



OSSERVATORIO SULLA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA 5/2021

2. NUOVE VICENDE DELL'*AFFAIRE* PUIGDEMONT. RESPINTA LA SECONDA RICHIESTA DI MISURE CAUTELARI DEI DEPUTATI CATALANI INDIPENDENTISTI

Alla fine di novembre 2021 l'*Affaire* Puigdemont (su cui v. il [mio contributo](#) nel fasc. 4 di questa *Rivista*, pp. 1097-1115, nonché G. DELLEDONNE, [La sospensione dell'extradizione a carico di Puigdemont: quali coordinate?](#), in *eublog.eu* 16 novembre 2021) si è arricchito di un nuovo episodio giudiziario. Si era segnalato, infatti, che il parlamentare catalano, il 1° ottobre scorso, aveva introdotto, davanti al Tribunale dell'Unione una nuova richiesta di provvedimenti provvisori nell'ambito della causa pendente T-272/21. Questa domanda (T-272/21 R II) era intesa al ripristino dell'immunità che gli compete quale deputato europeo eletto nel 2019, che il Parlamento europeo ha revocato con [decisione del 9 marzo 2020](#). Nonostante che Puigdemont abbia contestato questa decisione, la revoca dell'immunità è tutt'ora valida, in quanto il vicepresidente del Tribunale, con [ordinanza del 30 luglio 2021](#) (di seguito "la prima ordinanza cautelare"), non ha concesso la sospensiva, ritenendo non fosse stata dimostrata la sussistenza del requisito dell'urgenza. Aveva riconosciuto, tuttavia, conformemente all'art. 160 del regolamento di procedura del Tribunale, che restava aperta la possibilità di introdurre una nuova domanda, qualora, successivamente alla sua decisione, fossero intervenuti fatti nuovi, tali da far ritenere che il pregiudizio fosse divenuto sufficientemente probabile, segnatamente nel caso di arresto da parte di un'autorità di uno Stato membro. Questa circostanza si è puntualmente verificata il 23 settembre 2021 allorché Puigdemont, arrivato all'aeroporto di Alghero-Fertilia per una visita in Sardegna è stato arrestato in esecuzione del mandato d'arresto (di seguito MAE) emesso nei suoi confronti, il 14 ottobre 2019, dal Tribunale Supremo spagnolo. Contro l'ordinanza del 30 luglio 2021 i ricorrenti, l'11 ottobre 2021, hanno proposto impugnazione dinanzi alla Corte (causa C-629/21 P (R), attualmente pendente).

Il 26 novembre 2021, il vicepresidente del Tribunale, il cipriota Savvas Papasavvas, si è pronunciato con [ordinanza](#) sulla richiesta di provvedimenti urgenti formulata, oltreché da Puigdemont, anche dagli altri due parlamentari catalani indipendentisti, Antoni Comín i Oliveres e Clara Ponsatí i Obiols (di seguito "la seconda ordinanza cautelare").

Nel nuovo procedimento cautelare si sono costituiti il Parlamento europeo ed il Regno di Spagna, intervenuto a sostegno dell'istituzione, con memorie alle quali hanno replicato i detti parlamentari. Il 15 ottobre, il giudice dell'urgenza ha invitato le parti a prendere posizione sulle conseguenze discendenti dall'introduzione dell'impugnazione della prima ordinanza, in particolare quanto all'opportunità di sospendere il procedimento in attesa della

decisione della Corte di giustizia. I ricorrenti, il resistente e l'intervenuto hanno mantenuto le rispettive richieste. I tre deputati hanno chiesto nuovamente la sospensione delle decisioni di revoca dell'immunità nei loro confronti, il Parlamento europeo ha chiesto il rigetto della richiesta, ritenendola anche in parte irricevibile, mentre la Spagna ha ritenuto irricevibile l'intera domanda cautelare, da dichiarare, sussidiariamente, infondata.

