

## **Le immunità parlamentari in prospettiva europea e comparata alla luce del “caso Junqueras”\***

di Claudio Martinelli\*\*

15 settembre 2020

Sommario: 1. Immunità parlamentari e costituzionalismo. – 2. Il quadro ordinamentale. – 3. Brevi considerazioni sull'insindacabilità parlamentare. – 4. Il “caso Junqueras”. – 5. Riflessioni sui profili di maggiore interesse giuridico. – 6. Le ricadute sul panorama comparativo. – 7. Le incongruenze del Protocollo 7 e la necessità di una sua revisione.

### **1. Immunità parlamentari e costituzionalismo**

Innanzitutto desidero rivolgere un sentito ringraziamento ai colleghi e amici della Luiss, Nicola Lupo e Cristina Fasone, per questa bella opportunità che mi hanno offerto di tornare sul tema delle immunità parlamentari, a me da sempre molto caro sul piano scientifico e che considero un ganglio vitale per il costituzionalismo e per la ricerca di corretti e funzionali equilibri tra i poteri.

Mi rendo conto di come questa affermazione possa non risultare in linea con un *mainstream* piuttosto consolidato, vivendo noi un'epoca di forte antiparlamentarismo di stampo populista che tende a sottovalutare le dinamiche dei rapporti tra potere, responsabilità e garanzie, a favore di una disintermediazione che postula una sorta di simbiosi identitaria tra rappresentante e rappresentato. E tuttavia, io credo importante sottolineare con forza non solo il ruolo storico delle immunità nell'affermazione del parlamentarismo, in particolare, e del costituzionalismo, in generale, ma allo stesso modo la loro concreta importanza proprio nel tempo presente, per il diritto

---

\* Il presente lavoro riproduce il testo, rivisto e ampliato, della relazione con cui l'autore ha introdotto la Sessione mattutina “*Le immunità parlamentari in prospettiva europea e comparata*” del Webinar “*La torsione europea della sfida secessionista: immunità parlamentari e democrazia rappresentativa alla luce della saga Junqueras*”, tenuto il 9 luglio 2020, organizzato dal Centro di studi sul Parlamento della Luiss.

\*\* Professore di Diritto Pubblico Comparato presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Milano-Bicocca.

costituzionale nazionale e per il diritto europeo, come appunto dimostrano i temi che andremo ad affrontare in questo seminario.

A questo proposito, e a costo di sembrarvi quasi iconoclasta volendo avanzare una velata critica ad un'istituzione che solitamente gode di ottima stampa, devo dirvi che ho sempre trovato sorprendente quanto sostenuto in un importante Report della Commissione di Venezia del 2014, nelle cui conclusioni si leggeva: «The Venice Commission considers that rules on parliamentary inviolability are not a necessary part of modern democracy. In a well-functioning political system, members of parliament enjoy adequate protection through other mechanisms, and do not need special immunity»<sup>1</sup>.

Ecco, io invece penso, forse perché resto un inguaribile classicista, che quelle regole rimangano una parte necessaria ed essenziale della moderna democrazia e ho sempre guardato con circospezione a quelle letture che da tempo accreditano la tesi della equivalenza tra privato cittadino e cittadino investito di funzioni di rappresentanza politica, in specie di rappresentanza parlamentare. Secondo questa visione, per quale motivo il parlamentare dovrebbe godere di uno status particolare e specifico? Di prerogative a tutela delle sue funzioni se quelle funzioni sono esercitate in nome e per conto del popolo sovrano? Perché dovrebbe temere minacciosi sconfinamenti da parte di altri poteri se anch'essi stanno operando come emanazione del popolo?

Sono tutti interrogativi che si possono intravedere in filigrana ma che costituiscono un ricasco esplicito e coerente della torsione populista del costituzionalismo democratico, a cui penso sia opportuno continuare ad opporre, in modo altrettanto eloquente e coerente, le ragioni che stavano alla base della scrittura da parte del Costituente dell'art. 1, II comma, della Costituzione italiana.

Naturalmente si tratta di trovare un assetto ragionevole e coerente alle immunità per evitare che nella loro concreta applicazione si trasformino, come purtroppo è accaduto più volte in passato nell'esperienza italiana, in occasioni di ingiustificate impunità, ma torcere a tal punto il principio d'uguaglianza arrivando a negare che l'assunzione di una funzione parlamentare non debba necessariamente comportare l'acquisizione di determinate prerogative significa abdicare rispetto al presidio di alcuni valori fondamentali del costituzionalismo, perdendo di vista innanzitutto il ruolo essenziale delle immunità, e cioè, come ribadiremo, l'assicurazione del corretto espletamento delle funzioni delle assemblee rappresentative nel loro complesso.

Dunque, anche per la delicatezza del tema e l'obiettiva articolazione del caso che andremo a trattare, intendo proporvi una relazione introduttiva a questa Sessione mattutina, imperniata sulle immunità parlamentari in una prospettiva europea e comparata, volta a mettere in ordine il quadro normativo di riferimento, a gettare la dovuta luce sulle novità emerse dalla recente giurisprudenza, nonché a squadernare le problematiche e le prospettive delle tematiche oggetto del Seminario. Naturalmente con

---

<sup>1</sup> Cfr. Council of Europe – European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Report on the Scope and lifting of Parliamentary Immunities*, Strasbourg, 14 May 2014, p. 30.

l'obiettivo di offrire, nel tempo a disposizione, solo qualche limitato spunto per i dibattiti e gli approfondimenti che seguiranno.

## **2. Il quadro ordinamentale**

Sia pur molto brevemente, credo sia utile innanzitutto ricostruire il quadro normativo con cui il diritto dell'Unione Europea disciplina il tema delle immunità parlamentari, proprio perché particolarmente articolato e composito.

Si tratta di un assetto normativo costruito su tre fonti del diritto, il cui gioco di incastri non si è dimostrato sempre agevole: i Trattati, il Protocollo 7, il Regolamento del Parlamento europeo.

Il Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, all'art. 343, assume la UE nel suo complesso come soggetto di prerogative, disponendo che l'Unione gode, sul territorio degli Stati membri, delle immunità e dei privilegi necessari all'assolvimento dei suoi compiti, e indicando nel Protocollo 7 il testo in cui trovare le concrete condizioni del loro esercizio.

