

# Verifica dei poteri ed immunità parlamentare degli eurodeputati indipendentisti catalani

di Alberto Di Chiara

**Abstract: Verification of powers and parliamentary immunity of Catalan independentist MEPs** – This essay focuses on the verification of credentials and parliamentary immunity of European Members of Parliament. In particular, this research analyzes the preliminary ruling of interpretation reverted by the Spanish Supreme Court to the European Court of Justice on the concept parliamentary immunity of Catalan independentists recently elected at the European Parliament. In the final part, the article underlines the importance of the adoption of a uniform electoral procedure, which has to take account of verification of credentials and parliamentary immunity.

2355

---

**Keywords:** European Parliament election; Verification of credentials; Parliamentary immunity; Catalan independentists; Uniform electoral procedure.

## 1. Il quadro emerso alla luce delle elezioni europee del 26 maggio 2019

Tra gli eletti al Parlamento europeo insediatisi il 2 luglio scorso risultano alcuni leader dei partiti indipendentisti catalani: sin dai giorni immediatamente successivi alle elezioni, si sono poste diverse questioni giuridiche che meritano approfondimento.

Come noto, le elezioni europee si svolgono tuttora sulla base delle regole dettate dai singoli Stati membri, essendo fissate a livello comunitario soltanto alcune disposizioni di principio, quali l'opzione a favore di un sistema elettorale proporzionale e la presenza di una soglia di sbarramento compresa tra il 2 ed il 5% dei voti validi espressi<sup>1</sup>.

La disciplina spagnola prevede<sup>2</sup>, come ultima fase del procedimento elettorale, che gli eletti al Parlamento europeo, al momento dell'accettazione del

---

<sup>1</sup> Così dispone l'Atto relativo all'elezione dei membri del Parlamento europeo a suffragio universale diretto, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee l'8 ottobre 1976, l. 278, successivamente modificato dalla Decisione 93/81/Euratom, CECA, CEE, dalla Decisione 2002/772/CE, Euratom del Consiglio del 25 giugno 2002 e del 23 settembre 2002 e, da ultimo, dalla Decisione 2018/994/UE, Euratom del Consiglio del 13 luglio 2018.

<sup>2</sup> Tale obbligo non trova fondamento direttamente nella Costituzione spagnola del 1978. L'art. 70 dispone che sono requisiti per accedere alla condizione di deputato la validità della verifica degli atti e delle credenziali e l'assenza di cause di incompatibilità. L'obbligo di giuramento è disciplinato, invero, dagli artt. 108 e 224, comma 2, della Ley organica del regimen electoral general (LOREG) del 19 giugno 1985, nonché dall'art. 20, comma 1, punto 3 del Reglamento del Congreso de los diputados.

mandato, debbano giurare sulla Costituzione<sup>3</sup> presso la *Junta Electoral Central* di Madrid<sup>4</sup>. La giurisprudenza del Tribunal Constitucional di Madrid, sia pure in pronunce risalenti, ha avuto modo di occuparsi della previsione in questione, escludendone sempre la illegittimità<sup>5</sup>.

Qui sorge il primo problema: Carles Puigdemont, ex presidente catalano in esilio in Belgio e neoeletto al Parlamento europeo, qualora fosse rientrato in territorio spagnolo sarebbe stato con ogni probabilità arrestato, in quanto accusato di ribellione e sedizione per i fatti avvenuti in Catalogna alla fine del 2017, culminati nella dichiarazione unilaterale di indipendenza. Oltre a Puigdemont, sono stati eletti anche l'ex Assessore alla Salute Antoni Comin, anch'egli in esilio in Belgio, e l'ex vicepresidente catalano Oriol Junqueras, in stato di custodia cautelare in Spagna e imputato dinanzi al Tribunale Supremo. Nei giorni seguenti alle elezioni, l'ex presidente Puigdemont tentò invano di entrare nella sede del Parlamento europeo in quanto sprovvisto delle necessarie credenziali, poiché le competenti autorità nazionali non avevano inviato l'elenco definitivo degli eletti, con conseguente sospensione dell'assunzione della carica per tutti gli eurodeputati spagnoli. Il giuramento di fronte alla *Junta Electoral Central* si è svolto il 17 giugno, in assenza dei tre aspiranti eurodeputati catalani: in ragione di ciò, la Commissione ha comunicato al Parlamento europeo la lista definitiva degli eletti, comprendente soltanto cinquantuno nominativi, rispetto ai cinquantaquattro seggi spettanti alla Spagna. Conseguentemente, i tre esclusi scrissero al Presidente del Parlamento europeo Tajani al fine di vedersi riconosciuta la qualità di eurodeputati: il Presidente, appellandosi all'art. 12 dell'Atto del 1976, che impone al Parlamento di Strasburgo di prendere atto dei risultati elettorali proclamati negli Stati membri, ha rimesso la decisione sulla legalità delle norme e delle procedure in materia elettorale alle autorità giurisdizionali nazionali. I legali di Puigdemont e di Comin hanno proposto un ricorso al Tribunale di Primo grado dell'Unione europea, respinto in sede cautelare ma sul quale il Tribunale dovrà pronunciarsi successivamente nel merito, al fine di ottenere «la sospensione della operatività di diverse decisioni del Parlamento europeo che impedirebbero ai ricorrenti di prendere possesso dei propri seggi in Parlamento in qualità di membri eletti e, in secondo luogo, un'ordinanza che imponga al Parlamento europeo di adottare tutte le misure necessarie – incluso il riconoscimento dei privilegi e delle immunità dei

<sup>3</sup> Cfr. E. Gonzales Fernandez, *Juramento y lealtad a la Constitución*, in *Revista de derecho político*, n. 60/2004, p. 185 e ss.; A. Basurto Barrio, *“Por imperativo legal”: el acatamiento de la Constitución por diputados y senadores*, in [hayderecho.expansion.com](http://hayderecho.expansion.com), 24 maggio 2019.

<sup>4</sup> Tale organo, parte dell'amministrazione elettorale, è composto in maggioranza da magistrati del Tribunale supremo (8 componenti) e da professori in materie giuridiche, di scienze politiche o sociologia (5 componenti).

<sup>5</sup> Cfr. Tribunal Constitucional, sentt. nn.: 101/1983; 122/1983; 8/1985; 74/1991. La più rilevante tra le pronunce in materia è senza dubbio la n. 119/1990, che offre una ricostruzione sistematica della compatibilità del giuramento con la Costituzione. Inoltre, tale pronuncia è utile per valutare il significato del giuramento o della promessa di *acatar la Constitución* e per criticarne l'anacronismo o per interpretarli in senso relativamente flessibile, pur nel rispetto delle prescrizioni legislative e regolamentari. Si veda, in particolare, il punto 4 dei *Fundamentos jurídicos* della predetta sentenza.

ricorrenti – in modo che essi possano occupare i propri seggi per il 2 luglio 2019»<sup>6</sup>. Parallelamente, il Tribunale Supremo, dinanzi al quale è pendente il procedimento penale a carico di Junqueras, ha sollevato una questione pregiudiziale di interpretazione dinanzi alla Corte di Giustizia dell’Unione europea avente ad oggetto il contenuto ed i limiti dell’immunità derivanti dal mandato parlamentare europeo. Più recentemente, la *Junta Electoral Central* ha definitivamente stabilito che, in mancanza di giuramento, i tre indipendentisti catalani non possono acquisire lo status di europarlamentari.

