



OSSERVATORIO SUL DIRITTO ELETTORALE
18 DICEMBRE 2024

L'elezione di Ilaria Salis e la richiesta di revoca dell'immunità parlamentare europea

di Alberto Di Chiara

Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale
LUISS Guido Carli

L'elezione di Ilaria Salis e la richiesta di revoca dell'immunità parlamentare europea*

di Alberto Di Chiara

Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale
LUISS Guido Carli

Abstract [It]: Il contributo si pone l'obiettivo di indagare la richiesta di revoca dell'immunità parlamentare europea di Ilaria Salis. L'analisi si concentra da un lato sulla decorrenza della prerogativa in esame e, dall'altro, sulla prassi e sulla giurisprudenza in materia di valutazione dei presupposti per la sua revoca, evidenziando gli effetti che un eventuale diniego produrrebbe sull'autonomia del Parlamento rispetto agli Stati membri dell'Unione.

Title: Ilaria Salis' election and the waiver of European parliamentary immunity

Abstract [En]: The purpose of this article is to examine the request for waiver of the European parliamentary immunity of Ilaria Salis. The analysis focuses, on the one hand, on the starting date of the prerogative in question and, on the other, on the practice and case-law relating to the assessment of the conditions for its waiver, highlighting the consequences that a possible refusal would have on the autonomy of the Parliament in relation to the Member States of the Union.

Parole chiave: elezioni europee; immunità parlamentare europea; *fumus persecutionis*; stato di diritto; Ungheria

Keywords: European Parliament elections; european parliamentary immunity; *fumus persecutionis*; rule of law; Hungary

Sommario: 1. La candidatura di Ilaria Salis e l'elezione al Parlamento di Strasburgo. 2. Le norme sull'immunità penale degli eurodeputati. 2.1. La delimitazione temporale dell'immunità parlamentare europea. 2.2. Il dies a quo dell'immunità parlamentare europea. 2.3. La sentenza C-502/2019 e il chiarimento (definitivo) sulla decorrenza dell'immunità parlamentare europea. 3. La valutazione del *fumus persecutionis* nel procedimento di revoca dell'immunità parlamentare europea. 4. La strada stretta (ma percorribile) per la negazione della revoca dell'immunità parlamentare nel caso Salis. 5. Osservazioni conclusive.

1. La candidatura di Ilaria Salis e l'elezione al Parlamento di Strasburgo

Tra gli eurodeputati eletti dall'Italia gli scorsi 8 e 9 giugno risulta anche Ilaria Salis: com'è noto, la candidatura della cittadina italiana – proposta dalla lista Alleanza Verdi-Sinistra – venne avanzata in ragione dello stato di detenzione cautelare in cui la stessa si trovava dall'11 febbraio 2023 in Ungheria, a seguito dell'accusa di appartenenza al gruppo *Hammerbande* e di lesioni personali ai danni di alcuni militanti neonazisti riunitisi in occasione del Giorno dell'onore.

Sin dalla prima udienza nel gennaio 2024 sono risultati evidenti la durezza del regime di detenzione nel quale l'accusata si trovava, tradotta in aula con mani e piedi incatenati, e la preoccupazione crescente verso lo svolgimento del processo, nel quale appariva sempre più difficile garantire il rispetto del diritto

* Articolo sottoposto a referaggio.

di difesa dell'imputata. Tali eventi hanno innescato una campagna nell'opinione pubblica italiana che ha da subito investito il dibattito politico: da una parte, infatti, il governo italiano ha più volte ribadito la difficoltà di interferire nello svolgimento di un processo in corso in altro ordinamento; da par sua l'opposizione ha più volte sollecitato l'esecutivo a prendere le difese della nostra connazionale detenuta in Ungheria. Dopo un'ipotetica candidatura alle europee con il Partito democratico¹, Ilaria Salis è stata candidata ed eletta con oltre 176mila preferenze tra le file di Alleanza Verdi-Sinistra nella circoscrizione Italia nord-occidentale.

Obiettivo dichiarato di tale iniziativa era quello di sfruttare l'immunità parlamentare europea, in modo da garantire la libertà personale alla cittadina italiana, facendone allo stesso tempo un simbolo della lotta alla c.d. "democrazia illiberale" che il premier Orban ha da tempo instaurato in Ungheria². Come si avrà modo di approfondire, tale risultato è stato raggiunto attraverso l'applicazione dell'art. 9 del Protocollo sui privilegi e le immunità, secondo cui i membri del Parlamento europeo beneficiano, in ogni Stato membro dell'Unione, dell'esenzione da ogni provvedimento di detenzione e da ogni procedimento giudiziario.

Immediatamente dopo l'elezione, il difensore di Ilaria Salis ha depositato richiesta di revoca della detenzione domiciliare che le era stata concessa dal maggio precedente: il giudice ungherese ha accolto l'istanza sospendendo il giudizio e ordinandone l'immediato rilascio in ragione dell'intervenuta immunità parlamentare europea, cui ha fatto seguito il ritorno in Italia dell'eurodeputata il 14 giugno 2024.

Questi ultimi due passaggi avrebbero potuto in realtà presentarsi in termini più articolati. Anzitutto, per qualche giorno la cronaca politica riportò notizie divergenti su quale organo e in quali tempi avrebbe dovuto comunicare all'autorità giudiziaria ungherese l'avvenuta elezione della nostra connazionale. Infatti, secondo alcuni organi di stampa tale onere sarebbe stato in capo al Ministero degli Affari esteri o

¹ Sia consentito, data anche l'attualità dei fatti in corso di svolgimenti, il rinvio a fonti di stampa: https://www.corriere.it/politica/24_aprile_10/pd-l-idea-candidare-ilaria-salis-codice-etico-due-strade-opposte-partito-8b812ac8-f777-11ee-98b3-788b28c48f13.shtml.