Quindi, il cuore dell'intera costruzione normativa è il Protocollo 7, agli articoli 7, 8 e 9: all'art. 7 vieta qualunque restrizione alla libertà di movimento dei parlamentari europei verso e da i luoghi di riunione; all'art. 8 sancisce la prerogativa dell'insindacabilità per i parlamentari europei; all'art. 9, con una norma più articolata, definisce i contorni dell'inviolabilità procedurale di cui godono i parlamentari stessi, stabilendo, al primo comma lettera a), che beneficiano sul territorio nazionale delle immunità riconosciute ai membri del Parlamento del loro Paese e, alla lettera b), che sul territorio di un altro Stato membro vanno esenti da ogni provvedimento di detenzione o sottoposizione a procedimento giudiziario; inoltre, il secondo comma afferma che la stessa immunità li copre anche quando viaggiano per recarsi o per tornare dai luoghi di riunione del Parlamento europeo e, infine, il terzo comma sancisce che l'immunità non può essere invocata in caso di flagranza di delitto e che l'Assemblea parlamentare ha sempre il diritto di revocarla ad un suo membro.

Il terzo documento normativo è costituito dalla disciplina del Regolamento del Parlamento europeo agli articoli da 5 a 9, dove, oltre a richiamare esplicitamente la normativa contenuta nel Protocollo 7, si prevedono le procedure specifiche per la revoca o la conferma dell'immunità e dall'Allegato VI, dove si individua la competenza in materia della Commissione Giuridica (la c.d. "JURI").

Dunque, dal combinato disposto di tutte queste norme emergono chiaramente due punti fermi in tema di prerogative dei membri del Parlamento europeo.

Il primo è che queste prerogative sono funzionali allo svolgimento dei compiti dell'istituzione. In un recentissimo studio del Parlamento europeo, pubblicato nel marzo 2020, si afferma con molta chiarezza che «parliamentary immunity is not a member's personal privilege but a guarantee of the independence of Parliament as a

whole and of its Members (Rule 5) and that Parliament, in the exercise of its powers in respect of privileges and immunities, acts to uphold its integrity as a democratic legislative assembly and to secure the independence of its Members in the performance of their duties»<sup>2</sup>.

Il secondo punto fermo consiste nella distinzione tra insindacabilità parlamentare e inviolabilità procedurale: una distinzione che determina un vero e proprio «double system of immunity»<sup>3</sup>. La prima è assoluta, ossia copre tutte le variegata articolazioni della responsabilità giuridica e non viene meno con la cessazione del mandato, mentre la seconda presenta caratteri molto più relativi.

### **3. Brevi considerazioni sull'insindacabilità parlamentare**

Vi propongo solo alcune brevi considerazioni sull'insindacabilità dei parlamentari europei perché il caso concreto su cui concentreremo il ragionamento investe invece l'invio alla disciplina penale.

L'articolo 8 del Protocollo 7 recepisce pienamente questa prerogativa tradizionale del costituzionalismo moderno e contemporaneo, anche se sul piano del *drafting* forse cade nello stesso errore che aveva commesso il Costituente italiano (poi corretto dal revisore costituzionale del 1993), e cioè di richiamare istituti del procedimento penale per un'immunità che, in quanto assoluta e sostanziale, copre appunto tutte le forme di responsabilità giuridica e senza limiti di tempo.

Ma ciò che è più interessante nel confronto con le altre immunità, è che per l'insindacabilità non viene fatto alcun rinvio alle discipline nazionali: potremmo dire, sia pure tra virgolette, che è una "immunità europea", sulla cui applicazione il Parlamento, se richiesto, è chiamato a pronunciarsi sulla base delle norme europee, nei limiti della prassi seguita dai suoi organi e in virtù dei propri parametri interpretativi, spesso non completamente sovrapponibili, per esempio, a quelli italiani. Parametri europei che anche i giudici nazionali sono chiamati ad applicare.

E del resto questa autonomia di giudizio rispetto ai confini della prerogativa applicata al proprio interno dai parlamenti nazionali è stata confermata sia dalla casistica del Parlamento europeo, sia dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia<sup>4</sup>, in

---

<sup>2</sup> Cfr. R. Panizza, E. Pavy – Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs, *Handbook on the incompatibilities and immunities of the Members of the European Parliament*, Brussels, March 2020, p. 23.

<sup>3</sup> Ibidem, p. 25.

<sup>4</sup> Peraltro una giurisprudenza non particolarmente risalente e consolidata, a differenza di quella della Corte EDU, alimentata, in particolare, da casi provenienti dall'esperienza italiana. Sul tema cfr. S. Rodriguez, *L'insindacabilità parlamentare nelle esperienze comparate e l'influenza della Corte di Strasburgo*, in *Nomos*, 2/2017, pp. 1-21.

particolare con i casi Marra<sup>5</sup>, Patriciello<sup>6</sup> e Gollnisch<sup>7</sup>.

La prima pronuncia<sup>8</sup>, risalente al 2008, potrebbe sembrare avere una mera valenza procedurale. Secondo la Corte la normativa europea pone in essere un'immunità assoluta la cui applicazione impedisce qualunque procedimento giudiziario nei confronti del parlamentare europeo. Ma la verifica dell'esistenza nel caso concreto dei presupposti per la sua applicazione è di competenza esclusiva del giudice nazionale. Da questa asserzione discendono due conseguenze particolarmente rilevanti. La prima è che il giudice non ha alcun obbligo di informare della questione il Parlamento europeo e una volta che egli abbia constatato l'applicabilità dell'immunità, il PE non la può più revocare; la seconda consiste nel fatto che se, nelle more del processo, il PE, investito della questione da parte del diretto interessato, decide di difenderne l'immunità, la delibera parlamentare non ha effetti inibitori nei confronti del proseguimento del giudizio ma, anzi, si presenta solo come un parere privo di effetti vincolanti. Il giudice nazionale, però, nell'eventualità sia stato informato del fatto che il Parlamento è stato investito della questione, in attesa della pronuncia del PE, deve sospendere il procedimento, in omaggio al principio di leale collaborazione tra poteri.

Tuttavia, questi opportuni chiarimenti sul piano procedurale erano funzionali anche all'affermazione di un principio sostanziale. Essi, infatti, erano collocati all'interno di un quadro di leale cooperazione tra le autorità nazionali e quelle comunitarie, che attribuiva alle prime la custodia del diritto dell'Unione Europea e, dunque, delle sue linee interpretative per come si sono sviluppate nel corso del tempo. Come afferma la Corte di Lussemburgo nella sentenza Marra, il principio riveste «una particolare importanza ove tale collaborazione riguardi le autorità giudiziarie degli Stati membri incaricate di vigilare sull'applicazione e sul rispetto del diritto comunitario nell'ordinamento giuridico nazionale».

