

Freedom, Security & Justice: European Legal Studies

Rivista giuridica di classe A

2026, n. 3

EDITORIALE SCIENTIFICA

DIRETTRICE

Angela Di Stasi
Ordinario di Diritto Internazionale e di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Titolare della Cattedra Jean Monnet 2017-2020 (Commissione europea)
"Judicial Protection of Fundamental Rights in the European Area of Freedom, Security and Justice"

CONSIGLIO SCIENTIFICO

Giandonato Caggiano, Ordinario f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università Roma Tre
Sergio Maria Carbone, Professore Emerito, Università di Genova
Roberta Clerici, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale privato, Università di Milano †
Nigel Lowe, Professor Emeritus, University of Cardiff
Paolo Mengozzi, Professore Emerito, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna - già Avvocato generale presso la Corte di giustizia dell'UE
Massimo Panebianco, Professore Emerito, Università di Salerno
Nicoletta Parisi, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Catania - già Componente ANAC
Guido Raimondi, già Presidente della Corte EDU – già Presidente di Sezione della Corte di Cassazione
Silvana Sciarra, Professore Emerito, Università di Firenze - Presidente Emerito della Corte Costituzionale
Giuseppe Tesauro, Professore f.r. di Diritto dell'UE, Università di Napoli "Federico II" - Presidente Emerito della Corte Costituzionale †
Antonio Tizzano, Professore Emerito, Università di Roma "La Sapienza" - Vice Presidente Emerito della Corte di giustizia dell'UE
Ennio Triggiani, Professore Emerito, Università di Bari †
Ugo Villani, Professore Emerito, Università di Bari

COMITATO EDITORIALE

Maria Caterina Baruffi, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Bergamo
Alfonso-Luis Calvo Caravaca, Catedrático Jubilado de Derecho Internacional Privado, Universidad Carlos III de Madrid
Ida Caracciolo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università della Campania – Giudice dell'ITLOS
Pablo Antonio Fernández-Sánchez, Profesor Emérito de Derecho Internacional, Universidad de Sevilla
Inge Govaere, Director of the European Legal Studies Department, College of Europe, Bruges
Paola Mori, Ordinario f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università "Magna Graecia" di Catanzaro
Lina Panella, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Messina
Lucia Serena Rossi, Ordinario di Diritto dell'UE, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna – già Giudice della Corte di giustizia dell'UE

COMITATO DEI REFEREES

Bruno Barel, Associato f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università di Padova **Marco Benvenuti**, Ordinario di Istituzioni di Diritto pubblico, Università di Roma "La Sapienza **Fiammetta Borgia**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Roma "Tor Vergata" **Francesco Buonomenna**, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno **Raffaele Cadin**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Roma "La Sapienza" **Ruggiero Cafari Panico**, Ordinario f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università di Milano **Federico Casolari**, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna **Luisa Cassetti**, Ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico, Università di Perugia **Anna Cavaliere**, Associato di Filosofia del diritto, Università di Salerno **Giovanni Cellamare**, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Bari **Giuseppe D'Angelo**, Ordinario di Diritto e religione, Università di Salerno **Sara De Vido**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università Ca' Foscari Venezia **Valeria Di Comite**, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Bari "Aldo Moro" **Marcello Di Filippo**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Pisa **Carmela Elefante**, Associato di Diritto e religione, Università di Salerno **Rosario Espinosa Calabuig**, Catedrática de Derecho Internacional Privado, Universitat de València **Valentina Faggiani**, Profesora Titular de Derecho Constitucional, Universidad de Granada **Caterina Fratea**, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Verona **Ana C. Gallego Hernández,** Profesora Ayudante de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, Universidad de Sevilla **Pietro Gargiulo**, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Teramo **Francesca Graziani**, Associato di Diritto Internazionale, Università della Campania "Luigi Vanvitelli" **Giancarlo Guarino**, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II" **Elspeth Guild**, Associate Senior Research Fellow, CEPS **Victor Luis Gutiérrez Castillo**, Profesor de Derecho Internacional Público, Universidad de Jaén **Ivan Ingravallo**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Bari **Paola Ivaldi**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Genova **Luigi Kalb**, Ordinario f.r. di Procedura Penale, Università di Salerno **Gianfranco Liace**, Associato di Diritto dell'economia, Università di Salerno **Luisa Marin**, Ricercatore di Diritto dell'UE, Università dell'Insubria **Simone Marinai**, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Pisa **Fabrizio Marongiu Buonaiuti**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Macerata **Rostane Medhi**, Professeur de Droit Public, Université d'Aix-Marseille **Michele Messina**, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Messina-Esperto Giuridico presso la Rappresentanza Permanente d'Italia a Bruxelles **Stefano Montaldo**, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Torino **Violeta Moreno-Lax**, Senior Lecturer in Law, Queen Mary University of London **Claudia Morviducci**, Professore Senior di Diritto dell'Unione europea, Università Roma Tre **Michele Nino**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Salerno **Criseide Novi**, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Foggia **Anna Oriolo**, Associato di Diritto Internazionale, Università di Salerno **Leonardo Pasquali**, Ordinario di Diritto internazionale, Università di Pisa **Piero Pennetta**, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Salerno **Francesca Perrini**, Associato di Diritto Internazionale, Università di Messina **Gisella Pignataro**, Associato di Diritto privato comparato, Università di Salerno **Emanuela Pistoia**, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Teramo **Anna Pitrone**, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Messina **Concetta Maria Pontecorvo**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II" **Pietro Pustorino**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università LUISS di Roma **Santiago Ripol Carulla**, Catedrático de Derecho internacional público, Universitat Pompeu Fabra Barcelona **Angela Maria Romito**, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Bari **Gianpaolo Maria Ruotolo**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Foggia **Teresa Russo**, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno **Alessandra A. Souza Silveira**, Diretora do Centro de Estudos em Direito da UE, Universidad do Minho **Ángel Tinoco Pastrana**, Profesor de Derecho Procesal, Universidad de Sevilla **Sara Tonolo**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università degli Studi di Padova **Chiara Enrica Tuo**, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Genova **Talitha Vassalli di Dachenhausen**, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II" **Alessandra Viviani**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Siena **Valentina Zambrano**, Associato di Diritto Internazionale, Università di Roma "La Sapienza" **Alessandra Zanobetti**, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna

COMITATO DI REDAZIONE

Angela Festa, Docente incaricato di Diritto dell'Unione europea, Università della Campania "Luigi Vanvitelli"
Anna Iermano, Associato di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Daniela Marrani, Associato di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Rossana Palladino (Coordinatore), Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno

Revisione linguistica degli abstracts a cura di
Francesco Campofreda, Dottore di ricerca in Diritto Internazionale, Università di Salerno

Rivista quadrimestrale on line "Freedom, Security & Justice: European Legal Studies" www.fsjeurostudies.eu
Editoriale Scientifica, Via San Biagio dei Librai, 39 - Napoli
CODICE ISSN 2532-2079 - Registrazione presso il Tribunale di Nocera Inferiore n° 3 del 3 marzo 2017

Indice-Sommario
2026, n. 3

Editoriale

Quale diritto internazionale nel contesto degli attuali scenari di guerra? p. 1
Giuseppe Cataldi

Saggi e Articoli

Implementing the EU Pact at the external borders: readiness, interoperability and safeguards in Spain, Lithuania and Bulgaria p. 16
Mª Ángeles Cano Linares

Sanzioni economiche come norme di applicazione necessaria e contratti internazionali: una relazione intricata p. 46
Angelo Davì, Alessandra Zanobetti

La circolazione internazionale delle armi, la *due diligence* dello Stato esportatore e la protezione dei diritti umani nel contesto internazionale ed europeo p. 67
Alessandra Pietrobon

Cum Grano Salis: segnalazioni, controlli Schengen e immunità parlamentare europea p. 96
Angela Procaccino

Artificial Intelligence in EU migration and border control: balancing security, efficiency and fundamental rights p. 126
César A. Villegas Delgado

Dialogo a due voci: Corte di Strasburgo e giudice nazionale

L'esecuzione delle decisioni di condanna della Corte EDU tra ordinamento interno e garanzie convenzionali p. 157
Gaetano De Amicis

La "creatività" e l'interpretazione "intersistemica" della Corte di Strasburgo nel dialogo con il giudice nazionale p. 180
Guido Raimondi

Commenti e Note

Effettività della tutela degli interessi finanziari dell'Unione e *standard* nazionale di protezione dei diritti fondamentali nella sentenza *Lin II* della Corte di giustizia p. 187
Matteo Agostino

Codification of ambiguity in the European Pact on Migration and Asylum. The case of *de facto* detention in the Pantelleria hotspot p. 221
Greta Albertari

Il nuovo quadro europeo anticorruzione e le ricadute interne: la direttiva (UE) 2026/1021 tra principio di leale cooperazione e "vuoti di tutela" p. 247
Andrea Castaldo, Marco Siligato

La troisième vague dans la protection des victimes d'infractions pénales en droit de l'Union européenne: réflexions à la lumière de la révision de la directive 2012/29/UE p. 284
Alessandro Rosanò

The principle of *non-refoulement* in the face of climate-induced migration. Prospects for protection under the Inter-American human rights system p. 308
Martina Sardo

CUM GRANO SALIS: SEGNALAZIONI, CONTROLLI SCHENGEN E IMMUNITÀ PARLAMENTARE EUROPEA

Angela Procaccino *

SOMMARIO: 1. Una ricostruzione *cum grano salis*. – 2. Autorità di contrasto, cooperazione orizzontale e Sistema d'informazione Schengen. – 3. Segnalazioni e controlli nel Regolamento (UE) 2018/1862. – 4. Modelli italiani e controlli SIS. – 5. L'immunità *personale* del parlamentare europeo: dal Protocollo n. 7 sui privilegi e sulle immunità dell'Unione europea... – 6. … alla disciplina italiana delle autorizzazioni *ad acta*. – 7. Sul filo di lana: il controllo di identità e il colloquio come atti soggetti all'autorizzazione? – 8. La tesi dell'"atto dovuto". – 9. La giurisprudenza sul contenimento dell'automatismo esecutivo derivante dalla segnalazione SIS nell'ambito dei controlli su visti e frontiere. – 10. La posizione della Germania come Stato segnalante tra Protocollo n. 7 e principio di leale cooperazione. – 11. I rimedi per l'interessato in caso di violazione del Regolamento (UE) 2018/1862. – 12. Notazioni conclusive.

1. Una ricostruzione *cum grano salis*

Il caso del controllo di polizia svolto a Roma nei confronti della parlamentare europea Ilaria Salis, stanti le notizie a disposizione, si presenta come un *caso di studio* perché solleva alcune importanti questioni giuridiche: innanzitutto quella relativa alla natura delle segnalazioni e dei controlli previsti nell'ambito del Sistema informativo Schengen (SIS) per la cooperazione di polizia e giudiziaria; in secondo luogo, quella del rapporto tra tali segnalazioni (e controlli) e le immunità parlamentari contenute nel Protocollo n. 7 TFUE; in terzo luogo e, di conseguenza, quella riguardante i poteri e le eventuali responsabilità dello Stato segnalante e di quello di esecuzione. Infine, si pone pure il problema dei possibili rimedi, interni ed europei, disponibili in caso di eventuali violazioni.

Double-blind peer reviewed article.
* Professore ordinario di Diritto processuale penale, Università di Foggia. Indirizzo e-mail: angela.procaccino@unifg.it.

Andando alla ricostruzione della vicenda, nelle prime ore del mattino del 28 marzo 2026 – sabato in cui era programmata la manifestazione nazionale "No Kings" convocata a Roma per il pomeriggio – agenti della Questura si presentano presso la porta della camera d'albergo in cui alloggiava Ilaria Salis. Gli agenti pronunciano il nome dell'interessata, chiedono l'esibizione dei documenti di identità e continuano ad intrattenersi sulla soglia, rivolgendole domande circa il suo arrivo, la sua intenzione di partecipare alla manifestazione pomeridiana e chiedendole se stesse portando "oggetti particolari". Non risulta che sia stato redatto e consegnato alcun verbale dell'attività compiuta[1].

La Questura qualificava il controllo come "atto dovuto", originato da "una segnalazione proveniente da un Paese terzo del panorama europeo", "che non consente margine di discrezionalità negli adempimenti richiesti alle autorità italiane", precisando altresì che, non appena il personale si era reso conto di trovarsi dinanzi a un'europarlamentare, ogni verifica era stata interrotta senza accedere alla stanza, escludendo perquisizioni e connettendo il controllo esclusivamente a obblighi di cooperazione internazionale[2]. Secondo i primi resoconti giornalistici, non confermati in via ufficiale, il Paese segnalante sarebbe stato la Germania e la segnalazione sarebbe stata inserita agli inizi del mese di marzo 2026, con l'avvertenza di procedere con cautela.