Il vicepresidente del Tribunale, ritenendosi in possesso di tutti gli elementi per decidere, ha escluso la necessità di intendere le parti in una audizione (punto 15) e ha iniziato il proprio esame valutando se la condizione relativa all'urgenza fosse o meno soddisfatta, nel senso che i fatti esposti dai ricorrenti rimettersero in causa la prima ordinanza cautelare (punto 19).

A sostegno della nuova domanda cautelare i ricorrenti hanno invocato come fatti nuovi due specifici episodi. Per un verso, la circostanza del menzionato arresto di Puigdemont ad Alghero, seguito da un breve detenzione nel carcere di Bancali (SS). Per altro verso, il fatto che il giudice istruttore della sezione penale del Tribunale Supremo, Pablo Llorena, in occasione del procedimento dinanzi alla Corte d'Appello di Cagliari (sezione distaccata di Sassari), avesse scritto al collegio che il procedimento penale nei confronti dei tre deputati era tuttora in essere e che i MAE non erano stati sospesi, in quanto l'introduzione della domanda pregiudiziale non aveva prodotto sugli stessi alcun effetto sospensivo: cosicché Puigdemont, non beneficiando di alcuna immunità parlamentare, dovesse essere rimesso alle autorità spagnole e, nel frattempo, essere oggetto di misure restrittive. Per il Parlamento europeo, invece, nonostante i fatti avvenuti in Sardegna avrebbero potuto essere considerati a stregua di fatti nuovi, pure la seconda domanda cautelare avrebbe dovuto essere rigettata per mancanza dei requisiti dell'urgenza, del *fumus boni iuris* e del necessario bilanciamento tra i contrapposti interessi delle parti. Il Regno di Spagna, dal canto suo, ha eccepito, da un lato, che argomenti diversi da quelli basati sui fatti avvenuti in Sardegna dovessero essere considerati irricevibili e ha considerato, dall'altro, che, in ogni caso, la seconda domanda cautelare fosse priva di fondamento.

In proposito, il vicepresidente del Tribunale ha rilevato, in modo del tutto corretto, che, ai sensi dell'art. 160 del regolamento di procedura e della relativa giurisprudenza, la finalità del disposto non è quello di aprire un "dibattito giuridico" con il giudice dell'urgenza (punto 24). In effetti, gli eventuali errori di diritto commessi nella prima ordinanza cautelare avrebbero dovuto essere oggetto di una eventuale impugnazione dinanzi alla Corte, come accaduto nella specie.

Ciò detto, il giudice dell'urgenza ha ribadito i principi affermati nella prima ordinanza cautelare quanto agli effetti giuridici discendenti dalla presentazione di una domanda pregiudiziale dinanzi alla Corte (nella specie la [causa](#) introdotta il 9 marzo 2021, *Puig Gordi e a.*, C-158/21), nel senso che, conformemente all'art. 23, primo comma dello Statuto della Corte, tale domanda sospende il procedimento pendente avanti al giudice *a quo*, compresa, necessariamente, l'esecuzione dei MAE di cui si discute, senza che per produrre il segnalato effetto sia necessaria una decisione specifica da parte dell'autorità emittente (punto 25). Sul punto già avevamo criticato la prima ordinanza cautelare ed i rilievi allora avanzati ci sembrano tuttora fondati.

Ad avviso del giudice dell'urgenza, nonostante fosse pacifico in proposito che alcune autorità nazionali (verosimilmente il riferimento è alle autorità di polizia dell'aeroporto di Alghero-Fertilia) non avessero tratto tutte le conseguenze dell'introduzione della domanda pregiudiziale in questione, ha considerato che, in un caso del genere, l'arresto dei ricorrenti, sebbene "deplorable" (punto 28), non ha imposto di riconsiderare la prima ordinanza