Con il caso Patriciello<sup>9</sup>, invece, la Corte di Giustizia non si è limitata a ribadire lo schema procedurale disegnato con il caso Marra ma ha anche colto l'occasione per proporre diverse considerazioni di merito relative alle condizioni di applicazione o meno dell'immunità nel caso concreto. Secondo la Corte la corretta interpretazione della norma sull'insindacabilità di un parlamentare europeo può ricomprendere nella fattispecie non solo le dichiarazioni effettuate *intra moenia*, ma anche quelle *extra moenia*, purché queste ultime costituiscano esercizio legittimo del diritto fondamentale alla libertà di espressione e sia riscontrabile un nesso funzionale tra le opinioni espresse e le funzioni parlamentari.

<sup>5</sup> Cfr. la sentenza del 21 ottobre 2008 (C-200/07 e C-201/07).

<sup>6</sup> Cfr. la sentenza del 6 settembre 2011 (C-163/10).

<sup>7</sup> Cfr. la sentenza del 17 gennaio 2013 (T-346/11 e 347/11).

<sup>8</sup> Su cui cfr. T. Giovannetti, *L'immunità dei parlamentari europei: note a margine della sentenza Marra*, in *Quad. Cost.*, 2/2009, pp. 422-425.

<sup>9</sup> Su cui cfr. C. Martinelli, *La libertà di espressione del parlamentare europeo secondo la Corte di Giustizia*, in *Quad. Cost.*, 4/2011, pp. 960-963.

Per la verità, di fronte a questi canoni interpretativi è lecito interrogarsi sulla loro efficacia dirimente. Come sappiamo, il criterio del nesso funzionale trova spazio da molto tempo nella giurisprudenza costituzionale italiana come strumento per discernere tra espressioni coperte o non coperte dall'insindacabilità parlamentare. Tuttavia sappiamo altresì come il suo significato concreto sia radicalmente mutato nel corso del tempo. A partire dalle sentenze 10 e 11 del 2000 la Corte costituzionale impone caratteri molto stringenti per l'applicabilità della prerogativa: perché sussista un reale nesso funzionale è necessario che le opinioni espresse *extra moenia* siano riprodotte, o almeno sostanzialmente divulgative, di precedenti atti tipici della funzione posti in essere dal parlamentare nello svolgimento dei propri compiti<sup>10</sup>. Da questo punto di vista i criteri qualificativi delineati dalla Corte europea appaiono molto più generici, e dunque il giudice nazionale, proprio perché chiamato a pronunciarsi in materia di diritto europeo, non potrà che tenere conto di questo differente approccio all'individuazione dell'area delle funzioni protette da irresponsabilità.

Successivamente la Corte di Lussemburgo ha avuto modo più volte di precisare ulteriormente i suoi canoni interpretativi ma senza mai arrivare a stringere le maglie sul modello della Corte italiana. Nel citato caso Gollnisch, per esempio, si è limitata a riconoscere che «il nesso tra l'opinione espressa e le funzioni parlamentari deve essere diretto e deve imporsi con evidenza» (par. 42).

La prassi parlamentare ha accompagnato in maniera piuttosto coerente questa impostazione giurisprudenziale: «l'Assemblea parlamentare dell'Unione ha quasi sempre riconosciuto la tutela dell'insindacabilità, tranne nei casi in cui il parlamentare *i)* si sia reso responsabile di discorsi o atti che hanno costituito un pericolo per l'incolumità individuale o attentato al sistema democratico, *ii)* abbia diffamato singoli individui non in qualità di esponenti di enti o istituzioni, *iii)* abbia commesso illeciti penali o amministrativi del tutto non afferenti all'attività politica, come per esempio la truffa, la corruzione, le infrazioni stradali, ecc.»<sup>11</sup>.

#### 4. Il “caso Junqueras”

Dentro la complessa costruzione normativa riguardante l'invulnerabilità procedurale in materia penale si colloca invece il “caso Junqueras”, una vicenda particolarmente articolata e composita, che mette in relazione l'ordinamento europeo e l'ordinamento spagnolo, problematiche giuridiche e complicazioni politiche, diritti individuali e funzioni giurisdizionali.

---

<sup>10</sup> In relazione a tutti questi temi si rinvia a C. Martinelli, *L'insindacabilità parlamentare. Teoria e prassi di una prerogativa costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2002.

<sup>11</sup> A. Bruno, J. Di Gesù, *Lo status del parlamentare europeo*, in P. Caretti, M. Morisi e G. Tarli Barbieri (a cura di), *Lo status di membro del Parlamento in prospettiva comparata*, Seminario di studi e ricerche parlamentari «Silvano Tosi», Università degli Studi di Firenze, giugno 2012, p. 4.

Per approcciare questa vicenda giudiziaria mi sembra importante rammentare preliminarmente e sottolineare con il dovuto vigore la specificità del contesto costituzionale e politico in cui matura, legato, come sappiamo, all'annosa diatriba tra lo Stato spagnolo e l'indipendentismo catalano, come giustamente ricorda il titolo del nostro Seminario. Un contesto prettamente politico e istituzionale che assume importanti profili giurisdizionali e penalistici, a partire dall'improvvida esperienza del "tentato" referendum catalano del 1 ottobre 2017, e che pervade l'intera vicenda di una luce particolare che nessun altro caso di fronte al Parlamento europeo aveva mai avuto.

Per ragioni di tempo, cerco di sintetizzare la vicenda mettendo in evidenza i passaggi fondamentali e le problematiche giuridiche più rilevanti, ma non prima di avere premesso un elemento che emergerà in modo chiaro dall'analisi di questi passaggi, e cioè che in tutta questa intricata vicenda il tema delle immunità si intreccia con quello della verifica dei poteri nell'assemblea continentale<sup>12</sup>.

Dunque, a seguito dello strappo costituzionale causato dalla "consultazione indipendentista", i leader secessionisti subiscono un procedimento penale davanti al Tribunal Supremo a seguito dei gravi capi d'accusa formulati dalla magistratura spagnola: ribellione, sedizione, disobbedienza, malversazione.

Nell'ambito di questo procedimento Oriol Junqueras Vies, Vicepresidente della Generalitat catalana, il 2 novembre 2017 viene sottoposto ad un provvedimento di custodia cautelare in carcere<sup>13</sup>.

