Raccolta della giurisprudenza

ORDINANZA DEL TRIBUNALE (Settima Sezione)

5 maggio 2025 *

«Ricorso di annullamento – Diritto delle istituzioni – Membro del Parlamento – Privilegi e immunità – Rifiuto del Parlamento di dare seguito a una richiesta diretta a difendere privilegi e immunità – Flagrante delitto – Atto non impugnabile – Irricevibilità»

Nella causa T-248/24,

EC, rappresentata da C. Marchand, S. Mary e G. Boye, avvocati,

ricorrente,

contro

Parlamento europeo, rappresentato da N. Lorenz e A.-M. Dumbrăvan, in qualità di agenti,

convenuto,

IL TRIBUNALE (Settima Sezione),

composto da K. Kowalik-Bańczyk, presidente, G. Hesse e B. Ricziová (relatrice), giudici,

cancelliere: V. Di Bucci

vista la fase scritta del procedimento, e segnatamente:

– la domanda di non luogo a statuire e l'eccezione di irricevibilità sollevate dal Parlamento con atto separato depositato presso la cancelleria del Tribunale il 14 agosto 2024,

– le osservazioni della ricorrente depositate presso la cancelleria del Tribunale il 27 settembre 2024,

ha emesso la seguente

* Lingua processuale: l'inglese.

Ordinanza

1 Con il suo ricorso fondato sull'articolo 263 TFUE, la ricorrente, EC, chiede l'annullamento dell'atto del 7 marzo 2024 della commissione giuridica del Parlamento europeo, comunicato dalla Presidente del Parlamento europeo nel corso della seduta plenaria dell'11 marzo 2024, recante rigetto della sua richiesta diretta ad ottenere che il Parlamento difenda i suoi privilegi e le sue immunità (in prosieguo: l'«atto impugnato»).

Fatti

2 La ricorrente era deputata al Parlamento nel corso dell'ottava (2014 - 2019) e della nona (2019 - 2024) legislatura. Alle elezioni europee del giugno 2024 non è stata rieletta e il suo mandato si è concluso il 16 luglio 2024 con l'apertura della sessione costitutiva della decima legislatura.

3 Il 9 dicembre 2022, la ricorrente è stata arrestata in Belgio, dove è stata sottoposta a custodia cautelare per cinque mesi, quattro dei quali in carcere, il suo domicilio è stato perquisito e sono stati adottati provvedimenti cautelari nei suoi confronti senza che la sua immunità fosse revocata.

4 Il 1º giugno 2023, la ricorrente ha depositato una richiesta di difesa dei suoi privilegi e immunità alla Presidente del Parlamento. Tale richiesta richiamava, in particolare, da un lato, l'articolo 5, paragrafo 2, e gli articoli 7, 8 e 9 del regolamento interno del Parlamento applicabile alla nona legislatura (2019 - 2024) (in prosieguo: il «regolamento interno») e, dall'altro, gli articoli 8 e 9 del protocollo n. 7 sui privilegi e sulle immunità dell'Unione europea (GU 2010, C 83, pag. 266; in prosieguo: il «protocollo n. 7»).

5 Nella richiesta di difesa dei suoi privilegi e immunità, la ricorrente ha dedotto la violazione della sua immunità in ragione, in particolare, del suo arresto del 9 dicembre 2022 «sotto il falso pretesto del flagrante delitto», della sua detenzione e del suo successivo assoggettamento agli arresti domiciliari, nonché delle «indagini illecite a partire, almeno, dal luglio 2022».

6 La richiesta di difesa dei privilegi e delle immunità della ricorrente è stata annunciata nella seduta plenaria del 12 giugno 2023 dalla Presidente del Parlamento e trasmessa alla commissione giuridica del Parlamento conformemente all'articolo 9, paragrafo 1, del regolamento interno.

7 L'11 marzo 2024, la Presidente del Parlamento ha annunciato in seduta plenaria che «[i]l 7 marzo 2024 la commissione [giuridica aveva] concluso che la richiesta di difesa [dei privilegi e delle immunità della ricorrente era] irricevibile in applicazione diretta del [protocollo n. 7,] ai sensi del quale l'immunità non può essere invocata in caso di flagrante delitto» e che «[i]l procedimento relativo a tale richiesta [era] quindi ormai chiuso».

Conclusioni delle parti

8 La ricorrente chiede che il Tribunale voglia:

– annullare l'atto impugnato,

– condannare il Parlamento alle spese.

