

Le immunità dei deputati europei tra Parlamento, autorità giudiziarie degli Stati membri e giudice dell’Unione: il triangolo giurisdizionale e istituzionale nei casi *Puigdemont, Comín e Ponsatí*

Samuele Barbieri (Assegnista di ricerca in diritto dell’Unione europea, Università di Ferrara) – 12 novembre 2023

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La causa *Puigdemont e Comín* (T-115/20): i ricorsi avverso il rifiuto del Presidente del Parlamento di aprire la procedura di difesa dell’immunità di cui agli artt. 7 e 9 del regolamento interno. – 3. La causa *Puigdemont, Comín e Ponsatí* (T-272/21): i ricorsi avverso le decisioni del Parlamento europeo di revocare le immunità dei deputati catalani. – 4. Il richiamo del Tribunale al sistema di tutela giurisdizionale dell’Unione. – 5. Osservazioni conclusive: il triangolo tra Parlamento, autorità giudiziarie degli Stati membri e giudice dell’Unione.

1. Con due sentenze dello scorso luglio, il Tribunale ha aggiunto un ulteriore tassello alla saga dei deputati catalani che ormai da tempo occupa le aule del Kirchberg, con rilevanti questioni attinenti allo *status* dei membri del Parlamento europeo e alle relative garanzie (sentenza della Corte del 19 dicembre 2019, causa C-502/19, *Junqueras*), nonché alla fiducia reciproca tra le autorità giurisdizionali nazionali nel quadro del mandato di arresto europeo (sentenza della Corte del 31 gennaio 2023, causa C-158/21, *Puig Gordi e a.*).

Infatti, con la prima pronuncia (sentenza del Tribunale del 5 luglio 2023, causa T-115/20, *Puigdemont e Comín c. Parlamento europeo*) il Tribunale si esprimeva sui ricorsi presentati da Carles Puigdemont i Casamajó e Antoni Comín i Oliveres avverso la decisione del Presidente del Parlamento di non comunicare in Aula e di non deferire alla commissione competente l’esame della domanda di difesa delle loro immunità, presentata a norma degli artt. 7 e 9 del regolamento interno (d’ora in avanti, “r.pe.”) da altri deputati, quando questi ancora non erano stati riconosciuti membri effettivi dell’Assemblea.

Per una migliore comprensione della vicenda, va ricordato che i ricorrenti sono stati i vertici del governo della *Generalitat de Catalunya* responsabili del *referendum* celebratosi il 1° ottobre 2017 per l’indipendenza dal Regno di Spagna; fatti che gli hanno valso l’incriminazione per ribellione, sedizione e malversazione, a cui è seguita l’emanazione di diversi mandati di arresto europeo da parte delle autorità spagnole a ragione della loro fuga in altri Stati membri (in generale, v. C. CURTI GIALDINO, *L’Affaire Puigdemont, tra diritto penale spagnolo, decisioni nazionali e giurisprudenza della Corte di giustizia dell’Unione europea*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2021, p. 1091

ss.; sulla “prima tappa” in Germana J. NIEVA-FENOLL, *High Treason in Germany – Rebellion in Spain*, in [Verfassungsblog](#), 26 March 2018; D. SARMIENTO, *The Strange (German) Case of Mr. Puigdemont’s European Arrest Warrant*, in [Verfassungsblog](#), 11 April 2018).

