

L'EUROPA E I SEPARATISMI: NOTE A MARGINE DELLE RECENTI PRONUNCE DEL TRIBUNALE T-115/20 E T-272/21 SULLA REVOCA DELL'IMMUNITA' DEGLI EUROPARLAMENTARI NEL CASO PUIGDEMONT

di Luca PALUMBO*

ABSTRACT

This article analyses the European General Court's judgments T-115/20 and T-272/21, concerning the waiver of immunity of three Catalan MEPs, while also providing an overview on the more recent history of Catalan secessionism. It reflects on the political significance of said judgments and on their possible impact on the future of separatism in Europe.

SOMMARIO

1. Introduzione..... 1
2. I fatti alla base delle pronunce: Carles Puigdemont e la questione catalana..... 2
3. La sentenza T-115/20 irricevibilità del ricorso dei politici catalani..... 3
4. La sentenza T-272/21: infondatezza del ricorso dei politici catalani..... 5
5. Rilevanza politica delle pronunce in commento..... 6
6. Conclusioni 6

1. INTRODUZIONE

Le sentenze del Tribunale dell'Unione europea nella causa T-115/20, *Puigdemont i Casamajó e Comín i Oliveres c. Parlamento*,¹ e nella causa T-272/21, *Puigdemont i Casamajó e Comín i Oliveres e Ponsatí i Obiols c. Parlamento*,² rese in data 5 luglio 2023 (di seguito: le sentenze in commento), rappresentano il nuovissimo sviluppo di una

vicenda ormai celebre, assunta a simbolo del conflitto politico tra pulsioni autonomistiche e resistenze centripete nello Stato pluralista contemporaneo. Si tratta dell'epopea giudiziaria del sig. Carles Puigdemont i Casamajó, già presidente della Generalità di Catalogna, promotore del referendum dell'ottobre 2017 sulla autodeterminazione della Catalogna, quindi destituito e accusato, insieme ad alcuni suoi sostenitori, fra cui il sig. Antoni Comín i Oliveres e la sig.ra Clara Ponsatí i Obiols, di ribellione, secessione e peculato da parte del governo spagnolo.

Le sentenze in commento hanno respinto il ricorso in annullamento degli atti con cui il Parlamento dell'Unione europea revocava, in data 10 dicembre 2019 e 9 marzo 2021, la garanzia di immunità dalla giurisdizione nazionale in capo ai suddetti politici catalani, che godevano, al momento del ricorso, dello *status* di eurodeputati. Esse appaiono estremamente significative, non solo come ulteriori tappe di questa articolata vicenda giudiziaria, ma anche perché foriere di conseguenze politiche gravi e perché potenzialmente idonee a imporsi come precedente su altre fattispecie analoghe in ambito europeo.

Il presente contributo si propone dunque di esaminare, innanzitutto, il contenuto delle pronunce in oggetto, chiosandone gli snodi più interessanti; si soffermerà, poi, sul peso politico di tali sentenze, a cavaliere tra piano istituzionale comunitario e interno; infine, valuterà la portata esemplare di siffatta giurisprudenza, con riferimento ad ulteriori realtà autonomistiche e secessioniste presenti sulla scena politica di alcuni stati membri dell'Unione europea. Prima di procedere alla disamina delle sentenze in commento, occorre tuttavia fornire una

* Studente di Giurisprudenza presso l'Università degli Studi di Napoli "Federico II".

¹ Trib., sent. del 5 luglio 2023, *Carles Puigdemont i Casamajó e Antoni Comín i Oliveres c. Parlamento europeo*, causa T-115/20, ECLI:EU:T:2023:372.

² Trib., sent. del 5 luglio 2023, *Carles Puigdemont i Casamajó e a. contro Parlamento europeo*, causa T-272/21, ECLI:EU:T:2023:373.

panoramica degli eventi politici che ne costituiscono il presupposto.