² La teorizzazione del concetto è apparsa per la prima volta nel celebre saggio di Fareed Zakaria, *The Rise of Illiberal Democracy*, in *Foreign Affairs*, November/December 1997, vol. 76, n. 6. Sull'arretramento dello stato di diritto in Ungheria, cfr. P. BÁRD, N. CHRONOWSKI, Z. FLECK, *The Crisis of the Rule of Law, Democracy and Fundamental Rights in Hungary*, in *MTA Law Working Papers* 4 (2022); P. BÁRD, A. KONCSIK, Z. KÖRTVÉLYESI, *Tactics Against Criticism of Autocratization. The Hungarian Government and the EU's Prolonged Toleration*, in *MTA Law Working Papers* 5 (2022); P. BÁRD, N. CHRONOWSKI, Z. FLECK, *Inventing Constitutional Identity in Hungary*, in *MTA Law Working Papers* 6 (2022); Z. FLECK, Á. KOVÁCS, Z. KÖRTVÉLYESI, G. MÉSZÁROS, G. POLYÁK, P. SÓLYOM, *The Changes Undermining the Functioning of a Constitutional Democracy*, in *MTA Law Working Papers* 9 (2022); A. VON BOGDANDY, P. SONNEVEND (Eds.), *Constitutional Crisis in the European Constitutional Area. Theory, Law and Practice in Hungary and Romania*, Oxford and Portland, Bloomsbury Publishing, 2015; Z. SZENTE, F. MANDÁK, Z. FEJES (Eds.), *Challenges and Pitfalls in the Recent Hungarian Constitutional Development. Discussing the New Fundamental Law of Hungary*, Paris, L'Harmattan, 2015; G.F. FERRARI (a cura di), *La nuova legge fondamentale ungherese*, Torino, Giappichelli, 2012; F. VECCHIO, *Teorie costituzionali alla prova. La nuova Costituzione ungherese come metafora della crisi del costituzionalismo europeo*, Padova, Cedam, 2013; J. SAWICKI, *L'erosione 'democratica' del costituzionalismo liberale. Esperienze contrastanti dall'Europa centro-orientale*, Milano, Franco Angeli, 2020.

alla Corte d'appello che ha proceduto alla proclamazione dei candidati eletti nella circoscrizione interessata³.

Altrettante incertezze vertevano sul momento a partire dal quale poteva essere inviata tale comunicazione: infatti, già l'11 giugno 2024 erano stati resi noti in via ufficiosa dal Ministero dell'interno i nomi degli eurodeputati eletti, tuttavia, la proclamazione ufficiale da parte dell'Ufficio elettorale nazionale è avvenuta il 21 giugno. La pubblicazione ufficiale degli eletti in Gazzetta Ufficiale è invece avvenuta il successivo 6 luglio 2024⁴, anche in ragione del termine di otto giorni a disposizione degli eletti in più circoscrizioni per l'opzione a favore di una di esse, e successiva surrogazione da parte dei primi tra i non eletti⁵.

Il lavoro si articolerà in una prima parte ricostruttiva del quadro normativo in materia di immunità parlamentare degli eurodeputati; verranno poi analizzate prassi e giurisprudenza più rilevanti, con particolare riferimento al momento di decorrenza della prerogativa in esame e alla valutazione del *fumus persecutionis* in fase di valutazione della sua revoca: la tesi che si cercherà di dimostrare in questa sede si incentra sulla necessità di superare i più recenti approdi interpretativi al fine di negare la revoca dell'immunità, in ragione da un lato delle peculiarità del caso in esame e, dall'altro, dell'esigenza di riaffermare il valore fondamentale del rispetto dello stato di diritto nell'Unione europea.

2. Le norme sull'immunità penale degli eurodeputati

Prima di approfondire il quadro giuridico sull'immunità penale degli eurodeputati, è opportuno tradurre i fatti alla base della vicenda nelle questioni giuridiche da analizzare in questa sede: come si è avuto modo di approfondire, il caso in esame riguarda una cittadina italiana eletta eurodeputata in Italia che, al momento dell'elezione, si trovava in uno stato di detenzione domiciliare cautelare in un altro Stato membro, in ragione di un processo pendente prima delle elezioni e relativo a un fatto commesso in precedenza.

Si tratta di elementi da tenere in considerazione alla luce della richiesta di revoca dell'immunità parlamentare europea avanzata dalle autorità ungheresi⁶.

Il quadro normativo sulle immunità si compone delle seguenti fonti:

³ Art. 22, legge n. 18 del 1979.

https://www.lastampa.it/politica/2024/06/10/video/tajani_sullelezione_di_ilaria_salis_appena_ci_sara_la_proclamazione_ufficiale_la_notificheremo_a_budapest-14379374/

https://www.ansa.it/europee_2024/notizie/2024/06/10/ilaria-salis-e-limmunita-manca-solo-un-pezzo-di-carta_854b196f-80b9-480b-a9c1-4d4ddd943361.html

https://www.huffingtonpost.it/dossier/elezioni-europee-2024/2024/06/10/news/elezioni_europee_2024_ilaria_salis_e_stata_eletta_cosa_succede_ora-16146077/

⁴ Art. 24, legge n. 18 del 1979.

⁵ Art. 41, commi 1 e 2, legge n. 18 del 1979.

⁶ https://www.ansa.it/sito/notizie/mondo/2024/10/22/orban-chiede-la-revoca-dellimmunita-per-ilaria-salis_d66f24cf-2998-438e-8e1b-c37fc4d10b4a.html.

L'art. 343 del TFUE stabilisce che l'Unione gode, nel territorio degli Stati membri, delle immunità riconosciute dal Protocollo sui privilegi e le immunità parlamentari dell'8 aprile 1965, la cui adozione risale – com'è noto – a prima dell'elezione diretta del Parlamento europeo.

L'art. 8 del menzionato Protocollo introduce il principio dell'insindacabilità parlamentare (c.d. immunità assoluta), modellata sulle tradizioni costituzionali degli Stati membri, impedendo che i parlamentari europei possano essere perseguiti per le opinioni espresse e i voti dati nell'esercizio del mandato parlamentare. Analogamente a quanto avviene negli ordinamenti europei contemporanei, tale immunità si estende anche oltre il termine del mandato parlamentare.

La disposizione rilevante per il caso di specie è però l'art. 9 del medesimo Protocollo. Secondo tale disposizione, durante le sessioni del Parlamento europeo i suoi membri beneficiano di un'immunità parlamentare, che si articola in termini differenti a seconda del luogo in cui i deputati europei si trovano. Nel territorio dello Stato membro di elezione essi godono della medesima immunità riconosciuta ai parlamentari nazionali⁷, con gli evidenti problemi in termini di parità di trattamento e di tutela che ciò pone⁸. Tale assetto deriva evidentemente dalla composizione originaria del Parlamento europeo basata su delegati dei parlamenti nazionali che già godevano di una propria immunità nazionale, pur non essendo mancate negli anni le proposte di riforma volte a equiparare lo status di tutti gli eurodeputati⁹.

Nei confronti di tutti gli altri Stati membri, ai membri del Parlamento europeo è riconosciuta l'immunità dagli arresti, nonché da qualsiasi procedimento giudiziario¹⁰.

A ulteriore completamento delle previsioni sopra dette, si aggiunge la regola per cui l'immunità vale anche mentre essi si recano al Parlamento europeo o ne ritornano. Infine, tale istituto non si applica nel caso di delitto commesso in flagrante, e rimane in ogni caso ferma la possibilità per il Parlamento europeo di revocare l'immunità di un proprio membro.

La distinzione tra i due tipi di immunità previsti dall'art. 9 ha una giustificazione storica. All'epoca in cui venne adottato il Protocollo, il Parlamento europeo era composto – com'è noto – di delegati delle assemblee parlamentari nazionali. Tuttavia, soltanto cinque dei sei Stati membri fondatori – tutti tranne i

⁷ Art. 9, par. 1, lett. a).