cautelare. Al riguardo, il vicepresidente del Tribunale, reinterpretando i punti 58 e 60 della prima ordinanza cautelare, ha precisato che l'arresto non è *ipso facto* costitutivo di un pregiudizio grave e irreparabile (punto 29). Perché il detto pregiudizio si concreti occorre, altresì, per un verso, che il deputato che ne sia oggetto e la detenzione che ne consegua non gli consenta di esercitare liberamente il proprio mandato parlamentare e, per altro verso, che il funzionamento del Parlamento ne risulti intralciato (punto 29). Ora, come rilevato nella prima ordinanza cautelare a Puigdemont non è stata revocata l'immunità parlamentare, di cui all'art. 9, secondo comma, del protocollo n. 7, per cui egli gode della libertà di movimento e può recarsi alle riunioni del Parlamento europeo a Strasburgo. Pertanto, il pregiudizio grave e irreparabile a motivo di un arresto resta "ipotetico", mentre certamente può essere ammesso "nel caso di consegna alle autorità spagnole e di una detenzione in Spagna" (punto 29).

Per il giudice dell'urgenza le stesse vicende dell'arresto e della breve detenzione di Puigdemont in Sardegna dimostrano l'inesistenza del carattere grave ed irreparabile del pregiudizio. Ne costituiscono prova evidente sia la rimessa in libertà da parte del magistrato delegato dal presidente della Corte d'Appello di Cagliari (sezione di Sassari), che è fondata espressamente sulle considerazioni contenute nella prima ordinanza cautelare, sia la decisione collegiale della medesima Corte d'Appello, che ha sospeso il procedimento di esecuzione del MAE fino al momento in cui, esauriti i gradi di giudizio europei, la decisione di revoca dell'immunità parlamentare diverrà definitiva e, comunque, in attesa della pronuncia della Corte di giustizia nella menzionata causa pregiudiziale C-158/21. Di conseguenza, allo stato, non sussiste il rischio di consegna alle autorità spagnole (punto 30).

Quanto alla memoria presentata dal giudice istruttore del Tribunale Supremo nel procedimento davanti alla Corte d'Appello di Cagliari ed alle tesi ivi sostenute circa il mancato effetto sospensivo della domanda pregiudiziale sui MAE nei confronti dei tre parlamentari europei, il giudice dell'urgenza ha rilevato che tale documento non ha prodotto alcun effetto in quel procedimento. Inoltre, il fatto che la richiesta delle autorità francesi a quelle spagnole di eliminare la segnalazione dal sistema d'informazione Schengen (banca dati S.I.R.E.N.E) non abbia avuto seguito (punto 31) e che, di conseguenza, nonostante l'immunità di cui beneficia Puigdemont per recarsi alle sedute a Strasburgo del Parlamento europeo, un arresto non possa essere escluso in territorio francese, non giustifica di per sé la concessione dei provvedimenti provvisori sollecitati, alla luce soprattutto del fatto che nulla possa far presagire che le autorità francesi intendano procedere ad un tale arresto, che comunque non implica di per sé in modo diretto e certo la consegna alle autorità spagnole (punto 32). Il giudice dell'urgenza trova una conferma di ciò altresì nel fatto che le autorità italiane non abbiano arrestato i deputati Comín i Olivares e Ponsatí i Obiols quando si sono recati in Italia ai primi di ottobre 2021 per dare sostegno al loro collega in attesa di giudizio.

In ogni caso, per il vicepresidente del Tribunale, il fatto che le autorità nazionali competenti, in violazione del principio di cooperazione leale, non abbiano tenuto conto che il procedimento davanti al Tribunale supremo è sospeso, come lo sono i MAE, non concreta l'esistenza di un pregiudizio grave e irreparabile, in quanto il detto rischio resta, come detto, del tutto "ipotetico" (punto 33). Su queste premesse la seconda domanda di misure cautelari è stata rigettata e ciò ha evitato al giudice dell'urgenza di esaminare i motivi di irricevibilità prospettati dal Parlamento europeo e dalla Spagna.