Anzitutto, è da chiedersi quale sarà la decisione del Parlamento europeo nel momento in cui svolgerà la verifica dei poteri degli eletti: si limiterà a recepire la decisione delle autorità spagnole o, al contrario, assumerà una propria determinazione facendo leva sul principio di autonomia che caratterizza ogni assemblea elettiva? È pur vero che l’esperienza comparata dimostra come la verifica dei poteri sia stata progressivamente *esternalizzata* dai Parlamenti nazionali, prevedendo, nelle forme più varie, il concorso dell’autorità giudiziaria o di altri organi; tuttavia sarebbe inedito che un’assemblea parlamentare si limitasse a recepire la convalida degli eletti svolta – ed è fondamentale ricordarlo – in un ordinamento diverso.

Per quanto riguarda il caso Junqueras, è interessante approfondire l’ordinanza di rinvio pregiudiziale del Tribunale Supremo spagnolo, per analizzare quali punti sono stati posti all’attenzione del giudice comunitario, in vista di una decisione della Corte di Giustizia che si preannuncia di sicura rilevanza, poiché il contenuto e i limiti dell’immunità parlamentare europea mai sono stati affrontati dalla giurisprudenza della Corte del Lussemburgo.

Le questioni giuridiche emergenti da questa complessa vicenda fattuale sembrano ruotare attorno a due poli, le cui orbite si intersecano in diversi punti: la verifica dei poteri del Parlamento europeo nel caso di Puigdemont e Comin; l’immunità penale degli europarlamentari spagnoli per quanto riguarda Junqueras. Ed è proprio seguendo queste due direttrici che si intende analizzare le questioni in esame.

## **2. La verifica dei poteri del Parlamento europeo... tra Madrid e Strasburgo?**

Come si è avuto modo di evidenziare, le vicende dell’ex Presidente Puigdemont e dell’ex Assessore Comin riguardano essenzialmente la verifica dei poteri degli europarlamentari: quale sarà la decisione del Parlamento europeo nel momento in cui convaliderà le elezioni dei propri componenti? Si limiterà a recepire la decisione delle autorità spagnole o, al contrario, assumerà una decisione autonoma?

Anzitutto è necessario ricostruire la disciplina rilevante in tale ambito. In base all’art. 12 dell’Atto del 1976, «il Parlamento europeo verifica i poteri dei membri del Parlamento europeo», inoltre «prende atto dei risultati proclamati ufficialmente dagli Stati membri, e decide sulle contestazioni che potrebbero essere eventualmente presentate in base alle disposizioni del presente Atto, fatta

---

<sup>6</sup> Ordinanza del Presidente del Tribunale di Primo grado, 1 luglio 2019 (T-388/19 R).

eccezione delle disposizioni nazionali cui tale atto rinvia». Dunque, il Parlamento di Strasburgo può decidere esclusivamente sui casi di incompatibilità disciplinati dall'art. 7 dell'Atto del 1976, residuando in capo agli Stati membri la competenza a dichiarare gli ulteriori casi di incompatibilità ed ineleggibilità. L'art. 13 disciplina invece gli eventi che possono avvenire successivamente alla elezione del singolo europarlamentare, statuendo che «ciascuno Stato membro stabilisce le opportune procedure per coprire i seggi, resisi vacanti durante il [mandato parlamentare quinquennale], per la restante durata di detto periodo».

L'art. 3 del Regolamento interno del Parlamento europeo si occupa specificamente della verifica dei poteri, stabilendo che «a seguito delle elezioni al Parlamento europeo, il Presidente invita le autorità competenti degli Stati membri a comunicare immediatamente al Parlamento i nomi dei deputati eletti, affinché questi possano sedere in Parlamento a partire dall'apertura della prima seduta successiva alle elezioni»<sup>7</sup>. Inoltre, «il Parlamento, sulla base di una relazione della sua commissione competente per la verifica dei poteri, procede immediatamente alla verifica dei poteri e decide in merito alla validità del mandato di ciascuno dei membri neoeletti, nonché in merito a eventuali contestazioni presentate in base alle disposizioni dell'Atto del 20 settembre 1976, *eccettuate quelle fondate sulle leggi elettorali nazionali*»<sup>8</sup>. Infine, «la relazione della commissione competente si basa sulla comunicazione ufficiale, da parte di ciascuno Stato membro, dell'insieme dei risultati elettorali, nella quale si precisano il nome dei candidati eletti e dei loro eventuali sostituti nonché la graduatoria, così come risulta dal voto»<sup>9</sup>.

Dall'assetto normativo così ricostruito emerge che il Parlamento di Strasburgo potrebbe esclusivamente limitarsi a prendere atto dei risultati elettorali proclamati nei singoli Stati membri sulla base delle rispettive normative nazionali, potendo essere sindacate a livello sovranazionale soltanto le cause di incompatibilità e le contestazioni che trovino il proprio fondamento nell'Atto elettorale del 1976: tale interpretazione risulta confermata dalla costante

---

<sup>7</sup> Art. 3, comma 1, Regolamento interno del Parlamento europeo.

<sup>8</sup> Art. 3, comma 3, Regolamento interno del Parlamento europeo.

<sup>9</sup> Art. 3, comma 4, Regolamento interno del Parlamento europeo.

giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea<sup>10</sup>, che ha negato al Parlamento europeo la potestà di compiere una verifica dei poteri autonoma rispetto alle autorità nazionali<sup>11</sup>, giurisprudenza che viene poi richiamata nella motivazione dell'ordinanza di rigetto delle misure cautelari invocate nel ricorso di Puigdemont e Comin<sup>12</sup>.

Tale orientamento non merita di essere condiviso con riferimento al caso di specie. Anzitutto, la motivazione dell'ordinanza non fa mai menzione della dimensione europea dei diritti di cittadinanza e di rappresentanza politica: il diritto di elettorato passivo per le elezioni del Parlamento europeo si inserisce nel cuore dei diritti discendenti dallo status di cittadino europeo, come stabilito dagli artt. 20, par. 2, TFUE e 39 della Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione europea.

In secondo luogo, pur essendo innegabile che, in assenza di una normativa elettorale comune, le elezioni europee siano disciplinate dalle singole normative nazionali, è altrettanto vero che sugli Stati membri grava l'obbligo di esercitare le proprie competenze in modo non contrario al diritto dell'Unione. L'obbligo di prestare giuramento sulla Costituzione spagnola si pone in contrasto con la natura diretta dell'elezione dei membri del Parlamento europeo, pregiudicando l'*effetto utile* del diritto di ogni cittadino di candidarsi in tali elezioni, garantito dall'art. 39 della Carta dei diritti fondamentali<sup>13</sup>. Occorre ricordare che l'art. 52, par. 2, della medesima Carta ammette che limitazioni ai diritti riconosciuti dalla stessa possano essere stabilite solo con legge e purché rispettino il contenuto essenziale del diritto in questione, specificando che «nel rispetto del principio di proporzionalità, possono essere apportate limitazioni solo laddove siano necessarie e rispondano