I legali della parlamentare dichiaravano non risultasse "nessun coinvolgimento in inchieste in corso in Germania", lamentando la violazione dell'immunità "a prescindere

[1] Il racconto dell'accaduto è della stessa parlamentare, la quale ha riferito di essere stata raggiunta alla porta della camera, senza alcun preavviso della reception, da agenti che l'hanno interrogata sul suo arrivo a Roma, sull'intenzione di partecipare alla manifestazione pomeridiana e sull'eventuale possesso di "oggetti particolari", e di non aver ricevuto alcun verbale. Si vedano le fonti giornalistiche, C. DARDANA, *Blitz all'alba per Ilaria Salis, il racconto della perquisizione, «Polizia in camera per un'ora, mi hanno chiesto se andavo al corteo»*, in *Open*, 28 marzo 2026; A. MANTOVANI, *L'eurodeputata Salis controllata in hotel: la segnalazione dalla Germania. Lei al Fatto, "Mi chiedevano del corteo"*, in *Il Fatto Quotidiano*, 28 marzo 2026; A. NITTOLI, *Ilaria Salis: "Controllo della polizia in hotel senza spiegazioni né verbale, fatto grave per democrazia"*, ivi, 28 marzo 2026; M. BELLANDI GIUFFRIDA, *Diverse cose non tornano sul controllo di polizia a Ilaria Salis*, in *Pagella Politica*, 30 marzo 2026. Quanto alla durata, a fronte dell'ora circa indicata dall'interessata, alla polizia risultava che il controllo fosse durato "meno di mezz'ora" (A. MANTOVANI, *loc. cit.*). La versione della Questura di Roma, che ha qualificato il controllo come "atto dovuto" originato da una segnalazione proveniente da un altro Paese europeo e ne ha escluso il collegamento con la manifestazione, è riportata da G. CARINI, *Il controllo all'eurodeputata Salis è un caso*, in *Avvenire*, 28 marzo 2026, e in *Ilaria Salis denuncia "controllo preventivo" Polizia in hotel. Questura: "Atto dovuto"*, in *Sky TG24*, 28 marzo 2026. Per le dichiarazioni dei leader di AVS Angelo Bonelli e Nicola Fratoianni v. ANSA, 28 marzo 2026, *Avs, per l'eurodeputata Salis controllo di polizia preventivo in hotel* e *Fratoianni (Avs), Tajani convochi l'ambasciatore tedesco*; per quelle dei difensori, avv. Eugenio Losco, v. G. Carini, *loc. cit.*

[2] Nelle prime dichiarazioni pubbliche, poi rettificate, l'interessata aveva ricondotto il controllo ai poteri introdotti dal d.l. n. 23 del 2026 (sul quale v. *infra*, § 4). La Questura ha categoricamente escluso qualsiasi connessione tra il controllo e le normative sull'ordine pubblico, precisando che l'intervento originava da un obbligo internazionale. Sull'art. 36 del Regolamento (UE) 2018/1862, come possibile base della segnalazione, v. l'agenzia *Adnkronos*, 28 marzo 2026, che parla di controllo del soggetto richiesto con l'adozione di cautele. Per l'attribuzione della segnalazione alla Germania, che le autorità italiane non hanno confermato, e per la sua datazione v. A. MANTOVANI, *loc. cit.*, e M. BELLANDI GIUFFRIDA, *loc. cit.*, che riferisce di accertamenti richiesti, secondo i primi resoconti, dal 3 marzo; per l'ipotesi, avanzata da *Il Manifesto*, di una notizia diffusa tramite Interpol, v. M. MONROY, in *digit.site36.net*, 28 marzo 2026.

che ci sia stata o meno una segnalazione di un altro Paese", mentre Nicola Fratoianni (AVS) chiedeva al Ministro degli Affari Esteri di convocare l'ambasciatore tedesco. Informazioni giornalistiche successive, prive di conferma ufficiale da parte della Germania, suggerivano che la segnalazione fosse stata originata dalle indagini condotte in Germania sul c.d. gruppo *Hammerbande*, collegato ai medesimi fatti di Budapest del febbraio 2023 per cui Salis era imputata in Ungheria, in un procedimento chiuso nello scorso aprile in ragione dell'immunità parlamentare[3]. Difatti, il 7 ottobre 2025 – quasi sei mesi prima dell'episodio romano – l'Assemblea plenaria del Parlamento europeo aveva rigettato con 306 voti contro 305 la richiesta del governo ungherese di revocare l'immunità di Salis per i fatti di Budapest, confermando il *fumus persecutionis* riscontrato dalla Commissione JURI in seduta del 23 settembre 2025 (13 voti contro 12)[4]. E questa circostanza – un'immunità già formalmente confermata dal PE – svolge un certo ruolo sulla valutazione non solo politica ma anche giuridica dell'episodio del 28 marzo 2026.

Va anche detto che l'impossibilità di accedere direttamente alla *segnalazione* e l'incertezza sulla base giuridica sottostante consentono una ricostruzione in alcuni tratti solo "per ipotesi"; di modo che, di conseguenza, la valutazione dei comportamenti delle autorità italiane e di quelle tedesche merita una stima *cum grano salis*.

La vicenda merita difatti un'analisi sistematica, articolata su più livelli normativi, che si intersecano vicendevolmente: il diritto dell'Unione europea relativo al Sistema di informazione Schengen, il Protocollo n. 7 TFUE sulle immunità degli europarlamentari, la disciplina costituzionale, processuale penale e relativa ai poteri di polizia amministrativa e di prevenzione.

---

[3] La sintesi del caso nella prospettiva dell'ambasciata di Ungheria si legge in *roma.mfa.gov.hu/it/articles/facts-you-should-know-about-last-februarys-antifa-attacks-in-hungary*.
Ai sensi dell'art. 719 della legge XC del 2017 (*2017. évi XC. törvény*), il procedimento resta sospeso in pendenza della richiesta di revoca dell'immunità e, ove questa sia respinta, viene chiuso con un provvedimento che prende atto dell'impossibilità di proseguire senza pronunciarsi sul merito, secondo un modello che, coerentemente con l'art. 9, lett. b), del Protocollo n. 7 e a differenza delle autorizzazioni *ad acta* oggi previste nel nostro ordinamento, condiziona la prosecuzione dell'intero procedimento; la chiusura, intervenuta dopo il voto del Parlamento europeo del 7 ottobre 2025, è stata comunicata all'interessata il 1° aprile 2026 (v. *L'Ungheria ha chiuso il procedimento contro Ilaria Salis*, in *Il Post*, 14 aprile 2026; M. BELLANDI GIUFFRIDA, *Perché il tribunale ungherese ha chiuso il processo contro Ilaria Salis*, in *Pagella Politica*, 17 aprile 2026). Il provvedimento è assimilabile a una declaratoria di improcedibilità (cfr. art. 345 c.p.p.), che non preclude un nuovo giudizio una volta cessata l'immunità né, in quanto privo di valutazione sul merito, un procedimento in Italia o eventualmente in altro Paese dell'Unione, salvi i limiti derivanti sempre dall'immunità, di cui si dirà *infra*. La sentenza definitiva che dovesse sopraggiungere farebbe operare il *ne bis in idem* europeo (art. 54 Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen; art. 50 Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea). Sia consentito un rinvio ad A. PROCACCINO, *I bis in idem tra diritti individuali e discrezionalità dell'apparato. Il doppio processo come pena*, Padova, 2022, *passim*.

[4] Commissione JURI, seduta del 23 settembre 2025, 13 voti contro 12 (*fumus persecutionis*); Assemblea plenaria del PE, 7 ottobre 2025, 306 voti contro 305 (17 astenuti) a favore del mantenimento dell'immunità; la Presidente Metsola ha dichiarato definitivo il voto rigettando l'istanza di ripetizione del PPE.

2. Autorità di contrasto, cooperazione orizzontale e Sistema d'informazione Schengen

Per intendere la natura del Sistema d'informazione Schengen occorre muovere dalle forme della cooperazione orizzontale tra le autorità di contrasto degli Stati membri, che hanno ricevuto la loro prima disciplina organica nella Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen (CAAS), quali misure volte a compensare, sul piano della sicurezza, l'abolizione dei controlli alle frontiere interne, e che, a partire dal Trattato di Amsterdam, sono divenute elementi funzionali alla costruzione dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia[5]. Il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea le distingue già sul piano delle basi giuridiche, giacché affida alla procedura legislativa ordinaria le misure riguardanti "la raccolta, l'archiviazione, il trattamento, l'analisi e lo scambio delle pertinenti informazioni" (art. 87, par. 2, lett. *a*), TFUE), sulle quali si innesta la cooperazione informativa, mentre riserva a una procedura legislativa speciale, con deliberazione unanime del Consiglio previa consultazione del Parlamento europeo, tanto le misure riguardanti la cooperazione operativa (art. 87, par. 3, TFUE) quanto la fissazione delle condizioni e dei limiti entro i quali le autorità di uno Stato membro possono operare nel territorio di un altro "in collegamento e d'intesa con le autorità di quest'ultimo" (art. 89 TFUE).

Ne risultano tre forme di cooperazione, distinte per oggetto e per genealogia normativa. La cooperazione operativa transfrontaliera implica un intervento fisico delle autorità di uno Stato nel territorio di un altro e ha la propria matrice nell'osservazione e nell'inseguimento transfrontalieri disciplinati dagli artt. 40 e 41 CAAS, istituti nei quali gli agenti della Parte che procede operano oltre frontiera entro presupposti, condizioni e limiti puntualmente fissati; ed è proprio l'impatto che essa produce sul nucleo della sovranità statale a spiegare perché l'iniziativa più recente in materia si sia tradotta non in un atto legislativo vincolante, ma nella raccomandazione (UE) 2022/915 del Consiglio[6]. La cooperazione informativa si realizza, anzitutto, mediante lo scambio diretto tra le autorità nazionali, su richiesta o spontaneo, la cui genealogia muove dagli artt. 39 e 46 CAAS, che impegnavano i servizi di polizia ad assistersi ai fini della prevenzione e della ricerca di fatti punibili e consentivano di trasmettere spontaneamente informazioni utili, prosegue con la decisione quadro 2006/960/GAI, adottata su proposta della Svezia, che

[5] Sulle tappe evolutive della cooperazione di polizia, dai cd. gruppi Trevi al Trattato di Amsterdam, a partire dal quale essa ha perso la concezione di "semplice mezzo compensativo" rispetto all'abolizione dei controlli interni per acquisire i connotati di elemento funzionale alla costruzione dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, v. M. GIALUZ, *Le forme e gli strumenti della cooperazione di polizia*, in R.E. KOSTORIS (a cura di), *Manuale di procedura penale europea*, VI ed., Milano, 2025, p. 347 ss., spec. pp. 347-349.

[6] Sull'osservazione e sull'inseguimento transfrontalieri, nonché sull'ulteriore strumento dei funzionari di collegamento (art. 47 CAAS), che non sono competenti per l'attuazione autonoma delle misure di polizia, v. M. GIALUZ, *Le forme e gli strumenti della cooperazione di polizia*, cit., pp. 350-352; sui limiti posti agli agenti nell'osservazione transfrontaliera v. art. 40, par. 3, CAAS. La raccomandazione (UE) 2022/915 del Consiglio, del 9 giugno 2022, sulla cooperazione operativa nell'attività di contrasto, riguarda le situazioni in cui le autorità di contrasto di uno Stato membro operano nel territorio di un altro; sulla scelta di una "mera raccomandazione", che "poggia sulla particolare delicatezza della materia", v. ancora ivi, p. 355.

ha dato un'attuazione prudente al principio di disponibilità delle informazioni consacrato dal Programma dell'Aia del 2004, e approda alla direttiva (UE) 2023/977, la quale ha abrogato la decisione quadro, ha sostituito nei limiti del proprio ambito di applicazione le parti degli artt. 39 e 46 CAAS non ancora sostituite e compone, insieme con la raccomandazione ricordata e con il regolamento (UE) 2024/982 sulla consultazione e sullo scambio automatizzati di dati (cd. Prüm II), quello che si è convenuto di chiamare *EU Police Cooperation Code*[7]. La cooperazione informativa può infine essere mediata da archivi centralizzati, nei quali le informazioni non sono richieste e comunicate caso per caso, ma inserite dall'autorità di uno Stato e rese consultabili dalle autorità competenti di tutti gli altri; ed è a questa forma che appartiene il SIS, istituito dal titolo IV della CAAS e oggi disciplinato, per la cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale, dal Regolamento (UE) 2018/1862 (di seguito "Regolamento 1862") [8].