9 Il Parlamento chiede che il Tribunale voglia:

– dichiarare che non vi è più luogo a statuire sul ricorso o, in subordine, respingerlo in quanto irricevibile,

– condannare la ricorrente alle spese.

In diritto

10 Ai sensi dell'articolo 130 del regolamento di procedura del Tribunale, quando, con atto separato, il convenuto chiede al Tribunale di statuire sull'irricevibilità del ricorso o sull'incompetenza del Tribunale senza avviare la discussione nel merito, quest'ultimo deve statuire nel più breve termine possibile sulla domanda.

11 Il Parlamento chiede al Tribunale di dichiarare che il ricorso è divenuto privo di oggetto e che non vi è più luogo a statuire su di esso, dal momento che la ricorrente non è più deputata europea dal 16 luglio 2024 e non ha quindi più interesse ad ottenere l'annullamento dell'atto impugnato. Inoltre, il Parlamento sostiene che il ricorso è irricevibile, in quanto l'atto impugnato non produce alcun effetto giuridico e, pertanto, non può essere contestato ai sensi dell'articolo 263 TFUE.

12 Nelle circostanze del caso di specie, occorre esaminare anzitutto l'eccezione di irricevibilità sollevata dal Parlamento.

13 Secondo il Parlamento, mentre la revoca dell'immunità di un deputato europeo è espressamente prevista all'articolo 9, terzo comma, del protocollo n. 7, la difesa dell'immunità parlamentare trova il suo fondamento giuridico solo negli articoli 7 e 9 del regolamento interno, il quale delinea le norme di organizzazione interna del Parlamento e non può conferire a quest'ultimo competenze che non sono espressamente riconosciute dal diritto primario, come il protocollo n. 7, o da un atto legislativo. Pertanto, il Parlamento ritiene di non poter adottare, sulla base dell'articolo 9, primo comma, lettera b), o dell'articolo 9, secondo comma, del protocollo n. 7, che non gli conferiscono la competenza esclusiva di stabilire se le loro condizioni di applicazione siano o meno soddisfatte, decisioni che difendono l'immunità di uno dei suoi membri che producono effetti giuridici vincolanti e che, di conseguenza, l'atto impugnato non può essere contestato ai sensi dell'articolo 263 TFUE.

14 La ricorrente afferma che la decisione del Parlamento di non difendere la sua immunità in forza degli articoli 7 e 9 del regolamento interno, conformemente all'articolo 9 del protocollo n. 7, è un atto che produce effetti giuridici vincolanti. Ella sostiene in particolare che la formulazione dell'articolo 9, terzo comma, del protocollo n. 7 implica che il Parlamento non ha soltanto il diritto di revocare l'immunità di uno dei suoi membri, ma ha anche il diritto di difendere tale immunità, vale a dire di decidere se i procedimenti avviati nei confronti di un deputato europeo violino le immunità di cui all'articolo 9 di tale protocollo, cosicché una siffatta decisione produce effetti giuridici vincolanti per le autorità giurisdizionali degli Stati membri.

15 Occorre ricordare la giurisprudenza costante secondo cui sono considerati atti impugnabili ai sensi dell'articolo 263 TFUE tutti i provvedimenti, a prescindere dalla loro forma, che producono effetti giuridici vincolanti idonei ad incidere sugli interessi del ricorrente, modificando in misura rilevante la situazione giuridica di questo (sentenze dell'11 novembre 1981, IBM/Commissione,

60/81, EU:C:1981:264, punto 9, e del 26 gennaio 2010, Internationaler Hilfsfonds/Commissione, C-362/08 P, EU:C:2010:40, punto 51). Per contro, tutti gli atti dell'Unione che non producono effetti giuridici vincolanti sono esenti dal controllo giurisdizionale previsto dall'articolo 263 TFUE (v. sentenza del 15 luglio 2021, FBF, C-911/19, EU:C:2021:599, punto 37 e la giurisprudenza citata).

16 Per determinare se un atto produca effetti giuridici vincolanti, occorre riferirsi alla sua sostanza e valutare gli effetti in funzione di criteri obiettivi, come il contenuto del suddetto atto, tenendo conto eventualmente del contesto in cui quest'ultimo è stato adottato nonché dei poteri dell'istituzione che ne è l'autrice (v. sentenza del 20 febbraio 2018, Belgio/Commissione, C-16/16 P, EU:C:2018:79, punto 32 e la giurisprudenza citata; sentenza del 9 luglio 2020, Repubblica ceca/Commissione, C-575/18 P, EU:C:2020:530, punto 47).