Dopo tali eventi, Puigdemont e Comín (nonché altri “protagonisti” del “referendum catalano”) si candidavano in Spagna alle elezioni per il Parlamento europeo, tenutesi il 26 maggio 2019. Tuttavia, benché ufficialmente proclamati a seguito dei risultati, a questi ultimi veniva negato lo *status* di deputati europei, in quanto non compresi nell’elenco degli eletti inviata al Parlamento dalle autorità spagnole. Tale assenza si spiegava alla luce del fatto che i leader catalani, essendo espatriati, non avevano adempiuto al giuramento sulla Costituzione presso la commissione elettorale. Solo a seguito della sentenza *Junqueras (cit.)*, il Parlamento riconoscerà i ricorrenti come deputati, il 13 gennaio 2020 (con effetto dal 2 luglio 2019, data di apertura della sessione plenaria nella legislatura 2019-2024). Infatti, nella citata pronuncia la Grande Sezione ha stabilito che lo *status* di deputato europeo discende dal momento della proclamazione ufficiale, non essendo subordinato ad ulteriori adempimenti previsti dal diritto nazionale, con la conseguenza che da tale *dies* vanno ritenute applicabili le immunità previste dal protocollo n. 7 (ed in particolare quella di cui all’art. 9, co. 2 che “copre [i parlamentari] anche quando essi si recano al luogo di riunione del Parlamento europeo o ne ritornano”. Sulla sentenza, v. A. DI CHIARA, *La Corte di Giustizia dell’Unione Europea riconosce l’immunità degli eurodeputati indipendentisti catalani: un altro passo verso una legislazione elettorale uniforme?*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo on line*, 2020, p. 889 ss.; C. FASONE, N. LUPO, *The Court of Justice on the Junqueras Saga: Interpreting the European Parliamentary Immunities in Light of the Democratic Principle*, in *Common Market Law Review*, 2020, p. 1527 ss.; S. HARDT, *Fault Lines of the European Parliamentary Mandate: The Immunity of Oriol Junqueras Vies*, in *European Constitutional Law Review*, 2020, p. 170 ss.).

Con la seconda pronuncia (sentenza del Tribunale del 5 luglio 2023, causa T-272/21, *Puigdemont, Comín e Ponsatí c. Parlamento europeo*), il Tribunale si è espresso sui ricorsi di Puigdemont e Comín avverso la decisione del Parlamento di revocare la loro immunità, di cui all’art. 9, co. 1, lett. b) del protocollo n. 7 a seguito della richiesta del presidente del *Tribunal Supremo*, ai quali si aggiungeva anche il ricorso proposto da Clara Ponsatí i Obiols, proclamata eletta dopo il ritiro dei deputati britannici determinato dell’entrata in vigore dell’accordo di recesso (sulle implicazioni della *Brexit* sul Parlamento, v. P. MANZINI, *Il Parlamento europeo e la Brexit*, in G. DI FEDERICO (a cura di), *Alla (ri)scoperta del Parlamento europeo: 1979-2019*, Torino, 2021, p. 165 ss.). Peraltro, la sentenza in parola è stata preceduta da un’ordinanza del vicepresidente della Corte di giustizia che aveva sospeso l’esecuzione delle decisioni impugnate dopo aver annullato, su domanda dei ricorrenti, l’ordinanza del vicepresidente del Tribunale che negava a questi ultimi la tutela *ad interim* (ordinanza del vicepresidente della Corte del 24

maggio 2022, C-629/21 P(R) e ordinanza del vicepresidente del Tribunale del 30 luglio 2021, T-272/21 R, non pubblicata).

Le due pronunce del Tribunale sollevano molteplici interrogativi sulla *ratio* dell'istituto dell'immunità parlamentare, sulla sua "ibrida" disciplina (tra il diritto dell'Unione e il diritto nazionale) in seno al protocollo n. 7 e, infine, sulla nozione di atto impugnabile *ex art.* 263, co. 4, TFUE. Tuttavia, in questa sede si vuole illuminare solo una delle diverse sfaccettature delle sentenze in discorso, quale il confine tra le competenze del Parlamento e delle autorità giudiziarie degli Stati membri, nella cornice del protocollo n. 7, e il conseguente ruolo del sistema di tutela giurisdizionale dell'Unione europea.