L'ordinanza appena richiamata è stata accolta favorevolmente dai tre ricorrenti. Lo ha annunciato uno dei legali dei tre, Gonzalo Boye, ai cronisti di alcuni *media* iberici. Secondo l'interpretazione della difesa dei parlamentari, infatti, l'ordinanza stabilisce che i MAE emessi

nei loro confronti sono “sospesi”, in attesa delle decisioni della Corte di giustizia europea. Questa prospettazione, tuttavia, non sembra affatto condivisa dal giudice istruttore del Tribunale Supremo Pablo Llorena. Come si legge in alcune [fonti di stampa spagnole](#) (*infoLibre*, 1 dicembre 2021), nell’attesa della traduzione in lingua spagnola dell’ordinanza (che, allo stato, è disponibile solo in inglese, lingua di procedura, ed in francese, lingua di lavoro del Tribunale), il giudice istruttore avrebbe l’intenzione di mantenere ferma la posizione espressa nella memoria presentata alla Corte di Appello di Cagliari (sezione di Sassari) e cioè che, se i tre deputati dovessero entrare nel territorio spagnolo, sarebbero arrestati, se non altro perché i mandati d’arresto nazionali restano pienamente operativi.

In effetti, al riguardo vale la pena di ricordare che il 23 ottobre scorso, la sezione penale del Tribunale supremo ha rigettato il ricorso 20907/2017, proposto da Puigdemont, Ponsatí e Puig il 7 gennaio 2020 e da Comín il 20 gennaio 2021 avverso le ordinanze del giudice istruttore Llorena del 10 gennaio e 4 marzo 2020 e ha confermato che gli ordini di cattura nazionali e internazionali, compreso il MAE, spiccati nei confronti dei ricorrenti non sono incompatibili con le immunità spettanti ai parlamentari europei. In proposito, il Tribunale Supremo ha richiamato la sentenza della Corte di giustizia del 19 dicembre 2019, nella causa C-502/19, *Oriol Junqueras*, segnatamente il punto 94 e il dispositivo, *in parte qua*, il cui i giudici di Lussemburgo affermano che “se il giudice nazionale competente ritiene che siffatta misura [la custodia cautelare imposta alla persona interessata] debba essere mantenuta dopo che la persona ha acquisito lo status di membro del Parlamento europeo, deve chiedere quanto prima al Parlamento europeo di revocare detta immunità”; richiesta che il Tribunale Supremo ha puntualmente effettuato (v. il mio precedente contributo, citato in apertura).

Quanto ai M.A.E. sembrerebbe che il detto istruttore, secondo quanto riportato dai [media spagnoli](#), ritenga che “*que lo pueda decir el TGUE no influye en la causa porque el derecho español no está supeditado al europeo*”.

Ovviamente, qualora l’affermazione appena richiamata fosse veritiera saremmo di fronte ad argomentazioni chiaramente confliggenti con il principio del rispetto della giurisprudenza della Corte di giustizia e dello stesso principio del primato del diritto dell’Unione sugli ordinamenti nazionali, non diverse da quelle cui ci hanno abituato altre corti supreme, tra cui, di recente il Tribunale costituzionale polacco (v. C. CURTI GIALDINO, [In cammino verso la Polexit. Prime considerazioni sulla sentenza del Tribunale costituzionale polacco del 7 ottobre 2021](#), in *federalismi.it*, 20 ottobre 2021, pp. IV-XXIX). Inoltre, il medesimo giudice istruttore è chiamato pure a prendere posizione sul documento che i tre deputati gli hanno indirizzato lo scorso 29 settembre chiedendo di conoscere lo stato del procedimento davanti al Tribunale Supremo, in particolare assicurandosi che il principio contenuto nell’ordinanza in esame circa l’effetto sospensivo della causa pendente a Madrid e dei MAE di cui in essa si discute siano state tenute nel debito conto e siano state impartite le istruzioni necessarie per conformarvisi.