Alle elezioni del 2019 Junqueras ottiene il seggio di parlamentare europeo e il 13 giugno viene proclamato eletto dalla Giunta Elettorale Centrale.

A questo punto si verifica l'episodio che in sostanza dà origine a tutta questa intricata vicenda giudiziaria, e che di per sé, a mio parere, getta un'ombra sinistra sul corretto andamento dei rapporti tra ordinamento spagnolo e ordinamento europeo: il Tribunal Supremo nega a Junqueras il permesso di recarsi a Madrid, presso la Giunta Elettorale Centrale, per adempiere, entro 6 giorni, al giuramento di fedeltà alla Carta Costituzionale spagnola richiesto dalla legge organica n. 5/1985 come ultimo adempimento per assumere la carica di parlamentare<sup>14</sup>. Le motivazioni di questo

---

<sup>12</sup> Come opportunamente mette in luce A. Di Chiara, *Verifica dei poteri ed immunità parlamentare degli eurodeputati indipendentisti catalani*, in *DPCE online*, 4/2019, pp. 2355-2371.

<sup>13</sup> Come vedremo, la scansione dei tempi risulterà decisiva in tutta questa vicenda.

<sup>14</sup> L'art. 224.2 della *Ley Orgánica del Régimen Electoral General* (LOREG) prevede che il candidato la cui elezione sia stata convalidata dalla corrispondente autorità nazionale entri nell'effettivo possesso della qualità di parlamentare solo dopo aver prestato giuramento di fedeltà alla Costituzione presso la Junta Electoral Central. Tale disciplina ripropone quanto già previsto, a livello "nazionale", dagli artt. 20 del Regolamento del Congreso de los Diputados e 11 del Regolamento del Senado, i quali impongono l'espletamento di tale formalità in termini talmente perentori da avere fatto sorgere il dubbio che questo adempimento potesse avere una funzione "costitutiva" rispetto all'acquisizione della qualità di deputato o senatore. Dubbi, però, subito fuggiti dal Tribunale costituzionale, come vedremo immediatamente. Ma a prescindere dalla fondatezza di tutti i dubbi interpretativi non si può non rilevare come l'adempimento, esteso dal legislatore spagnolo anche ai parlamentari europei, di giurare sulla loro fedeltà alla Costituzione risulti invero piuttosto curioso. Infatti, se volessimo prendere sul serio questi rituali dovremmo porci il problema delle conseguenze giuridiche in capo ad un parlamentare europeo spagnolo

dini ego insistono sulla gravità dei reati di cui è accusato, nonché sul pericolo di fuga e, di conseguenza, sul rischio di pregiudicare il corretto espletamento della funzione giurisdizionale.

Si tratta di una decisione dalle conseguenze molto gravi perché il Tribunale Costituzionale spagnolo ha spiegato (in relazione alle cariche di Deputato e Senatore) che tale giuramento non è un atto formalmente costitutivo della carica, dipendendo questa solo dall'elezione, e tuttavia il suo mancato espletamento comporta l'impossibilità dell'esercizio delle funzioni elettive, compresi i diritti e le prerogative connesse<sup>15</sup>.

Dunque, da una parte, l'ordinamento spagnolo ovviamente consente che un cittadino sottoposto a custodia cautelare si candidi alle elezioni e prevede come atto dovuto della procedura elettorale un determinato adempimento che costituisce una *conditio sine qua non* per la piena assunzione della carica, mentre dall'altra, gli organi giudiziari dello Stato impediscono allo stesso cittadino, legittimamente candidato ed eletto, di adempiere a quel dovere, formale ma decisivo.

Comunque, decorso inutilmente il termine di 6 giorni, il 20 giugno la Giunta dichiara vacante il seggio di Junqueras.

Nell'ambito del *recurso de súplica* avverso il suddetto provvedimento, con cui il detenuto invocava l'immunità propria dei membri del Parlamento europeo, sostenendo di essere divenuto tale al momento della proclamazione, il Tribunal Supremo solleva, il 1° luglio 2019, questione pregiudiziale<sup>16</sup> presso la Corte di Giustizia dell'Unione Europea, articolata su tre interrogativi fondamentali volti a chiedere ai giudici di

---

che dichiarasse di prendere una posizione politica favorevole su un determinato provvedimento, per esempio, in materia finanziaria, consapevole che nel breve periodo esso potrebbe causare danni diretti al proprio Paese ma sicuro che contemporaneamente avrebbe effetti benefici per l'Unione Europea nel suo complesso. Potrebbe essere accusato di tradimento della bandiera? Di attentato alla Costituzione? Oppure saremmo di fronte ad una discutibile ma legittima presa di posizione nell'esercizio delle funzioni parlamentari? In sostanza, il punto cruciale è il seguente: un parlamentare europeo è un rappresentante nazionale dentro un'istituzione europea, visto che è eletto dai cittadini del proprio Paese e con procedure previste da una legge elettorale nazionale, oppure occupa un seggio al Parlamento europeo esclusivamente in quanto membro di un'istituzione dell'Unione Europea e, dunque, chiamato a rappresentare i cittadini europei e a prendere decisioni in nome di questa entità sovranazionale?

<sup>15</sup> Sul punto, la giurisprudenza del Tribunal Constitucional si è consolidata in modo definitivo con la sentenza n. 119/1990, su cui cfr. F. Santaolalla, *El juramento y los Reglamentos parlamentarios (Comentario a la STC 119/1990, de 21 de junio)*, in *Rev. esp. der. const.*, 30, 1990, pp. 149-159. Ai fini che qui interessano, il Giudice delle Leggi spagnolo ha affermato che, nonostante la piena costituzionalità del predetto istituto, lo stesso è privo di qualsiasi «trascendencia jurídica», con il conseguente effetto che «su eventual incumplimiento no priva, en consecuencia, de la condición de Diputado o Senador, para la que no hay otro título que la elección popular, sino sólo del ejercicio de las funciones propias de tal condición y, con ellas, de los derechos y prerrogativas anexas». Tuttavia, la mancata ottemperanza al suddetto requisito continua a comportare, in concreto, l'impossibilità materiale di esercitare qualsiasi funzione e prerogativa parlamentare (da ultimo, cfr. l'*Acuerdo* n. 14/2020 della JEC, del 30 gennaio 2020), così riducendo il correlativo *status* personale della persona eletta a mero involucro vuoto ed esponendo la stessa giurisprudenza contenuta in STC 119/1990 ad una irrisolvibile contraddizione in termini.