Pertanto, dopo aver ricostruito il ragionamento del Tribunale (parr. 2 e 3), obiettivo del presente contributo è quello di riflettere sul triangolo (*giurisdizionale ed istituzionale*), formato dalle autorità giudiziarie nazionali, dal Parlamento e dal Giudice del Kirchberg, all'interno del cui perimetro opera l'immunità dei deputati europei (par. 4). In particolare, si intende rispondere al seguente quesito: quali risposte può fornire il sistema di tutela giurisdizionale dell'Unione di fronte alle criticità mostrate dal protocollo n. 7?

2. Nella prima causa, l'atto impugnato si sostanzia nella decisione del Presidente del Parlamento, contenuta nella lettera del 10 dicembre 2019 e indirizzata alla deputata A., nonché ad altri 38 deputati europei, i quali chiedevano di attivare la procedura di "difesa" dell'immunità nei confronti di Carles Puigdemont i Casamajó e Antoni Comín i Oliveres. Infatti, il combinato disposto delle norme del regolamento interno (artt. 7 e 9 r.pe.) stabilisce che su richiesta del deputato (o *ex* deputato) interessato, ovvero di un altro deputato con l'accordo di questo, è possibile presentare "una richiesta di decisione del Parlamento che stabilisca se sia stata effettivamente commessa o vi sia la probabilità che venga commessa una violazione di tali privilegi ed immunità" da parte delle autorità di uno Stato membro (art. 7, par. 1, r.pe.).

A motivo dell'eccezione di irricevibilità del ricorso sollevata dal Parlamento, il Tribunale ha affrontato la questione cruciale: la decisione contenuta nella lettera del Presidente, del 10 dicembre 2019, di non attivare la procedura di difesa delle immunità prevista agli artt. 7 e 9 r.pe. è un *atto impugnabile* ai sensi dell'art. 263, co. 4, TFUE?

In primo luogo, va sottolineato che il Tribunale esclude il principale argomento a sostegno dell'eccezione, tale per cui l'atto contestato avrebbe avuto solamente *carattere informativo e intermedio*, rappresentando una mera risposta interlocutoria indirizzata alla deputata A. e agli altri 38 deputati. In particolare, a detta del Parlamento, tramite l'atto contestato il Presidente si sarebbe limitato a sottolineare che la richiesta poteva essere presentata solo da un deputato e che, in attesa della sentenza della Corte nella causa *Junqueras, Puigdemont e Comín* non avevano ancora acquisito lo *status* di parlamentari. Tuttavia, secondo il Tribunale la formula utilizzata nella lettera – tale per cui si invitava la deputata a "trarre le proprie conclusioni" – non scalfisce l'assunto per cui "è pacifico che l'atto impugnato è l'unico seguito che è stato dato alla richiesta di difesa dell'immunità dei ricorrenti, la quale non è stata comunicata

in Aula né deferita alla commissione competente” (*Puigdemont e Comín, cit.*, punto 42).

In secondo luogo, la Sesta sezione ampliata concentra i propri sforzi nell’esaminare i divergenti argomenti delle parti relativi alla natura vincolante o meno della lettera del Presidente. Più precisamente, secondo il Parlamento la decisione “di difesa” dell’immunità *ex artt. 7 e 9 r.pe.* non è vincolante, con la conseguenza che il rifiuto del Presidente di “attivare” la relativa procedura non poteva avere effetti giuridici sulla sfera dei ricorrenti. Al contrario, secondo Puigdemont e Comín una tale decisione rappresenta un atto cogente per le autorità nazionali, in quanto le obbliga a desistere dalle iniziative che violino l’immunità dei deputati senza l’apposita autorizzazione parlamentare. Ciò vale a dire che l’art. 9, co. 3, del protocollo n. 7, nella misura in cui prevede il *diritto esclusivo* del Parlamento di revocare l’immunità di un deputato, a seguito di una richiesta da parte delle autorità nazionali, implicitamente comprende anche il “diritto di non revocarla” ovvero sia “di difenderla” (*ibidem*, punto 61).