⁸ Cfr. S. HARDT, *Fault Lines of the European Parliamentary Mandate: The Immunity of Oriol Junqueras Vies*, ECJ 19 December 2019, Case C-502/19, *Junqueras*, ECLI:EU:C:2019:1115, in *Eur. Const. Law Rev.*, 2020, p. 179; S. VILLANI, *L'immunità dei membri del Parlamento europeo alla luce dell'identità democratica dell'Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, n. 2/2023, 341.

⁹ Commissione delle Comunità europee, Progetto di Protocollo recante revisione del Protocollo sui privilegi e sulle immunità delle Comunità europee dell'8 aprile 1965 per quanto riguarda i membri del Parlamento europeo, 30 novembre 1984, COM(84) 666 def. Risoluzione del Parlamento europeo del 10 marzo 1987 recante chiusura della procedura di consultazione del Parlamento europeo sul progetto di Protocollo recante revisione del Protocollo sui privilegi e sulle immunità delle Comunità europee dell'8 aprile 1965 per quanto riguarda i membri del Parlamento europeo, in *GUCE* C 99/1987, 32-33. S. VILLANI, *L'immunità dei membri del Parlamento europeo alla luce dell'identità democratica dell'Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, n. 2/2023, 342.

¹⁰ Art. 9, par. 1, lett. b).

Paesi Bassi – prevedevano una forma di inviolabilità parlamentare. Da una parte non si voleva rinunciare alla possibilità di garantire una forma di immunità ai membri del Parlamento europeo che andasse oltre l'insindacabilità, d'altra parte i Paesi Bassi non volevano riconoscere ai propri delegati presso l'assemblea di Strasburgo una prerogativa di cui i propri parlamentari nazionali non godevano: ecco quindi il compromesso di cui all'art. 9, distinguendo tra atti commessi sul territorio nazionale – rispetto ai quali si applicava il medesimo regime dei parlamentari di quello Stato membro – e atti commessi in altro Stato membro, rispetto ai quali vige l'unica forma di immunità personale autenticamente europea, impedendo l'arresto e l'avvio di procedimenti giudiziari a carico degli eurodeputati.

Funzione dell'immunità di cui alla lett. b) è di preservare l'indipendenza degli eurodeputati, evitando che vengano esercitate pressioni di carattere politico attraverso l'avvio di procedimenti giudiziari a loro carico in altri Stati membri¹¹. Infatti, conformemente alle tradizioni costituzionali in materia, l'immunità parlamentare non costituisce un privilegio personale, ma una garanzia a tutela dell'indipendenza dell'intera assemblea¹².

Tuttavia, l'immunità non può coprire i reati commessi in flagrante, proprio perché in tali casi la probabilità di azioni persecutorie è quanto mai remota. In tali ipotesi, l'immunità personale decade in automatico, e non è necessario che le autorità competenti negli Stati membri ne chiedano la revoca per poter avviare un procedimento giudiziario nei confronti dell'eurodeputato¹³. A differenza dell'insindacabilità di cui all'art. 8, l'immunità di cui all'articolo successivo non può essere invocata oltre la fine del mandato parlamentare, potendo quindi essere avviati procedimenti giudiziari a carico degli ex eurodeputati anche per fatti commessi durante lo svolgimento del mandato rappresentativo¹⁴.

I profili procedurali della revoca sono dettati dall'art. 9 del Regolamento interno del Parlamento europeo e prevedono, in estrema sintesi, che una volta che la richiesta venga avanzata dalle autorità nazionali competenti, essa venga esaminata dalla Commissione giuridica, la quale verificherà l'eventuale sussistenza del *fumus persecutionis*¹⁵: nel corso dell'esame, il Regolamento assicura al deputato interessato ampie possibilità di difesa, attraverso l'audizione e la presentazione di documenti. Al termine dell'esame della

¹¹ Trib. UE 15 ottobre 2008, T-345/05, *Mote c. Parlamento europeo*, punto 50, riprendendo Trib. UE, ord. Pres. 2 maggio 2000, T-17/00 R, *Rothley e a. c. Parlamento*, punto 90.

¹² Cfr. Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs, *Handbook on the incompatibilities and immunity of the Members of the European Parliament*, December 2021, 23.

¹³ Tale è stato il caso dell'arresto dell'ex vicepresidente del Parlamento europeo Eva Kaili, eurodeputata eletta in Grecia e arrestata in flagranza il 9 dicembre 2022 nell'ambito delle indagini sul c.d. Qatargate, promosse dall'autorità giudiziaria belga.

¹⁴ S. VILLANI, *L'immunità dei membri del Parlamento europeo*, cit., 338.

¹⁵ Diversi possono essere gli indicatori sulla sussistenza del *fumus persecutionis* nei confronti di un eurodeputato: ad esempio, la circostanza che qualora del medesimo fatto fosse accusato un cittadino comune sarebbe andato incontro soltanto ad un procedimento amministrativo; l'incertezza in ordine alle prove a sostegno delle accuse; il momento dell'accusa – in prossimità o durante una campagna elettorale, o a distanza di anni dai presunti fatti – e l'obiettivo chiaramente politico del denunciante. Cfr. S. VILLANI, cit., 344.

richiesta, la Commissione elabora una proposta che viene trasmessa al plenum dell'assemblea, che delibererà in via definitiva.

2.1. La delimitazione temporale dell'immunità parlamentare europea

Per quanto riguarda la delimitazione temporale dell'immunità di cui all'art. 9, par. 1, lett. a) e b), essa trova applicazione «per la durata delle sessioni del Parlamento europeo»: come si avrà modo di approfondire affrontando il caso Junqueras, se tale espressione fosse interpretata in senso restrittivo, ne deriverebbe una limitazione dell'ambito di operatività dell'istituto in questione ai soli momenti in cui l'assemblea è effettivamente riunita.

A completamento della disposizione citata, l'art. 9, par. 2, chiarisce che l'immunità vale anche quando i deputati si recano al Parlamento europeo o ne ritornano, coprendo anche quei momenti esclusi dall'applicazione del par. 1. In realtà, si potrebbe argomentare sulla obsolescenza della disposizione citata, dal momento che essa avrebbe perso la propria ragion d'essere alla luce dell'interpretazione estensiva del paragrafo precedente. D'altro canto, va pur sempre ricordato che il Protocollo sui privilegi e le immunità risale a prima dell'elezione diretta del Parlamento europeo, quando quest'ultimo non si riuniva in sessioni permanenti, anche se nella sentenza Junqueras la Corte di Giustizia ha avuto modo di ribadire l'autonoma portata applicativa rispetto alla disposizione di cui al par. 1¹⁶.