Ciò premesso, occorre prendere posizione su questa seconda ordinanza cautelare. Il giudizio sulla stessa non può che essere estremamente severo. Lascia davvero perplessi, infatti, proprio alla luce della vicenda sassarese e delle posizioni attribuite dai *media* spagnoli al giudice istruttore del Tribunale Supremo, l’argomentazione del vicepresidente del Tribunale sul momento in cui si debba ritenere concretizzato il pregiudizio grave ed irreparabile. Anzitutto, vale la pena di segnalare che la circostanza di un arresto e di una detenzione, che nella prima ordinanza cautelare appariva al giudice dell’urgenza alquanto improbabile (punto 56) si è avverata, come l’arresto di Puigdemont all’aeroporto di Alghero-Fertilia ha dimostrato. Pertanto, l’affermazione contenuta nella seconda ordinanza cautelare

che tale circostanza resta “ipotetica” (punto 29) è smentita dai fatti. Inoltre, finché le segnalazioni dei tre deputati europei rimangono nel sistema S.I.R.E.N.E. e i MAE non vengono revocati, l’arresto e la detenzione - quest’ultima assolutamente ingiustificata pure se durata soltanto una notte - sono ben possibili. Infine, è assai singolare la concezione del vicepresidente del Tribunale circa la concretizzazione del pregiudizio grave e irreparabile. Invero, nella prima ordinanza cautelare, esso poteva realizzarsi al momento dell’arresto e della detenzione dei ricorrenti, il che aveva portato la dottrina a ritenere fondatamente che “subordinare la sospensione della revoca dell’immunità parlamentare alla circostanza che si palesi un pericolo rappresentato da una limitazione della libertà personale appare poco ragionevole, se si considera che in questo modo la prerogativa tornerebbe efficace solo dopo che la lesione si è prodotta” (A. DI CHIARA, M. CECILI, [Puigdemont, tra mandato europeo e immunità parlamentare](#), in *laCostituzione.info*, 326 settembre 2021). Diversamente, nella seconda ordinanza cautelare - ad arresto e detenzione avvenuti - per un verso, il giudice dell’urgenza, come ricordato, continua a considerare che l’arresto resti “ipotetico” (punto 29) e, per altro verso, alza l’asticella all’inverosimile per ritenere il pregiudizio realizzato soltanto nell’ipotesi di “consegna alle autorità spagnole e di incarcerazione in Spagna” (punto 29).

Resta quindi incomprensibile a chi scrive che il giudice dell’urgenza non si sia avveduto, alla luce della vicenda complessiva, che esiste una notevole distanza tra i principi discendenti dalla giurisprudenza (segnatamente il rispetto dell’obbligo di cooperazione leale incombente sui giudici nazionali e la corretta applicazione della giurisprudenza dei giudici europei) e quanto accade nella realtà. Sembra che, vivendo in un areopago irreali, il vicepresidente del Tribunale non si sia ancora reso conto del moltiplicarsi di casi in cui i giudici nazionali non tengono in alcun conto il rispetto di principi “esistenziali” del diritto dell’Unione, come quello del primato, quando pure non emettono decisioni che sono chiari esempi di ribellione al giudice europeo. Spiace, al riguardo, dover sottolineare che casi del genere non trovano alcuna efficace azione di contrasto da parte della Commissione europea restia a coltivare, in questo caso, procedure di infrazione per violazione del diritto dell’Unione commesse dai giudici nazionali (v., in altro contesto, la decisione 2 dicembre 2021 relativa alla chiusura dell’infrazione nei confronti della Germania concernente la sentenza del *Bundesverfassungsgericht* sul PSSP, su cui T. GIEGHERICH, [All’s well that ends well? European Commission closes infringement procedure against Germany on PSPP judgment of the Federal Constitutional Court](#), in *Jean-Monnet-Saar, Europarecht online*).

Alla luce delle considerazioni sopra esposte sarebbe stato sicuramente preferibile che il giudice dell’urgenza avesse accolto la domanda tesa a ripristinare, a favore di Puigdemont e degli altri due deputati catalani indipendentisti, “l’esenzione da ogni provvedimento di detenzione e da ogni procedimento giudiziario”, di cui all’art. 9, primo comma, lett. b) del protocollo n. 7 sui privilegi e le immunità dell’Unione europea, sospendendo *in parte qua* la decisione di revoca adottata dal Parlamento europeo nel marzo 2021.

CARLO CURTI GIALDINO