La risposta del Tribunale si dipana dal presupposto che le decisioni del Parlamento europeo sulla revoca dell’immunità e sulla sua difesa “rientrano in due esercizi distinti” (*ibidem*, punto 64). Per un verso, la *revoca* costituisce una prerogativa esclusiva del Parlamento espressamente prevista dal diritto primario, specificatamente dall’art. 9, co. 3, del protocollo n. 7; essa è richiesta dall’autorità giudiziaria competente dello Stato membro che si imbatte in fatti potenzialmente coperti dalle immunità garantite al deputato europeo (*ibidem*, punto 62). Per altro verso, la *difesa* è fondata solo su disposizioni del regolamento interno, le quali consentono al Parlamento di rilevare la violazione delle norme del protocollo n. 7, nei casi in cui non sia presente una formale richiesta di revoca dell’immunità del deputato da parte delle autorità nazionali (*ibidem*, punto 64; il Tribunale richiama la medesima soluzione a cui già era pervenuta la Corte di giustizia rispetto alla difesa, nel diverso caso dell’insindacabilità delle opinioni espresse dal deputato *ex art. 8* del protocollo n. 7; v. sentenza della Corte del 6 settembre 2011, causa C-163/10, *Patriciello*).

Pertanto, dato che da nessuna disposizione dei trattati può ricavarsi il potere del Parlamento di adottare un atto di difesa delle immunità cogente per le autorità nazionali, la decisione contestata non è impugnabile ai sensi dell’art. 263 TFUE, in quanto priva di effetti giuridici vincolanti. Sul punto, occorre evidenziare che nel pervenire ad una simile soluzione il Tribunale pone una considerevole enfasi sull’importanza del *principio di attribuzione*. Dapprima, viene ricordato che il Parlamento europeo agisce nei limiti delle competenze ad esso attribuite dai trattati, secondo gli artt. 5, par. 1 e 13, par. 2, TUE. In un secondo momento viene evidenziato che, a contrario di quanto sostengono i ricorrenti, “il diritto esclusivo di revocare l’immunità [...] non può essere interpretato nel senso che attribuisca al Parlamento la competenza esclusiva a decidere, con effetto vincolante, se un deputato benefici o meno dell’immunità” (*Puigdemont e Comín, cit.*, punto 65).

Piuttosto, la valutazione in ordine alla sussistenza dei presupposti dell’immunità parlamentare spetta alle autorità nazionali investite dei relativi procedimenti giudiziari. Nondimeno, nel ragionamento del Tribunale emerge

che, sebbene tale competenza degli Stati membri sia *esclusiva*, essa non può dirsi *assoluta*. In primo luogo, in caso di dubbio sul significato e sull'estensione delle immunità previste dall'art. 9 del protocollo n. 7, le autorità nazionali potranno (o dovranno) rivolgersi alla Corte di giustizia per il tramite dell'art. 267 TFUE (*ibidem*, punto 66). In secondo luogo, qualora i fatti per cui le autorità giudiziarie procedono siano coperti dalle immunità parlamentari, ma da queste non pervenga una richiesta di revoca che investa il Parlamento europeo, un simile comportamento concretizzerebbe una violazione del diritto dell'Unione, rilevante ai fini di una procedura di infrazione di cui all'art. 258 TFUE (*ibidem*, punto 67).