Tuttavia, dall'insieme delle disposizioni appena citate risulta abbastanza chiaro che essa copra il mandato elettorale per tutta la sua durata quinquennale, nulla dice sul momento di decorrenza dell'immunità parlamentare.

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 1964¹⁷ e del 1986¹⁸ 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 ritenere che l'immunità trovi applicazione per l'intera durata della legislatura europea¹⁹. Inoltre, secondo la Corte, il riferimento alla durata delle sessioni del Parlamento europeo deve essere interpretato solo ed

¹⁶ CGUE, Junqueras, C-502/19, punti 79-80. S. VILLANI, 339.

¹⁷ CGCE, *Wagner v. Fohrmann and Krier*, C-101/63.

¹⁸ CGCE, *Wybot v. Faure*, C-149/85.

¹⁹ 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, 20.

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 mandato²⁰.

2.2. Il dies a quo dell'immunità parlamentare europea

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. François 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 Musotto²¹. 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 1976²² e 8, comma 1 e 10 (art. 4, comma 1, della versione attualmente vigente) del Regolamento interno del Parlamento europeo²³: 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 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

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

²¹ Report on the request for upholding of the immunity and privileges of Mr Francesco Musotto (2002/2201(IMM) RR\501955EN.doc PE 332.549).

²² «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».

²³ L'inizio e il termine del mandato sono determinati a norma degli articoli 5 e 13 dell'Atto del 20 settembre 1976.

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 Zimmeray va nella direzione di escludere l'applicabilità al caso di specie dell'art. 9 (art. 8 nella versione vigente²⁴) 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 membro²⁵, 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 riunione²⁶: 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 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

²⁴ «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».

²⁵ «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».

²⁶ 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, 16-17.

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 parlamentare²⁷.

2.3. La sentenza C-502/2019 e il chiarimento (definitivo) sulla decorrenza dell'immunità parlamentare europea

Un chiarimento risolutivo sul *dies a quo* dell'immunità parlamentare è giunto dalla nota sentenza C-502/2019, avente ad oggetto il rinvio pregiudiziale di interpretazione del *Tribunal Supremo* spagnolo nell'ambito del giudizio penale che vedeva imputato Oriol Junqueras i Vies, ex vicepresidente catalano processato (e poi condannato in via definitiva) per i fatti legati allo svolgimento del referendum indipendentista in Catalogna.

In occasione delle elezioni europee del 2019, Junqueras venne candidato ed eletto tra le file della lista *Esquerra Republicana de Catalunya*. Tuttavia, la legislazione spagnola prevede²⁸, come ultima fase del processo elettorale, che gli eletti al Parlamento europeo al momento dell'accettazione del mandato

²⁷ Cfr. European Parliament – Directorate General for research, Parliamentary immunity in the Member States of the European Union and in the European Parliament, luglio 1999, 176; European Parliament, Directorate-General for Internal Policies, Parliamentary immunity in the European Parliament, IPOL/C/JURI/NOTE/2005/4/a, 7.

²⁸ 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*.

debbano prestare giuramento sulla Costituzione nazionale davanti alla *Junta Electoral Central* di Madrid, adempimento la cui illegittimità costituzionale è sempre stata esclusa dal *Tribunal Constitucional*²⁹.

Il *Tribunal Supremo*, davanti al quale pendeva il procedimento penale per ribellione e sedizione, in seguito alla richiesta di un congedo straordinario dal carcere per consentire a Junqueras di prestare il suddetto giuramento, ha proposto un rinvio pregiudiziale di interpretazione alla Corte di Giustizia sui limiti dell'immunità parlamentare europea.

Secondo il giudice spagnolo, il nodo da sciogliere riguardava il momento in cui si consolida lo status di parlamentare, decisione da cui dipendeva la concessione del congedo richiesto³⁰: un punto dirimente della vicenda riguarda la circostanza che Junqueras, secondo la legislazione spagnola, in mancanza del giuramento non poteva acquisire lo status di eurodeputato (né la conseguente immunità parlamentare), adempimento non previsto per gli eurodeputati eletti in Italia.

La Corte di giustizia, nella sentenza del 19 dicembre 2019, risponde alle questioni sollevate dal giudice spagnolo sottolineando innanzitutto che, ai sensi dell'art. 10, par. 1, TUE, il funzionamento dell'Unione si basa sul principio della democrazia rappresentativa, che è l'espressione concreta della democrazia di cui all'art. 2 TUE: in applicazione di tale principio, l'art. 14, par. 3, TUE prevede che i membri del Parlamento europeo siano eletti a suffragio universale diretto, in piena libertà e a scrutinio segreto, per un periodo di cinque anni. Da questa disposizione si evince che lo status di eurodeputato deriva esclusivamente dall'elezione a suffragio universale diretto, in piena libertà e a scrutinio segreto³¹: lo status di membro del Parlamento europeo si consolida quindi con la mera proclamazione dei risultati elettorali, senza che si renda necessario alcun altro adempimento³². La garanzia dell'immunità parlamentare opera quindi dal momento della proclamazione e, se il deputato eletto si trova in stato di detenzione preventiva, il tribunale competente ha il dovere di revocare tale misura o, se ritiene che debba essere mantenuta, deve chiedere immediatamente al Parlamento europeo la revoca dell'immunità parlamentare³³.

²⁹ Cfr. E. GONZALES FERNANDEZ, *Juramento y lealtad a la Constitución*, in *Revista de derecho político*, n. 60/2004, 185 e ss.; A. BASURTO BARRIO, [“Por imperativo legal”: el acatamiento de la Constitución por diputados y senadores](#), in [hayderecho.expansion.com](#), 24 maggio 2019.

³⁰ *Tribunal Supremo de Madrid*, II Sezione, 20907/2017, ordinanza del 1 luglio 2019, punto 4.1 del *Fundamentos de derecho*. C. MARTINELLI, *Le immunità parlamentari in prospettiva europea e comparata alla luce del “caso Junqueras”*, in *Amministrazione in cammino*, 15 settembre 2020, 6 ss.

³¹ CGUE, *Oriol Junqueras i Vies*, C-502/19, ECLI:EU:C:2019:1115, parrr. 64-65. Cfr. C. FASONE, N. LUPO, *The Court of Justice on the Junqueras saga: Interpreting the European parliamentary immunities in light of the democratic principle*, in *Common Market Law Review*, n. 57/2020, 1527-1554; S. HARDT, *Fault Lines of the European Parliamentary Mandate: The Immunity of Oriol Junqueras Vies*, in *European Constitutional Law Review*, vol. 16, n. 1/2020, 170-185; A. DI CHIARA, *Verifica dei poteri ed immunità parlamentare degli eurodeputati indipendentisti catalani*, in *DPCE on-line*, n. 4/2019, 2355 ss.; Id. *La Corte di Giustizia dell'Unione Europea riconosce l'immunità degli eurodeputati indipendentisti catalani: un altro passo verso una legislazione elettorale uniforme?*, in *DPCE on-line*, n. 1/2020, 889 ss.