17 Inoltre, quando un atto di un'istituzione dell'Unione è negativo, va considerato in funzione della natura della domanda cui risponde (sentenze dell'8 marzo 1972, Nordgetreide/Commissione, 42/71, EU:C:1972:16, punto 5; del 24 novembre 1992, Buckl e a./Commissione, C-15/91 e C-108/91, EU:C:1992:454, punto 22, e del 9 ottobre 2018, Multiconnect/Commissione, T-884/16, non pubblicata, EU:T:2018:665, punto 45). In particolare, un rifiuto può costituire oggetto di un ricorso d'annullamento ai sensi dell'articolo 263 TFUE quando l'atto che l'istituzione rifiuta di emanare avrebbe potuto essere impugnato in forza di tale disposizione. Ne consegue che il rigetto, da parte di un'istituzione, di una richiesta ad essa rivolta non costituisce un atto impugnabile con un ricorso di annullamento quando la richiesta in questione non sia diretta all'adozione, da parte di tale istituzione, di un provvedimento produttivo di effetti giuridici obbligatori (ordinanze del 5 settembre 2012, Farage/Parlamento e Buzek, T-564/11, non pubblicata, EU:T:2012:403, punto 27, e del 1º febbraio 2018, Collins/Parlamento, T-919/16, non pubblicata, EU:T:2018:58, punto 19).

18 Pertanto, nel caso di specie, al fine di stabilire se l'atto impugnato, che rifiuta di difendere i privilegi e le immunità della ricorrente, sia un atto impugnabile ai sensi dell'articolo 263 TFUE, occorre esaminare se, nella fattispecie, il provvedimento richiesto potesse produrre effetti giuridici.

19 A tal proposito, occorre ricordare, anzitutto, che, conformemente all'articolo 5, paragrafo 1, TUE e all'articolo 13, paragrafo 2, TUE, il Parlamento agisce nei limiti delle competenze che gli sono conferite dai Trattati.

20 Occorre, poi, ricordare che l'articolo 8 del protocollo n. 7 recita che «[i] membri del Parlamento (…) non possono essere ricercati, detenuti o perseguiti a motivo delle opinioni o dei voti espressi nell'esercizio delle loro funzioni».

21 L'articolo 9 del protocollo n. 7 recita, dal canto suo, quanto segue:

«Per la durata delle sessioni del Parlamento (...), 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 (…) o ne ritornano.

L'immunità non può essere invocata nel caso di flagrante delitto e non può inoltre pregiudicare il diritto del Parlamento (…) di togliere l'immunità ad uno dei suoi membri».

22 L'immunità parlamentare dei deputati europei, quale prevista agli articoli 8 e 9 del protocollo n. 7, ricomprende quindi le due forme di tutela generalmente riconosciute ai parlamentari nazionali degli Stati membri, vale a dire l'immunità per le opinioni e i voti espressi nell'esercizio delle funzioni parlamentari e l'inviolabilità parlamentare, che comporta, in via di principio, una tutela contro i procedimenti giudiziari (sentenze del 21 ottobre 2008, Marra, C-200/07 e C-201/07, EU:C:2008:579, punto 24, e del 6 settembre 2011, Patriciello, C-163/10, EU:C:2011:543, punto 18).

23 Nel caso di specie, la ricorrente, eletta in uno Stato membro diverso dal Belgio, è stata arrestata, detenuta e indagata in Belgio. Ella non sostiene che tale procedimento giudiziario sarebbe connesso a opinioni o voti da lei espressi nell'esercizio delle sue funzioni. In tali circostanze e come risulta dalle sue memorie, si deve quindi ritenere che ella faccia valere unicamente l'immunità, o l'inviolabilità, prevista all'articolo 9, primo comma, lettera b), del protocollo n. 7. È altresì giocoforza constatare che, nel caso di specie, le autorità giudiziarie nazionali non hanno chiesto la revoca dell'immunità della ricorrente, ma hanno ritenuto che si trattasse di un caso di flagrante delitto.

24 Infine, occorre precisare che l'esame di una richiesta di revoca dell'immunità e l'esame di una richiesta di difesa dei privilegi e delle immunità rientrano in due esercizi distinti.

25 A tal riguardo, la revoca dell'immunità è espressamente prevista all'articolo 9, terzo comma, del protocollo n. 7, il quale dispone che «l'immunità non può (…) pregiudicare il diritto del Parlamento (…) di togliere l'immunità ad uno dei suoi membri». Pertanto, tale disposizione conferisce al Parlamento il diritto esclusivo di revocare l'immunità prevista all'articolo 9 di detto protocollo, ossia il diritto di privare un deputato europeo della protezione di cui beneficia in forza di tale disposizione. Una siffatta decisione costituisce un atto impugnabile ai sensi dell'articolo 263 TFUE (sentenza del 15 ottobre 2008, Mote/Parlamento, T-345/05, EU:T:2008:440, punto 31).