---

<sup>10</sup> Tribunale di Primo Grado delle Comunità europee, V sez., sentenza del 10 aprile 2003 (causa T-353/00); Corte di Giustizia delle Comunità Europee, sentenza del 30 aprile 2009 (cause riunite C-393/07 e C-9/08); M. Angioy, *La verifica dei poteri nel Parlamento europeo ed il rinnovo della delegazione italiana*, in *Rivista di diritto europeo*, n. 6/1966, 21 ss.; M. Coccia, *Su la verifica dei poteri nel Parlamento europeo*, in *Riv. Trim. dir. Publ.*, 1983, 360; G.E. Vigevani, *La verifica dei poteri nel caso Le Pen*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. n. 2/2001; F. Rigano, *La verifica dei poteri degli eletti al Parlamento europeo: il caso del signor Le Pen*, in *DPCE*, 2003, 1339 e ss.; S. Curreri, *Il caso Occhetto come casus belli*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, Rassegna n. 12/2007; P. Costanzo, *Corsi e ricorsi dell'autonomia parlamentare tra livello nazionale e livello comunitario*, in *Rassegna parlamentare*, n. 1/2008; S. Rossi, *Parlamento europeo vs. Italia: il caso Occhetto*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, *Euroscopio – Note dall'Europa*; S. Curreri *Il "caso occhetto": rinuncia all'elezione e autonomia del parlamento europeo*, in *Rassegna parlamentare*, n. 1/2008, 197-231; G. Gargani, *La verifica dei poteri: un caso di "vindicatio potestatis" da parte del Parlamento europeo*, in *Rassegna parlamentare*, 2008, 233 ss.; S. Curreri, *Ancora sul caso Occhetto: finale di partita?*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, Rassegna n. 3/2009; A. Di Chiara, *La verifica dei poteri del Parlamento europeo tra normative elettorali difformi e principio di autonomia*, in *Rivista AIC*, n. 3/2018.

<sup>11</sup> Cfr. Corte di Giustizia dell'Unione europea, Cause riunite C-393/07 e C-9/08 Repubblica italiana e Beniamino Donnici contro Parlamento europeo, p.to 23.

<sup>12</sup> Tribunale di Primo grado dell'Unione europea, ordinanza del Presidente del luglio 2019 (causa T-388/19 R).

<sup>13</sup> P. Van Elsuwege, *Empty Seats in the European Parliament: What About EU Citizenship?*, in *VerfBlog*, 2019/7/09, <https://verfassungsblog.de/empty-seats-in-the-european-parliament-what-about-eu-citizenship/>.

effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione o all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui»<sup>14</sup>.

Non essendovi precedenti specificamente attinenti alla tutela del diritto di elettorato passivo, è utile richiamare sinteticamente la giurisprudenza del Lussemburgo in materia di limitazioni del versante attivo del diritto di voto. Nella sentenza *Delvigne c. Commune de Lesparre Médoc, Préfet de la Gironde*, pronunciata a seguito di un rinvio pregiudiziale di interpretazione avente ad oggetto gli artt. 39 e 49 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, nell'ambito di una controversia sull'esclusione del ricorrente dalle liste elettorali in applicazione di una pena accessoria, la Grande Sezione della Corte ha specificato che «gli Stati membri sono vincolati, nell'esercizio di tale competenza [in materia elettorale], dall'obbligo, enunciato all'articolo 1, paragrafo 3, dell'atto del 1976, letto in combinato disposto con l'articolo 14, paragrafo 3, TUE, di assicurare che l'elezione dei membri del Parlamento europeo si svolga a suffragio universale diretto, libero e segreto»<sup>15</sup>.

In altre sentenze, aventi perlopiù ad oggetto il diritto di voto per il Parlamento europeo dei residenti in ex colonie e territori d'oltremare<sup>16</sup>, la Corte di Giustizia ha ribadito la natura fondamentale di tale diritto, collegandolo alla necessaria parità di trattamento tra i cittadini europei in tutti gli Stati membri dell'Unione. Ciò che vale per il versante attivo di tale diritto, non può non valere per l'elettorato passivo, che del primo è emanazione e diretta conseguenza. Pertanto, l'esigenza di garantire la parità di trattamento si pone anche per l'accesso alle cariche elettive: se così non fosse, risulterebbe compromesso il diritto di voto nel suo complesso, sotto i profili della libertà e dell'eguaglianza del suffragio, in quanto la scelta degli elettori a favore di determinati candidati verrebbe vanificata – dopo le elezioni – dall'applicazione della normativa elettorale nazionale. Pur trattandosi di una giurisprudenza in cui viene presa in considerazione la parità di trattamento nell'accesso all'elettorato attivo tra cittadini di territori diversi – l'ex colonia o il territorio d'oltremare ed il continente – tale principio trova applicazione anche tra cittadini residenti nel medesimo Stato membro e per entrambi i versanti del diritto di voto.

La situazione di Puigdemont e Comín appare ancor più paradossale se si considera che la candidatura degli stessi era stata avallata anche dal Tribunale Supremo e dal Giudice del contenzioso amministrativo di Madrid. contro la candidatura dei due leader indipendentisti avevano presentato ricorso alla *Junta*

<sup>14</sup> Cfr. *Volker und Markus Schecke e Eifert*, C-92/09 e C-93/09, EU:C:2010:662, punto 50, nonché *Lanigan*, C-237/15 PPU, EU:C:2015:474, punto 55.

<sup>15</sup> Sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea, Grande Sezione, 6 ottobre 2015 (p.to 32).

<sup>16</sup> Sentenze della Corte di Giustizia delle Comunità europee, 12 settembre 2006 (causa C-145/04 e C-300/04). Cfr. F. Del Conte, *CEDU e UE a confronto: la Corte di Lussemburgo si pronuncia sulla titolarità del diritto di voto per le elezioni del Parlamento europeo* in *DPCE*, n. 4/2004, 1525 ss.; P. Cavaliere, *Da Strasburgo a Lussemburgo: i nuovi confini del diritto di voto nelle elezioni per il Parlamento europeo*, in *DPCE*, n. 1/2007, 319 ss.; L. Montanari, *La titolarità del diritto di voto al Parlamento europeo: osservazioni su due sentenze della Corte di Lussemburgo*, in *La Comunità internazionale*, n. 4/2007, 703 ss..



*Electoral Central* esponenti del Partito popolare e di Ciudadanos, da cui derivò l'esclusione dei leader catalani dalle liste elettorali sulla base di una non meglio specificata inidoneità ad essere candidati. La decisione venne impugnata dinanzi al Tribunale Supremo, il quale ha ribadito che “El derecho de sufragio pasivo es un derecho fundamental que el art. 23 de la Constitución reconoce a todos los ciudadanos españoles, por tanto, también a los señores Puigdemont i Casamajo y Comín Oliveras, y a la sra. Ponsati i Obiols”. Inoltre, tale diritto può essere limitato solo se sussiste una causa di ineleggibilità prevista dall'art. 6.2 della Ley Orgánica de Régimen Electoral General (LOREG), che non ricomprende il caso di latitanza all'estero o di ribellione. Anche l'ordinamento spagnolo ha fatto proprio l'orientamento secondo cui le cause di ineleggibilità devono essere interpretate restrittivamente e, in particolare nella materia elettorale, le disposizioni vanno interpretate al fine di favorire l'effettività dei diritti umani e fondamentali. Il giudice adito, tuttavia, ha dichiarato la propria incompetenza, demandando il giudizio al Giudice per il contenzioso amministrativo di Madrid, organo al quale l'art. 49 della LOREG affida la risoluzione di tali controversie. Anche i giudici amministrativi hanno confermato la lettura del Tribunale Supremo, sottolineando come il reato di sedizione non compaia tra le cause di ineleggibilità<sup>17</sup>.