³² CGUE, *Oriol Junqueras i Vies*, C-502/19, parrr. 68-71.

³³ *Ibidem*, parrr. 87-92.

La pronuncia in esame si pone come pietra miliare sul tema dell'immunità parlamentare europea, in quanto ha chiarito che il *dies a quo* di operatività di tale prerogativa deve essere individuato nella proclamazione dei risultati elettorali, non potendo essere richiesti altri adempimenti in capo ai parlamentari europei.

Occorre sottolineare che nel caso degli eurodeputati italiani non erano richiesti particolari oneri successivi alla proclamazione ai fini dell'assunzione del mandato. Non per questo, tuttavia, la pronuncia risulta meno decisiva, in quanto ha dipanato i dubbi sul momento di applicazione dell'immunità individuandolo nella sopracitata proclamazione dei risultati elettorali e non, come era stato sostenuto in passato, dalla prima riunione del nuovo Parlamento. Tuttavia, nel caso Salis le autorità ungheresi avrebbero potuto sollevare obiezioni sul momento della proclamazione dei risultati elettorali, poiché la comunicazione ufficiale agli eletti è avvenuta – come ricordato sopra – dopo il 21 giugno, e l'elenco ufficiale degli eurodeputati è stato pubblicato solo il 6 luglio 2024.

3. La valutazione del *fumus persecutionis* nel procedimento di revoca dell'immunità parlamentare europea

Come si è avuto modo di chiarire, il caso che ci occupa riguarda un'eurodeputata italiana, eletta in Italia, attualmente sotto processo in altro Stato membro dell'Unione, cui si applica l'art. 9, par. 1, lett. b), del Protocollo: l'analisi si concentrerà pertanto su quest'ultima disposizione che, rispetto all'immunità di cui alla lett. a), prevede l'unica forma di immunità propriamente intesa a livello europeo³⁴.

Un punto di particolare rilievo alla luce della richiesta di revoca dell'immunità da parte del giudice ungherese riguarda l'estensione di tale prerogativa ai fatti commessi in precedenza all'assunzione del mandato elettorale, e il collegamento tra quest'ultimo aspetto e la valutazione di questi per il rilievo del *fumus persecutionis*: a questo fine, stante la natura personale dell'immunità di cui all'art. 9 e la funzione di tutela dell'integrità del Parlamento da essa rivestita, come già ricordato essa si estende anche ai fatti commessi in precedenza all'elezione³⁵.

Nel caso di specie, occorre tuttavia rilevare che non soltanto il fatto, ma anche il procedimento giudiziario dinanzi alle autorità ungheresi risalgono a prima dell'elezione a eurodeputata, a quel tempo del tutto imprevedibile. Senza volersi addentrare in giudizi prognostici di difficile ipotizzabilità, sembra utile esaminare la prassi più recente del Parlamento europeo in materia di revoca dell'immunità parlamentare di cui all'art. 9, lett. b), del Protocollo. A questo fine, la saga degli eurodeputati indipendentisti catalani ha

³⁴ Sull'immunità di cui alla lett. a), la CGUE afferma infatti che “the extent and scope of the immunity enjoyed by Members of the Parliament in the territory of their own State are to be determined by the various national laws to which that provision refers.” See *Bruno Gollnisch* case, cited above. Gollnisch case, par. 51 ss.

³⁵ Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs 2021, *Handbook*, cit., 36.

rappresentato l'occasione per un chiarimento sull'applicazione delle norme riguardanti le prerogative degli eurodeputati, sia dal punto di vista della prassi parlamentare che della giurisprudenza della Corte di Giustizia.

Nel marzo 2021, il Parlamento europeo ha accolto le richieste di revoca dell'immunità parlamentare avanzate dall'autorità giudiziaria spagnola nei confronti degli eurodeputati Carles Puigdemont e Casamajó e da Antoni Comín e Oliveres (rispettivamente ex Presidente ed ex ministro della Sanità della Catalogna), eletti eurodeputati nel 2019. A tal fine, di particolare interesse rispetto al caso Salis risulta la circostanza che tali revoche hanno riguardato l'immunità di cui alla lett. b) dell'art. 9, in quanto aventi ad oggetto l'emissione di un mandato d'arresto europeo che avrebbe comportato la limitazione della libertà personale al di fuori dello Stato membro di elezione³⁶.

Il parere della Commissione giuridica del Parlamento europeo contiene una serie di *Considerando* che contribuiscono a chiarire lo stato dell'arte dei principi applicabili in materia di revoca dell'immunità parlamentare, con particolare riferimento alla valutazione del *fumus persecutionis*.

Anzitutto, secondo il Parlamento europeo, non spetta all'assemblea parlamentare sindacare i sistemi giudiziari nazionali o la giurisdizione competente a livello nazionale per la richiesta di revoca dell'immunità³⁷ né, analogamente, la Commissione giuridica potrebbe valutare la colpevolezza o meno del deputato o l'opportunità di avviare l'azione penale nei suoi confronti³⁸.

In secondo luogo, l'immunità parlamentare avrebbe lo scopo di proteggere il Parlamento e i suoi membri da procedimenti per attività svolte nell'esercizio del mandato parlamentare, e che non possono essere considerate disgiuntamente da esso³⁹; inoltre, tale accusa non avrebbe alcun nesso con il ruolo di eurodeputati rivestito da Puigdemont e Comín, ma è evidentemente collegata con i loro precedenti incarichi nel governo catalano⁴⁰.

Infine, il *fumus persecutionis* nei confronti dei due catalani andrebbe escluso, per almeno due ragioni: anzitutto, il processo che li vede coinvolti riguarda un elevato numero di persone che non godono di immunità; inoltre, tale procedimento giudiziario è stato avviato nel 2018 relativamente a fatti avvenuti nel 2017, non potendosi quindi affermare che vi fosse l'intento di danneggiare l'attività politica degli eurodeputati e, tramite essi, il Parlamento europeo⁴¹.

Puigdemont e Comín proposero un ricorso dinanzi al Tribunale dell'Unione europea per l'annullamento della revoca dell'immunità decisa dal Parlamento europeo: secondo i ricorrenti, il Parlamento avrebbe

³⁶ Nota su lett. a).

³⁷ Punti G e H;

³⁸ Punto Q.

³⁹ Punto S.

⁴⁰ Punto T.

⁴¹ Punto V.

erroneamente individuato la finalità dell'immunità parlamentare nella protezione dai procedimenti giudiziari aventi ad oggetto attività svolte nell'esercizio delle funzioni parlamentari. Esso, quindi, avrebbe ritenuto di concedere la revoca dell'immunità per il sol fatto che si trattava di un procedimento non connesso con le funzioni parlamentari europee, come evidenziato al *Considerando S*) della decisione impugnata⁴².