<sup>16</sup> Cfr. Tribunal Supremo, Sala de lo Penal, Causa Especial n. 20907/2017, 1 de julio 2019.

Lussemburgo di definire i confini temporali e strutturali dell'immunità parlamentare riservata ai soggetti eletti presso il Parlamento europeo:

- 1) Le immunità si applicano ad un imputato nelle condizioni di Junqueras prima della sessione inaugurale del PE? In altre parole, lo *status* di europarlamentare doveva essere riconosciuto a partire dal momento della proclamazione dei risultati elettorali, ovvero (come nel caso spagnolo) solo a seguito di un ulteriore adempimento formale previsto a livello nazionale, quale è il giuramento di fedeltà alla Costituzione? E come interpretare, di conseguenza, il concetto di «sessione del Parlamento europeo»?
- 2) È possibile (e, in caso positivo, in quali termini) che l'immunità parlamentare operi a titolo di condizione sopravvenuta, laddove cioè un europarlamentare sia divenuto tale solo dopo l'apertura di un processo penale nei suoi confronti?
- 3) In che modo l'eventuale riconoscimento dell'immunità avrebbe inciso sul procedimento penale in corso e sugli esiti che ne sarebbero derivati? Ossia, se il Tribunale stesso sia tenuto a revocare la misura di custodia cautelare «in termini assoluti e pressoché automatici», per consentire all'eletto di conformarsi alla normativa spagnola e di recarsi presso il PE.

Ebbene, con la sentenza del 19 dicembre 2019 la Grande Sezione della Corte di Giustizia dell'Unione Europea ha chiarito diversi aspetti sullo status del parlamentare europeo.

Innanzitutto che tale status deriva direttamente dall'elezione e dalla proclamazione come tale delle autorità nazionali competenti, salvo la successiva prerogativa del Parlamento europeo all'espletamento della verifica dei poteri<sup>17</sup>.

Inoltre, poiché l'efficacia dell'immunità parlamentare così riconosciuta era da intendersi decorrente dalla proclamazione ufficiale dell'intervenuta elezione (13 giugno 2019), la Corte di Giustizia afferma che Junqueras aveva già iniziato ad essere coperto dall'immunità sopravvenuta mentre continuava ad essergli applicata la custodia cautelare, e dunque esisteva una sovrapposizione temporale tra le due condizioni (parlamentare che gode di immunità e detenuto in custodia cautelare). Di conseguenza, era da considerarsi come illegittima qualsiasi misura che, restringendo la sua libertà personale, gli impedisse di recarsi fisicamente presso il luogo dove avrebbe dovuto prestare giuramento di fedeltà alla Costituzione<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> Cfr. la sentenza del 19 dicembre 2019 (C-502/19): «Dalla citata disposizione (Art. 14, par. 3, TUE, *n.d.a.*), risulta che lo status di membro del Parlamento europeo deriva dall'essere eletto a suffragio universale diretto, libero e segreto, costituendo il mandato dei membri di suddetta istituzione l'attributo principale di tale status» (par. 65); «l'acquisizione dello status di membro del Parlamento europeo, ai fini dell'articolo 9 del protocollo sui privilegi e sulle immunità dell'Unione, avviene in forza e al momento della proclamazione ufficiale dei risultati elettorali da parte degli Stati membri» (par. 71).

<sup>18</sup> «Quindi, occorre considerare che una persona come il sig. Junqueras Vies, la quale è stata ufficialmente proclamata eletta al Parlamento europeo mentre era sottoposta a una misura di custodia cautelare nell'ambito di un procedimento per reati gravi, ma che non è stata autorizzata ad adempiere taluni requisiti previsti dal diritto nazionale a seguito di detta proclamazione e a recarsi al Parlamento

Dunque, per il combinato disposto dell'art. 343 del TFUE e dell'art. 9.2 del Protocollo 7, esiste una scissione tra il momento dell'acquisizione dello status di parlamentare europeo, che avviene con l'elezione e la proclamazione, e l'assunzione delle relative funzioni, che invece avviene con la prima seduta. La sua copertura immunitaria avviene a seguito del primo momento e quindi a Junqueras non avrebbe dovuto essere impedito né di recarsi a Madrid per il Giuramento, né di raggiungere il Parlamento europeo per la celebrazione della prima sessione.

In virtù di questo impianto argomentativo<sup>19</sup>, la Corte di Giustizia stabilisce che la custodia cautelare sia da revocare e che qualora il giudice nazionale competente ritenga invece che un simile provvedimento vada mantenuto, illustrandone le ragioni e nel rispetto del principio di leale cooperazione, è tenuto a richiedere il prima possibile al Parlamento europeo la sospensione dell'immunità del parlamentare stesso<sup>20</sup>. Una richiesta che la magistratura spagnola invece non aveva fatto.

Come è noto, però, sul piano giudiziario la vicenda presenta una conclusione paradossale; infatti, nel frattempo, nel mese di ottobre del 2019, Junqueras era stato condannato dal Tribunale supremo, con decisione definitiva, a 13 anni di reclusione e alla perdita dei diritti civili e politici per lo stesso periodo di tempo; pertanto il 9 gennaio il Tribunale supremo ha rifiutato l'autorizzazione al rilascio di Junqueras e la trasmissione di qualsiasi richiesta circa la sua immunità al Parlamento europeo che, quindi, non può far altro, ancora una volta, che prendere atto della decisione di un giudice nazionale.

La sentenza della Corte di Giustizia, pur così importante per l'affermazione di alcuni principi del parlamentarismo europeo, non può quindi dispiegare i suoi effetti sul diretto interessato ma della stessa beneficeranno solo Puidgemont e Comín, cioè gli altri due leader indipendentisti catalani che, a differenza di Junqueras, non si trovano sul territorio spagnolo e quindi non sono mai stati in uno stato di detenzione, e che ora

---

europeo per partecipare alla prima sessione dello stesso, benefici di un'immunità in forza dell'articolo 9, secondo comma, del protocollo sui privilegi e sulle immunità dell'Unione» (par. 87).