Alla luce di ciò, risulta difficile comprendere come l'obbligo di giurare fedeltà alla Costituzione spagnola soddisfi le condizioni di cui all'art. 52 della Carta di Nizza. A quali finalità di interesse generale risponde tale obbligo? Quali libertà o diritti altrui sono tutelati dalla disposizione in esame? Tale assunto risulta rafforzato anche dalle concrete modalità applicative dell'obbligo in questione, laddove le autorità spagnole hanno rifiutato una modalità di giuramento alternativa, ribadendo la necessità di comparire personalmente: da ciò nasce il dubbio che la finalità dell'applicazione rigida della disposizione fosse quella di privare il popolo catalano dei propri rappresentanti al Parlamento europeo, determinando una violazione del diritto sovranazionale.

Sulla scorta di quanto detto sinora, è essenziale che il Parlamento europeo rivendichi il potere di convalidare le elezioni dei propri componenti, non potendosi limitare a prendere atto della proclamazione dei risultati effettuata nei singoli Stati membri qualora sia avvenuta in applicazione di disposizioni nazionali lesive dei diritti fondamentali riconosciuti e tutelati dall'Unione europea.

### **3. Il rinvio pregiudiziale di interpretazione sull'immunità degli europarlamentari**

Diversa è la situazione del terzo degli indipendentisti catalani eletti al Parlamento di Strasburgo. Oriol Junqueras si trova in stato di custodia cautelare dal novembre 2017 per i fatti legati allo svolgimento del referendum sull'indipendenza della Catalogna. Il 14 ottobre del 2019 il Tribunal Supremo ha condannato l'ex vicepresidente alla pena di tredici anni di reclusione per il reato di sedizione. Nel

---

<sup>17</sup> M. Cecili, *Puigdemont candidabile per le Europee. I “rivoluzionari catalani” all'assalto delle istituzioni spagnole ed europee*, in [www.diritticomparati.it](http://www.diritticomparati.it), 24 maggio 2019.

caso in esame, oltre alla mancata proclamazione, dovuta all'impossibilità di giurare sulla Costituzione di fronte alla *Junta Electoral Central*, si pongono una serie di questioni derivanti dallo stato detentivo di Junqueras e al rapporto con l'immunità parlamentare degli eurodeputati.

Il Tribunale Supremo, dinanzi al quale pendeva il procedimento penale per ribellione e sedizione, a seguito della richiesta di un permesso straordinario di uscita dal carcere per permettere a Junqueras di prestare giuramento, ha proposto un rinvio pregiudiziale di interpretazione avente ad oggetto i limiti dell'immunità parlamentare europea. Riassunto il quadro fattuale, il giudice rimettente si sofferma sulla ricostruzione dell'assetto normativo in tale ambito. L'art. 9 del Protocollo n. 7 allegato al TFUE afferma che agli eurodeputati, per la durata delle sessioni del Parlamento europeo, è riconosciuta sul territorio nazionale la stessa immunità dei parlamentari del Paese di elezione. Invece, nel territorio degli altri Stati membri l'immunità è assoluta ed esenta i parlamentari da qualsiasi tipo di detenzione e di procedimento giudiziario. Il comma 2 dell'art. 7 si preoccupa poi di specificare che «L'immunità li copre anche quando essi si recano al luogo di riunione del Parlamento europeo o ne ritornano», ferma restando la potestà del Parlamento europeo di revocare l'immunità di uno dei propri membri. A livello nazionale l'immunità parlamentare è disciplinata dall'art. 71 comma 2 della Costituzione, a norma del quale durante il periodo del loro mandato deputati e senatori godono dell'immunità e potranno solamente essere detenuti in caso di flagrante reato, non potendo essere incriminati o processati se non previa autorizzazione delle rispettive Camere. Il comma 3 individua nella Sezione penale del Tribunale Supremo il foro speciale cui spetta la competenza a giudicare dei reati dei parlamentari.

Ciò premesso, il giudice rimettente illustra il nesso di pregiudizialità con il processo pendente dinanzi a sé: al fine di risolvere il rilascio o il diniego del permesso penitenziario all'imputato, eletto eurodeputato in una situazione di detenzione preventiva, è imprescindibile conoscere l'ambito di efficacia delle prerogative di cui all'articolo 9 del Protocollo n. 7, con particolare riferimento al citato comma 2. In particolare, secondo il giudice spagnolo si tratterebbe di risolvere la questione del momento in cui si consolida lo status di parlamentare, decisione che condiziona il rilascio del permesso penitenziario straordinario<sup>18</sup>.

Nonostante questa norma sia stata analizzata in varie sentenze della Corte di Giustizia, la sua dimensione temporale e il suo contenuto soggettivo e oggettivo devono ancora essere chiariti. La Corte di Giustizia ha già affermato espressamente la propria competenza a pronunciarsi in via pregiudiziale sul citato art. 9 del Protocollo sui privilegi e sulle immunità<sup>19</sup>, ribadendo che qualsiasi richiesta di revoca dell'immunità rivolta al Parlamento europeo non la priva della competenza a risolvere la questione sollevata<sup>20</sup>. La giurisprudenza comunitaria ha

---

<sup>18</sup> Tribunal Supremo di Madrid, II Sezione, ricorso 20907/2017, ordinanza del 1 luglio 2019, punto 4.1 del *Considerato in diritto*.

<sup>19</sup> Corte di Giustizia delle Comunità europee, sentenza del 12 maggio 1964 (C-101/63).

<sup>20</sup> Corte di Giustizia delle Comunità europee, sentenza del 10 luglio 1986 (C-149/85).



chiarito che l'espressione contenuta in tale articolo 9 (ex articolo 10) “mentre l'Assemblea è in sessione”, riferita al campo di applicazione temporale dell'immunità, si riferisce espressamente alla sessione del Parlamento europeo. Ne consegue che ogni riferimento alla legislazione nazionale per l'interpretazione di questo concetto sarebbe incompatibile non solo con il testo del Protocollo, ma anche con lo scopo della disposizione, la cui funzione è garantire l'immunità, per lo stesso periodo, a tutti i membri del Parlamento europeo, indipendentemente dalla loro nazionalità. Dunque, secondo il giudice rimettente, supportato dalla giurisprudenza comunitaria, la durata delle sessioni del Parlamento europeo deve essere valutata esclusivamente alla luce del diritto comunitario<sup>21</sup>.