Da ultimo, sono ritenuti infondati dal Tribunale gli ulteriori argomenti avanzati dai ricorrenti, relativi rispettivamente al fatto che la decisione di difesa sarebbe vincolante in virtù del *principio di leale collaborazione* (art. 4, par. 3, TUE; sul quale F. CASOLARI, *Leale cooperazione tra Stati membri e Unione europea. Studio sulla partecipazione all'Unione al tempo delle crisi*, Napoli, 2020, spec. p. 73 ss.) e che a ragione del rifiuto del Presidente di attivare la procedura, essi hanno subito una violazione dei propri diritti fondamentali a causa dell'emanazione di diversi mandati di arresto europeo. Innanzitutto, il Tribunale riconosce che, ai sensi del richiamato principio – concretizzato dall'art. 18 del protocollo n. 7 –, le autorità nazionali devono collaborare con il Parlamento europeo e sospendere il procedimento giudiziario quando la fattispecie richieda una formale richiesta di revoca dell'immunità. Tuttavia, la sospensione del procedimento nazionale non deriva tanto dall'avvio di una procedura di difesa, quanto dalle conseguenze che le autorità nazionali dovrebbero ricavare da una simile presa di posizione (di per sé *non vincolante*) del Parlamento, tali per cui queste ultime dovrebbero maturare il convincimento di trovarsi in una fattispecie coperta da immunità e agire di conseguenza. Inoltre, neppure è possibile sostenere che l'inerzia del Parlamento abbia comportato una violazione dei diritti fondamentali degli individui a ragione dell'emanazione di mandati di arresto europeo. Tali atti sono espressione dell'esercizio delle competenze delle autorità nazionali e, pertanto, non discendono dall'atto contestato imputabile al Parlamento europeo.

3. A differenza di quanto rilevato nella causa appena ricordata, per pacifica giurisprudenza del giudice dell'Unione la decisione del Parlamento di revoca dell'immunità parlamentare è un atto impugnabile ai sensi dell'art. 263, co. 4, TFUE (v. ad esempio, la sentenza del Tribunale del 15 ottobre 2008, causa T-345/05, *Mote*). Dunque, nella seconda delle sentenze qui oggetto di attenzione, al Tribunale si imponeva l'esame della legittimità dell'atto contestato sulla base di otto motivi di ricorso tra i quali, nei limiti del presente lavoro, rileva il secondo concernente la violazione dell'art. 9, par. 1, r.pe., letto alla luce dell'art. 9, co. 1, lett. a) del protocollo n. 7, e degli artt. 20, 21 e 47 CDFUE, nella misura in cui il Parlamento non avrebbe debitamente verificato la competenza dell'autorità nazionale che ha *emesso e trasmesso* le richieste di revoca dell'immunità, nella specie il *Tribunal Supremo* nella persona del suo presidente.

Peraltro, tale motivo di ricorso relativo alla competenza dell'organo nazionale riecheggia, pur nella diversità del contesto, la questione di fondo alla base della già citata sentenza *Puig Gordi e a.*, laddove il *Tribunal Supremo* spagnolo interrogava la Corte di giustizia a seguito del rifiuto all'esecuzione dei mandati di arresto europeo nei confronti dei leader catalani – tra cui Puigdemont, Comín e Ponsatí – da parte dei giudici belgi, i quali sostenevano la possibile lesione del diritto fondamentale dei ricorrenti al giudice precostituito per legge (art. 47, co. 2, CDFUE) a ragione dell'incompetenza del *Tribunal* (v. D. CAMONI, *Una nuova casella nella scacchiera del Mandato di Arresto Europeo (MAE, all'ombra della "questione catalana"*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo online*, 2023, p. 1421 ss. e L. GROSSIO, M. ROSI, *The Ultimate (But Not the Only) Remedy for Securing Fundamental Rights in the EAW System? Some Reflections on Puig Gordi and E.D.L.*, in *europeanpapers.eu*, 2023, p. 547 ss.).