2. I FATTI ALLA BASE DELLE PRONUNCE: CARLES PUIGDEMONT E LA QUESTIONE CATALANA

Il sig. Carles Puigdemont i Casamajó veniva eletto presidente della Generalità (ente locale autonomo) di Catalogna il 12 gennaio 2016. È nota la presenza in Catalogna di forti partiti separatisti, fra cui la *Candidatura d'Unitat Popular*, responsabile dell'investitura di Puigdemont. Il 1° ottobre 2017, Puigdemont è stato promotore di un referendum popolare volto a dichiarare la secessione della Catalogna dal Regno di Spagna: degli oltre due milioni di votanti, il 90,18% optava per il *sì*. Il 10 ottobre 2017, con un discorso tenuto presso il Parlamento catalano, Puigdemont proclamava unilateralmente l'indipendenza dello Stato di Catalogna; salvo però "sospenderla" qualche minuto dopo al fine di condurre i negoziati con il Regno di Spagna.

Tuttavia, prima ancora che avesse luogo la consultazione popolare, il Tribunale Costituzionale

spagnolo aveva dichiarato l'incostituzionalità della legge istitutiva del referendum, in quanto in contrasto con l'art. 2 della Costituzione, che sancisce l'"indissolubile unità della Nazione spagnola"⁴. A fronte della disubbidienza di Puigdemont, il 27 ottobre 2017 il governo centrale Rajoy chiedeva e otteneva dal Senato spagnolo l'autorizzazione ad applicare l'art. 155 della Costituzione, che consente la destituzione dell'esecutivo locale e lo scioglimento dell'assemblea legislativa della Comunità Autonoma in caso di grave attentato agli interessi dello Stato⁵.

Il sig. Puigdemont e gli ex ministri Comín e Ponsatí venivano così accusati, su istanza di alcuni attori istituzionali (pubblico ministero e avvocato dello Stato) e politici (il partito VOX), di ribellione e peculato (per i costi d'organizzazione del referendum). Tuttavia, i tre politici catalani si sottraevano al giudizio rifugiandosi in Belgio⁶. La Corte Suprema spagnola constatava dunque, il 9 luglio 2019, il loro rifiuto di comparire, e sospendeva il procedimento penale a loro carico⁷. Nondimeno, secondo la lettera dell'art. 472 del Codice penale spagnolo⁸, il delitto di ribellione,

³ Secondo un censimento condotto dalla Generalità di Catalogna, dei 5.313.564 aventi diritto, il 43,03% si è presentato alle urne (2.286.217), e di tutti i voti validi (2.266.498) erano in 2.044.038 a scegliere il *sì*.

⁴ Constitución Española, art. 2: "La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas."

⁵ Constitución Española, art. 155: "1. Si una Comunidad Autónoma no cumpliere las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan, o actuare de forma que atente gravemente al interés general de España, el Gobierno, previo requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma y, en el caso de no ser atendido, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a aquélla al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general. 2. Para la ejecución de las medidas previstas en el apartado anterior, el Gobierno podrá dar instrucciones a todas las autoridades de las Comunidades Autónomas."

⁶ Il Protocollo n. 24 sull'asilo per i cittadini degli Stati membri dell'Unione europea, allegato al Trattato di Lisbona, pone dei requisiti di carattere sia sostanziale che procedimentale per la presa in esame e l'eventuale dichiarazione d'ammissibilità di una domanda d'asilo proveniente da un cittadino europeo e indirizzata a un altro Stato membro. Si segnala, peraltro, che a norma della lett. d) dell'articolo unico del Protocollo 24, "la domanda è esaminata partendo dal presupposto che sia manifestamente infondata". Parrebbe tuttavia arduo superare,

nel caso di specie, tale *praesumptio legis*: potrebbe mai l'indagine a carico di Puigdemont dimostrare la parzialità della giurisdizione spagnola e del suo modo di funzionamento? Cfr. B. NASCIMBENE, H. LABAYLE, *Refuge ou asile? La situation de Carles Puigdemont en Belgique au regard du droit de l'Union européenne*, in www.eurojus.it, 2 novembre 2017.

⁷ Tribunal Supremo, Auto de 9 de julio de 2018 (ECLI:ES:TS:2018:8088A).