La collocazione del SIS nella cooperazione informativa trova conferma nella base giuridica del Regolamento 1862, adottato con la procedura legislativa ordinaria sulla base dell'art. 82, par. 1, secondo comma, lett. *d*), dell'art. 85, par. 1, dell'art. 87, par. 2, lett. *a*), e dell'art. 88, par. 2, lett. *a*), TFUE, e dunque, quanto alla cooperazione di polizia, della disposizione relativa alla raccolta, all'archiviazione, al trattamento, all'analisi e allo scambio delle informazioni, la medesima sulla quale riposa la direttiva (UE) 2023/977[9], non già di quella sulla cooperazione operativa, sicché i controlli di cui all'art. 37 che ora si vedranno, pur sollecitando attività di polizia rivolte alla persona, restano strumenti di cooperazione informativa, i cui mezzi non possono che essere tratti dal diritto dello Stato di esecuzione. Le due forme di cooperazione informativa, del resto, non si sovrappongono

[7] Sugli artt. 39 e 46 CAAS v. M. GIALUZ, *Le forme e gli strumenti della cooperazione di polizia*, cit., pp. 352-353, il quale avverte che la disciplina convenzionale "continua ad operare al di fuori del campo di applicazione" della direttiva (UE) 2023/977. La decisione quadro 2006/960/GAI del Consiglio, *relativa alla semplificazione dello scambio di informazioni e intelligence tra le autorità degli Stati membri dell'Unione europea incaricate dell'applicazione della legge*, del 18 dicembre 2006, era stata attuata con il d.lgs. 23 aprile 2015, n. 54. Vi ravvisa "un approccio poco ambizioso sul fronte dell'attuazione del principio di disponibilità" P. TROISI, *Passenger Name Records, privacy e accertamento penale*, in *Processo penale e giustizia*, 2019, n. 1, p. 158 ss., spec. p. 160, nt. 6. La direttiva (UE) 2023/977 del Parlamento europeo e del Consiglio, *relativa allo scambio di informazioni tra le autorità di contrasto degli Stati membri e che abroga la decisione quadro 2006/960/GAI del Consiglio*, del 10 maggio 2023, ha sostituito, dal 12 dicembre 2024, le parti degli artt. 39 e 46 CAAS non già sostituite dalla decisione quadro, nella misura in cui riguardano lo scambio di informazioni rientranti nel proprio ambito di applicazione, e ha appunto abrogato la decisione quadro (artt. 20 e 21); essa è stata attuata con il d.lgs. 12 novembre 2024, n. 181, che ha a sua volta abrogato il detto d.lgs. n. 54 del 2015 (art. 20). Alla medesima logica dello scambio tra autorità nazionali è riconducibile la consultazione automatizzata delle banche dati nazionali secondo il sistema Prüm (decisioni 2008/615/GAI e 2008/616/GAI del Consiglio, del 23 giugno 2008, ora regolamento (UE) 2024/982 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 marzo 2024), che è un ulteriore strumento di attuazione del principio di disponibilità.

[8] Regolamento (UE) 2018/1862 del Parlamento europeo e del Consiglio, *sull'istituzione, l'esercizio e l'uso del sistema d'informazione Schengen (SIS) nel settore della cooperazione di polizia e della cooperazione giudiziaria in materia penale, che modifica e abroga la decisione 2007/533/GAI del Consiglio e che abroga il regolamento (CE) n. 1986/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio e la decisione 2010/261/UE della Commissione*, del 28 novembre 2018, in GUUE L 312 del 7 dicembre 2018, pp. 56-105.

[9] Il preambolo della direttiva (UE) 2023/977 richiama soltanto l'art. 87, par. 2, lett. *a*), TFUE, e il considerando 22 precisa che, sebbene la base giuridica sia limitata alla cooperazione nell'attività di contrasto, la direttiva "potrebbe essere rilevante per le autorità giudiziarie".

giacché la direttiva (UE) 2023/977 non si applica agli scambi di informazioni specificamente disciplinati da altri atti dell'Unione, tra i quali il considerando 10 annovera espressamente il Regolamento 1862, sicché lo scambio delle informazioni supplementari che segue al riscontro positivo di una segnalazione resta affidato agli uffici SIRENE e alle regole proprie del sistema, mentre la direttiva 977 torna ad applicarsi agli scambi che esorbitino da quel circuito[10]. Comune a entrambe è, invece, il confine che le separa dalla cooperazione giudiziaria, poiché le *informazioni* scambiate tra autorità di contrasto non sono, di per sé, *prove*, e la direttiva, che non istituisce alcun diritto di utilizzarle a tale titolo, ne rimette l'impiego probatorio al consenso dello Stato che le ha fornite, da prestare, ove il diritto nazionale lo richieda, attraverso gli strumenti della cooperazione giudiziaria, tra i quali l'ordine europeo di indagine, sul quale si tornerà (*infra*, § 4)[11]. Beninteso, proprio per le sue radici, il SIS comprende, oltre alla disciplina che si vedrà in tema di cooperazione di polizia e giudiziaria di cui al Regolamento (UE) 2018/1862, anche quella per il rimpatrio di cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, nonché quella delle verifiche di frontiera. Questi due settori sono regolati, rispettivamente, dal Regolamento (UE) 2018/1860 e dal Regolamento (UE) 2018/1861. I tre regolamenti sostituiscono i regolamenti (CE) n. 1986/2006 e n. 1987/2006 e la decisione 2007/533/GAI[12].

[10] Art. 1, par. 2, e considerando 10 direttiva (UE) 2023/977; art. 1, co. 2, d.lgs. n. 181 del 2024. Il considerando 29 vuole nondimeno che del punto di contatto unico facciano parte almeno i rappresentanti dell'unità nazionale Europol, dell'ufficio SIRENE e dell'ufficio centrale nazionale Interpol (cfr. art. 15, par. 2, della direttiva), "nonostante la presente direttiva non si applichi agli scambi di informazioni specificamente disciplinati da tali atti giuridici dell'Unione". Sullo scambio delle informazioni supplementari v. artt. 7, par. 2, e 37, parr. 1 e 2, Regolamento 1862.

[11] Art. 1, parr. 3, lett. *c*), e 4, e considerando 14 direttiva (UE) 2023/977, che fa salvi gli atti dell'Unione in materia di prove, tra i quali la direttiva 2014/41/UE sull'ordine europeo d'indagine (OEI). Il d.lgs. n. 181 del 2024 non riproduce la previsione e non individua l'autorità competente a prestare il consenso. Sul rischio che il consenso si riduca a una mera formalità, tale da aggirare le regole della cooperazione giudiziaria, v. T. WAHL, *Exchange of Information between Law Enforcement Authorities on New Footing*, in *eucrim*, 2023, n. 1, p. 36 ss.; N. VAVOULA, *The Future of Digitalisation in EU Law Enforcement: Enhanced Exchanges of Personal Data, Privatisation and Algorithmisation*, in *European Papers*, 2025, n. 3, p. 709 ss., spec. p. 712; P. TROISI, *La circolazione di informazioni per le investigazioni penali nello spazio giuridico europeo*, Padova, 2012, *passim*. Per un'applicazione emblematica del passaggio dall'informazione di polizia alla prova v. Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza del 30 aprile 2024, *M.N.* (*EncroChat*), causa C-670/22, nella quale i dati, acquisiti dalle autorità tedesche tramite un server di Europol, sono stati oggetto di ordini europei di indagine volti a ottenere dalle autorità francesi l'autorizzazione *ex post* alla loro trasmissione e al loro utilizzo nei procedimenti penali tedeschi (cfr. T. WAHL, *ECJ Ruled in EncroChat Case*, in *eucrim*, 2024, n. 1, p. 40 ss.). Sempre sul tema del passaggio dall'*informazione* alla *prova* è importante segnalare la proposta di rifusione della direttiva 2014/41/UE sull'OEI, contenuta nell'atto COM(2026) 313 final/2, del 2 ottobre 2026 e leggibile in www.parlamento.it/notes9/web/docuorc2004.nsf/8fc228fe50daa42bc12576900058cada/b4cda2789ea1a908c1258e5f002689c3/$FILE/1_IT_ACT_part1_v4.pdf. L'art. 35 disciplina la «richiesta di consenso per usare come prove informazioni scambiate in precedenza» ai sensi della direttiva 2023/977, con termini e motivi di rifiuto propri. Non vi rientrerebbero, letteralmente, le informazioni scambiate tramite il circuito SIS.

[12] Sulla trasformazione e sull'evoluzione normativa cfr., pure, nota successiva e letteratura ivi citata.

Anticipando qualche riflessione critica, si noti come il sistema di scambi d'informazioni Schengen[13] nel settore della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale, così come aggiornato con il detto Regolamento 1862[14] si collochi in un più ampio *trend*, che abbiamo già in altra sede definito della "datificazione" penalpreventiva[15], in cui si definisce quale mero trattamento dati, segnalazione o scambio informativo, un'attività che appartiene invece al campo degli atti investigativi, talora e come vedremo, anche di carattere intrusivo. Il rilievo acquista peso ove si tenga presente che il detto principio di disponibilità riguarda le informazioni di cui le autorità di uno Stato già dispongono, e che gli strumenti di scambio diretto escludono espressamente l'obbligo di procurarsele mediante misure coercitive (art. 39, par. 1, CAAS; art. 1, par. 3,

[13] Ricordiamo che il Sistema di informazione Schengen (SIS) era collocato nel titolo IV (artt. 92-119) della Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen (CAAS), firmata il 19 giugno 1990, in vigore il 26 marzo 1995 ed entrata a far parte del diritto dell'Unione con l'*acquis* di Schengen con il Trattato di Amsterdam. Essa, dopo aver disciplinato nel titolo II (artt. 2-38) la soppressione dei controlli alle frontiere interne e la circolazione delle persone, dedicava una particolare attenzione a "Polizia e sicurezza" (così è rubricato il Titolo III, artt. 39-91). Detto Titolo comprendeva, dunque, la cooperazione tra forze di polizia (Capitolo 1), nella quale si trovavano già affiancate le due matrici, informativa (artt. 39 e 46) e operativa (artt. 40 e 41), della cooperazione orizzontale di cui si è detto nel testo, l'assistenza giudiziaria in materia penale (Capitolo 2), il principio del *ne bis in idem (Capitolo 3)*, l'estradizione (Capitolo 4), la trasmissione dell'esecuzione delle sentenze penali (Capitolo 5) e la disciplina degli stupefacenti e delle armi da fuoco (Capitoli 6 e 7). Era il titolo IV (artt. 92-119) ad istituire il Sistema d'informazione Schengen quale strumento di consultazione automatizzata delle segnalazioni nel corso dei controlli di frontiera e delle altre verifiche di polizia e doganali, nonché, per talune categorie, delle procedure relative ai visti e ai titoli di soggiorno (art. 92), e dunque, nella sua impostazione originaria, un archivio comune di dati. Proprio in questo titolo, e non in quello dedicato alla cooperazione di polizia e giudiziaria, trovava tuttavia collocazione l'art. 99, che per mezzo della segnalazione consentiva, alla Parte segnalante, di richiedere alle altre la raccolta discreta di informazioni sulla persona e finanche la perquisizione della persona, dei mezzi di trasporto e degli oggetti trasportati (par. 5), veicolando così, attraverso uno strumento concepito per lo scambio di dati, un'attività di natura investigativa, e talora coercitiva, i cui presupposti e le cui forme restavano affidati al diritto nazionale della Parte che vi dava esecuzione. Trasferita la materia nel quadro dell'Unione, lo sviluppo di un sistema di seconda generazione (SIS II) è stato affidato alla Commissione dal regolamento (CE) n. 2424/2001 e dalla decisione 2001/886/GAI, e il SIS II è stato poi istituito, secondo la struttura dei pilastri allora vigente, dal regolamento (CE) n. 1987/2006 e dalla decisione 2007/533/GAI, cui è rimasta affidata la cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale e che, per le materie rientranti nel Trattato UE, ha sostituito gli artt. 64 e da 92 a 119 CAAS, ad eccezione dell'art. 102 *bis* (art. 68, par. 1); il Regolamento 1862 è dunque subentrato non già alla CAAS, ma al SIS II (cfr. considerando 2 Regolamento 1862 e, sull'abrogazione della decisione, nt. successiva). L'anomalia non è stata corretta nei successivi passaggi normativi, giacché tanto la decisione 2007/533/GAI quanto il Regolamento 1862 hanno mantenuto la disciplina dei "controlli" all'interno degli atti istitutivi del sistema d'informazione (artt. 36-37), ed essa rappresenta anzi l'antecedente più remoto della "datificazione" delle attività investigative di cui si è detto nel testo.

[14] Reg. (UE) 2018/1862 cit., entrato in piena operatività il 7 marzo 2023. Abroga la decisione 2007/533/GAI del Consiglio, come dice l'art. 78. Per un'analisi complessiva cfr., pure, R. BELLANOVA, G. GLOUFTSIOS, *Controlling the Schengen Information System (SIS II): the infrastructural politics of fragility and maintenance*, in *Geopolitics*, 27, 2022, pp. 160-184; N. ATANASSOV, *Revision of the Schengen Information System for law enforcement*, *EPRS, European Parliament*, October 2018; J. PARKIN, *The Difficult Road to the Schengen Information System II: The legacy of "laboratories" and the cost for fundamental rights and the rule of law*, *CEPS Papers in Liberty and Security in Europe*, 2011; S. PEERS, *EU Justice and Home Affairs Law*, IV ed., Oxford, 2016, p. 392 ss.; V. MITSILEGAS, *EU Criminal Law*, Oxford, 2009, p. 220 ss.