Nel lamentare la lesione dei principi di parità di trattamento e buon andamento, i ricorrenti sostengono poi che le decisioni di revoca dell'immunità abbiano violato la prassi parlamentare di cui alla comunicazione n. 11 del 6 giugno 2003, redatta dalla Commissione giuridica e per il mercato interno, che tendeva a negarla in caso di accuse manifestamente infondate, in presenza di un intento di nuocere all'attività politica degli eurodeputati in questione, nel caso in cui i reati ascritti siano puniti meno severamente rispetto allo Stato membro di elezione, nonché nell'ipotesi in cui il procedimento penale verta su accuse collegate a manifestazioni pubbliche o altre riunioni pacifiche⁴³. Inoltre, secondo tale atto l'immunità non può essere revocata quando il deputato in questione è perseguito per le sue attività politiche, quando tale procedimento è stato avviato da un avversario politico o le autorità nazionali abbiano richiesto pene esemplari nei suoi confronti.

Nella sentenza del 5 luglio 2023, il Tribunale dell'Unione europea ha respinto i ricorsi avanzati contro la revoca dell'immunità parlamentare decisa dal Parlamento europeo.

Secondo il giudice adito, nella propria valutazione il Parlamento europeo ha correttamente applicato il criterio del *fumus persecutionis*, in quanto l'immunità di cui all'art. 9 del Protocollo è revocata se non è fornita prova del fatto che i procedimenti giudiziari nei confronti del proprio membro sono stati avviati con l'intento di nuocere all'esercizio della sua attività politica e, di conseguenza, del Parlamento⁴⁴. Per contro, anche secondo il Tribunale non era compito del Parlamento esaminare la legittimità degli atti adottati dalle autorità giudiziarie nel corso del procedimento in esame⁴⁵.

Il Tribunale, in risposta al sesto e settimo motivi di ricorso adottati dai ricorrenti, esamina specificamente la portata del sindacato sul *fumus persecutionis* spettante al Parlamento. Come si è avuto modo di sottolineare, secondo il Parlamento l'accusa nei confronti dei ricorrenti non era collegata alle loro funzioni di deputati europei, ma a quelle precedenti in Catalogna, come comprova la circostanza che anche altri furono indagati nel medesimo procedimento⁴⁶.

Qui il Tribunale sembra in qualche modo voler sfumare le affermazioni nette del Parlamento, sostenendo che nonostante le conclusioni da questo raggiunte al richiamato *Considerando S*), l'assemblea

⁴² Ivi, 147-148.

⁴³ Ivi, 162-163.

⁴⁴ Trib. UE, sent. 5 luglio 2023, causa T-272/21, par. 119.

⁴⁵ Ivi, par. 127.

⁴⁶ Ivi, 146.

rappresentativa non ha solo constatato che i fatti addebitati fossero precedenti rispetto all'elezione, ma si sarebbe basata su altri elementi di fatto utili ad escludere la sussistenza di un *fumus persecutionis* nei confronti dei ricorrenti, ossia la circostanza che tali fatti siano stati commessi «in un momento in cui l'acquisizione dello status di deputato europeo era ipotetica e, dall'altro, tale incriminazione riguardava anche altre persone, che non erano membri del Parlamento»⁴⁷: questa conclusione, in realtà, non aggiunge alcun elemento rispetto a quanto già stabilito dal Parlamento stesso, lasciando insoluto il dubbio che l'assemblea abbia ritenuto di revocare l'immunità per il solo fatto che si trattasse di fatti precedenti, senza prendere in alcun modo in considerazione altri elementi che pure sarebbero stati meritevoli di attenzione, come il collegamento con l'attività politica degli eurodeputati catalani.

Come rilevato dal Tribunale, la comunicazione della Commissione giuridica del 2003 è stata superata dalla comunicazione n. 11/2019, e sembra andare nella direzione di limitare i casi in cui la revoca dell'immunità può essere negata, individuando l'unica ipotesi in tal senso nel rilievo del *fumus persecutionis*, senza però definire i criteri o i casi in cui esso ricorre. A quest'ultimo scopo, occorre ribadire che il Parlamento costituitosi in giudizio non contesta la circostanza che la prassi tutt'ora ritenga che la revoca dell'immunità vada negata nel caso in cui il procedimento sia avviato al fine di ostacolare l'esercizio delle funzioni parlamentari⁴⁸.

Infine, per quanto riguarda l'estensione del sindacato del Parlamento europeo, il Tribunale dell'Unione conferma l'orientamento seguito dalla Commissione giuridica, secondo cui non spetta all'assemblea parlamentare stabilire né se i fatti addebitati risultino dimostrati, né pronunciarsi sull'opportunità di esercitare l'azione penale, né valutare l'adequatezza delle disposizioni nazionali che istituiscono i reati⁴⁹.

4. La strada stretta (ma percorribile) per la negazione della revoca dell'immunità parlamentare nel caso Salis

Ricostruite molto sinteticamente prassi e giurisprudenza più recenti, sembra si possa affermare che il *fumus persecutionis* debba essere escluso qualora il processo sia antecedente rispetto all'elezione, se questa non risulti prevedibile nel momento in cui il processo prende avvio, e se siano coinvolti anche altri soggetti rispetto al deputato in questione. Inoltre, il Parlamento non può spingersi nella valutazione dei fatti alla base delle accuse, né giudicare le norme incriminatrici nazionali.

Se questo è il quadro, paiono residuare pochi spazi il riconoscimento dell'immunità parlamentare relativamente ai fatti pregressi rispetto all'elezione, dovendosi registrare un superamento della prassi precedente.

⁴⁷ Ivi, 150-151.

⁴⁸ Ivi, 166-176.

⁴⁹ Ivi, 180.

Tale conclusione non merita di essere condivisa nel caso di specie. Ad essere criticabile, in particolare, è l'automaticità che sembra essersi delineata tra il rilievo di alcune circostanze – tra cui il fatto che il procedimento giudiziario abbia avuto inizio quando l'elezione non era nemmeno ipotizzabile e il coinvolgimento di altre persone – e l'esclusione dell'immunità parlamentare.

Muovendo dalla considerazione per cui tale istituto tutela l'esercizio del mandato elettorale e, tramite esso, l'integrità e la funzionalità dell'assemblea rappresentativa, ne deriva che i precedenti in materia di prerogative parlamentari non sono (né potrebbero mai) rappresentare un vincolo per i casi successivi, essendo necessario esaminare ciascun caso singolarmente. In secondo luogo, occorre considerare la natura intrinsecamente politica della valutazione che il Parlamento europeo sarà chiamato a svolgere in sede di esame della richiesta di revoca dell'immunità, ambito nel quale gode di una discrezionalità amplissima e che non può essere confuso con l'attività giurisdizionale.