Tuttavia, ciò non chiarisce quale sia il regime giuridico vigente nelle situazioni precedenti l'inizio delle sessioni, né se l'immunità possa applicarsi ai deputati eletti e non proclamati. In merito a quest'ultimo punto vi sono opinioni divergenti: secondo il parere dell'on. Donnez, formulato nel 1985 per la Commissione giuridica e per i diritti civili in occasione del progetto di revisione del Protocollo n. 7, l'immunità potrebbe produrre i propri effetti dalla proclamazione dell'elezione e cessare al termine del mandato del deputato. Secondo il giudice spagnolo, invece, l'interpretazione letterale del citato art. 9 giustifica l'applicazione di un criterio temporale ristretto. A supporto vengono invocati l'art. 3 del Regolamento interno del Parlamento europeo, a norma del quale l'assegnazione dei seggi ha luogo «dall'apertura della prima seduta dopo le elezioni» e l'articolo 4, il quale stabilisce che il mandato inizia, conformemente all'articolo 5 dell'Atto del 1976, con l'apertura della prima seduta dopo ogni elezione, fissata a norma dell'art. 146, comma 2, del Regolamento interno al Parlamento europeo. Per il giudice rimettente anche l'interpretazione teleologica condurrebbe a questa conclusione: poiché le norme sulle immunità tenderebbero a garantire protezione al Parlamento europeo in quanto istituzione, fintantoché esso non si riunisce dando avvio alle proprie attività, non vi sarebbe ragione per assicurare tale privilegio<sup>22</sup>. Al fine di rafforzarla propria tesi, il Tribunale Supremo adduce un argomento ulteriore: posto che, nella prospettiva della Corte di Giustizia, fatta propria dal giudice spagnolo, il Parlamento europeo non avrebbe alcuna autonomia nel valutare la proclamazione dei candidati eletti effettuata dai singoli Stati membri sulla base delle rispettive normative nazionali, l'immunità parlamentare dovrebbe essere agganciata alla proclamazione e all'invio della lista dei nominativi a Strasburgo, momento a partire gli eurodeputati entrano ufficialmente a far parte dell'Assemblea<sup>23</sup>. Il giudice spagnolo ammette, poi, le difficoltà che potrebbero prodursi seguendo tale interpretazione, inclusa la possibilità che un eurodeputato eletto ma non proclamato possa essere soggetto a restrizioni della libertà personale. Tuttavia, vengono richiamati altri interessi

<sup>21</sup> Tribunal Supremo di Madrid, II Sezione, ricorso 20907/2017, ordinanza del 1 luglio 2019, punto 4.2 del *Considerato in diritto*.

<sup>22</sup> Tribunal Supremo di Madrid, II Sezione, ricorso 20907/2017, ordinanza del 1 luglio 2019, punto 4.3 del *Considerato in diritto*.

<sup>23</sup> Tribunal Supremo di Madrid, II Sezione, ricorso 20907/2017, ordinanza del 1 luglio 2019, punto 4.4 del *Considerato in diritto*.

costituzionali da porre in bilanciamento con l'immunità parlamentare, quali la buona amministrazione della giustizia e l'esigenza di non pregiudicare l'esito del processo penale, che verrebbero frustrati qualora tale garanzia venisse accordata all'eletto già in stato di custodia cautelare, a quel punto legittimato a chiedere la scarcerazione in applicazione dell'art. 71, comma 2, della Costituzione spagnola<sup>24</sup>. Tale conclusione, come si avrà modo di approfondire nel paragrafo successivo, appare tutt'altro che scontata, dal momento che anche l'ordinamento spagnolo ammette la possibilità che un parlamentare possa essere detenuto previa autorizzazione della Camera di appartenenza.

Alla luce delle considerazioni che precedono, il Tribunale Supremo ritiene che l'immunità prevista dall'articolo 9 del protocollo n. 7 non operi fino all'insediamento del deputato, non essendo sufficiente la sola elezione. Secondo il giudice rimettente non esiste tuttavia una pronuncia esplicita sul campo di applicazione temporale (estensione al momento precedente delle sedute), soggettivo (estensione ai rappresentanti eletti) e oggettivo (estensione dell'espressione "quando si dirigono") dell'art. 9. Non è quindi possibile dedurre la soluzione ermeneutica dal dettato della disposizione, né dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia<sup>25</sup>.

Queste, in definitiva, le questioni sollevate dal Tribunale Supremo:

1. La prima questione riguarda la portata soggettiva della dell'articolo 9 del protocollo n. 7 e, in particolare, se esso si applichi prima dell'inizio della sessione parlamentare, al candidato eletto ma non ancora proclamato in applicazione della normativa nazionale, cui rinvia l'art. 8 dell'Atto del 1976.

2. In caso di risposta affermativa alla prima questione, il giudice rimettente si chiede se tale interpretazione estensiva del termine "sessione parlamentare" si applichi anche a chi, come nel caso dell'ex vicepresidente Junqueras, è stato eletto ma non proclamato dalla *Junta Electoral Central*, in applicazione dei requisiti stabiliti dalla legge elettorale spagnola.

3. Se la risposta fosse positiva anche per il secondo dubbio, nel caso in cui il parlamentare eletto ma non proclamato si trovasse in una situazione di detenzione provvisoria per reati gravi da prima dell'inizio del procedimento elettorale, l'autorità giudiziaria nazionale sarebbe obbligata, in considerazione dell'espressione "quando si recano o ritornano dal luogo di riunione del Parlamento europeo" di cui all'art. 9 del protocollo n. 7, a revocare la custodia cautelare in termini assoluti, quasi automaticamente, per consentire lo svolgimento della funzione parlamentare ed il conseguente viaggio verso il Parlamento europeo? Ovvero troverebbe applicazione un criterio elastico di ponderazione, nel caso specifico, tra i diritti e gli interessi della giustizia e del giusto processo e la garanzia dell'immunità parlamentare, tale per cui la revoca della custodia cautelare non opererebbe automaticamente?

<sup>24</sup> Tribunal Supremo di Madrid, II Sezione, ricorso 20907/2017, ordinanza del 1 luglio 2019, punto 4.5 del *Considerato in diritto*.

<sup>25</sup> Tribunal Supremo di Madrid, II Sezione, ricorso 20907/2017, ordinanza del 1 luglio 2019, punto 4.6 del *Considerato in diritto*.

### 3.1 Alcune osservazioni critiche sul *dies a quo* dell'immunità parlamentare degli eurodeputati

Il rinvio pregiudiziale di interpretazione sollevato dal Tribunal Supremo ruota attorno alla questione del termine iniziale a partire dal quale si acquista la qualità di eurodeputato e, conseguentemente, la correlata immunità parlamentare. Nonostante il giudice rimettente individui tale momento nel giuramento sulla Costituzione spagnola di fronte alla *Junta Electoral Central*, tale soluzione non appare obbligata essendovi fondate ragioni per ritenere la questione tutt'altro che pacifica.

Come si è avuto modo di specificare, l'art. 12 dell'Atto del 1976 afferma che il Parlamento europeo «prende atto dei risultati proclamati ufficialmente dagli Stati membri»: per comprendere da quale momento si acquista la carica di eurodeputato è anzitutto necessario richiamare la disciplina elettorale spagnola. L'art. 224, comma 1, della LOREG, dopo aver enunciato i compiti spettanti alla *Junta Electoral Central* successivamente alle elezioni, stabilisce che essa procede alla proclamazione degli eletti<sup>26</sup>, momento a partire dal quale decorre il termine di cinque giorni entro cui deve avvenire il giuramento sulla Costituzione spagnola. È da notare che l'art. 21 del Regolamento generale del Congresso dei deputati aggancia la nascita delle immunità parlamentari al momento della proclamazione, e non del giuramento né, tantomeno, della successiva verifica dei poteri svolta dal Parlamento<sup>27</sup>. Dal momento che le norme europee stabiliscono da un lato che il Parlamento europeo può soltanto prendere atto dei risultati proclamati negli Stati membri e, dall'altro, che nei singoli Stati membri l'europarlamentare gode della medesima immunità accordata ai parlamentari di quello Stato, non si vede alcuna ragione in base alla quale per i parlamentari europei eletti in Catalogna dovrebbe applicarsi un regime differente.