[15] Volendo, cfr. A. PROCACCINO, *Securitizzazione dell'Unione europea e poteri concorrenti. Dall'investigazione, alla prevenzione, all'osservazione*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2023, n. 1, p. 145 ss. Cfr., pure, nt. successiva.

lett. *a*), direttiva (UE) 2023/977), mentre la segnalazione ai fini dei controlli di cui all'art. 37 del Regolamento 1862, che ora si vedrà, chiede allo Stato di esecuzione non già di comunicare informazioni disponibili, ma di produrne di nuove attraverso un'attività di polizia rivolta alla persona, che può spingersi fino alla perquisizione[16].

Insomma, il SIS è un sistema di informazione su scala europea che consente alle autorità competenti degli Stati membri di *scambiare segnalazioni* relative a persone e oggetti, (anche) a fini di cooperazione di polizia e giudiziaria[17]. In particolare, è il Capo IX del Regolamento 1862 quello che qui direttamente rileva[18]: composto da sole due

[16] Sulle informazioni "indirettamente accessibili", che il punto di contatto unico o l'autorità di contrasto competente dello Stato richiesto possono acquisire da altre autorità pubbliche o da parti private "senza l'adozione di misure coercitive", v. art. 2, punto 7, direttiva (UE) 2023/977 e art. 2, co. 1, lett. *i*), d.lgs. n. 181 del 2024. Il decreto reca altresì, alla lett. *m*), una definizione di "mezzi coercitivi", assente nella direttiva, che vi comprende "le attività di investigazione, di ricerca e di acquisizione di fonti o elementi di prova disposte dall'autorità giudiziaria o svolte dalla polizia giudiziaria di propria iniziativa nell'ambito del procedimento penale"; la locuzione non è poi richiamata in alcuna disposizione, giacché la lett. *i*) parla di "misure coercitive", ma la definizione, letta, come a noi pare, quale specificazione di quest'ultima, esclude dal novero delle informazioni disponibili quelle ottenibili soltanto mediante attività del procedimento penale.

[17] Sul piano organizzativo, il sistema si articola in una componente centrale e in sistemi nazionali (N.SIS), la cui istituzione, il cui esercizio e la cui manutenzione, nonché il collegamento all'interfaccia nazionale (NI-SIS), competono a ciascuno Stato membro, che è altresì responsabile della disponibilità ininterrotta dei dati agli utenti finali e trasmette le proprie segnalazioni esclusivamente tramite il rispettivo N.SIS (art. 6 Regolamento 1862). L'art. 7 impone poi a ogni Stato membro di designare due autorità: un "ufficio N.SIS", titolare della competenza centrale sul sistema nazionale, chiamato a garantirne il corretto funzionamento e la sicurezza, ad assicurare l'accesso delle autorità competenti e a vigilare sull'osservanza del Regolamento (par. 1); e un "ufficio SIRENE", operativo senza interruzione, che garantisce lo scambio e la disponibilità di tutte le informazioni supplementari conformemente al manuale SIRENE e funge da punto di contatto unico per il proprio Stato, sia per lo scambio di tali informazioni sia per agevolare l'adozione delle azioni richieste quando la persona o l'oggetto segnalati siano localizzati a seguito di un riscontro positivo (*hit*). A tal fine l'ufficio SIRENE dispone, in conformità del diritto nazionale, di un accesso diretto o indiretto a tutte le informazioni nazionali pertinenti, ivi comprese le banche dati nazionali, e coordina la verifica della qualità dei dati inseriti nel sistema (par. 2). In Italia entrambi gli uffici sono incardinati nel Dipartimento della pubblica sicurezza del Ministero dell'interno, presso la Direzione centrale della polizia criminale: la Divisione N.SIS nel Servizio per il sistema informativo interforze, la Divisione SIRENE nel Servizio per la cooperazione internazionale di polizia (cfr. *Elenco degli uffici N.SIS e degli uffici SIRENE nazionali*, pubblicata annualmente da Eu-Lisa, di cui attualmente al C/2025/3579, in *www.eulisa.europa.eu/sites/default/files/documents/sis-sirene-offices-2025.pdf*). Analoga concentrazione presso il Dipartimento della pubblica sicurezza connota gli altri canali della cooperazione informativa, giacché il punto di contatto nazionale per lo scambio dei dati Prüm è individuato nel Servizio per la cooperazione internazionale di polizia della Direzione centrale della polizia criminale (art. 11 d.P.R. 7 aprile 2016, n. 87), mentre il punto di contatto unico previsto dall'art. 14 della direttiva (UE) 2023/977 è designato con provvedimento del Capo della Polizia - Direttore generale della pubblica sicurezza presso un'articolazione del medesimo Dipartimento (d.lgs. 12 novembre 2024, n. 181). Si tratta, tuttavia, di una concentrazione organizzativa dei canali di scambio, che non incide sulla qualificazione funzionale degli atti compiuti dagli uffici territoriali in esecuzione delle segnalazioni, rimessa al diritto interno, tanto più che il diritto dell'Unione individua le autorità competenti in termini funzionali, comprendendovi "i servizi di polizia, i servizi delle dogane e altri servizi incaricati dell'applicazione della legge specializzati nel settore della prevenzione o dell'individuazione dei reati e delle relative indagini" (art. 87, par. 1, TFUE). Sul ruolo dell'ufficio SIRENE e sui punti di contatto nazionali v. M. GIALUZ, *Le forme e gli strumenti della cooperazione di polizia*, cit., pp. 356-358, 362 e 366.

[18] Per le critiche all'assetto dei "controlli" nell'originario sistema Schengen, cfr. S. MAHMOOD, *The Schengen Information System: An Inequitable Data Protection Regime*, in *International Journal of Refugee Law*, 1995, p. 179 ss., spec. p. 183 ss.

disposizioni, esso si apre con l'art. 36 "Segnalazioni di persone e oggetti ai fini di controlli discreti, controlli di indagine o controlli specifici", lasciandoci dunque comprendere come le *segnalazioni* servano al Paese segnalante per richiedere, al Paese destinatario, l'espletamento di *controlli* che, come vedremo, spaziano dalla mera esplorazione non percepita all'attività di vera e propria perquisizione.

3. Segnalazioni e controlli nel Regolamento (UE) 2018/1862

Il combinato disposto degli artt. 36 e 37, costruisce un meccanismo che occorre osservare bene, poiché "le segnalazioni su persone, su oggetti…e su mezzi di pagamento…" sono inserite "nel rispetto del diritto nazionale dello Stato segnalante, ai fini di *controlli discreti*, *controlli d'indagine* o *controlli specifici* a norma dell'art. 37, paragrafi 3, 4 e 5" (art. 36, par. 1, *corsivi nostri*); il richiamo al diritto nazionale dello Stato esecutore delle attività richieste nelle segnalazioni è contenuto soltanto in riferimento ai "controlli d'indagine" (art. 37, par. 4) e ai "controlli specifici" (art. 37, par. 5)[19] e non invece in riferimento ai "controlli discreti" di cui all'art. 37, par. 3. Anche tale costruzione riecheggia il funzionamento tipico, e già noto, degli strumenti di cooperazione orizzontale – tanto nello scambio informativo di polizia (*infra*, § 8) quanto nella cooperazione giudiziaria, ove l'ordine europeo di indagine è emesso alle condizioni valutate dall'autorità di emissione ed eseguito secondo le modalità previste dal diritto dello Stato di esecuzione (artt. 6 e 9, par. 1, direttiva 2014/41/UE) – e conferma, per l'appunto, come non si sia dinanzi ad un *mero* trattamento dati, ma, ribadiamo, a vere e proprie "attività preventive, investigative o finalizzate all'esecuzione penale".

E, difatti, tali finalità sono proprio contenute nel suddetto art. 36, il quale, al paragrafo 3, declina i presupposti che giustificano l'inserimento della *segnalazione*, ovverosia proprio i "fini della prevenzione, dell'accertamento, dell'indagine o del perseguimento di reati, dell'esecuzione di condanne penali" e della prevenzione di "minacce alla sicurezza pubblica" qualora a) esistano indizi concreti che la persona intenda commettere o commetta un reato considerato grave[20]; b) le informazioni di cui all'articolo 37, paragrafo 1 (localizzazione, ora, itinerario, compagni di viaggio, oggetti trasportati, documenti d'identità), siano necessarie all'esecuzione di una pena detentiva o una misura di sicurezza privativa della libertà nei confronti di una persona condannata per uno dei medesimi reati; c) qualora la valutazione globale della persona, in particolare sulla base

[19] La struttura bifasica risale alle origini del sistema. L'art. 99 CAAS, già ricordato (*supra*, nt. 13), voleva che le segnalazioni fossero inserite "nel rispetto del diritto nazionale della Parte contraente che effettua la segnalazione" (par. 1) e che le perquisizioni connesse al controllo specifico fossero eseguite "conformemente al diritto nazionale" (par. 5). La ripartizione tra diritto dello Stato segnalante e diritto dello Stato di esecuzione è stata conservata dalla decisione 2007/533/GAI e poi dal Regolamento 1862, che rinvia al primo per l'inserimento della segnalazione (art. 36, par. 1) e al secondo per i controlli di indagine e specifici (art. 37, parr. 4 e 5).

[20] Il riferimento è all'articolo 2, paragrafi 1 e 2, della nota decisione quadro 2002/584/GAI, sul mandato d'arresto europeo.

dei suoi precedenti penali, faccia supporre che possa commettere in avvenire uno di tali reati.

Il par. 4 della disposizione prevede, inoltre, una causa autonoma di segnalazione e richiesta, sempre "conformemente al diritto nazionale", per il caso che le autorità nazionali competenti in materia stimino le dette informazioni dell'art. 37, par. 1, necessarie per prevenire una minaccia grave proveniente dalla persona interessata o altre minacce gravi per la sicurezza interna o esterna[21].

Oltre a riferirsi ad informazioni relative alle persone, poi, il sistema di segnalazioni può riguardare anche mezzi di pagamento (diversi dai contanti) e oggetti[22] – anche in connessione con le segnalazioni personali – qualora questi siano collegati ai reati gravi di cui al citato paragrafo 3 o alle dette gravi minacce alla sicurezza nazionale di cui al paragrafo 4.

Beninteso, in relazione alle richieste di informazioni relative alle categorie particolari di dati personali di cui all'art. 10 della cd. Direttiva Polizia si prevede la sussistenza di una "stretta necessità" proprio nel rispetto della *ratio* di tutela di quella disposizione[23].

È poi il successivo art. 37 che distingue le attività che si possono richiedere nella *segnalazione*, prevedendo come anticipato tre distinte tipologie, in ordine crescente di invasività, che dobbiamo illustrare con la necessaria precisione perché, come si vedrà, la qualificazione del controllo eseguito dalla polizia italiana nel *caso Salis* dipende proprio da questa articolazione[24].

---

[21] Art. 36, par. 1, Reg. (UE) 2018/1862, a norma del quale le segnalazioni sono inserite "nel rispetto del diritto nazionale dello Stato membro segnalante". Il par. 3 elenca i presupposti sostanziali dell'inserimento, ovverosia: indizi concreti che la persona intenda commettere o commetta uno dei reati di cui all'art. 2, parr. 1 e 2, della decisione quadro 2002/584/GAI; necessità delle informazioni per l'esecuzione di una pena detentiva o di una misura di sicurezza privativa della libertà; valutazione globale della persona, in particolare sulla base dei precedenti penali. Il par. 4 prevede, in aggiunta, segnalazioni per finalità di sicurezza nazionale "conformemente al diritto nazionale", comunicandone l'esistenza agli altri Stati attraverso i canali SIRENE.

[22] Cfr. art. 36, par. 5, il quale fa riferimento, oltre che ai mezzi di pagamento diversi dai contanti, agli oggetti di cui all'art. 38, par. 2, lett. a), b), c), e), g), h), j), k), l), ovverosia a veicoli a motore a prescindere dal sistema di propulsione; rimorchi di peso a vuoto superiore a 750 kg; roulotte; natanti; container; aeromobili; armi da fuoco; documenti ufficiali in bianco rubati, altrimenti sottratti, smarriti o pretesi tali ma falsi; documenti di identità rilasciati, quali passaporti, carte d'identità, titoli di soggiorno, documenti di viaggio e patenti di guida rubati, altrimenti sottratti, smarriti o invalidati, o documenti pretesi tali ma falsi.

[23] Direttiva (UE) 2016/680, sulla cui raccolta e trasmissione la Corte di Lussemburgo si è espressa con una rigorosa giurisprudenza (cfr. Corte di giustizia, sentenza del 19 marzo 2026, *Comdribus*, causa C-371/24; Corte di giustizia, sentenza del 28 novembre 2024, *Registrazione dei dati biometrici II*, causa C-80/23; Corte di giustizia, sentenza del 26 gennaio 2023, *Conservazione dei dati biometrici I*, causa C-205/21).