Vi sono almeno tre aspetti che meritano di essere considerati nella valutazione che il Parlamento europeo dovrà svolgere sulla richiesta di revoca dell'immunità dell'on. Salis, e che potrebbero motivare un superamento delle prassi sin qui registrate.

Il primo elemento è la valutazione dei numerosi precedenti in cui il Parlamento europeo ha ritenuto coperti da immunità fatti commessi da eurodeputati in precedenza all'elezione e per i quali erano già pendenti dei processi: tale orientamento era particolarmente seguito nelle primissime legislature a partire dall'elezione diretta, anche perché diversamente non sarebbe stato possibile riconoscere l'operatività di tale istituto in nessun caso, in quanto tutti antecedenti all'elezione diretta appena introdotta.

A questo fine, in diversi casi che avevano coinvolto Marco Pannella il Parlamento europeo aveva ritenuto coperte da insindacabilità le opinioni espresse dal leader radicale, oggetto di procedimenti giudiziari risalenti a diversi anni prima la sua elezione, in quanto rientranti tra le attività politiche dell'eurodeputato⁵⁰, principio che era stato ripreso anche in occasione delle richieste di revoca dell'immunità per i procedimenti penali riguardanti le pratiche abortive messe in atto da Pannella e Bonino, anch'ella eletta eurodeputata⁵¹: il punto che merita di essere evidenziato con riferimento alle vicende qui sinteticamente ricostruite riguarda il riconoscimento, da parte del Parlamento europeo, dell'immunità o dell'insindacabilità parlamentare per fatti e procedimenti giudiziari pregressi rispetto al momento dell'elezione, laddove fosse evidente il collegamento con l'attività politica dell'eurodeputato in questione. Prendendo le mosse da quest'ultimo punto, risulta evidente la natura politica delle accuse rivolte alla Salis, imputata per l'indimostrata appartenenza all'associazione *Hammerbande* – da alcuni definita terroristica –

⁵⁰ Cfr. 1-298/82; 1-832/82; A2-0168/85. Ancora prima, nel caso Herklotz (1-321/81) il Parlamento europeo aveva ritenuto di non revocare l'immunità in ragione del collegamento con l'attività dell'eurodeputata. Seguendo le medesime argomentazioni, il Parlamento europeo aveva rigettato le richieste di revoca dell'immunità dell'on. Castellina (1-1082/81). Mrs. Herklotz (1-321/81).

⁵¹ Pannella (A2-0046/85); Bonino (A2-0309/87).

inserita nel circuito Antifa, un collettivo internazionale di estrema sinistra di ispirazione comunista, anarchica e socialista libertaria, che persegue l'obiettivo di opporsi ad ogni possibile ascesa dell'estrema destra. Anche le accuse di lesioni personali si inseriscono in un contesto politico del tutto peculiare, in quanto sarebbero state procurate nel corso di una manifestazione dichiaratamente neonazista: peraltro, occorre sottolineare che Ilaria Salis non venne arrestata in flagranza ma diverse ore dopo i fatti, mentre si trovava su un taxi unitamente ad altri due cittadini tedeschi⁵². Con questo non si vuol certo affermare che un'accusa di lesioni personali possa ritenersi coperta dalla prerogativa in questione, tuttavia, essa potrebbe quanto meno estendersi all'accusa di appartenenza ad un'associazione definita terroristica dalle autorità ungheresi, ma con una chiara connotazione politica.

Il secondo elemento da considerare riguarda l'ampiezza del sindacato sui fatti oggetto dell'accusa che il Parlamento europeo dovrà esaminare in sede di valutazione della revoca dell'immunità, soprattutto ai fini dell'esclusione del *fumus persecutionis*: in passato la prassi valutava non solo la proporzionalità delle norme rispetto ai fatti, ma poteva spingersi a sindacare anche la manifesta infondatezza delle accuse che venivano mosse nei confronti di un proprio membro ai fini del rilievo del *fumus persecutionis*⁵³. A questo fine, è da rilevare che nel corso dell'ultima udienza prima del rientro di Ilaria Salis in Italia nessuno dei testimoni citati dall'accusa l'avrebbe riconosciuta sul luogo del reato⁵⁴.

Anche per i profili sopra evidenziati è utile ripercorrere altri precedenti significativi, in cui il Parlamento europeo ha censurato le motivazioni delle richieste di revoca dell'immunità avanzate dai giudici nazionali, arrivando anche ad una critica nel merito delle accuse. Nel primo gruppo di ipotesi può annoverarsi il caso Valenzi, in cui il Parlamento europeo ha negato la revoca dell'immunità per fatti pregressi all'elezione, sia sulla base della natura politica dell'attività in questione, sia contestando il merito delle accuse⁵⁵. La revoca dell'immunità dell'on. Fantini per fatti asseritamente commessi prima dell'elezione venne rigettata sulla base della vaghezza delle accuse, ritenuta indice del *fumus persecutionis* messo in atto contro l'eurodeputato⁵⁶. Di fronte ad una nuova richiesta di revoca dell'immunità, il Parlamento europeo ha concluso affermando che si trattasse più di una questione amministrativa che giuridica⁵⁷.

⁵² https://www.ansa.it/sito/notizie/cronaca/2024/03/28/ilaria-salis-dallarresto-alle-catene-in-aula_7598803f-8701-4f5c-b737-eeabaf75d012.html;

https://www.repubblica.it/cronaca/2024/02/11/news/storia_ilaria_salis_budapest_cosa_ha_fatto-422086451/;

<https://www.ilsole24ore.com/art/cosa-ha-fatto-ilaria-salis-ungheria-e-che-cosa-rischia-AFM8CtID>.

⁵³ Docs. A2-0165/85; A2-0034/86; A2-0042/89; A3-0247/90; A3-0076/92; A3-0077/92.

⁵⁴ Cfr. <https://ilmanifesto.it/i-testimoni-non-riconoscono-ilaria-salis-e-la-perizia-non-da-certezze>; <https://www.open.online/2024/05/24/budapest-ilaria-salis-terza-udienza-processo/>; https://www.ansa.it/sito/notizie/flash/2024/05/24/ilaria-salis-in-tribunale-senza-catene-ma-il-giudice-rivela-il-suo-domicilio_862dde09-d2af-443e-acc6-4afcdf0702fd.html; <https://www.editorialedomani.it/politica/europa/processo-orbaniano-a-salis-testimonianze-al-buio-e-giudici-senza-freni-l4g52n6n>.

⁵⁵ A2-0221/86.

⁵⁶ A3-0303/91.

⁵⁷ A3-0020/93.

In altri casi il Parlamento europeo ha sindacato in modo ancor più penetrante il contenuto dell'ordinanza di revoca dell'immunità, rilevando come il giudice richiedente avrebbe dovuto specificare il proprio convincimento e la motivazione sulla fondatezza delle accuse⁵⁸, ovvero notando come la richiesta di revoca dell'immunità fosse estremamente imprecisa, nonostante l'invito formulato anche dalla pubblica accusa al giudice rimettente di precisare in modo più chiaro persone e luoghi coinvolti⁵⁹.