⁸ Art. 472 Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal: "Son reos del delito de rebelión los que se alzaren violenta y públicamente para cualquiera de los fines siguientes: 1. Derogar, suspender o modificar total o parcialmente la Constitución. 2. Destituir o despojar en todo o en parte de sus prerrogativas y facultades al Rey o al Regente o miembros de la Regencia, u obligarles a ejecutar un acto contrario a su voluntad. 3. Impedir la libre celebración de elecciones para cargos públicos. 4. Disolver las Cortes Generales, el Congreso de los Diputados, el Senado o cualquier Asamblea Legislativa de una Comunidad Autónoma, impedir que se reúnan, deliberen o resuelvan, arrancarles alguna resolución o sustraerles alguna de sus atribuciones o competencias. 5. Declarar la independencia de una parte del territorio nacional. 6. Sustituir por otro el Gobierno de la Nación o el Consejo de Gobierno de una Comunidad Autónoma, o usar o ejercer por sí o despojar al Gobierno o Consejo de Gobierno de una Comunidad Autónoma, o a cualquiera de sus miembros de sus facultades, o impedirles o coartarles su libre ejercicio, u obligar a cualquiera de ellos a ejecutar actos contrarios a su voluntad. 7. Sustraer cualquier clase de fuerza armada a la obediencia del Gobierno."

caratterizzato dall'organizzazione di un sollevamento popolare di natura "violenta" oltre che pubblica, si rivelava inapplicabile alla condotta di Puigdemont, realizzata non con mezzi violenti ma con uno strumento di democrazia diretta; per questo, le autorità spagnole emettevano un nuovo mandato d'arresto a suo carico, che contemplava non più il reato di ribellione bensì quello di sedizione.

Nel frattempo, in occasione delle elezioni parlamentari europee del maggio 2019, Puigdemont e Comín diventavano eurodeputati eletti nel Regno di Spagna. Tuttavia, perché l'investitura fosse perfetta, occorreva, a norma della legge spagnola sull'elezione degli eurodeputati, che il parlamento nazionale di tale Stato membro ratificasse i risultati elettorali e che i vincitori prestassero giuramento sulla Costituzione. Ciò che i due esuli catalani non avrebbero fatto, pendendo ancora su di essi l'accusa di sedizione.

Giungeva così, in data 10 ottobre 2019, una lettera al Presidente del Parlamento europeo, con la quale la deputata Sig.ra A richiedeva, a nome di Puigdemont e Comín, che fosse fatta valere la loro immunità parlamentare, affinché prestassero liberamente giuramento in Spagna dando seguito alla volontà popolare. Esattamente due mesi dopo, il Presidente, rispondendo alla Sig.ra A, rilevava l'impossibilità di estendere siffatta garanzia ai due deputati catalani, essendo la loro elezione priva di effetto fintantoché non ne giungesse comunicazione ufficiale al Parlamento europeo dallo Stato di provenienza. L'immunità dei sigg. Puigdemont e Comín veniva pertanto revocata mediante la lettera del 10 dicembre 2019: avverso di essa gli interessati hanno proposto ricorso in annullamento presso il Tribunale dell'Unione europea, che emetteva in data 5 luglio 2023 una delle due sentenze in commento (T-115/20).

Poco dopo, però, con la sentenza *Junqueras Vies* (C-502/19)⁹ la Corte di giustizia dichiarava che un soggetto eletto al Parlamento europeo, il quale non avesse ancora adempiuto le prescrizioni di fonte nazionale volte a ratificarne l'elezione, godesse dell'immunità *ex art. 9* Protocollo n. 7 sui privilegi e sulle immunità dell'Unione europea (di seguito: Protocollo sulle immunità)¹⁰; in base all'art. 14, par. 3, del Trattato sull'Unione europea (di seguito: TUE)¹¹, lo *status* di parlamentare europeo deriverebbe infatti essenzialmente dall'essere eletti a suffragio universale, libero e segreto, a nulla rilevando eventuali ulteriori prescrizioni di fonte nazionale, che restano invece circoscritte al piano interno. Dunque, il Parlamento europeo prendeva retroattivamente atto, in data 19 dicembre 2019, dell'elezione dei sigg. Puigdemont e Comín.

Intanto, per effetto della redistribuzione dei seggi del Parlamento europeo a seguito del recesso del Regno Unito, risultava eletta deputata per la Spagna, a far data dal 1° febbraio 2020, anche la sig.ra Clara Ponsatí, ex ministra del governo Puigdemont. Il Parlamento europeo, tuttavia, dando seguito alle istanze delle autorità spagnole, revocava l'immunità dei sigg. Puigdemont, Comín e Ponsatí. Sul ricorso in annullamento avverso questa deliberazione, presa il 9 marzo 2021, il Tribunale si è pronunciato con la seconda delle sentenze in commento (T-272/21).