Anche il Parlamento europeo – nella prassi e nei documenti redatti dal Servizio Affari legali – e la giurisprudenza della Corte di Giustizia si sono più volte interrogati sull'efficacia temporale dell'immunità parlamentare. Anzitutto, in due pronunce del 1964<sup>28</sup> e del 1986<sup>29</sup> la Corte ha chiarito che il riferimento alla durata delle sessioni di cui all'art. 10 del Protocollo sui privilegi e le immunità, periodo durante quale vige l'immunità parlamentare, in combinato disposto con l'art. 8 del Regolamento interno del Parlamento europeo, copre interamente i dodici mesi nei quali si svolge la sessione parlamentare. Alla luce della prassi per cui la sessione successiva ha inizio il giorno dopo a quello in cui è terminata la precedente, si può

---

<sup>26</sup> La Junta Electoral Central procederá, no más tarde del vigésimo día posterior a las elecciones, al recuento de los votos a nivel nacional, a la atribución de escaños correspondientes a cada una de las candidaturas y a la proclamación de electos.

<sup>27</sup> Los derechos y prerrogativas serán efectivos desde el momento mismo en que el Diputado sea proclamado electo. Sin embargo, celebradas tres sesiones plenarias sin que el Diputado adquiera la condición de tal, conforme al apartado precedente, no tendrá derechos ni prerrogativas hasta que dicha adquisición se produzca.

<sup>28</sup> Corte di Giustizia delle Comunità Europee, sentenza del 12 maggio 1964, Wagner v. Fohrmann and Krier (C-101/63).

<sup>29</sup> Corte di Giustizia delle Comunità Europee, sentenza del 10 luglio 1986, Wybot v. Faure, (C-149/85).

ritenere che l'immunità trovi applicazione per l'intera durata della legislatura europea<sup>30</sup>. Inoltre, secondo la Corte il riferimento alla durata delle sessioni del Parlamento europeo deve essere interpretato solo ed esclusivamente alla luce del diritto comunitario, essendo ogni riferimento al diritto nazionale incompatibile con la lettera e con lo spirito del Protocollo sui privilegi e le immunità. La prassi ha poi riconosciuto che l'immunità parlamentare si applica anche ai fatti commessi prima dell'inizio del mandato – pur restando ferma la possibilità che essa venga autonomamente revocata – poiché ai fini della tutela dei principi di indipendenza e buon funzionamento del Parlamento europeo, cui l'istituto in esame è funzionale, poco rileva che il fatto sia stato commesso prima o dopo l'inizio del mandato<sup>31</sup>.

Le considerazioni sopra svolte, tuttavia, non aiutano ad individuare il momento a partire dal quale l'immunità parlamentare è efficace rispetto al singolo eletto. A questo fine, risultano di particolare interesse talune osservazioni contenute nella relazione che l'on. Francois Zimmeray trasmise alla Commissione per gli Affari legali ed il mercato interno in occasione della valutazione della revoca dell'immunità parlamentare dell'eurodeputato italiano Francesco Musotto<sup>32</sup>. Secondo una prima interpretazione, l'immunità di cui all'art. 8 del Protocollo sarebbe applicabile a partire dalla prima riunione utile del Parlamento europeo: la tesi troverebbe supporto nel combinato disposto tra l'art. 9 citato con gli artt. 3 (art. 5 nella versione attualmente vigente) dell'Atto del 1976<sup>33</sup>, 8 comma 1 e 10 (art. 4, comma 1, della versione attualmente vigente) del Regolamento interno del Parlamento europeo<sup>34</sup>. Tale interpretazione sarebbe supportata anche dal punto di vista teleologico, in quanto gli artt. 9 e 10 del Protocollo mirano a tutelare il funzionamento del Parlamento europeo, il quale non inizia i propri lavori se non con la prima riunione dopo le elezioni. La relazione Zimmeray propone una seconda interpretazione dell'art. 9, in forza della quale l'immunità parlamentare decorrerebbe dalla proclamazione dell'elezione fino al termine del mandato. Tuttavia, essa viene scartata sulla base dell'interpretazione letterale dell'art. 5

<sup>30</sup> European Parliament – Directorate General for research, Parliamentary immunity in the Member States of the European Union and in the European Parliament, luglio 1999, p. 176 e ss.; European Parliament, Directorate General for Internal Affairs, The immunity of members of the European Parliament, PE 509.981, p. 20.

<sup>31</sup> Report on the request for upholding of the immunity and privileges of Mr Francesco Musotto (2002/2201(IMM) RR\501955EN.doc PE 332.549), p. 12; European Parliament, Directorate-General for Internal Policies, Parliamentary immunity in the European Parliament, IPOL/C/JURI/NOTE/2005/4/a, p. 7; European Parliament, Directorate General for Internal Affairs, The immunity of members of the European Parliament, PE 509.981, p. 20.

<sup>32</sup> Report on the request for upholding of the immunity and privileges of Mr Francesco Musotto (2002/2201(IMM) RR\501955EN.doc PE 332.549).

<sup>33</sup> «Il periodo quinquennale per cui sono eletti i membri del Parlamento europeo inizia con l'apertura della prima sessione tenuta dopo ciascuna elezione.

Esso può essere prolungato o abbreviato in applicazione dell'articolo 10, paragrafo 2, secondo comma.

Il mandato di ogni membro del Parlamento europeo inizia e scade contemporaneamente al periodo di cui al paragrafo 1».

<sup>34</sup> L'inizio e il termine del mandato sono determinati a norma degli articoli 5 e 13 dell'Atto del 20 settembre 1976.

dell'Atto del 1976, che collegherebbe l'inizio del mandato parlamentare alla prima riunione del Parlamento europeo. Una variante di tale tesi differenzia il regime applicabile agli eurodeputati a seconda che essi siano stati o meno parte della precedente legislatura europea: i primi godrebbero dell'immunità parlamentare anche prima della riunione delle nuove Camere; i secondi soltanto dopo. L'approdo interpretativo cui giunge il rapporto Zimeray è di escludere l'applicabilità al caso di specie dell'art. 9 (art. 8 nella versione vigente<sup>35</sup>) del Protocollo in quanto sarebbero insussistenti le condizioni ivi previste, in favore del successivo art. 10 (attualmente art. 9), il quale rinvia alla disciplina sulle immunità parlamentari applicabile nel singolo Stato membro<sup>36</sup>, nel caso di specie l'art. 68 della Costituzione italiana. Dal momento che la disciplina nazionale tutelerebbe il parlamentare sin dalla proclamazione e non dalla prima riunione delle nuove Camere, la relazione chiede di confermare l'immunità parlamentare dell'on. Musotto.

È da evidenziare che tale soluzione discende esclusivamente dall'applicazione della normativa italiana cui l'art. 9 fa rinvio, non sussistendo sul punto una specifica disposizione di origine sovranazionale né, tantomeno, precedenti significativi nella giurisprudenza della Corte di Giustizia. Conseguentemente, nella relazione si richiama l'esigenza di dotare l'Unione europea di una disciplina uniforme in materia di immunità parlamentare, in quanto in taluni Stati membri essa trova applicazione dal momento della proclamazione, in altri solo a partire dalla prima riunione del Parlamento eletto. Il relatore propende nettamente per la prima delle due soluzioni, in quanto ciò assicurerebbe una piena tutela agli eletti sin dalla diffusione dei risultati elettorali contro ogni possibile iniziativa persecutoria.