<sup>19</sup> Secondo P.A. Sáenz de Santa María, *Nadie es perfecto: el TJUE y el TS en el asunto de la elección de Oriol Junqueras al Parlamento europeo*, in *Rev. Gen. Der. Eur.*, 50, 2020, p. 21 «El TJ ha aprovechado para alterar lo que hasta el presente era un equilibrio no cuestionado, reforzando la dimensión europea en detrimento de la estatal. [...] un cambio de esta relevancia requería una argumentación que el TJ no proporciona. En ausencia de un procedimiento electoral uniforme y con una normativa que todavía mantiene los rasgos de lo que en principio iba a ser provisional y reposa en buena medida sobre la regulación nacional, no parece exagerado pedir que la introducción de nuevos criterios hubiera venido arropada por una justificación técnica del estilo a las que el TJ nos tiene acostumbrados, así como por una consideración más detallada de las consecuencias de las novedades. No ha sido así y de ahí nuestro reproche».

<sup>20</sup> «Alla luce delle considerazioni che precedono, si deve rispondere al giudice del rinvio che l'esistenza dell'immunità di cui all'articolo 9, secondo comma, del protocollo sui privilegi e sulle immunità dell'Unione comporta la revoca della misura cautelare imposta alla persona che beneficia di suddetta immunità, al fine di consentirgli di recarsi al Parlamento europeo e di adempiervi le formalità richieste. Ciò posto, se il giudice nazionale competente ritiene che tale misura debba essere mantenuta dopo che l'interessato ha acquisito lo status di membro del Parlamento europeo, deve chiedere quanto prima la revoca dell'immunità in parola al Parlamento europeo, in base all'articolo 9, terzo comma, del medesimo protocollo» (par. 92).

non incontrano più alcun impedimento per la loro assunzione del mandato parlamentare, come ha precisato l'ordinanza del Vicepresidente della Corte di Giustizia del 20 dicembre 2019<sup>21</sup>.

Ma ovviamente ciò che è più importante è che la sentenza dispiegherà i suoi effetti nel futuro, non solo nei confronti del diritto spagnolo ma, in virtù delle prese di posizione di principio che contiene, nei confronti di tutti gli ordinamenti nazionali che frapponessero discutibili adempimenti tra l'eletto e il pieno esercizio delle sue funzioni. E naturalmente ciò accadrà nella misura in cui il Parlamento europeo si mostrerà capace di difendere le sue prerogative e le interpretazioni offerte dalla Corte di Giustizia.

## 5. Riflessioni sui profili di maggiore interesse giuridico

Permettetemi ora qualche breve riflessione sui profili di maggiore interesse giuridico che emergono dalla sentenza.

Credo sia lecito affermare che il punto cruciale messo in evidenza da questo caso, come mai era accaduto prima, consiste nella dimostrazione delle aporie logico-giuridiche determinate dall'intreccio tra diritto dell'Unione Europea e diritto nazionale, nella fattispecie quello spagnolo<sup>22</sup>. Nel suo ragionamento la Corte di Giustizia sembra animata, molto più che in altre occasioni (penso, per esempio, al caso *Donnici* del 2009<sup>23</sup>), da una volontà di difendere le prerogative del Parlamento europeo, sia rafforzando il presidio immunitario, considerato appunto non come privilegio del singolo ma come caposaldo della funzionalità del Parlamento, sia proteggendo l'effettività del diritto all'elettorato passivo<sup>24</sup>, inteso non come una mera proiezione di un ordinamento elettorale interamente abbandonato nelle mani del legislatore nazionale bensì come un tassello decisivo per l'affermazione della dignità di un'assemblea rappresentativa, come il Parlamento europeo pretende di essere a tutti gli effetti<sup>25</sup>.

---

<sup>21</sup> Cfr. C-646/19 P(R).

<sup>22</sup> In senso fortemente critico verso alcuni aspetti procedurali del diritto spagnolo cfr. P. van Elsuwege, *The Junqueras Saga Continues: A New Challenge for the EU Legal Order*, in *Verfassungsblog*, 14 gennaio 2020.

<sup>23</sup> Su cui cfr. C. Martinelli, *Il "caso Occhetto – Donnici", ovvero una poltrona per due*, in *Rivista italiana di Diritto pubblico comunitario*, 6/2007, pp. 1467-1471.

<sup>24</sup> Sul punto cfr. P. van Elsuwege, *A Matter of Representative Democracy in the European Union. The Catalan Question Before the Court of Justice*, in *Verfassungsblog*, 25 dicembre 2019.

<sup>25</sup> Pone l'accento su questo aspetto 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 *DPCE online*, 1/2020, pp. 889-897, secondo il quale «è evidente come il margine di discrezionalità degli Stati membri nella disciplina del procedimento elettorale sia stato inevitabilmente eroso dall'orientamento appena inaugurato, in quanto è solo con la proclamazione che si diventa eurodeputati, senza che possano essere imposti ulteriori adempimenti. Le sentenze in esame, quindi, pongono un ulteriore tassello verso l'adozione di una procedura elettorale uniforme [...] che includa anche il contenzioso elettorale e la verifica dei poteri: le vicende da cui traggono origine le pronunce dimostrano come tali aspetti – talvolta trascurati – rappresentino un elemento fondamentale della legislazione elettorale, partecipando alla funzione di legittimazione dell'ordinamento e attestando la

Dunque, la CGUE mostra oggi piena consapevolezza del momento delicato e decisivo che vive la costruzione europea e tenta di dare il proprio contributo al "principio comunitario", ossia alla sottolineatura della piena soggettività giuridica delle istituzioni europee nell'ambito del diritto dell'Unione, pur ovviamente nei limiti e dentro gli spazi che le sono consentiti. Come ha scritto Cristina Fasone: «La Corte ha quindi enfatizzato l'«europeizzazione» e la «parlamentarizzazione» di una fase tanto cruciale quanto delicata dello snodo che conclude il procedimento elettorale e avvia la nuova legislatura europea»<sup>26</sup>.

Da questo punto di vista, il richiamo operato da Lussemburgo alla giurisprudenza della Corte EDU è certamente apprezzabile e si inserisce in una linea di dialogo tra le corti sovranazionali che dà spesso buoni frutti<sup>27</sup>, e tuttavia per sottolineare il rilievo che rivestono le immunità parlamentari per il corretto esercizio delle funzioni di un'assemblea forse sarebbe stato appropriato e sufficiente un riferimento alla storia del costituzionalismo, al suo sviluppo in senso liberale e democratico; oserei dire, se mi consentite, ad un principio di divisione dei poteri "preso sul serio".

Ma le aporie messe in evidenza dal caso in discussione mi pare che possano essere considerate come una conseguenza diretta dell'aporia originaria contenuta nell'art. 9, lettera a) del Protocollo 7.