3. LA SENTENZA T-115/20 IRRICEVIBILITÀ DEL RICORSO DEI POLITICI CATALANI

Nel giudizio sul ricorso in annullamento promosso dai sigg. Puigdemont e Comín contro la lettera del Parlamento europeo del 10 dicembre 2019 con cui veniva revocata la loro immunità parlamentare, il Tribunale ha esaminato anzitutto la natura giuridica dell'atto impugnato, onde verificare

⁹ Corte giust., sent. del 19 dicembre 2019, *Junqueras Vies*, causa C-502/19, ECLI:EU:C:2019:1115.

¹⁰ Art. 9 Protocollo n. 7 sui privilegi e sulle immunità dell'Unione europea: "Per la durata delle sessioni del Parlamento europeo, i membri di esso: a) beneficiano, sul territorio nazionale, delle immunità riconosciute ai membri del Parlamento del loro Stato, b) non possono, sul territorio di ogni altro Stato membro, essere detenuti né essere oggetto di

procedimenti giudiziari. 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."

¹¹ Art. 14, par. 3 Trattato sull'Unione europea: "I membri del Parlamento europeo sono eletti a suffragio universale diretto, libero e segreto, per un mandato di cinque anni."

l'ammissibilità del ricorso a norma dell'art. 263 TFUE.

In primo luogo, rigettando le eccezioni del Parlamento europeo, il Tribunale ha rilevato che la lettera in questione non aveva natura meramente "informativa" o di "atto intermedio"; il che avrebbe portato, nel solco di una costante giurisprudenza¹², all'irricevibilità dell'azione, proponibile esclusivamente nei confronti degli atti definitivi. Al contrario, il Tribunale ha accertato che la lettera impugnata "è l'unico seguito che è stato dato alla richiesta di difesa dell'immunità dei ricorrenti, la quale non è stata comunicata in Aula né deferita alla commissione competente" (par. 43); inoltre, il riferimento contenuto nella lettera alla sentenza *Junqueras Vies* non poteva essere allegato a sostegno del carattere meramente intermedio dell'atto, poiché "un siffatto riferimento può essere inteso come una risposta all'invocazione, da parte degli autori della richiesta, delle conclusioni dell'avvocato generale Szpunar nella causa in parola" (par. 45); conclusioni orientate nel senso di respingere l'impugnativa del sig. Junqueras.

In secondo luogo, il Tribunale ha valutato se l'atto controverso potesse qualificarsi come una decisione ai sensi dell'art. 288 par. 4, TFUE, e quindi suscettibile di impugnazione mediante un ricorso in annullamento. Il Giudice dell'Unione ha rilevato innanzitutto che "un rifiuto può costituire oggetto di un ricorso d'annullamento [...] allorquando l'atto che l'istituzione rifiuta di emanare avrebbe potuto essere impugnato in forza di tale disposizione" (par. 55). Pertanto, il Tribunale ha valutato se la decisione di difesa dell'immunità parlamentare in capo ai ricorrenti, sollecitata dalla Sig.ra A, potesse produrre effetti giuridici e, per farlo, ha verificato: *i.* che rientrasse tra le attribuzioni del Parlamento europeo, secondo il principio del conferimento, il potere di revocare lo *status* dei suoi

membri; *ii.* quale fosse l'efficacia giuridica - vincolante oppure no - del relativo atto.

Quanto alla questione *sub i.*, il Tribunale ha rigettato l'argomentazione del ricorrente secondo cui, stante il diritto esclusivo del Parlamento europeo di togliere l'immunità *ex art. 9*, comma 3 Protocollo sulle immunità, questa istituzione godrebbe anche del diritto di *non* revocarla, ossia di difenderla. Invero, tali prerogative "rientrano in due esercizi distinti" (par. 64), potendo l'istituzione difendere l'immunità di un deputato solo in *assenza* di una richiesta di revoca dell'immunità. Peraltro, la competenza esclusiva a revocare l'immunità non va intesa nel senso di "decidere, con effetto vincolante, se un deputato benefici o meno dell'immunità prevista all'articolo 9 del protocollo n. 7 per i fatti che gli sono contestati" (par. 65). Pertanto, ne discende che il Parlamento europeo non può adottare decisioni di difesa dell'immunità *ex art. 9* Protoc. sulle immunità produttive di effetti giuridici vincolanti.