Vi è poi un altro possibile indicatore della sussistenza del *fumus persecutionis*, rappresentato dalla sproporzione della pena cui l'eurodeputata rischia di andare incontro rispetto alle accuse, soprattutto se rapportata alla sanzione che potrebbe esserla inflitta in Italia. Se, infatti, la pubblica accusa ungherese ha richiesto una condanna ad undici anni di reclusione, Salis potrebbe rischiare una pena superiore ai venti anni di carcere per un reato – lesioni personali lievissime – punito dal nostro ordinamento con una pena ben più blanda, e per un comportamento – la presunta appartenenza all'associazione *Hammerbande* – che probabilmente nemmeno verrebbe qualificato come reato.

Il terzo elemento su cui vale la pena soffermarsi riguarda il rispetto dello stato di diritto nell'ordinamento ungherese, questione più volte affrontata sia dall'Unione europea che dal Parlamento medesimo⁶⁰: anche con riferimento alla vicenda esaminata in questa sede tale aspetto – ad oggi mai considerato nell'ambito di un giudizio di revoca dell'immunità – sembra aver suscitato allarme, sia con riferimento allo svolgimento del processo che al trattamento penitenziario riservato a Salis. Se, infatti, l'elemento centrale delle censure che Parlamento e Commissione europea hanno rivolto all'Ungheria riguardava il controllo che il governo esercita sulla magistratura e lo scarso livello di autonomia e indipendenza di quest'ultima, non potranno non essere tenute in considerazione le ingerenze che Orban e i suoi ministri hanno compiuto nel caso Salis⁶¹, rendendo evidenti la natura politica del processo che la vede imputata, l'impossibilità di un suo svolgimento equo e imparziale e la sussistenza del *fumus persecutionis*.

⁵⁸ A4-0155/98; A4-0210/99.

⁵⁹ A5-0033/02.

⁶⁰ Il Parlamento europeo ha condannato più volte a partire dalla VIII legislatura la violazione dello stato di diritto da parte dell'Ungheria, attraverso l'approvazione di alcune risoluzioni: 2019/C 433/09; 2023/C 167/11; 2023/2691(RSP); 2024/2512(RSP); 2024/2683(RSP). Tra le pronunce più significative della Corte di Giustizia dell'Unione europea, si vedano: C-156/21, sentenza del 16 febbraio 2022; C-650/18, sentenza del 3 giugno 2021; C-718/17, sentenza del 2 giugno 2020. Più recentemente, il 25 marzo 2024 il Parlamento europeo ha proposto un ricorso contro la decisione della Commissione europea

⁶¹ Cfr. <https://www.ilfattoquotidiano.it/2024/02/29/ilaria-salis-ministro-ungherese-scioccato-reazioni-italiane-tajani-nessuna-interferenza/7463910/>; https://www.repubblica.it/cronaca/2024/02/28/news/ilaria_salis_ministro_esteri_ungheria_interferenze_italia-42224424/; <https://ilmanifesto.it/nuovo-attacco-contro-salis-dal-governo-orban>; <https://www.adnkronos.com/internazionale/esteri/orban-contro-ilaria-salis-cosa-ha-detto-7kkC4PWBtIleIss9xft86D?refresh=ce>; https://www.huffingtonpost.it/esteri/2024/06/04/news/viktor_orban_ilaria_salis_dovrebbe_smettere_di_fare_la_vittima-16076749/. In occasione della richiesta di revoca dell'immunità, si leggano alcune delle dichiarazioni di Orban: https://www.repubblica.it/italia/2024/10/22/news/ilaria_salis_ungheria_chiede_revoca_immunita-423570389/.

5. Osservazioni conclusive

Nonostante la prassi e la giurisprudenza più recenti sembrano suggerire un superamento della possibilità di riconoscere l'operatività di tale istituto con riferimento al caso in esame, si è cercato di mettere in luce alcune possibili ragioni che potrebbero giustificare la mancata revoca dell'immunità parlamentare di Ilaria Salis.

Come si è avuto modo di approfondire, considerata la funzione di tutela della libertà dell'esercizio del mandato rappresentativo e dell'autonomia e indipendenza delle assemblee rappresentative, è da escludere che i precedenti parlamentari possano di per sé vincolare le decisioni successive, dovendosi evidenziare l'elevato grado di discrezionalità politica che caratterizza la materia in esame.

In questa prospettiva, sono state enucleate almeno tre ragioni che potrebbero giustificare il superamento dei più recenti precedenti in materia: anzitutto, proprio muovendo dai precedenti, si è visto come in passato il Parlamento europeo riconoscesse l'immunità parlamentare per fatti pregressi rispetto all'elezione, laddove vi fosse un collegamento con l'attività politica del soggetto poi divenuto eurodeputato; in secondo luogo, ai fini del rilievo del *fumus persecutionis*, il sindacato dell'assemblea parlamentare poteva mettere in discussione le accuse addotte nei confronti del deputato interessato; infine, il Parlamento europeo non potrà ignorare la situazione sul rispetto dello stato di diritto in Ungheria.

Muovendo da quest'ultima osservazione, in sede conclusiva non sembra inopportuno formulare considerazioni più ampie sull'importanza della *rule of law* nel caso in esame: infatti, l'eventuale concessione della revoca si porrebbe in termini contraddittori con l'orientamento del Parlamento europeo sullo stato di diritto, inoltre, essa potrebbe rappresentare un precedente pericoloso per la salvaguardia delle prerogative parlamentari in quei Paesi dove l'arretramento delle garanzie tipiche delle democrazie costituzionali è in atto e, infine, pur essendo una considerazione più politica che giuridica, rischia di rompere il c.d. "cordone sanitario" che la maggioranza parlamentare a sostegno della Commissione von der Leyen-bis ha faticosamente costruito per escludere i gruppi sovranisti, di cui Orban è uno degli esponenti principali.

Non deve destare troppa preoccupazione la prospettiva di uno scontro tra l'Ungheria e il Parlamento europeo: a questo fine, sembra opportuno ricordare che le prerogative parlamentari si sono affermate nella storia del costituzionalismo attraverso la loro rivendicazione da parte delle assemblee rappresentative verso gli altri poteri dello Stato: la negazione della revoca dell'immunità nel caso Salis condurrebbe ad una riaffermazione dell'autonomia e della centralità del Parlamento europeo nei confronti degli Stati membri e, dall'altro lato, costituirebbe una difesa del valore che lo stato di diritto riveste



nell'Unione europea, intervenendo in un ambito – quello delle prerogative parlamentari – in cui finora il Parlamento europeo non si era spinto.