L'art. 9, nel suo complesso, stabilisce una doppia disparità di trattamento: in primo luogo, tra i parlamentari che in un determinato momento si trovano sul territorio della loro nazione di provenienza e i parlamentari che si trovano invece sul territorio di un altro Stato membro; in secondo luogo, ed è il punto maggiormente critico, tra tutti i parlamentari europei in ragione della provenienza nazionale di ciascuno.

In altre parole, con l'attuale tenore dell'art. 9 l'ordinamento dell'Unione Europea rinuncia programmaticamente a cercare un'omogeneità di trattamento tra i membri del suo Parlamento: il regime dell'immunità procedurale di ciascuno dipende dalla

---

regolarità dell'atto elettivo. Pur non essendo stato dichiarato illegittimo l'obbligo di giuramento sulla Costituzione – ma, piuttosto, aggirato – gli ordinamenti nazionali non potranno più imporre utilmente ai candidati eletti obblighi ulteriori e successivi rispetto alla mera proclamazione dell'esito delle elezioni: sembrano maturi i tempi per un intervento sul punto da parte del Parlamento e del Consiglio europeo al fine di disciplinare in modo uniforme questa fase del procedimento elettorale».

<sup>26</sup> Cfr. C. Fasone, *I limiti nazionali della democrazia rappresentativa europea e del suo procedimento elettorale nel caso Junqueras*, in *Quad. Cost.*, 1/2020, p. 172.

<sup>27</sup> Cfr. la sentenza della CGUE sul "caso Junqueras" al paragrafo n. 84, dove si legge che «le immunità previste a beneficio dei membri del Parlamento europeo sono volte a garantire l'indipendenza dell'istituzione in parola nell'assolvimento dei suoi compiti, come rilevato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo in relazione alle differenti forme d'immunità parlamentare istituite nei sistemi politici democratici (v., in tal senso, Corte EDU, 17 maggio 2016, Karácsony e altri c. Ungheria, CE:ECHR:2016:0517JUD004246113, § 138, e Corte EDU, 20 dicembre 2016, Uspaskich c. Lituania, CE:ECHR:2016:1220JUD001473708, § 98)». Secondo D. Amoroso e M.F. Orzan, *L'immunità dei parlamentari europei fra diritto interno e diritto dell'Unione europea*, in *Giur. It.*, febbraio 2020, p. 267, «Questo riferimento sembra interpretabile nel senso che la Corte ritenga, a nostro avviso correttamente, che in materia di immunità operino principi generali applicabili trasversalmente a tutti i parlamentari, siano essi nazionali, europei o, verosimilmente, membri di altre assemblee parlamentari, ad esempio quella istituita nel quadro del Consiglio d'Europa».

collocazione geografica, vuoi in senso contingente, cioè dove il Parlamentare si trova ora (vedi appunto la disparità di trattamento tra Junqueras, da una parte, e Puigdemont e Comín, dall'altra<sup>28</sup>), vuoi in ragione della nazionalità, cioè secondo regole stabilite dai singoli ordinamenti nazionali.

## 6. Le ricadute sul panorama comparativo

E le disparità risultano di tutta evidenza se si getta uno sguardo panoramico sulle soluzioni adottate dagli Stati membri dell'Unione Europea circa le immunità procedurali in ambito penale<sup>29</sup>. Per questa tipologia di immunità, infatti, risulta molto difficile trovare un modello comune, anche se dobbiamo registrare che la maggior parte degli Stati membri è dotata di norme costituzionali che prevedono forme più o meno estese di protezione<sup>30</sup>.

Dovendo schematizzare per ragioni di sintesi, troviamo Paesi che limitano l'invulnerabilità alla protezione della sfera delle libertà personali del parlamentare, consentendo però che le sue condotte siano oggetto di atti investigativi da parte della magistratura senza necessità di autorizzazione della Camera di appartenenza. Ne sono un esempio, l'Italia, dopo la riforma costituzionale del 1993, la Francia, in virtù della revisione costituzionale del 1995, e il Belgio, a seguito della modifica della Costituzione del 1997.

Altri Paesi, invece, estendono la copertura anche alla semplice sottoposizione alle indagini: per esempio, la Germania, l'Austria, la Spagna, e la Croazia.

A queste differenze di base, si devono poi aggiungere le differenze sulle eccezioni all'applicazione dell'immunità. Un esempio interessante è il regime del delitto in flagranza e la sua concreta applicazione: in Paesi come l'Italia, la Francia, la Spagna e

---

<sup>28</sup> Su cui insiste anche M. Cecili, *Catalogna: Junqueras vince la battaglia alla Corte di Giustizia, mentre Torra rischia la presidenza*, in *Diritti Comparati*, 20 dicembre 2019.

<sup>29</sup> Cfr. Council of Europe – European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Report on the Scope and lifting of Parliamentary Immunities*, cit., pp. 18-28; Council of Europe – Committee on Rules of Procedure, Immunities and Institutional Affairs, *Parliamentary Immunity: challenges to the scope of the privileges and immunities enjoyed by members of the Parliamentary Assembly*, Strasbourg, 6 June 2016, pp. 1-25; nonché R. Panizza, E. Pavy – Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs, *Handbook on the incompatibilities and immunities of the Members of the European Parliament*, cit., pp. 47-219.

<sup>30</sup> Per una panoramica su tutte le forme di immunità della politica cfr. M. Volpi, *Responsabilità e immunità degli organi titolari di poteri politici. Un'analisi comparata*, in L. Carlassare (a cura di), *Diritti e responsabilità dei soggetti investiti di potere*, Cedam, Padova, 2003, pp. 23 e ss. Per un'analisi comparata delle immunità costituzionali cfr. C. Martinelli, *Le immunità costituzionali nell'ordinamento italiano e nel diritto comparato. Recenti sviluppi e nuove prospettive*, Giuffrè, Milano, 2008. Per una panoramica generale e un focus specifico sulle esperienze costituzionali di Belgio, Francia e Italia in tema di immunità parlamentari e governative cfr. M. Verdussen, *Le traitement constitutionnel de la responsabilité pénale des ministres et des parlementaires*, in *Annuaire international de justice constitutionnelle*, 25-2009, 2010, *Le juge constitutionnel et la proportionnalité – Juge constitutionnel et droite pénale*, pp. 481-503.

il Portogallo spetta alle Corti decidere sulla flagranza, che in Germania si estende addirittura fino al giorno dopo; mentre in Austria può comunque intervenire una successiva deliberazione del Consiglio nazionale per revocare l'arresto e impedire la prosecuzione del procedimento contro il parlamentare. Poi vi sono Paesi che operano una distinzione in relazione alla gravità del reato, fissando una soglia molto alta, pari a cinque anni di carcere, per poter procedere all'arresto in flagranza, come nel caso di Croazia, Cipro e Slovenia; mentre altri, come il Portogallo, prevedono la concessione obbligatoria dell'autorizzazione da parte dell'Assemblea legislativa per reati punibili con una pena superiore ai tre anni, anche a prescindere dalla flagranza.