Quanto al punto *ii.*, si è trattato di verificare la latitudine degli effetti dell'atto impugnato. Al riguardo, il Tribunale ha rilevato anzitutto che, a norma del citato art. 9 del Protocollo sulle immunità, "sul loro territorio nazionale, i membri del Parlamento europeo beneficiano delle immunità riconosciute, dal diritto nazionale, ai membri del parlamento del loro paese" (par. 74). Questo rinvio formale importa che il contenuto sostanziale dell'immunità parlamentare europea vari in funzione dell'ordinamento nazionale considerato. Esaminando dunque le fonti del diritto spagnolo, emerge che l'art. 71 della Costituzione¹³ "non attribuisce alcuna competenza al Parlamento nazionale per intervenire quando le autorità nazionali non riconoscano l'immunità di un membro del Parlamento nazionale, se del caso, richiedendo la sospensione dell'esercizio

¹² V. Corte giust., sent. dell'11 novembre 1981, *IBM c. Commissione*, causa 60/81, ECLI:EU:C:1981:264; ordinanza del 4 ottobre 2007, *Finlandia c. Commissione*, causa C-457/06; Trib., sent. dell'11 dicembre 2012, *Sina Bank c. Consiglio*, causa T-15/11, EU:T:2012:661; sent. del 16 luglio 1998, *Regione Toscana c. Commissione*, causa T-81/97, ECLI:EU:T:1998:180.

¹³ Art. 71 Constitución Española: "1. Los Diputados y Senadores gozarán de inviolabilidad por las opiniones manifestadas en el

ejercicio de sus funciones. 2. Durante el período de su mandato los Diputados y Senadores gozarán asimismo de inmunidad y sólo podrán ser detenidos en caso de flagrante delito. No podrán ser inculcados ni procesados sin la previa autorización de la Cámara respectiva. 3. En las causas contra Diputados y Senadores será competente la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo. 4. Los Diputados y Senadores percibirán una asignación que será fijada por las respectivas Cámaras."

dell'azione penale" (par. 78); inoltre, il Parlamento spagnolo non è investito del potere di "difendere l'immunità di uno dei suoi membri quando il giudice nazionale non riconosca tale immunità" (par. 82).

Il Tribunale ha perciò concluso che, nel caso di specie, il Parlamento europeo non era competente ad adottare una decisione vincolante ex art. 288 TFUE a difesa dell'immunità di un suo deputato. Il Tribunale ha respinto dunque il ricorso in annullamento proposto dai sigg. Puigdemont e Comín perché irricevibile.

4. LA SENTENZA T-272/21: INFONDATEZZA DEL RICORSO DEI POLITICI CATALANI

La seconda pronuncia in commento verte sulla richiesta di annullamento delle tre decisioni con cui, il 9 marzo 2021, il Parlamento dell'Unione europea ha revocato l'immunità dei ricorrenti sigg. Puigdemont, Comín e Ponsatí.

Il ricorso si fondava su otto diversi motivi, che il Tribunale ha esaminato singolarmente, dichiarandoli infondati. Di tali motivi occorre esaminarne, in particolare, due: i presunti vizi del sindacato, da parte del Parlamento europeo, dei requisiti idonei a giustificare una revoca dell'immunità; l'asserito difetto d'imparzialità della Commissione affari giuridici del Parlamento europeo.

Quanto alla prima questione, il Tribunale ha descritto l'*iter* procedimentale a cui deve attenersi il Parlamento europeo in caso di revoca della garanzia d'immunità di un suo membro (parr. 100 ss.).

Anzitutto, esso deve, "dopo essere stato informato, [...] valutare la situazione di tale membro alla luce dei fatti all'origine di tale domanda" (par. 101); quindi, il Parlamento deve verificare se tali fatti rappresentino ipotesi di ricerca, detenzione e persecuzione del deputato a motivo delle sue opinioni politiche o dei voti da lui espressi, vietate dall'art. 8 del Protocollo sulle immunità¹⁴. Appurato che non sussistano gli estremi per invocare tale

fattispecie, al Parlamento europeo "spetta verificare, in un secondo tempo, se il deputato interessato benefici dell'immunità prevista all'articolo 9 del Protocollo per i fatti di cui trattasi e, in tal caso, decidere se occorra o meno revocare tale immunità sulla base dell'articolo 9, terzo comma, del protocollo n. 7" (*id.*).