In primo luogo, rispetto al profilo della *trasmissione* della domanda di revoca, secondo il Tribunale risulta che dall'art. 9, par. 12, r.pe. non discende alcun rinvio al diritto nazionale (*Puigdemont, Comín e Ponsatí, cit.*, punti 77-78), limitandosi tale norma ad affermare che il Parlamento esamina le domande di revoca "trasmesse dalle autorità giudiziarie o dalle rappresentanze permanenti degli Stati membri". In secondo luogo, il secondo profilo conduce a valutare l'intensità dello scrutinio del Parlamento rispetto alla competenza dell'autorità nazionale che ha emesso la domanda di revoca dell'immunità *ex art. 9, par. 1, r.pe.* Sul punto, il Tribunale afferma che l'art. 9, par. 8, r.pe. stabilisce il compito del Parlamento di esaminare se l'autorità richiedente la revoca sia competente (*ibidem*, punto 79), ma quest'ultima deve comunque essere individuata, in mancanza di una disciplina dell'Unione, dall'autonomia procedurale degli Stati membri (*ibidem*, punto 80). In particolare, sulla base dello stato della giurisprudenza nazionale, il Regno di Spagna aveva comunicato al Parlamento che spetta al *Tribunal Supremo*, nella persona del presidente della sezione penale, formulare una domanda di revoca dell'immunità (*ibidem*, punto 82).

Così, a differenza di quanto sostenuto dai ricorrenti, il Tribunale traccia un argine ben definito al controllo del Parlamento, i cui confini non possono spingersi ad abbracciare la compatibilità della scelta dei singoli ordinamenti nazionali con il diritto dell'Unione europea: nessuna disposizione dei trattati (artt. 5, par. 1, e 13, par. 2, TUE) conferisce al Parlamento europeo "una competenza a valutare la conformità al diritto dell'Unione delle scelte effettuate dagli Stati membri quanto alla determinazione dell'autorità competente ad emettere una richiesta di revoca dell'immunità, la quale rientra nel diritto nazionale" (*ibidem*, punto 85). Semmai, un tale compito spetta ai giudici nazionali, se del caso dopo aver interrogato la Corte di giustizia in via pregiudiziale (*ivi*).

4. Nel richiamo agli artt. 267 e 258 TFUE si scorge il tentativo del Tribunale di temperare le criticità del sistema delle immunità dei deputati europei

attraverso le potenzialità espresse dal sistema di tutela giurisdizionale dell'Unione.

Per quanto riguarda la prima causa, di fronte all'inesistenza di un potere in capo al Parlamento di emanare una decisione vincolante a difesa dell'immunità, sia il rinvio pregiudiziale che la procedura di infrazione vengono richiamati dal Tribunale come una sorta di ammonimento indirizzato agli organi giudiziari degli Stati membri. Ammonimento non solo è apprezzabile, ma tanto più necessario, in quanto consente di illuminare le vie dei rimedi giurisdizionali in grado di garantire l'effettività, l'autonomia e l'uniformità del diritto dell'Unione. Ma, ciò non esime dall'interrogarsi su quali siano i risvolti *pratici* delle soluzioni tratteggiate nella pronuncia qui in discorso.

Partendo dal richiamo operato dal Tribunale all'art. 267 TFUE, se da una parte il meccanismo di cooperazione tra i giudici nazionali e la Corte di giustizia potrebbe consentire ai primi di ottenere la corretta interpretazione delle disposizioni del protocollo n. 7, in caso di dubbio sull'estensione delle garanzie godute dai deputati, dall'altra parte la sua concreta percorribilità deve tenere conto dell'incontro tra i requisiti di ricevibilità soggettiva della domanda pregiudiziale e l'autonomia procedurale degli Stati membri.

Prendendo a riferimento l'ordinamento italiano, come risulta dal manuale del Parlamento sulle incompatibilità e immunità, l'Italia ha comunicato che competenti a richiedere la revoca dell'immunità dei deputati sono il *pubblico ministero* o il *giudice delle indagini preliminari* (European Parliament, Directorate General for Internal Policies, *Handbook on the Incompatibilities and Immunity of the Members of the European Parliament*, August 2014, disponibile in

[www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2014/493029/IPOL-JURI_ET\(2014\)493029_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2014/493029/IPOL-JURI_ET(2014)493029_EN.pdf), p. 77). Infatti, nella cornice del combinato disposto delle disposizioni del codice di procedura penale e della legge attuativa dell'art. 68 Cost. l'autorizzazione *ad acta* è ordinariamente richiesta dal pubblico ministero (in particolare, art. 292 c.p.p. e art. 4 della legge 20 giugno 2003, n. 140, recante “*Diposizioni per l’attuazione dell’articolo 68 della Costituzione nonché in materia di processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato*”).