[24] Le tipologie di controllo hanno il proprio antecedente nell'art. 99 CAAS, che consentiva l'inserimento di segnalazioni "ai fini di una sorveglianza discreta o di un controllo specifico" per la repressione di "fatti punibili di estrema gravità" o, a richiesta delle autorità competenti per la sicurezza dello Stato, per prevenire minacce gravi, previa consultazione delle altre Parti contraenti (parr. 1-3), obbligo che l'art. 36, par. 4, del Regolamento 1862 ha ridotto a semplice informazione degli altri Stati membri. Già in quella sede la sorveglianza discreta si svolgeva "in occasione di controlli alla frontiera o di altri controlli di polizia e doganali", con l'avvertenza di "non mettere in pericolo il carattere discreto della sorveglianza" (par. 4); il controllo specifico non autorizzato dalla legge della Parte richiesta era "automaticamente convertito" in sorveglianza discreta (par. 5); e la Parte richiesta poteva apporre alla segnalazione un'indicazione volta a vietarne l'esecuzione per "motivi giuridici" o per "speciali ragioni di opportunità" (par. 6), antecedente dell'attuale indicatore di validità (art. 24 Regolamento 1862). La decisione 2007/533/GAI ha conservato la

Cosicché, al livello minimo di invasività troviamo il *controllo discreto* (art. 37, par. 3), consistente nella raccolta discreta del maggior numero possibile di informazioni – tra quelle descritte al paragrafo 1 – durante le attività abituali svolte dalle autorità nazionali competenti dello Stato membro di esecuzione – localizzazione, ora, itinerario, compagni di viaggio, oggetti trasportati, documenti d'identità –. Esso è caratterizzato da un elemento definitorio del tutto dirimente, ovverosia la segretezza delle attività, dal momento che è proprio la lettera della norma a disporre che "la raccolta di tali informazioni non compromette la natura discreta dei controlli e la persona oggetto della segnalazione non viene in alcun modo informata dell'esistenza della segnalazione". Il controllo discreto è dunque, per definizione, un controllo occulto, che non comporta alcuna restrizione della libertà personale né alcuna comunicazione all'interessato e che, pur potendo inserirsi in un contatto ordinario con il soggetto, come accade nel controllo di frontiera o nella verifica dei documenti, non deve mai rendere percepibile l'esistenza della segnalazione né le finalità informative cui la raccolta è preordinata; esso è, in altri termini, un'operazione di raccolta silenziosa svolta nell'ambito di attività ordinarie.

Il controllo di indagine, invece, consiste nell'"interrogatorio della persona, anche sulla base delle informazioni o delle domande specifiche aggiunte alla segnalazione dallo Stato membro segnalante", che "è effettuato conformemente al diritto interno dello Stato membro di esecuzione" (art. 37, par. 4). Qui il contatto con il soggetto è, *ça va sans dire*, non solo consentito ma necessario: la persona deve essere avvicinata, interpellata, e risponde alle domande degli agenti.

Infine, *il controllo specifico* (art. 37, par. 5) è la tipologia più invasiva: durante il suo svolgimento "le persone, i veicoli, i natanti, gli aeromobili, i container e gli oggetti trasportati possono essere *perquisiti* ai fini di cui all'articolo 36", e le perquisizioni "sono svolte conformemente al diritto nazionale dello Stato membro di esecuzione".

Va detto che il par. 6 dell'art. 37 prevede un automatico *meccanismo di conversione discendente*, in base al quale, ove il diritto nazionale dello Stato esecutore non consentisse il controllo specifico, esso sarebbe sostituito dal controllo di indagine; e a catena, se neppure quest'ultimo fosse consentito, si procederebbe con il controllo discreto[25]. Va pure aggiunto che il Regolamento 1862 ha introdotto, a chiusura dell'elenco dei controlli, una esplicita previsione, in tema di diritto di difesa. Ed è proprio questa clausola, che beninteso era assente nella previgente Decisione, a rappresentare il riscontro più tangibile della sensibilità della materia, sensibilità testimoniata peraltro dalla evidente vaghezza della formulazione linguistica della disposizione "Qualora si applichi la direttiva

struttura binaria, con conversione diretta del controllo specifico in controllo discreto in caso di incompatibilità con il diritto nazionale (art. 37, par. 4). Il Regolamento 1862 vi ha apportato, oltre al passaggio da una decisione adottata nel quadro del terzo pilastro a un regolamento direttamente applicabile, due innovazioni di rilievo sistematico: l'introduzione del controllo di indagine (art. 37, par. 4), categoria intermedia che consente l'interrogatorio della persona senza autorizzarne la perquisizione, riservata al controllo specifico (art. 37, par. 5); e l'articolazione a due gradi del meccanismo di conversione, accompagnata dalla clausola sul diritto di indagati e imputati di avvalersi di un difensore (art. 37, par. 6).

[25] Fermo restando che la conversione non pregiudica l'obbligo dello Stato esecutore di mettere a disposizione degli utenti finali le informazioni richieste *ex* art. 36, par. 2. Cfr. art. 37, par. 7.

2013/48/UE, gli Stati membri provvedono a che il diritto di indagati e imputati di avvalersi di un difensore sia rispettato alle condizioni previste da detta direttiva"[26].

Merita pure ricordare come, ai sensi dell'art. 24, par. 1, del Regolamento 1862[27], qualora uno Stato membro reputi che dare applicazione ad una segnalazione inserita a norma degli articoli 26, 32 o 36 non sia compatibile con il proprio diritto nazionale, con i propri obblighi internazionali o con interessi nazionali essenziali, esso possa chiedere che alla segnalazione sia apposto un indicatore di validità, affinché, sul proprio territorio, non sia eseguita l'azione richiesta nella segnalazione. Ciò vale a dire che qualora, in corrispondenza a una data segnalazione, si trovi questo cosiddetto *flag*, l'azione richiesta non potrà essere eseguita sul territorio dello Stato membro che lo abbia apposto.

Prima di analizzare la compatibilità col regime dell'immunità, posto non solo il richiamo al diritto nazionale del Paese destinatario della segnalazione per l'esecuzione dei controlli SIS, *d'indagine* e *specifici*, ma anche l'esistenza di diritto dell'Unione sul tema, è utile un cenno ai modelli normativi italiani per così dire "corrispondenti" ai detti controlli, anche per comprendere l'atteggiarsi del diritto di difesa, genericamente citato, come detto, nell'art. 37, par. 6, del Regolamento 1862[28].

4. Modelli italiani e controlli SIS

Le attività che il Regolamento 1862 raggruppa nelle tre tipologie di controllo richiamano attività previste, nell'ordinamento italiano, in strumenti eterogenei per fonte, per autorità competente e per presupposti, distribuiti tra legislazione di pubblica sicurezza, altra legislazione speciale e codice di rito, e attivabili tanto dalla polizia di sicurezza e amministrativa quanto dalla polizia giudiziaria, secondo un riparto di attribuzioni il cui discrimine è segnato, come noto, dall'emersione di una notizia di reato[29].

Quanto al controllo discreto, le matrici individuabili nel nostro ordinamento sono in primo luogo le attività di osservazione e di pedinamento, che possono essere svolte sia

[26] Art. 37, par. 6, ultimo periodo. Sul diritto di difesa nella cooperazione europea, cfr. T. RAFARACI, *Il diritto di difesa nelle procedure di cooperazione giudiziaria nel contesto dell'Unione europea*, in AA.VV., *La cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale nell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, Milano, 2011, p. 119 ss.

[27] Art. 24, par. 1, Reg. (UE) 2018/1862.

[28] Cfr. *supra*, § 3.

[29] Sulla distinzione tra polizia amministrativa, di sicurezza e polizia giudiziaria si rinvia, per ovvie esigenze di economia espositiva, a G. CASACCIA, *Art. 55*, in *Codice di procedura penale commentato*, a cura di A. GIARDA, G. SPANGHER, 5ª ed., 2017, tomo I, p. 747 ss. Sulle difficoltà e sulle zone d'ombra del passaggio dalle funzioni di polizia amministrativa e di sicurezza a quelle di polizia giudiziaria si rinvia a G. GALLUCCIO MEZIO, *Art. 220 disp. att. c.p.p.*, ivi, tomo III, p. 1037 ss. Ai fini dell'art. 13, co. 3, Cost., peraltro, la locuzione "autorità di pubblica sicurezza" è stata intesa in senso lato e atecnico, comprensivo degli organi di polizia giudiziaria e di ogni settore della forza pubblica, sicché le garanzie ivi previste non dipendono dalla qualificazione dell'organo che procede. Cfr. V. GREVI, voce *Libertà personale dell'imputato*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXIV, Milano, 1974, p. 315 ss., spec. pp. 345-346, anche per la ricostruzione dei lavori dell'Assemblea costituente; nonché, A. PACE, voce *Libertà personale (diritto costituzionale)*, in *Enciclopedia del diritto*, p. 287 ss., spec. p. 310, nt. 220.

dalla polizia di sicurezza, nell'esercizio delle funzioni di prevenzione e di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica di cui all'art. 1 t.u.l.p.s., sia dalla polizia giudiziaria, tanto nella fase che precede l'acquisizione della notizia di reato quanto, una volta che questa sia emersa, nell'ambito delle attività di indagine, anche atipiche, di cui all'art. 55 c.p.p.[30]. Trattandosi di attività che non incidono, di per sé, su libertà costituzionalmente presidiate, esse non richiedono né un'autorizzazione giudiziaria né presupposti qualificati, ma incontrano un limite netto là dove la raccolta si spinga entro il domicilio o i luoghi a esso assimilati[31]. Va peraltro tenuto presente che, ai sensi dell'art. 37, par. 3, Regolamento 1862, la raccolta discreta avviene "durante le attività abituali" delle autorità competenti, e può dunque ben inserirsi in un contatto ordinario con l'interessato, purché questo non renda percepibile l'esistenza della segnalazione; ragione per la quale tra le matrici del controllo discreto vanno annoverati anche gli strumenti che occasionano quel contatto, e anzitutto quelli di identificazione.

Tra questi, il meno invasivo è la richiesta, da parte degli ufficiali e degli agenti di pubblica sicurezza, di esibire la carta d'identità o un titolo equipollente (art. 294 r.d. 6 maggio 1940, n. 635, regolamento di esecuzione del t.u.l.p.s.), che prescinde da qualsiasi contesto investigativo o emergenziale ed è presidiata dalla contravvenzione di rifiuto d'indicazioni sulla propria identità personale (art. 651 c.p.); a essa si affiancano i rilievi segnaletici, che l'autorità di pubblica sicurezza può disporre nei confronti delle persone pericolose o sospette e di chi non sia in grado o si rifiuti di provare la propria identità (art. 4 t.u.l.p.s.)[32]. Invero, ove la persona rifiuti di dichiarare le proprie generalità o vi siano

[30] Nella fase anteriore all'acquisizione della notizia di reato rileva l'art. 330 c.p.p., considerato l'appiglio della cd. pre-inchiesta, attraverso la quale la polizia giudiziaria può procurarsi la notizia di reato mantenendosi però sempre al di qua del confine dei diritti fondamentali costituzionalmente protetti: su tutti, A. MARANDOLA, *I registri del pubblico ministero tra notizie di reato ed effetti procedimentali*, Padova, 2001; EAD., *Notizia di reato, tempi delle indagini e stadi procedurali nella (prossima) riforma del processo penale*, in *Diritto penale e processo*, 2021, p. 1566; N. TRIGGIANI, *Legalità opaca: raccolta atipica e pre-investigazioni*, in *Archivio penale*, 2021, n. 1. Varcata la soglia della notizia di reato, è l'art. 55 c.p.p. a consentire alla polizia giudiziaria il compimento di attività atipiche quali, appunto, l'osservazione e il pedinamento. Quanto al cd. pedinamento satellitare, la giurisprudenza di legittimità lo qualifica come mezzo atipico di ricerca della prova, non assimilabile all'intercettazione di conversazioni o comunicazioni e perciò sottratto alla disciplina degli artt. 266 ss. c.p.p. e all'autorizzazione del giudice: Corte di Cassazione, sez. V, sentenza depositata il 10 marzo 2010, n. 9667; in prospettiva convenzionale, Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza del 2 settembre 2010, ricorso n. 35623/05, *Uzun c. Germania*.

[31] Il limite trova un significativo parallelo nella disciplina dell'osservazione transfrontaliera, che vieta agli agenti della Parte che la conduce di accedere ai luoghi non accessibili al pubblico e di procedere al fermo o all'arresto della persona osservata (art. 40, par. 3, CAAS; v. pure M. GIALUZ, *Le forme e gli strumenti della cooperazione di polizia*, cit., p. 351).