Nel caso specifico, la richiesta di revoca è fondata sull'art. 9, comma 1, lett. b) del Protoc. sulle immunità (esenzione da ogni provvedimento di detenzione e da ogni procedimento giudiziario sul territorio di uno Stato membro diverso da quello di nazionalità). Dopo aver verificato che la procedura sopra descritta sia stata ritualmente eseguita dall'istituzione convenuta (parr. 102-107), e che non sia possibile invocare l'art. 8 Protoc. sulle immunità (in quanto esso "riguarda unicamente le opinioni e i voti espressi dai membri del Parlamento [europeo] nell'esercizio delle loro funzioni parlamentari": par. 149), il Tribunale ha concluso che il motivo di ricorso attinente alla presenza di un vizio nelle decisioni in argomento dovesse essere respinto perché infondato.

Quanto invece alla seconda questione (parr. 219 ss.), gli attori hanno contestato *inter alia* la mancanza, in capo alla Commissione affari giuridici del Parlamento UE, dell'imparzialità necessaria alla deliberazione di un atto revocatorio di diritti. In particolare, si è dedotta la presenza, in detta commissione, di un relatore appartenente al gruppo politico dei Conservatori e Riformisti Europei (CRE), fra cui rientra, com'è noto, anche il partito politico VOX, che è tra i promotori, in Spagna, delle accuse nei confronti dei sigg. Puigdemont, Comín e Ponsatí.

A tal proposito, il Tribunale ha sottolineato anzitutto la regolarità della nomina del relatore alla stregua dei principi di rotazione convenuti tra i gruppi politici (par. 241). Peraltro, l'istruttoria della revoca dell'immunità è affidata a un organo collegiale — la Commissione parlamentare competente —, non già ad un soggetto individuale; e la composizione di quest'organo è tale, secondo il Regolamento interno, da garantire il rispetto del

¹⁴ Art. 8 Protocollo n. 7 sui privilegi e sulle immunità dell'Unione europea: "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."

principio di pluralismo (par. 243). Risulta perciò del tutto irrilevante l'orientamento politico del relatore ai fini di valutare l'imparzialità dell'atto contestato (par. 244), e in mancanza di altre ipotesi di conflitto di interessi in capo al relatore, sulla quale convergono anche i ricorrenti (par. 256), l'argomento di parte attrice deve ritenersi infondato.

5. RILEVANZA POLITICA DELLE PRONUNCE IN COMMENTO

La sconfitta giudiziaria di Puigdemont e dei suoi sodali è ricca di implicazioni politiche significative. Non sembra che i ricorsi in appello¹⁵ delle due sentenze – è noto che le decisioni del Tribunale dell'Unione europea sono impugnabili, per soli motivi di diritto, innanzi alla Corte di Giustizia ai sensi dell'art. 256 TFUE – potranno ricevere esito diverso, stante la natura della decisione di revoca dell'immunità, che, nella sua cornice procedurale tipica (a cui il Tribunale ha riconosciuto essersi attenuto il Parlamento¹⁶), resta un atto politico discrezionale¹⁷.

Peraltro, il sig. Puigdemont non ha mancato di deplorare un'Europa in cui “il dissenso politico è minacciato”¹⁸. Ad ogni modo, se pare discutibile che le due sentenze in commento abbiano prodotto in capo ai soccombenti una “lesione dei diritti fondamentali”¹⁹, due conseguenze discendono invece certamente da esse. In primo luogo, il giudice istruttore della Corte Suprema spagnola Larena, responsabile dell'indagine penale sul caso Puigdemont, ha già emesso (24 luglio 2023) un mandato d'arresto internazionale e un mandato d'arresto europeo a carico dell'ex presidente catalano e del suo assessore Comín. Ciò comporta che, se fino ad ora i fuggitivi sono riusciti a eludere l'azione penale nei loro confronti, adesso la giustizia belga, in esecuzione del mandato d'arresto, potrebbe autorizzare la loro consegna alle autorità spagnole. In secondo luogo, il perdurante esilio dei ricorrenti impedirà loro di prestare giuramento sulla Costituzione e di diventare, così, membri di diritto

del Parlamento europeo; per cui, allo stato, essi non potranno dare alcun seguito al mandato elettorale.