26 Per contro, la difesa dei privilegi e delle immunità di un deputato europeo da parte del Parlamento non è espressamente prevista dal protocollo n. 7, ma unicamente dagli articoli 7 e 9 del regolamento interno.

27 In tale contesto, occorre ricordare, in primo luogo, per quanto riguarda l'immunità prevista all'articolo 8 del protocollo n. 7, che è già stato statuito che la decisione del Parlamento di difendere una siffatta immunità costituiva un parere sprovvisto di effetti vincolanti nei confronti delle autorità giudiziarie nazionali. (v., in tal senso, sentenze del 21 ottobre 2008, Marra, C-200/07 e C-201/07, EU:C:2008:579, punto 39, e del 6 settembre 2011, Patriciello, C-163/10, EU:C:2011:543, punto 39). Per giungere a tale conclusione, la Corte ha constatato, in particolare, che il protocollo n. 7 non prevedeva la competenza del Parlamento a verificare, in caso di procedimenti giudiziari nei confronti di un deputato europeo a causa delle opinioni e dei voti da costui espressi, se ricorressero i presupposti per l'applicazione dell'immunità prevista all'articolo 8 di detto protocollo e che una siffatta competenza non poteva risultare dalle disposizioni del regolamento interno, che era un atto di organizzazione interna, inidoneo come

tale a istituire a favore del Parlamento competenze che non fossero espressamente riconosciute da un atto normativo, nella fattispecie dal protocollo n. 7 (sentenza del 21 ottobre 2008, Marra, C-200/07 e C-201/07, EU:C:2008:579, punti 32 e 38).

28 In secondo luogo, per quanto riguarda l'immunità prevista all'articolo 9 del protocollo n. 7, occorre distinguere due situazioni.

29 Da un lato, la competenza del Parlamento a difendere l'immunità può, eventualmente, derivare dall'articolo 9, primo comma, lettera a), del protocollo n. 7, nella misura in cui tale disposizione implica che l'ampiezza e la portata dell'immunità di cui godono i deputati europei sul proprio territorio nazionale, in altri termini, il contenuto sostanziale di suddetta immunità, siano determinate dai diversi diritti nazionali ai quali essa rinvia. Tale rinvio implica che, nel caso in cui il diritto di uno Stato membro preveda una procedura di difesa dell'immunità dei membri del Parlamento nazionale, che consenta a quest'ultimo di intervenire presso le autorità giudiziarie o di polizia, segnatamente chiedendo la sospensione del procedimento giudiziario nei confronti di uno dei suoi membri, gli stessi poteri siano riconosciuti al Parlamento nei confronti dei deputati europei eletti a titolo di tale Stato (v., in tal senso, sentenza del 19 marzo 2010, Gollnisch/Parlamento, T-42/06, EU:T:2010:102, punti 105 e 115).

30 Dall'altro lato, per contro, l'articolo 9, primo comma, lettera b), del protocollo n. 7 non rinvia al diritto nazionale e, pertanto, non può così fondare la competenza del Parlamento a difendere l'immunità di un deputato europeo.

31 Inoltre, non si può ritenere che l'articolo 9, terzo comma, del protocollo n. 7 costituisca, di per sé, il fondamento della competenza del Parlamento a difendere l'immunità di un deputato europeo. A tal riguardo, il Tribunale ha già statuito che il diritto esclusivo di revocare l'immunità prevista da tale disposizione non può essere interpretato nel senso che attribuisca al Parlamento la competenza esclusiva a decidere, con effetto vincolante, se un deputato europeo benefici o meno dell'immunità prevista all'articolo 9 del protocollo n. 7 per i fatti che gli sono contestati (sentenza del 5 luglio 2023, Puigdemont i Casamajó e Comín i Oliveres/Parlamento, T-115/20, con impugnazione pendente, EU:T:2023:372, punto 65).

32 Infatti, la formulazione negativa dell'articolo 9, terzo comma, del protocollo n. 7 (v. punto 21 *supra*) prevede solo due limiti all'immunità, o inviolabilità, prevista dall'articolo 9 di tale protocollo. Da un lato, qualora sia commesso un flagrante delitto, tale immunità non può essere invocata. Ciò implica necessariamente che la suddetta immunità può ancor meno essere difesa in caso di flagrante delitto. Dall'altro lato, la stessa immunità non può pregiudicare il diritto del Parlamento di revocarla.