[32] Sui rilievi segnaletici v. Corte Costituzionale, sentenza del 27 marzo 1962, n. 30, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1962, p. 246 ss., che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 t.u.l.p.s. nella parte in cui prevede rilievi segnaletici che comportino ispezioni personali ai sensi dell'art. 13 Cost.; per la riconduzione all'art. 13 Cost. dei rilievi eseguiti coattivamente su chi rifiuti di provare la propria identità, salvo che l'interessato vi si sottoponga spontaneamente, v. A. PACE, voce *Libertà personale (diritto costituzionale)*, cit., p. 297, nt. 97. Diversamente, l'identificazione di cui all'art. 349 c.p.p., con il relativo accompagnamento negli uffici per un tempo non superiore a dodici ore, ovvero a ventiquattro, previo avviso anche orale al pubblico ministero, quando l'identificazione risulti particolarmente complessa o occorra l'assistenza dell'autorità consolare o di un interprete (comma 4), è atto di polizia giudiziaria, che presuppone un procedimento penale e non può essere compiuto a scopo meramente preventivo.

sufficienti indizi della falsità di quelle dichiarate, gli ufficiali e gli agenti di polizia possono col cd. fermo identificativo – introdotto dal cd. Decreto Cossiga poi convertito dalla cd. legge antiterrorismo[33] – accompagnarla nei propri uffici e trattenerla per il tempo necessario all'identificazione e comunque non oltre le ventiquattro ore. Per altro verso, è assai importante ricordare come il cd. decreto sicurezza 2026[34], abbia poi introdotto, nel suddetto decreto Cossiga, un art. 11-*bis*, il quale consente un trattenimento fino a dodici ore, a prescindere dal rifiuto di fornire le generalità, nel corso dei servizi di ordine pubblico in occasione di manifestazioni[35].

In questo contesto va pure menzionato un altro strumento che non richiede contatto con l'interessato, e che consiste nell'obbligo, gravante sui gestori delle strutture ricettive, di comunicare alla questura le generalità delle persone alloggiate (art. 109 t.u.l.p.s.), il cui incrocio con le banche dati di polizia consente una localizzazione del soggetto segnalato[36].

L'art. 37, par. 4, del Regolamento 1862 prevede il secondo tipo di controllo, quello cd. *di indagine* che segna il passaggio al contatto con la persona al fine di ottenere dichiarazioni. Peculiare che il testo italiano della disposizione parli di "interrogatorio", con un termine che nel lessico del codice di rito identifica atti tipici che coinvolgono la persona sottoposta a procedimento, là dove altre versioni linguistiche impiegano invece espressioni meno connotate, come l'inglese *interview*. Ora, se da un lato la divergenza

[33] Cfr. art. 11 d.l. 21 marzo 1978, n. 59, conv. dalla l. 18 maggio 1978, n. 191, "Norme penali e processuali per la prevenzione e la repressione di gravi reati", emanato d'urgenza a soli cinque giorni dal tragico agguato di via Fani e dal conseguente sequestro di Aldo Moro, il provvedimento introdusse norme eccezionali e severe per il contrasto all'eversione e alla criminalità organizzata. Beninteso, dell'accompagnamento e dell'ora in cui è stato compiuto è data immediata notizia al procuratore della Repubblica, il quale, se riconosce che non ricorrono le condizioni di cui ai commi precedenti, ordina il rilascio della persona accompagnata. E al procuratore della Repubblica sarà data altresì immediata notizia del rilascio della persona accompagnata e dell'ora in cui è avvenuto.

[34] Si tratta del d.l. 24 febbraio 2026, n. 23, conv. con modif. dalla l. 24 aprile 2026, n. 54, "Disposizioni urgenti in materia di sicurezza pubblica, di attività di indagine dell'autorità giudiziaria in presenza di cause di giustificazione, di funzionalità delle forze di polizia e del Ministero dell'interno, nonché di immigrazione e protezione internazionale".

[35] Sul nuovo art. 11-*bis* d.l. n. 59 del 1978, che affianca senza sostituirlo il fermo identificativo dell'art. 11, v. G. COLAIACOVO, W. NOCERINO, *"Decreto sicurezza" 2026: le disposizioni su perquisizioni speciali e fermo, annotazione preliminare e ordinamento penitenziario*, in *Penale Diritto e Procedura*, 22 aprile 2026, i quali ne rilevano l'indeterminatezza della finalità e l'assenza di un obbligo di verbalizzazione e di motivazione; nonché P. BERNARDONI, *Decreto sicurezza (d.l. 24 febbraio 2026, n. 23): una breve analisi dei profili penali e processuali*, in *Sistema Penale*, 3 marzo 2026, secondo cui lo scopo del nuovo accompagnamento non sembra essere quello di consentire alla polizia accertamenti altrimenti preclusi, bensì quello di allontanare dalle manifestazioni soggetti ritenuti pericolosi. Per il principio secondo cui, a tutela della sola sicurezza pubblica, non è dato "restringere prolungatamente" la libertà personale di chi non sia indiziato di reato, "essendo più che sufficiente […] il mero accompagnamento, per controlli, al posto di polizia", v. già A. PACE, voce *Libertà personale (diritto costituzionale)*, cit., p. 311.

[36] Art. 109 t.u.l.p.s. questo peraltro è stato proprio il meccanismo con cui sembra sia risultata alla polizia italiana la localizzazione della Salis. L'incrocio automatico dei dati comunicati attraverso il Servizio Alloggiati con le segnalazioni SIS integra un trattamento di dati personali soggetto al d.lgs. 18 maggio 2018, n. 51, di attuazione della direttiva (UE) 2016/680, e solleva autonomi profili critici con riguardo ai soggetti titolari di immunità, le cui generalità sono trattate senza alcun filtro preventivo di compatibilità con le immunità medesime. Si veda, R. BELLANOVA, J.H. PASSOTH, S. POLLOZEK, *The technopolitics of database interoperability* in *Big Data & Society*, 2026, 13, 2, in doi.org/10.1177/20539517261451457.

lessicale non consente di ricavare una fonte attributiva di competenze e dunque un autonomo potere d'interrogatorio alla polizia, dall'altro neppure è priva di significato, poiché la clausola di chiusura dell'art. 37, par. 6, imponendo agli Stati membri di assicurare il diritto di indagati e imputati di avvalersi di un difensore "qualora si applichi la direttiva 2013/48/UE", mostra come il legislatore europeo abbia messo nel conto che il colloquio si rivolga a una persona già raggiunta da un addebito[37] e impegna l'interprete nella ricerca di soluzioni pratiche adeguate.

Così, sul piano delle matrici interne, la norma che consente all'autorità di pubblica sicurezza di ottenere la presenza di una persona libera al fine di acquisire informazioni è l'art. 15 t.u.l.p.s., che sanziona in via amministrativa chi, invitato a comparire davanti all'autorità di pubblica sicurezza, non si presenti senza giustificato motivo, e consente di disporne l'accompagnamento per mezzo della forza pubblica. Chiariamo subito che la Corte costituzionale, nel ritenere la disposizione compatibile con l'art. 13 Cost., l'ha ricondotta al dovere di collaborazione del cittadino con la polizia e ne ha subordinato la legittimità alla necessità e all'urgenza della comparizione[38]; fermo restando che l'obbligo che la norma presidia è quello di presentarsi e non già quello di rispondere, sicché, al di fuori delle indicazioni sulla propria identità, la cui omissione o falsità è autonomamente sanzionata, le dichiarazioni rese alla polizia di sicurezza restano affidate alla volontà dell'interessato e sono raccolte in assenza di garanzie, dall'avvertimento della facoltà di non rispondere all'assistenza difensiva[39]. Il tema è assai scivoloso. Una disciplina che tali garanzie mira a proteggere si rinviene nel codice di rito, e in particolare, quanto alle attività di p.g., nell'art. 350, che si occupa delle sommarie informazioni da questa assunte dalla persona sottoposta alle indagini, e nell'art. 351, dedicato invece alle dichiarazioni rese dalle persone informate sui fatti (art. 351 c.p.p.), con l'applicabilità dell'art. 63 c.p.p. sull'obbligo di sospendere il colloquio, di avvisare sul diritto al silenzio e alla difesa nel caso il non indagato o imputato renda dichiarazioni autoindizianti.

Peraltro, lo scudo del diritto al silenzio è stato allargato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 111 del 2023, in seguito alla quale *ogni* persona sottoposta a indagini *deve essere* avvertita *della propria* facoltà di *non rispondere, non soltanto alle domande*

[37] La direttiva 2013/48/UE è stata attuata con il d.lgs. 15 settembre 2016, n. 184. Come già osservato (*supra*, § 3), la clausola si limita a rinviare all'ambito applicativo della direttiva, senza chiarire se e quando il controllo di indagine vi ricada.

[38] Corte costituzionale, sentenza del 2 febbraio 1972, n. 13, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1972, p. 70 ss., con nota critica di A. PACE, *La negata incostituzionalità dell'accompagnamento coattivo di pubblica sicurezza*, ivi, p. 75 ss., che ha dichiarato non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 15, comma 2, t.u.l.p.s., in riferimento all'art. 13 Cost., ritenendo l'accompagnamento coattivo complementare all'obbligo di comparire e condizionato, come quest'ultimo, alla necessità e all'urgenza della comparizione. Per la riconduzione dell'accompagnamento coattivo alle restrizioni di cui all'art. 13, co. 2, Cost. e per la necessità della convalida anche degli atti "istantanei" v. A. PACE, voce *Libertà personale (diritto costituzionale)*, cit., pp. 297 e 314.

[39] Sul "colloquio a due senza alcuna garanzia e senza alcun controllo" tra polizia e indiziato, che già in Assemblea costituente si auspicava fosse eliminato (on. Fusco), e sulla riforma del 1969, che vietò alla polizia di interrogare le persone arrestate o fermate, riconoscendo nel contempo all'interrogato il diritto al silenzio e il relativo avvertimento, v. V. GREVI, voce *Libertà personale dell'imputato*, in *Enciclopedia del diritto*, cit., p. 397 ss., spec. pp. 399-400, ntt. 427 e 436.

relative al fatto di cui è accusata, ma anche alle domande relative alle circostanze personali elencate all'art. 21 delle disposizioni di attuazione del codice di procedura penale: e cioè, tra l'altro, se abbia un soprannome, quali siano le sue condizioni patrimoniali, familiari, sociali, se eserciti uffici o servizi pubblici o ricopra cariche pubbliche, e ancora se abbia già riportato condanne penali.

Beninteso, ove lo Stato intenda acquisire le dichiarazioni non nel contesto dello scambio informativo di polizia ma a fini di prova, il canale proprio sembra esser quello dell'ordine europeo di indagine disciplinato dalla direttiva 2014/41/UE, e in Italia dal d.lgs. 21 giugno 2017, n. 108[40].

Il terzo ed ultimo controllo previsto dall'art. 37 è il "controllo specifico" volto a perquisire "le persone, i veicoli, i natanti, gli aeromobili, i container e gli oggetti trasportati" "ai fini di cui all'articolo 36" (art. 37, par. 5). Già il perimetro oggettivo della disposizione, che non menziona il domicilio né i luoghi di privata dimora, esclude che una segnalazione SIS possa fondare, nello Stato di esecuzione, una perquisizione domiciliare. L'eco più prossima, nel nostro ordinamento, è quella della cosiddetta perquisizione "sul posto" di cui all'art. 4 della legge 22 maggio 1975, n. 152 (cd. legge Reale), lo strumento di più ampia portata tra quelli *extra codicem*[41], che consente agli ufficiali e agli agenti di polizia giudiziaria e della forza pubblica di procedere, oltre che all'identificazione, all'immediata perquisizione della persona e, per le medesime finalità, del mezzo di trasporto, anche in assenza di un preventivo provvedimento dell'autorità giudiziaria, ricorrendo "casi eccezionali di necessità e di urgenza"[42]. La norma presuppone che non sia possibile attendere i tempi ordinari del procedimento penale e

[40] Direttiva 2014/41/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 3 aprile 2014, relativa all'ordine europeo di indagine penale, attuata con il d.lgs. 21 giugno 2017, n. 108. L'audizione di un testimone, di un esperto, di una vittima, della persona sottoposta alle indagini o dell'imputato nel territorio dello Stato di esecuzione rientra tra gli atti che devono essere sempre disponibili in base al diritto di quest'ultimo e per i quali è escluso il ricorso a un atto alternativo (art. 10, par. 2, lett. c), della direttiva), sicché l'art. 9, co. 5, lett. c), d.lgs. n. 108 del 2017 vuole che vi si provveda "in ogni caso", fermi però i motivi di rifiuto dell'art. 10, co. 1, tra i quali figura l'immunità riconosciuta dallo Stato italiano che limiti o impedisca l'esercizio o il proseguimento dell'azione penale (lett. b); cfr. art. 11, par. 1, lett. a), della direttiva). Quando l'audizione della persona sottoposta alle indagini o dell'imputato debba svolgersi mediante videoconferenza, l'esecuzione può essere rifiutata se l'interessato nega il proprio consenso o se l'atto, nel caso concreto, contrasta con i principi fondamentali del diritto dello Stato di esecuzione (art. 24, par. 2, della direttiva), e l'ordinamento italiano vi dà corso soltanto se l'interessato vi consente (art. 18, co. 2, d.lgs. cit.). La proposta di rifusione della direttiva (COM(2026) 313 final/2, cit. *supra*, nt. 11) conferma la disponibilità necessaria dell'audizione (art. 11, par. 2, lett. c)) e il motivo di rifiuto relativo alle immunità (art. 12, par. 1, lett. a)); ammette l'audizione a distanza della persona sottoposta alle indagini o dell'imputato "purché detto atto abbia l'obiettivo di acquisire prove e la sua esecuzione non ecceda quanto necessario a tal fine" (art. 24, par. 1, secondo comma), sopprimendo il motivo di rifiuto fondato sui principi fondamentali dello Stato di esecuzione e conservando quello del mancato consenso (art. 24, par. 2); e distingue da tale audizione la partecipazione a distanza dell'indagato, dell'imputato o della vittima alle audizioni e alle udienze del procedimento, affidata al nuovo ordine europeo di partecipazione a distanza (artt. 36 ss.).