Nondimeno, nella rocambolesca congiuntura politica che il Regno di Spagna si è trovato a vivere poche settimane dopo le due pronunce del Tribunale, il sig. Puigdemont, e più in generale il fronte independentista catalano, è tornato ad essere una figura chiave nell'agone politico iberico. Infatti, alle elezioni parlamentari spagnole celebrate il 23 luglio 2023, lo stallo delle maggioranze ha aperto una ardua fase di contrattazioni; e il partito di Puigdemont, *Junts per Catalunya*, vi gioca un ruolo di prim'ordine. I suoi soli sette deputati, infatti, potrebbero rivelarsi imprescindibili per formare un governo guidato dal socialista Sánchez; salvo il rischio, per quest'ultimo, di alienarsi i favori di una cospicua parte dell'elettorato, che guarda con antipatia alla causa independentista catalana. Per il momento, i deputati di *Junts* hanno già fatto da ago della bilancia per l'elezione della socialista Armengol a presidente del Congresso (la camera bassa dell'organo legislativo spagnolo), avvenuta con 178 voti a favore su 350 totali.

Peraltro, v'è da ricordare che ad oggi già nove figure di spicco del fronte independentista hanno ricevuto la grazia dal governo spagnolo. E proprio in questo senso – amnistia per tutti i politici secessionisti con procedimenti penali pendenti dal 2017 – sembra andare la proposta cui il segretario di *Junts*, Jordi Trull, ha subordinato la propria disponibilità a un accordo di maggioranza²⁰.

6. CONCLUSIONI

La revoca dell'immunità parlamentare di Puigdemont, Comín e Ponsatí e le successive pronunce T-115/20 e T-272/21 hanno messo nuovamente²¹ in discussione la legittimazione sovranazionale dell'indipendentismo catalano. Si è cercato tuttavia di sottolineare che alla gravità politica *comunitaria* delle pronunce, le quali hanno confermato la revoca dello *status* di deputato di tre membri del Parlamento europeo, non ha fatto

¹⁵ Pendenti innanzi alla Corte: cause C-573/23 P e T-572/23 P.

¹⁶ Cfr. parr. 100 ss. sent. T-272/21.

¹⁷ Cfr. parr. 225 e 242 sent. T-272/21.

¹⁸ *Catalogna: Puigdemont farà ricorso, in Europa dissenso politico è minacciato*, in www.lapresse.it, 5 luglio 2023.

¹⁹ *Id.*

²⁰ *Carles Puigdemont, ancora lui*, in www.ilpost.it, 25 luglio 2023.

²¹ Cfr. la già citata sent. *Junqueras Vies*, C-502/19.

seguito un reale indebolimento *interno* del fronte secessionista, che anzi sembra essere divenuto ago della bilancia nelle consultazioni governative. Al più, per chi volesse cercare il punto debole di questa galassia in espansione, si potrebbe indicare non già il suo screditamento sul piano sovranazionale, quanto il possibile sopravvento delle transazioni politiche contingenti sulle battaglie comuni. Certo, queste ultime restano il collante su cui si cimenta il fronte catalano: basti ricordare che la proposta di accordo politico avanzata dal segretario Trull è legata all'ammnistia dei promotori del referendum oltre che alla garanzia di celebrazione di un nuovo referendum per la Catalogna. V'è comunque da badare a che il mercato delle alleanze, cui il fronte indipendentista pare pronto a prestarsi, non adulteri le rivendicazioni originarie, che rischiano di sfumare tra i compromessi di una coalizione governativa; valga, su tutti, l'esempio del naufragio del secessionismo padano.