33 La ricorrente invoca, tuttavia, l'effetto utile dell'articolo 9 del protocollo n. 7.

34 A tal riguardo, occorre ricordare che l'interpretazione estensiva di una disposizione del diritto dell'Unione al fine di preservarne l'effetto utile non può condurre a violare la ripartizione delle competenze tra l'Unione e i suoi Stati membri operata dai Trattati. Orbene, ciò si verificherebbe se dall'articolo 9, terzo comma, del protocollo n. 7 si evincesse che il Parlamento dispone della competenza esclusiva per stabilire, con effetto vincolante, se il procedimento giudiziario condotto nei confronti di un deputato europeo metta in discussione o meno la sua immunità, mentre tale competenza spetta, di norma, principalmente alle autorità che si occupano dei procedimenti giudiziari (v., in tal senso, sentenza del 5 luglio 2023, Puigdemont i Casamajó e Comín i Oliveres/Parlamento, T-115/20, con impugnazione pendente, EU:T:2023:372, punti 66

e 68). Lo stesso varrebbe, *a fortiori*, nell'ipotesi in cui si tratta di stabilire se le condizioni del flagrante delitto siano soddisfatte o meno, dato che tale competenza specifica spetta alle sole autorità che si occupano dei procedimenti giudiziari.

35 Infatti, occorre osservare che, in generale, se le autorità che si occupano dei procedimenti giudiziari constatano che i fatti contestati a un deputato europeo sono coperti dall'immunità prevista all'articolo 9 del protocollo n. 7, esse sono tenute, se intendono proseguire detti procedimenti, a chiedere la revoca di tale immunità presso il Parlamento. Inoltre, l'articolo 9, terzo comma, del protocollo n. 7 disciplina anche una situazione specifica connessa a un flagrante delitto, in cui le suddette autorità non sono obbligate a chiedere la revoca dell'immunità al Parlamento, dato che, in un caso del genere, l'immunità non può neppure essere invocata. L'esame del rispetto delle condizioni che consentono di concludere nel senso di una situazione di flagrante delitto rientra quindi nella competenza esclusiva di suddette autorità e non dipende, perciò, dal parere del Parlamento.

36 L'interpretazione contraria sostenuta dalla ricorrente implicherebbe che il Parlamento disponga della competenza a decidere se il procedimento giudiziario condotto nei confronti di un deputato europeo metta in discussione la sua immunità o meno in tutti i casi di delitti commessi da deputati europei senza eccezioni, anche in caso di flagrante delitto, con la conseguenza che la prima parte dell'articolo 9, terzo comma, del protocollo n. 7 sarebbe privata del suo effetto utile.

37 Di conseguenza, si deve ritenere che le disposizioni dell'articolo 9, primo comma, lettera b), del protocollo n. 7, anche in combinato disposto con quelle dell'articolo 9, terzo comma, di tale protocollo, non conferiscono alcuna competenza al Parlamento per adottare una decisione di difesa dei privilegi e delle immunità, cosicché, in un caso del genere e in particolare in caso di flagrante delitto, una decisione di difesa dei privilegi e delle immunità adottata sul fondamento del regolamento interno non può produrre effetti vincolanti nei confronti dei terzi. In tali circostanze, neppure l'atto impugnato, che rifiuta di difendere i privilegi e le immunità della ricorrente, costituisce un atto produttivo di effetti giuridici vincolanti.

38 Ne consegue che l'atto impugnato non può essere contestato mediante il ricorso di annullamento previsto all'articolo 263 TFUE. Occorre quindi accogliere l'eccezione di irricevibilità sollevata dal Parlamento e, pertanto, respingere il ricorso in quanto irricevibile, senza che sia necessario esaminare se la ricorrente disponga ancora di un interesse ad ottenere l'annullamento dell'atto impugnato.

Sulle spese

39 Ai sensi dell'articolo 134, paragrafo 1, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda.

40 La ricorrente, rimasta soccombente, deve essere condannata a farsi carico delle proprie spese nonché di quelle sostenute dal Parlamento, conformemente alla domanda di quest'ultimo.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Settima Sezione)

così provvede:

1) **Il ricorso è respinto.**

2) **EC è condannata a farsi carico delle proprie spese nonché di quelle sostenute dal Parlamento europeo.**

Lussemburgo, il 5 maggio 2025

Il cancelliere
V. Di Bucci

La presidente
K. Kowalik-Bańczyk