Non appare condivisibile, invece, il richiamo all'art. 5 dell'Atto del 1976, cui fa rinvio anche l'art. 4, comma 1, del Regolamento interno del Parlamento europeo, come argomento a supporto della decorrenza della immunità parlamentare soltanto a partire dalla prima riunione<sup>37</sup>, accolto anche dal Tribunale Supremo<sup>38</sup>: la disposizione citata si limita, infatti, ad indicare un termine temporale omogeneo a partire dal quale calcolare la durata quinquennale del mandato parlamentare. D'altro canto, essa risponde alla necessità pratica di individuare un momento unitario per il calcolo della durata della legislatura europea, in ragione del fatto

---

<sup>35</sup> «I membri del Parlamento europeo non possono essere ricercati, detenuti o perseguiti a motivo delle opinioni o dei voti espressi nell'esercizio delle loro funzioni».

<sup>36</sup> «Per la durata delle sessioni del Parlamento europeo, i membri di esso beneficiano: a) sul territorio nazionale, delle immunità riconosciute ai membri del parlamento del loro paese, b) sul territorio di ogni altro Stato membro, dell'esenzione da ogni provvedimento di detenzione e da ogni procedimento giudiziario. L'immunità li copre anche quando essi si recano al luogo di riunione del Parlamento europeo o ne ritornano. L'immunità non può essere invocata nel caso di flagrante delitto e non può inoltre pregiudicare il diritto del Parlamento europeo di togliere l'immunità ad uno dei suoi membri».

<sup>37</sup> Cfr. M. Cavero Gómez, *La inmunidad de los diputados en el Parlamento Europeo (Immunity of the Members of the European Parliament)*, in *Revista de las Cortes Generales (Review of the Spanish Parliament)*, n. 2/1990, p. 16-17.

<sup>38</sup> Tribunal Supremo di Madrid, II Sezione, ricorso 20907/2017, ordinanza del 1 luglio 2019, punto 4.3 del *Considerato in diritto*.

che le elezioni per il Parlamento europeo avvengono in un arco temporale di tre o quattro giorni, diversi per ciascuno degli Stati membri, i quali, a loro volta, si differenziano per la diversità dei tempi dello spoglio dei voti e della pubblicazione dei risultati elettorali: ciò non significa, tuttavia, che alcune prerogative parlamentari non possano trovare applicazione sin dal momento della elezione. Quest'ultima conclusione sembra trovare supporto anche nella lettera dell'art. 9, comma 2, del Protocollo laddove prevede che l'immunità tuteli l'europarlamentare quando si reca al luogo di riunione del Parlamento: è chiaro che in occasione della prima riunione l'immunità produrrà i propri effetti antecedentemente alla stessa, già durante il viaggio del deputato verso l'Europarlamento. Inoltre, come specificato dal Parlamento e dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia, trattandosi di immunità diretta a tutelare il buon funzionamento dell'organo parlamentare, è ragionevole ritenere che essa operi sin dal momento della pubblicazione dei risultati elettorali, in quanto una limitazione della libertà personale degli eurodeputati appena eletti comprometterebbe ugualmente il funzionamento dell'assemblea parlamentare che, tra le varie conseguenze, non potrebbe riunirsi nel *plenum*. Infatti, a partire dal 1987 i report elaborati inizialmente dalla Commissione per gli affari legali ed i diritti dei cittadini e, successivamente, dalla Commissione sul regolamento, la verifica dei poteri e le immunità, hanno costantemente sostenuto che le immunità parlamentari operano dal momento della proclamazione dell'elezione e per tutta la durata del mandato parlamentare<sup>39</sup>.

2368

Essendovi, dunque, più che fondate ragioni per ritenere che l'immunità parlamentare sia efficace sin dal momento della pubblicazione dei risultati elettorali, occorre analizzare quali riflessi ciò produrrebbe sulla situazione di detenzione dell'ex vicepresidente Junqueras, eletto al Parlamento europeo lo scorso 26 maggio. Per le ragioni illustrate nel paragrafo precedente, riferibili anche al caso in esame, l'obbligo di prestare giuramento sulla Costituzione spagnola al fine di completare il procedimento elettorale risulta irragionevole e lesivo della parità di trattamento dei cittadini dell'Unione europea. Di conseguenza, è da ritenere che anche in questo caso l'elezione si sia perfezionata con la pubblicazione dei risultati elettorali. Nella situazione in esame, sembra corretto ritenere che l'immunità produca già i propri effetti e, di conseguenza, tanto Junqueras che Puigdemont e Comin possano beneficiare di tale garanzia. Pur trattandosi di fatti commessi antecedentemente al momento del voto, dai quali è discesa la disposizione di una misura cautelare – eseguita soltanto nel caso di Junqueras – ciò non fa venire meno l'efficacia di tale garanzia, in quanto la privazione della libertà di tre eurodeputati andrebbe ad alterare il buon funzionamento del Parlamento europeo, valore tutelato dall'istituto in esame.

Trattandosi di un procedimento penale instaurato all'interno dello Stato membro di elezione dei tre eurodeputati, a norma dell'art. 9 del Protocollo sui

---

<sup>39</sup> Cfr. European Parliament – Directorate General for research, Parliamentary immunity in the Member States of the European Union and in the European Parliament, luglio 1999, p. 176; European Parliament, Directorate-General for Internal Policies, Parliamentary immunity in the European Parliament, IPOL/C/JURI/NOTE/2005/4/a, p. 7.



privilegi e le immunità essi godono «delle immunità riconosciute ai membri del parlamento del loro paese». Secondo il dettato del già citato art. 7, comma 2, della Costituzione spagnola, «durante il periodo del loro mandato i Deputati e Senatori godranno altresì dell'immunità e potranno solamente essere detenuti in caso di flagrante reato. Non potranno essere incriminati né processati se non previa autorizzazione delle rispettive Camere». Tale disposizione apparentemente conferisce ai parlamentari spagnoli una immunità dagli arresti pressoché assoluta. In realtà, l'art. 21, comma 1, n.1 del Regolamento del Congresso dei deputati<sup>40</sup>, nel disciplinare le cause di sospensione del mandato parlamentare menziona esplicitamente l'ipotesi in cui, concessa l'autorizzazione a procedere dal Congresso, il deputato sia sottoposto ad una misura cautelare custodiale. L'art. 71 della Costituzione spagnola pare debba essere inteso, dunque, come tutela per il parlamentare nei confronti di limitazioni della libertà personale disposte dall'autorità di pubblica sicurezza – tant'è che l'arresto in flagranza di reato rimane possibile – e non nei confronti delle misure cautelari ordinate dal giudice, eseguibili dopo l'autorizzazione della Camera di appartenenza. Infatti, il mandato parlamentare dell'ex vicepresidente Junqueras, eletto al Congresso dei deputati in occasione delle ultime elezioni politiche del 28 aprile 2019, è stato immediatamente sospeso dalla Mesa del Congresso – organo corrispondente all'Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati – a causa dello stato di detenzione cautelare in cui versa. In questo caso, il Tribunal Supremo dapprima ha concesso all'eletto un permesso straordinario per recarsi di fronte alla *Junta Electoral Central* per prestare giuramento sulla Costituzione spagnola e, successivamente, il Congresso, non appena insediatosi, ha sospeso il mandato parlamentare. In occasione delle successive elezioni del 10 novembre scorso, Junqueras, dapprima candidato come capolista di Esquerra Republicana de Catalunya, veniva successivamente escluso dalla competizione elettorale in applicazione dell'art. 384 bis della Ley de Enjuiciamiento Criminal, che prevede la sospensione automatica da qualsiasi carica pubblica per coloro che siano indagati per i reati di banda armata, terrorismo o ribellione, per tutta la durata dello stato di custodia cautelare in carcere. La sentenza del Tribunal Supremo del 14 ottobre, notificata il 30 ottobre, escludeva i reati sopra citati, condannando Junqueras e gli altri coimputati per il meno grave reato di sedizione. Inoltre, l'esecutività della pena accessoria dell'interdizione da qualsiasi ufficio veniva sospesa, in attesa della decisione della Corte di Lussemburgo sull'immunità discendente dallo status di parlamentare europeo.