Non resta che approfondire un ultimo risvolto di questa articolata vicenda giudiziaria. È il caso infatti di chiedersi se la giurisprudenza in esame — per adesso, l'unica in questa materia così delicata — possa assumere portata di precedente per casi analoghi, riferibili a ulteriori spinte autonomistiche che minacciano l'unità e l'indivisibilità di alcuni Stati membri. Il riferimento è a taluni movimenti, invero oggi di scarso peso politico, che potrebbero però, in un futuro più o meno prossimo, presentare ulteriori sfide al principio di sovranità territoriale. Escludendo realtà come il Partito Nazionalista Basco, soggetto politico di una certa rilevanza ma che fino ad ora non ha realizzato iniziative tanto eclatanti come quella degli omologhi catalani, occorre citare il Fronte di Liberazione Nazionale Corso (FLNC); il Partito Nazionale Scozzese (PNS), di ispirazione europeista e quindi ancor più in contesa con il Regno Unito; il Movimento Fiammingo (MF); il Movimento per l'Autonomia della Slesia (MAS); e da ultime, le piccole realtà dei separatisti veneti, altoatesini e sardi.

Orbene, le vicende concernenti il sig. Puigdemont e i suoi ministri sono legate a un contesto politico e normativo ben individuato: in quest'ottica va preso in considerazione il rinvio formale, nella sentenza T-115/20 (par. 74), al diritto spagnolo per la definizione del contenuto delle immunità parlamentari, nonché la previsione, nella costituzione spagnola, del principio di indivisibilità dello Stato (art. 2), insormontabile ostacolo alla legittimità del referendum del 2017. Dunque, non è escluso che in ordinamenti diversi da quello spagnolo (certamente però non in quello italiano, che ha un vincolo costituzionale analogo all'art. 5 Cost.²²), le spinte centrifughe possano avere la meglio sulle resistenze unitaristiche. Non è un caso, infatti, che da più parti si parli, con riferimento ad alcune delle realtà sopra citate, di "Stati in gestazione"²³.

Tuttavia, si ritiene che, nell'odierno assetto dell'integrazione europea, uno sfibramento della sovranità territoriale degli Stati membri non possa che avere conseguenze esiziali sul piano sovranazionale. Infatti, la perdita di capitale geopolitico — che, è bene ricordarlo, dipende ancora per molti versi dal fattore territoriale — indebolirebbe gli Stati firmatari degli accordi istitutivi, minando di riflesso l'intera architettura dell'Unione europea. L'Europa allora, costretta a reggere la sfida di attori emergenti, alieni al paradigma democratico-liberale, nonché a mantenere relazioni interessate con i suoi alleati d'oltreoceano, correrebbe il rischio o di venire soggiogata dai primi, o di degradare da clientela ad ancillarità il suo rapporto con i secondi.

In conclusione, astraendo dalle specificità del caso concreto, sembra innegabile che la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione Europea sia orientata a sostenere i decisori comunitari (nel caso di specie, il Parlamento europeo) quando ritualmente assumano atti politicamente gravi, volti a stigmatizzare casi di violazione di principi fondamentali dell'ordinamento interno, fra cui l'indivisibilità dello

²² Costituzione della Repubblica Italiana, art. 5: "La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi

della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento."

²³ F. PETRONI, *Stati in gestazione*,² con carta di L. CANALI, in *Limes*, 27 ottobre 2017.

Stato²⁴: e non ci si sbaglierebbe a pensare che, censurando simili attentati all'unità statale, si rechi servizio a un'Europa coesa e seriamente disposta alla cooperazione, piuttosto che ostaggio di piccole antipatie provinciali.

²⁴ Di questa circostanza si è ben sottolineato in dottrina un risvolto politico “paradossale”, vale a dire l'improbabile sodalizio tra i fautori del sovranismo nazionale e i decisori politici comunitari: «S'il est banal chez les souverainistes de prétendre que l'Union a pu affaiblir ses Etats membres, la crise catalane et son déroulement révèlent très exactement l'inverse. D'abord car l'attrait européen et le risque de devoir s'en priver

[...] constitue une puissante barrière défensive pour le maintien au sein de l'Etat que l'on est tenté de quitter. Ensuite car l'Union, ses dirigeants et son droit, ainsi pris à témoin par le choix des nationalistes d'européaniser la crise pour espérer la dénouer, s'avèrent être les premiers défenseurs de l'intégrité territoriale d'Etats membres» (B. NASCIMBENE, H. LABAYLE, op. cit. *supra*).