[41] Si ricordano, difatti, quelli più settoriali di cui agli artt. 6 l. 18 aprile 1975, n. 110, e 41 t.u.l.p.s., in materia di armi; all'art. 103 d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 (t.u. stupefacenti); all'art. 12, co. 7, d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 (t.u. immigrazione). Per l'inquadramento delle perquisizioni *extra codicem*, si rinvia a P. FELICIONI, *Le ispezioni e le perquisizioni*, II ed., Milano, 2012, p. 367 ss.

[42] Oltre a P. FELICIONI, *op. cit.*, si veda pure N.M. VERNOLA, *L'accompagnamento per l'identificazione,* in AA.VV., *Manuale di sicurezza pubblica*, Padova, 2025, p. 144.

costituisce, pertanto, una deroga al principio di riserva di giurisdizione in materia di perquisizioni[43].

Nel testo vigente fino all'entrata in vigore del citato pacchetto sicurezza 2026 (d.l. n. 23 del 2026), il presupposto legittimante il controllo era la presenza di "specifiche e concrete circostanze di luogo e di tempo" alla luce delle quali l'atteggiamento o la presenza del soggetto "non appaiono giustificabili". Il parametro della non giustificabilità, enunciato in negativo ma gravido di incertezze interpretative, era inteso dalla giurisprudenza di legittimità come un giudizio di probabilità qualificata sull'atteggiamento del soggetto, fondato su elementi di fatto concreti e attuali e non su mere supposizioni o su dati di anagrafe penale, e richiedeva perciò una verifica autonoma e proporzionata della situazione concreta, cui una segnalazione preventiva di polizia non poteva di per sé supplire[44]. Muta il quadro, puntando ad estendere i poteri della polizia di sicurezza, il citato pacchetto sicurezza 2026: il (criticato) art. 7 del d.l. n. 23 del 2026 estende l'ambito applicativo dell'art. 4, sia prevedendo che le "operazioni di polizia" possano essere "anche destinate alla prevenzione di reati che turbino l'ordine e la sicurezza pubblica in luoghi caratterizzati da un consistente afflusso di persone" sia allargando il contesto operativo, affiancando alle "operazioni" di polizia i "servizi espletati in occasione di manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico", sia aggiungendo, tra i beni suscettibili di ricerca, gli strumenti "atti ad offendere"[45]. In un senso stranamente inverso, rispetto alla direzione *securitaria*, va invece il nuovo inciso della disposizione che prevede che l'atteggiamento o la presenza della persona, in relazione alle circostanze di tempo e luogo debbano "*apparire* costituire un pericolo attuale per la sicurezza o per l'incolumità pubblica o individuale"[46]. Il mutamento

[43] Art. 4 l. 22 maggio 1975, n. 152 (cd. legge Reale), come modificato dall'art. 7 d.l. 24 febbraio 2026, n. 23, conv. con modif. dalla l. 24 aprile 2026, n. 54. Sul carattere meramente "sostitutivo" della competenza dell'autorità di pubblica sicurezza rispetto a quella dell'autorità giudiziaria, ammissibile soltanto in casi eccezionali e tassativi, che non possono risolversi in "un'ambigua e fumosa previsione di estremi di fatto, sulla effettiva pericolosità dei quali il giudice non potrebbe effettuare alcun serio e concreto riscontro", cfr., in termini anteriori alla legge Reale, A. PACE, voce *Libertà personale (diritto costituzionale)*, cit., pp. 311-312. Per i profili di raccordo con la disciplina processuale cfr. O. MAZZA, *I protagonisti del processo*, Milano, 2022, p. 233 ss.

[44] Il presupposto nel testo previgente era ricostruito dalla giurisprudenza di legittimità come giudizio di probabilità qualificata sull'atteggiamento del soggetto, fondato su elementi di fatto concreti e attuali. La Cassazione ha costantemente ribadito che la valutazione doveva essere autonoma e proporzionata rispetto alla situazione di fatto, escludendo la legittimità di controlli fondati esclusivamente su dati di anagrafe penale o su segnalazioni prive di riscontro concreto nel contesto spaziale e temporale dell'operazione: v., tra le molte, Corte di Cassazione, sez. VI, 15 giugno 2017, n. 40952. Si veda, pure, FELICIONI, *Le ispezioni e le perquisizioni*, cit., p. 367 ss.

[45] Sui caratteri della novella v. P. BERNARDONI, *op. cit.*; G. COLAIACOVO, W. NOCERINO, *op. cit.*

[46] Il testo novellato dell'art. 4, co. 1, l. n. 152 del 1975 recita ora: "In casi eccezionali di necessità e di urgenza, che non consentono un tempestivo provvedimento dell'autorità giudiziaria, gli ufficiali ed agenti della polizia giudiziaria e della forza pubblica nel corso di servizi espletati in occasione di manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico o di operazioni di polizia, anche destinate alla prevenzione di reati che turbino l'ordine e la sicurezza pubblica in luoghi caratterizzati da un consistente afflusso di persone, possono procedere, oltre che all'identificazione, all'immediata perquisizione sul posto, al solo fine di accertare l'eventuale possesso di armi, esplosivi e strumenti di effrazione o atti ad offendere, di persone il cui atteggiamento o la cui presenza, in relazione a specifiche e concrete circostanze di luogo e di tempo, appaiono costituire un pericolo attuale per la sicurezza o per l'incolumità pubblica o individuale". In

lessicale è di rilievo sistematico e sembra imbrigliare l'apprezzamento della polizia, attraverso l'accentuazione del carattere di pericolosità attuale e concreta, che si avvicina in un certo senso alla logica della flagranza, discostandosi dalla formulazione in negativo del testo previgente.

Ora, il raffronto con l'art. 37, par. 5, del Regolamento 1862 lascia emergere una divergenza di finalità per cui non sembra consentito ritenere la perquisizione "sul posto" come strumento di esecuzione della segnalazione in quanto tale: mentre la disposizione europea richiede di perquisire "ai fini di cui all'articolo 36", e al fine di raccogliere ogni informazione utile alla prevenzione, all'accertamento o al perseguimento dei reati gravi o delle minacce che hanno giustificato l'inserimento della segnalazione, l'art. 4 l. n. 152 del 1975 autorizza la ricerca "al solo fine di accertare l'eventuale possesso di armi, esplosivi e strumenti di effrazione o atti ad offendere" e la subordina a una valutazione di pericolo attuale ancorata a "specifiche e concrete circostanze di luogo e di tempo", che la segnalazione, quale dato informativo preesistente e formatosi altrove, non pare in grado di integrare[47].

Sembra, insomma, che la perquisizione *ex* art. 4 dovrebbe esser praticabile soltanto quando i suoi presupposti ricorrano autonomamente, come atto di polizia interno retto dalle proprie finalità, le cui risultanze potranno semmai confluire tra le informazioni trasmesse allo Stato segnalante ai sensi dell'art. 37, par. 1, e sembra dunque che, in difetto di tali presupposti, il controllo specifico vada convertito ai sensi dell'art. 37, par. 6.

Analoghe considerazioni valgono per le perquisizioni previste dalla legislazione di settore e, sul versante della polizia giudiziaria, per quelle di cui all'art. 352 c.p.p., che presuppongono la flagranza, l'evasione o l'esecuzione di provvedimenti restrittivi dell'autorità giudiziaria italiana, o altrimenti, in via ordinaria, un decreto motivato dell'autorità giudiziaria ai sensi degli artt. 247 ss. del codice di rito.

Quanto alla verbalizzazione, l'art. 4, co. 3, l. n. 152 del 1975 impone che di ogni perquisizione sia redatto verbale "su apposito modulo", da trasmettere entro quarantotto ore al procuratore della Repubblica e, nel caso della perquisizione personale di cui al comma 1, da consegnare all'interessato. E similmente, dispongono i modelli codicistici richiamati.

È del tutto evidente come soltanto l'assolvimento dell'obbligo di documentazione e consegna consenta, ai fini che qui interessano, di verificare se l'autorità abbia agito sulla

---

dottrina, in una prospettiva critica sul progressivo ampliamento delle misure di osservazione e investigazione *ante iudicium*, sia consentito rinviare ad A. PROCACCINO, *Securitizzazione dell'Unione europea e poteri concorrenti*, cit., p. 145 ss.

[47] In relazione al testo previgente, la giurisprudenza di legittimità ha ribadito che il giudizio sui presupposti deve fondarsi su elementi specifici, attuali e circostanziati, e non su valutazioni astratte o sull'appartenenza del soggetto a determinate categorie, e che le modalità dell'atto devono rispettare il principio di proporzionalità (cfr, nt. 44). Il requisito del pericolo attuale, introdotto dal d.l. n. 23 del 2026, accentua anziché attenuare le esigenze di concretezza e di attualità della valutazione. Il rilievo trova conferma nell'esigenza che i casi d'intervento della polizia sulla libertà personale siano descritti dalla legge in termini tali da consentire al giudice della convalida un "serio e concreto riscontro" sulla loro sussistenza (A. PACE, voce *Libertà personale (diritto costituzionale)*, cit., p. 311), riscontro che una segnalazione formatasi in un altro ordinamento, della quale l'autorità italiana conosce l'esito ma non il fondamento, per sua natura non consente.

base dei presupposti e modelli interni o, inammissibilmente, sulla base della sola segnalazione[48].

In sintesi, emerge un quadro nel quale la corrispondenza tra le tipologie di controllo previste dal Regolamento e gli strumenti dell'ordinamento interno si fa tanto più incerta quanto più l'attività richiesta incide sulla sfera della persona: al *controllo discreto* (per cui il diritto dello Stato d'esecuzione come detto non è neanche richiamato) corrispondono le matrici dell'osservazione esterna, del pedinamento e del controllo d'identità, finché la raccolta non oltrepassi la soglia del domicilio e dei luoghi ad esso equiparati; al *controllo di indagine* corrisponde una matrice soltanto parziale e traballante: la polizia di sicurezza può assicurarsi la presenza della persona ma non può esigere dichiarazioni e le dichiarazioni eventualmente rese sono prive di qualsiasi garanzia, e la polizia giudiziaria può ricevere dichiarazioni con l'art. 350 c.p.p., col nervo scoperto delle cd. dichiarazioni spontanee ed autoindizianti, (o, eventualmente, con minori problemi, in caso di delega da parte del p.m.); infine, al *controllo specifico*, corrisponde un modello dotato di finalità più ristrette e di presupposti che la segnalazione difficilmente può surrogare (questo almeno fino agli ampliamenti del pacchetto sicurezza 2026 e comunque con quei *caveat* detti).

Resta la valvola di chiusura sul diritto di difesa posta dall'art. 37, par. 6, già ricordata (*supra*, § 3), la cui formula non solo crea quell'ambiguità di cui s'è detto – suggerendo una lettura dei detti artt. 36 e 37 quali norme creatrici di modelli o attributive di competenze – ma rischia, specularmente, di lasciare in ombra i confini tra prevenzione e repressione.

5. L'immunità *personale* del parlamentare europeo: dal Protocollo n. 7 sui privilegi e sulle immunità dell'Unione europea…

Il rapporto tra l'obbligo di esecuzione della segnalazione e le immunità parlamentari è il nodo della questione. Il vincolo immunitario opera come possibile limite all'esecuzione delle segnalazioni e dei controlli fondato sul Protocollo n. 7 sui privilegi e sulle immunità dell'Unione europea, allegato ai Trattati dell'Unione, avente dunque rango primario, che prevale su qualsiasi atto normativo di diritto derivato[49].

[48] Secondo P. BERNARDONI, *op. cit.*, anche dopo la novella la perquisizione "dovrà considerarsi legittima solo ove dal relativo verbale emergano sia le ragioni di necessità ed urgenza" sia gli elementi concreti posti a fondamento dell'intervento. Sul regime del verbale cfr. altresì O. MAZZA, *I protagonisti del processo*, cit., p. 237. Sulla necessità che anche gli atti "istantanei", come le perquisizioni, siano sottoposti a convalida, e sulla privazione di "ogni effetto" dell'atto non convalidato, letta come espressione del principio di inutilizzabilità delle prove illecitamente acquisite, v. già A. PACE, voce *Libertà personale (diritto costituzionale)*, cit., pp. 313-314.