La parola spetta ora alla Corte di giustizia. Tuttavia, alcuni punti fermi possono essere individuati in questa sede. Anzitutto, dovendosi ritenere compiuto il procedimento elettorale, la strada più corretta sembra essere quella di devolvere la questione dell'immunità al Parlamento europeo. Come si è avuto modo di

---

<sup>40</sup> Art. 21: 1. Il Deputato sarà sospeso dai suoi diritti e doveri parlamentari: 1. Nei casi in cui ciò sia previsto, in applicazione delle norme di disciplina parlamentare stabilite nel presente Regolamento. 2. Quando, dopo la concessione da parte della Camera dell'autorizzazione oggetto di una richiesta di autorizzazione a procedere ed emanata l'ordinanza di rinvio a giudizio, si trovi in condizione di carcerazione preventiva e per la durata di questa.

analizzare nel rapporto Zimeray, relativo alla revoca dell'immunità parlamentare dell'on. Musotto, il Parlamento europeo, in mancanza di una specifica disciplina comune in materia, ha fatto riferimento alla normativa nazionale, conclusione che trova supporto anche nel dato letterale dell'art. 10 del Protocollo sui privilegi e le immunità. A seguito delle elezioni politiche spagnole del 28 aprile scorso, il Congresso dei deputati si è pronunciato sulla immunità di Junqueras, optando per la sospensione del mandato parlamentare. Tale soluzione sembra applicabile anche nel caso che qui ci occupa: trattandosi di una misura cautelare legittima al tempo della sua adozione ed essendo l'immunità subentrata soltanto successivamente, essa non produrrebbe automaticamente i propri effetti, rendendosi necessaria l'intermediazione del Parlamento europeo che dovrà valutare il contrasto tra la custodia cautelare e l'esercizio del mandato parlamentare, indicando eventualmente il modo in cui bilanciare i principi in gioco.

#### 4. La necessità di una normativa elettorale uniforme ad ampio spettro

Ad essere completamente trascurata tanto nell'ordinanza di rigetto delle misure cautelari della Corte di Giustizia quanto nel rinvio pregiudiziale del giudice spagnolo è la dimensione della rappresentanza politica europea, non essendo mai nominate né la lesione del diritto di elettorato attivo e passivo che deriverebbe dall'applicazione della normativa elettorale spagnola, né la potestà del Parlamento europeo di compiere la verifica dei poteri dei propri componenti. Il Tribunale Supremo, in particolare, prima ancora che sul perimetro applicativo dell'immunità parlamentare, avrebbe dovuto sollevare un rinvio pregiudiziale sulla validità delle disposizioni nazionali che prevedono il giuramento sulla Costituzione per completare il procedimento elettorale, tema accuratamente evitato nell'ordinanza.

Le vicende analizzate in questo contributo dimostrano come l'introduzione di una normativa elettorale uniforme sia una esigenza insopprimibile<sup>41</sup>. Ciò non vale soltanto per la formula elettorale o le modalità di selezione dei candidati: anche disposizioni marginali, quali la norma spagnola che impone il giuramento sulla Costituzione per gli eurodeputati, possono produrre effetti notevoli sulla rappresentanza politica. Pertanto, l'uniformazione delle normative nazionali dovrà riguardare ad ampio spettro il procedimento elettorale, coinvolgendo anche le regole sul contenzioso e la verifica dei poteri. A questo fine, una maggiore omogeneità consentirebbe di affidare più facilmente al Parlamento europeo la verifica delle credenziali dei propri componenti e renderebbe più agevole l'individuazione di un giudice unico a livello sovranazionale cui presentare

---

<sup>41</sup> Cfr. G. E. Vigevani, *Parlamento europeo: una nuova procedura elettorale uniforme*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. 1/2003, 175 e ss.; A. Razza, *Liste transnazionali e procedura elettorale uniforme: verso una «legge elettorale europea»*, in *Rassegna parlamentare*, n. 4/2013; A. Ciancio, *A New Uniform Electoral Procedure to Re-Legitimize the Process of Political Integration in Europe. About the EU Parliament Resolution of 11 November 2015 on the Reform of the 1976 Electoral Act*, in *federalismi.it*, n. 23/2015; G. Cavaggon, *La nuova «legge elettorale europea»*, in *Centro studi sul federalismo*, febbraio 2016; L. Pelucchini, *La risoluzione 2035/2015 del Parlamento europeo: fare gli europei per fare l'Europa*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, Rassegna n. 6/2016; A. Cossiri, *Partiti e rappresentanza politica nella dimensione interna e sovranazionale*, Milano, 2018, 263 e ss.

eventuali reclami contro le decisioni del Parlamento europeo o delle autorità nazionali. Oltre alle cause di incompatibilità già dettate dai Trattati, si potrebbe affiancare anche una normativa sulle incandidabilità a livello sovranazionale, in cui potrebbero eventualmente trovare disciplina casi come quello dei tre eurodeputati catalani sotto processo per gravi reati, due dei quali candidati in stato di latitanza.

Il punto focale della questione è da individuare nel bilanciamento tra la sovranità popolare espressa attraverso il voto e applicazione della normativa in materia di verifica dei poteri: prevale la volontà dei cittadini espressa tramite il suffragio universale o la normativa nazionale cui le norme europee rinviano? Questa è, nella sostanza, il quesito cui la Corte di Giustizia dovrà rispondere. Entrambe le decisioni – quella sul ricorso di Puigdemont e Comin e sul rinvio pregiudiziale sollevato dal Tribunale Supremo spagnolo – sono destinate a scrivere una pagina importante del diritto parlamentare e della rappresentanza politica a livello europeo.

Di fronte al dato letterale delle disposizioni e ad alcuni precedenti giurisprudenziali che sembrano indicare come unica strada che il Parlamento europeo prenda atto della mancata proclamazione dei tre eurodeputati, è necessario senza dubbio uno sforzo interpretativo di tipo sistematico in capo alla Corte di Giustizia. Le norme sulla verifica dei poteri partecipano alla funzione di legittimazione dell'ordinamento, attestando la regolarità dell'atto elettivo e certificando la permanenza dei requisiti per il mantenimento della carica rappresentativa, concorrendo, in ultima analisi, all'inveramento della sovranità popolare: i giudici del Lussemburgo non potranno non tenere conto di tale aspetto nel momento in cui saranno chiamati ad interpretarle.