Come noto, la Corte di giustizia ha stabilito che il pubblico ministero italiano non rappresenta un organo giurisdizionale, ai sensi e agli effetti dell'art. 267 TFUE (sentenza della Corte del 12 dicembre 1996, cause riunite C-74/95 e C-129/95, *Procedimenti penali a carico di X*; del 2 settembre 2021, causa C-66/20, *XX*). Allora, per quanto riguarda il nostro ordinamento, il “primo” organo giurisdizionale che potrebbe sollevare un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia non può che essere il giudice per le indagini preliminari.

Inoltre, occorre chiedersi se il rinvio pregiudiziale possa giocare anche un altro ruolo oltre a quello di garantire l'interpretazione corretta del protocollo n. 7. Difatti, nella sentenza *FBF*, la Corte di giustizia ha stabilito che anche gli atti dell'Unione non vincolanti possono essere sottoposti allo scrutinio di validità tramite l'art. 267 TFUE (sentenza della Corte del 15 luglio 2021, causa C-911/19, *FBF*; sulla quale v. J. ALBERTI, *Un atto non vincolante può essere*

dichiarato invalido?, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2022, p. 425 ss.). Si potrebbe perciò valutare la possibilità che il deputato europeo contesti, dinanzi al giudice nazionale, la validità del rifiuto del Presidente del Parlamento di attivare la procedura “di difesa” (o viceversa la decisione della commissione parlamentare o dell’aula che rigettino tale richiesta), dato il rilievo che la stessa può assumere nel procedimento giudiziario.

Quanto invece alla procedura di infrazione *ex art.* 258 TFUE, si deve ricordare che ormai da anni la giurisprudenza ha affermato che anche le decisioni dei giudici nazionali integrano una violazione del diritto dell’Unione imputabile allo Stato membro (sentenza del 9 dicembre 2003, causa C-129/00, *Commissione c. Italia*; del 12 novembre 2009, causa C-154/08, *Commissione c. Spagna*; del 4 ottobre 2018, causa C-416/17, *Commissione c. Francia*).

Tuttavia, la discrezionalità della Commissione, tratto caratteristico della procedura di infrazione, conduce ad una valutazione sull’equilibrio tra le istituzioni dell’Unione. A bene vedere, sebbene il ruolo della “*guardiana dei Trattati*” potrebbe essere essenziale, almeno in parte, per garantire che le autorità giurisdizionali nazionali osservino le disposizioni del protocollo n. 7, è altrettanto vero che il suo peculiare rapporto con il Parlamento europeo si ripercuote sulla percorribilità di tale rimedio. In tale ottica, la Commissione sarebbe chiamata a vigilare sulla corretta applicazione, da parte delle autorità, degli Stati membri delle norme relative all’immunità di coloro che su di essa vigilano, i deputati europei.

Non si ignora che, in ossequio al proprio ruolo all’interno dell’ordinamento sovranazionale, l’iniziativa della Commissione si è tradotta non di rado nell’utilizzo della procedura di infrazione quale strumento per garantire che gli Stati membri rispettino le prerogative di altre istituzioni dell’Unione (si pensi alla procedura aperta, e successivamente chiusa, contro la Germania per la sentenza del *Bundesverfassungsgericht* del 5 maggio 2020 che aveva disatteso la sentenza della Corte del 11 dicembre 2018, causa C-493/17, *Weiss*). È, però, arduo pretendere l’*obiettività* necessaria a garantire l’effettività della tutela dell’immunità parlamentare, quando i trattati riconoscono alla Commissione una piena ed assoluta *discrezionalità*.

