossima seduta, con il relativo ordine del giorno, e toglie la seduta. Il giorno dopo, alle ore 15,30, si limita ad aprire la seduta e altrettanto avviene i giorni successivi, fino al termine del « ciclo » delle sedute (tanto per usare un termine neutro); rispetto a questo momento, leggo (pag. 230) :

« 7. Approvazione del processo verbale

Presidente. — In conformità all'articolo 20, paragrafo 2, del Regolamento, devo sottoporre al Parlamento il processo verbale *della presente sessione*, redatto man mano che si svolgevano i dibattiti.

Qualcuno ha delle osservazioni da fare?

Il processo verbale è approvato.

8. Interruzione della sessione

Presidente. — Il Parlamento ha ora esaurito l'ordine del giorno.

L'Ufficio di presidenza ampliato propone di fissare la prossima seduta a lunedì 25 marzo 1963, alle ore 17.

Vi è qualche opposizione?

Viene deciso in tal senso.

Le proposte relative all'ordine del giorno verranno comunicate ai membri del Parlamento appena saranno state formulate.

Ringrazio i colleghi per aver compiuto un buono e rapido lavoro in condizioni talvolta difficili e *dichiaro interrotta la sessione fino al 25 marzo 1963.*

(Applausi)

La seduta è tolta.

(La seduta è tolta alle 11,30). »

Tutto avviene quindi come se il Parlamento Europeo tenesse *più* sessioni all'anno. In certi processi verbali si trova perfino una dichiarazione finale del Presidente che dice, testualmente, « *La*

prossima sessione si terrà » da questa a quella data (esempi : resoconto dei dibattiti n. 63, pag. 44; n. 66, pag. 172).

Rilevo infine che, in conformità al proprio Regolamento, il Parlamento Europeo approva il processo verbale dell'ultima seduta prima che la sessione venga dichiarata interrotta. Certe volte il processo verbale approvato è addirittura quello « *della presente sessione* » (resoconto n. 61, che ho letto poco fa, e 66, pag. 172, già citato). Ora, questa è una prassi propria dei regimi che prevedono più sessioni (Laferrière, *Droit constitutionnel*, 2ª edizione, pag. 744). In caso di semplice interruzione di seduta il processo verbale viene approvato all'inizio della seduta successiva.

Vero è che la stessa espressione « interruzione di sessione » assume un significato diverso a seconda che la si trovi usata in un regime di sessione permanente o invece, come nelle Comunità, in un regime di sessioni, ordinarie e straordinarie, di durata limitata : nel primo caso, l'« interruzione » indica un semplice fatto, per esempio, una sospensione di seduta di una certa durata; nel secondo caso, al contrario, l'espressione assume un significato giuridico e indica l'intervallo tra le sessioni (Laferrière, *op. cit.*, pag. 992, nota 1).

Quanto all'argomento, cui si è fatto richiamo nella discussione orale, secondo il quale le Commissioni parlamentari non possono riunirsi fra una sessione e l'altra, esso non è conferente. A questo proposito, infatti, tutto dipende dalle Costituzioni : per la Costituzione del Lussemburgo, riunioni di Commissioni durante l'intervallo delle sessioni sarebbero infatti proibite. Mentre era in vigore la Costituzione francese del 1875, invece, le Commissioni potevano riunirsi fra una sessione e l'altra. Il Regolamento interno del Parlamento Europeo regola la questione nell'articolo 39, ai termini del quale « le Commissioni si riuniscono, su convocazione del proprio presidente o su iniziativa del presidente del Parlamento, *nel corso o al di fuori della sessione* ».

Signori, alla luce di tali considerazioni, e senza stare a discutere sulla legittimità del Regolamento interno del Parlamento Europeo che non ritengo contrario ai Trattati, io penso che, per tutta la durata dell'« interruzione » di sessione, il Parlamento *non è riunito in sessione*

ai sensi dell'articolo 9 di ciascuno dei tre Protocolli sui privilegi e le immunità.

Concludo allora chiedendo che l'articolo 9 di ciascuno dei tre Protocolli sui privilegi e le immunità sia interpretato nel senso che la « durata delle sessioni dell'Assemblea » non comprende il periodo per il quale il Parlamento Europeo ha deciso, con le modalità previste dal suo Regolamento interno, che la sessione sia interrotta;

e che al Tribunale di Lussemburgo sia rimesso ogni provvedimento sulle spese del presente procedimento.