Queste brevi annotazioni rappresentano solo alcuni limitati esempi per mettere in evidenza come su ciascun profilo dell'inviolabilità penale sia possibile trovare molteplici elementi di differenziazione che ovviamente non fanno altro che sottolineare le disparità causate dal Protocollo 7.

## **7. Le incongruenze del Protocollo 7 e la necessità di una sua revisione**

Come è noto, l'origine storica di questo richiamo agli ordinamenti nazionali operato dal primo comma dell'art. 9 va ricercata nel contesto ordinamentale in cui la norma vide la luce. Il testo originario dell'odierno Protocollo 7, che oggi costituisce un allegato al Trattato di Lisbona, risale addirittura al 1965<sup>31</sup>, ovvero a quando il Parlamento europeo era un'assemblea di secondo grado, i cui membri erano i delegati dei parlamenti nazionali. In quel contesto era coerente che l'unica disciplina comune fosse quella sull'insindacabilità, sia perché questa prerogativa ha sempre presentato tratti maggiormente comuni agli Stati appartenenti alla tradizione del costituzionalismo liberal-democratico (fin dai tempi del Bill of Rights 1689), sia soprattutto perché tendeva a coprire atti compiuti nell'esercizio delle funzioni di membro del Parlamento europeo.

Ma da molto tempo il contesto istituzionale è radicalmente cambiato, almeno sotto due punti di vista.

In primo luogo, il Parlamento europeo gode dal 1979 di una legittimazione popolare diretta, con tutto ciò che ne consegue sul piano della sua capacità rappresentativa e della qualità e quantità delle sue funzioni, e quindi le prerogative legate allo status del parlamentare dovrebbero essere adeguate a questo mutamento di prospettiva<sup>32</sup>.

In secondo luogo, non bisogna dimenticare che nel 1965 le Comunità erano ancora formate da 6 membri e tutti gli Stati fondatori erano saldamente ancorati, dalla

---

<sup>31</sup> Ovvero al "Protocollo sui privilegi e sulle immunità delle Comunità europee", siglato a Bruxelles l'8 aprile 1965, e la sua formulazione risale ad atti ancora più antecedenti.

<sup>32</sup> Nicola Lupo e Andrea Manzella parlano espressamente di regime anacronistico: cfr. N. Lupo, A. Manzella, *Il Parlamento europeo. Una introduzione*, Luiss University Press, Roma, 2019, p. 49.

fine della Guerra, alle tradizioni delle democrazie costituzionali. Ma noi sappiamo che oggi la situazione non è più la stessa, in particolare dopo l'allargamento del 2004. Eppure, nonostante questa elementare constatazione i successivi Trattati di Lisbona non hanno ritenuto di intervenire.

Al contrario, io credo che i tempi siano maturi per questo adeguamento e forse, per una volta, potrebbe essere di qualche utilità proprio il modello italiano costruito con la riforma costituzionale del 1993, ovvero sancire una inviolabilità comune a tutti i parlamentari europei che consenta al potere giudiziario nazionale di indagare su di loro ma escludendo determinati atti limitativi della libertà personale senza previa autorizzazione del Parlamento europeo.

Prendetelo come un gioco, ma se volessimo fornire alle istituzioni europee un consiglio non richiesto ed esercitarci in una funzione riformatrice potremmo raggiungere questo obiettivo attraverso due coordinati interventi normativi. Innanzitutto, procedere all'abrogazione della lettera a) dell'art. 9 e poi alla trasformazione/cancellazione della lettera b) con un comma del seguente tenore: *Per la durata delle sessioni del Parlamento europeo, i suoi membri beneficiano sul territorio di ciascuno Stato membro dell'esenzione da ogni provvedimento di detenzione e da ogni altra restrizione della libertà personale.*

Si potrà obiettare che nel costituzionalismo contemporaneo vi sia una generalizzata tendenza a restringere il perimetro delle immunità e, in generale, della giustizia politica<sup>33</sup>, ma questa corretta constatazione non coglie il cuore del problema e anzi semmai rende ancora più evidente la discrasia nell'impostazione del trattamento delle due prerogative: l'insindacabilità, come "immunità europea" garantita a maglie spesso più larghe di quelle nazionali, e l'inviolabilità penale, come "immunità nazionale" delegata alle opzioni, sostanziali e procedurali, di ciascun ordinamento statale.

E ancora, si potrà forse giustificare questo status quo con il richiamo al rispetto delle singole tradizioni nazionali che si rifletterebbero nelle diverse scelte del Costituente e del legislatore processual-penalistico. E tuttavia, ancora una volta mi sembrerebbe un'obiezione ellittica rispetto al punto cruciale del problema: sul piano della teoria e della storia del costituzionalismo, un parlamento è pienamente tale solo se garantisce uno status uniforme a tutti i suoi membri. Pertanto, l'ultima obiezione a me pare che andrebbe ribaltata: è necessario impedire alle differenti tradizioni nazionali di esercitare un ruolo rispetto a prerogative che dovrebbero appartenere proprio all'intima essenza dell'Assemblea europea.

Dunque, per concludere, credo che l'ordinamento dell'Unione Europea sulle immunità parlamentari attualmente in vigore possa essere letto come un plastico paradigma di un'Unione in mezzo al guado: un po' diritto UE, un po' sommatoria di

---

<sup>33</sup> Council of Europe – Committee on Rules of Procedure, Immunities and Institutional Affairs, *Parliamentary Immunity: challenges to the scope of the privileges and immunities enjoyed by members of the Parliamentary Assembly*, cit., pp. 8-13.

ordinamenti statali. Il clamore politico suscitato dalla vicenda catalana forse potrebbe fornire la spinta per un decisivo passo avanti verso un sistema integrale di immunità europee, frutto del patrimonio costituzionale comune, ma non tributario delle variegate scelte dei legislatori costituzionali nazionali.