Rispetto alla seconda pronuncia, occorre sottolineare che il riparto di competenze tra il Parlamento e gli Stati membri emerge con forza laddove il Tribunale evidenzia che non spetta al primo operare alcuna valutazione, in ordine alla conformità al diritto dell’Unione europea degli organi giurisdizionali nazionali competenti ad emanare una richiesta di revoca. Anche in tale ulteriore fattispecie, il Tribunale afferma che se simile compito spetta ai giudici nazionali competenti, questi ultimi potranno (o dovranno), in caso di dubbio sulle disposizioni del protocollo n. 7, rivolgersi alla Corte di giustizia tramite l’art. 267 TFUE.

L’asserzione del Tribunale, quasi fatta *en passant* (o volutamente non enfatizzata), in realtà è gravida di conseguenze. In sostanza, sebbene il Parlamento non goda del potere di sindacare l’adeguatezza al diritto dell’Unione europea del diritto nazionale, tale scrutinio non sarebbe astrattamente precluso ai giudici nazionali, grazie alla cooperazione con la

Corte di giustizia che si in strada nel rinvio pregiudiziale. Se la lettura che si affida a tali parole è corretta, i giudici del Kirchberg potrebbero valutare – nella cornice dell'utilizzo “*alternativo*” del rinvio pregiudiziale – le normative interne rispetto agli artt. 19 TUE e 47 CDFUE, sottolineando la necessità che siano presenti sufficienti presidi per l'indipendenza degli organi giudiziari investiti della questione relativa all'immunità, nonché tutte le altre garanzie procedurali utili ad affermare il diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva del deputato europeo.

5. In conclusione, le due sentenze mostrano chiaramente come il sistema dell'immunità dei deputati europei operi all'interno di un *triangolo* (giurisdizionale ed istituzionale) formato dalle autorità giudiziarie degli Stati membri, dal Parlamento e dal giudice dell'Unione. L'importanza dell'ultimo di tali “*vertici*” è l'elemento che percorre il ragionamento del Tribunale, nella misura in cui vengono richiamati i rimedi previsti dai trattati, attraverso i quali è possibile instaurare una cooperazione tra la Corte di giustizia e le autorità giudiziarie nazionali in relazione all'interpretazione e all'applicazione delle norme del protocollo n. 7 (art. 267 TFUE), oppure rilevare la loro violazione (art. 258 TFUE).

Allora, pur non esplicitamente menzionati, nella sottolineatura della completezza e coerenza del sistema di tutela giurisdizionale dell'Unione (K. LENAERTS, *The Rule of Law and the Coherence of the Judicial System of the European Union*, in *Common Market Law Review*, 2007, p. 1625 ss.), emergono i “*convitati di pietra*” delle pronunce: *effettività*, *uniformità* e *autonomia* del diritto sovranazionale. Infatti, la complessa architettura del protocollo n. 7 può concretamente operare solo se l'azione delle autorità nazionali è orientata dal dovere di *leale collaborazione*, non solo verso il Parlamento, in virtù del suo diritto esclusivo di revocare l'immunità, ma anche in direzione del Giudice dell'Unione: in esso si incarna il supremo interprete del diritto sovranazionale a cui i giudici nazionali devono rivolgersi, qualora serbino dubbi relativi all'interpretazione delle norme del protocollo n. 7.

In sostanza, è il sistema di tutela giurisdizionale dell'Unione a rappresentare la “*chiave di volta*” rispetto all'interpretazione e applicazione delle norme relative all'immunità dei deputati europei, nella prospettiva di garantire la coerenza e l'effettività di un istituto che, lungi dall'essere una mera prerogativa del singolo, si erge a presidio dell'indipendenza del Parlamento europeo, quale istituzione che inverte quel *principio della democrazia rappresentativa* su cui si basa il funzionamento dell'Unione (art. 10 TUE) e che, ancor prima, assume il ruolo di valore fondante che permea il processo di integrazione (art. 2 TUE).