[49] Il vincolo sull'esecuzione della segnalazione SIS vede intrecciarsi dunque tre livelli: (i) la primazia del Protocollo n. 7 TFUE, quale diritto primario dell'Unione, sulle previsioni regolamentari di diritto derivato; (ii) gli artt. 37, parr. 4 e 5, Reg. 2018/1862, che subordinano l'attuazione dei controlli di indagine e specifici al diritto dello Stato membro di esecuzione (iii) il meccanismo di conversione discendente dell'art. 37, par. 6, che opera *a fortiori* in presenza di un soggetto immunitario. V. A. Di Chiara, *Il parlamento europeo nega la revoca dell'immunità parlamentare nel caso Salis*, in *Diritti Comparati*, 23 ottobre 2025; S. VILLANI,

Il Capo III (artt. 8 e 9) del detto Protocollo disciplina le immunità dei membri del Parlamento europeo[50]. In particolare, l'art. 8 sancisce l'immunità *funzionale*, stabilendo che "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". Si tratta di un'immunità assoluta e perpetua, non soggetta a revoca e destinata a coprire permanentemente gli atti compiuti nell'esercizio del mandato anche dopo la sua cessazione. La Corte di giustizia ne ha chiarito la portata, ricomprendendo gli atti strettamente connessi all'attività parlamentare[51].

L'art. 9 del Protocollo n. 7 regola invece l'immunità *procedurale* o *personale*, non valevole per i casi di "flagrante delitto", attraverso una struttura binaria: la lettera *a*) attribuisce al parlamentare, sul territorio del proprio Stato membro, le immunità riconosciute ai membri del Parlamento nazionale; mentre la lettera *b*) riconosce all'europarlamentare, sul territorio di qualsiasi *altro* Stato membro, l'immunità da ogni misura di detenzione e da ogni procedimento giudiziario. Il presupposto temporale della norma – "per la durata delle sessioni del Parlamento europeo" – non introduce una limitazione sostanziale, giacché la sessione è annuale e permanente ai sensi dell'art. 229 TFUE, con sospensioni formalmente deliberate, e la giurisprudenza della Corte di giustizia ha consolidato tale interpretazione, sicché il 28 marzo 2026 ricade pienamente nella sessione parlamentare in corso[52].

Ci sembra che, nel caso in analisi, l'immunità da considerare sia da individuarsi in quella di tipo personale, di cui all'art. 9, dal momento che la pur ampia estensione data a Lussemburgo alla locuzione "opinioni o voti espressi nell'esercizio delle loro funzioni"[53] di cui all'art. 8 per l'immunità funzionale, non possa essere stirata e allargata fino a ricomprendere la partecipazione alla manifestazione No Kings da parte Salis, sebbene sembra che il controllo abbia investito tale circostanza.

Ebbene, la lettera *a*) dell'art. 9 opera un rinvio ricettizio al diritto nazionale: l'europarlamentare italiano gode in Italia delle medesime immunità riconosciute ai membri del Parlamento italiano dalla Costituzione e dalle sue norme di attuazione. Il Protocollo rinvia alla disciplina *sostanziale* delle immunità nazionali, mentre la

---

L'immunità dei membri del Parlamento europeo alla luce dell'identità democratica dell'Unione europea, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2023, n. 2, p. 327 ss.

[50]Protocollo n. 7 sui privilegi e sulle immunità dell'Unione europea, allegato al TUE e al TFUE *ex* art. 51 TUE. In quanto allegato ai Trattati, il Protocollo è diritto primario *ex* art. 51 TUE. Cfr. U. VILLANI, *Istituzioni di Diritto dell'Unione europea*, VI ed., Bari, 2020, p. 152 ss.; L. DANIELE, *Diritto dell'Unione europea*, 8ª ed., Milano, 2022, p. 420 ss.; G. TESAURO, *Diritto dell'Unione europea*, II ed. agg. a cura di P. DE PASQUALE, F. FERRARO, Napoli, 2020, p. 197 ss.

[51] Corte di giustizia, sentenza del 21 ottobre 2008, *Marra*, cause riunite C-200/07 e C-201/07. Cfr. AA.VV., *La disciplina delle immunità parlamentari nel diritto dell'Unione europea*, a cura di G. SCALESE, Roma, 2013, *passim*; G. SCACCIA, *Spunti per una ridefinizione del "nesso funzionale" in tema di insindacabilità parlamentare*, in *Rivista AIC*, 2014, n. 4, p. 9.

[52]Corte di giustizia, sentenza del 10 luglio 1986, *Wybot*, causa 149/85, per cui la sessione annuale del PE ha carattere permanente, decorrendo dal secondo martedì di marzo *ex* art. 229 TFUE, salvo i periodi di formale sospensione.

[53] Per una sintesi su giurisprudenza europea e convenzionale sul nesso funzionale, cfr. G. SCACCIA, *Spunti per una ridefinizione del "nesso funzionale" in tema di insindacabilità parlamentare*, cit., p. 9 ss.

competenza *procedurale* di revoca resta incardinata in via esclusiva nel Parlamento europeo[54].

Diciamo pure che, sebbene la revoca dell'immunità – disciplinata dagli artt. 6, 7 e 9 del Regolamento interno del parlamento europeo – preveda la competenza istruttoria della Commissione JURI, e poi del Parlamento, la Corte di giustizia ha precisato, nella sentenza *Junqueras Vies*, che l'immunità costituisce un ostacolo procedurale che le autorità nazionali sono tenute a rispettare *ipso iure*, senza attendere una pronuncia del Parlamento europeo, e che la sospensione di qualsiasi procedimento coercitivo è immediata e automatica per effetto dell'acquisizione dello status di europarlamentare[55].

Ed è proprio in questo quadro che il ricordato voto del Parlamento europeo del 7 ottobre 2025 assume un significato sistematico che va oltre le specifiche vicende processuali ungheresi: il PE ha respinto la richiesta di revoca dell'immunità, sulla scorta del *fumus persecutionis* riscontrato dalla Commissione JURI proprio ai sensi dell'art. 9, lett. a). Cosicché, ci pare che l'episodio del 28 marzo 2026 possa essere inserito in una più ampia vicenda immunitaria già esaminata e valutata dal PE, nel senso che la circostanza che la segnalazione SIS fosse connessa ai medesimi fatti di Budapest, rende più difficile sostenere che si ignorasse l'esistenza del procedimento di tutela già attivato.

6. … alla disciplina italiana delle autorizzazioni *ad acta*

Per effetto del rinvio operato dall'art. 9, lett. a), del Protocollo n. 7 TFUE, il perimetro delle immunità applicabili a Salis in quanto europarlamentare italiana è quello delineato dall'art. 68 della Costituzione, nella formulazione risultante dalla legge costituzionale n. 3 del 29 ottobre 1993, che ha profondamente rivisitato l'istituto[56].

---

[54] F. FERRARO, *op. cit.*, p. 104 ss.; S. VILLANI, cit., parr. III e VII. Sul "sistema a due velocità", ovverosia dell'insindacabilità come vera "immunità europea", e dell'inviolabilità personale ancorata alle normative nazionali, cfr. anche R. CORBETT, F. JACOBS, D. NEVILLE, *The European Parliament*, X ed., Londra, 2024, p. 70 ss.

[55]Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza del 19 dicembre 2019, *Junqueras Vies*, causa C-502/19. Cfr. R. CENTENARI, *Alle fondamenta dell'inviolabilità dei membri del Parlamento europeo: il caso Junqueras*, in *SIDIBlog*, 16 maggio 2020.

[56] La legge costituzionale n. 3 del 29 ottobre 1993 ha operato una riforma strutturale delle immunità parlamentari, segnando il passaggio da un regime di *autorizzazione al procedimento* – nel quale la Camera di appartenenza era chiamata ad autorizzare preventivamente l'avvio stesso del procedimento penale nei confronti del parlamentare, condizionando l'esercizio dell'azione penale al previo nulla osta dell'assemblea di appartenenza – a un sistema di *autorizzazioni ad acta*, ossia di autorizzazioni circoscritte al compimento di singoli atti specificamente individuati dal testo costituzionale e limitativi della libertà personale o delle comunicazioni. Lo spirito riformatore muoveva dalla convinzione che il sistema previgente si fosse prestato ad un uso distorto delle prerogative parlamentari, funzionale non alla tutela dell'autonomia funzionale delle assemblee bensì alla sottrazione dei singoli parlamentari alla giurisdizione ordinaria. Nella vastissima letteratura, cfr., M.A. MONTAGNA, voce *Autorizzazione a procedere*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali II, tomo 1, Milano, 2008, p. 80 ss.; ID., *Autorizzazione a procedere e autorizzazione "ad acta"*, Padova, 1999, p. 288 ss.; G. ORLANDI, *La riforma dell'art. 68 Cost. e la normativa di attuazione: l'autorizzazione a procedere al traghetto dall'una all'altra legislatura*, in *Legislazione penale*, 1994, p. 541 ss.; G. ZAGREBELSKY, *Le immunità parlamentari: natura e limiti di una garanzia costituzionale*, Torino, 1979; R.

Il primo comma sancisce l'immunità funzionale, per cui "I membri del Parlamento non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni", immunità assoluta destinata a durare anche dopo la cessazione del mandato[57]. Il secondo comma disciplina l'immunità procedurale, per cui "Senza autorizzazione della Camera alla quale appartiene, nessun membro del Parlamento può essere sottoposto a perquisizione personale o domiciliare, né può essere arrestato o altrimenti privato della libertà personale, o mantenuto in detenzione, salvo che in esecuzione di una sentenza irrevocabile di condanna, ovvero se sia colto nell'atto di commettere un delitto per il quale è previsto l'arresto obbligatorio in flagranza"[58].

La riforma dell'art. 68 e la sua attuazione con legge n. 140 del 20 giugno 2003 richiedono dunque non più l'autorizzazione per condurre un procedimento nei confronti del parlamentare ma un più limitato schermo, consistente in autorizzazioni date *ad acta*, e più precisamente, ogni qual volta occorra eseguire perquisizioni personali o domiciliari, ispezioni personali, fermi, misure cautelari personali coercitive o interdittive, accompagnamenti coattivi, misure di sicurezza o di prevenzione di natura personale e ogni altro provvedimento privativo della libertà personale[59], intercettazioni di conversazioni o comunicazioni in qualsiasi forma, anche indirette, ossia effettuate su utenze di terzi quando sia prevedibile che il parlamentare vi partecipi[60], sequestri di corrispondenza o acquisizioni di tabulati di comunicazioni[61]. Restano dunque consentiti senza autorizzazione sia l'iscrizione nel registro delle notizie di reato, sia gli atti d'indagine non incidenti direttamente sulla libertà o sulla riservatezza del parlamentare, sia le perquisizioni e le ispezioni a carico di soggetti terzi[62].

M.C. GRISOLIA, *Immunità parlamentari e Costituzione*. *La riforma del primo comma dell'art. 68 Cost.,* Padova 2000, p. 130 ss.

[57] L. ELIA, voce *Immunità parlamentari*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XX, Milano, 1970, p. 188 ss.; L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, III ed., Padova, 1998, p. 321 ss.; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. II, X ed., 1976, p. 634 ss.; A. PACE, *Le immunità parlamentari nella giurisprudenza costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2000, p. 499.

[58]Art. 68, co. 2, Cost.; L. n. 140 del 20 giugno 2003 (GU n. 142 del 21.6.2003), per la parte non dichiarata incostituzionale da Corte costituzionale, sentenza del 20 gennaio 2004, n. 24. Cfr. T. MARTINES, G. SILVESTRI, C. DE CARO, V. LIPPOLIS, R. MORETTI, *Diritto parlamentare*, II ed., Milano, 2011, p. 100 ss. Sul passaggio dal sistema ante-riforma a quello post-riforma cfr. M.A. MONTAGNA, voce *Autorizzazione a procedere*, cit., p. 80 ss.; ID., *Autorizzazione a procedere e autorizzazione "ad acta"*, cit., p. 288 ss.; R. ORLANDI, *La riforma dell'art. 68 Cost.*, cit., p. 541 ss.; A. PRESUTTI, *Autorizzazione a procedere e riforma dell'immunità parlamentare*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1993, p. 1437 ss.

[59] Cfr. artt. 4 e 5 l. n. 140/2003.

[60] Cfr. art. 4 l. n. 140/2003. L'art. 6 della legge riguarda, invece, le captazioni casuali in procedimenti contro terzi, come chiarito da Corte costituzionale, sentenza del 19 - 23 novembre 2007, n. 390.

[61] Cfr. art. 4 l. n. 140/2003.

[62] Il richiamo agli artt. 344, 345 e 346 c.p.p., applicabili "in quanto compatibili" ai sensi dell'art. 343, co. 3, c.p.p., come modificato dall'art. 2 l. n. 140/2003, non vale ad ampliare tale perimetro, poiché l'art. 346 c.p.p. circoscrive, e non estende, l'attività d'indagine consentita in difetto di una condizione di procedibilità. Cfr. M.A. MONTAGNA, voce *Autorizzazione a procedere*, cit., pp. 83 e 86, ove si osserva che l'art. 346 c.p.p. "pone un freno all'attività di indagine degli organi inquirenti ove sia necessaria una condizione di procedibilità che manca e che può ancora sopravvenire".

7. Sul filo di lana: il controllo di identità e il colloquio come atti soggetti all'autorizzazione?

La principale questione interpretativa che il caso Salis solleva è se il controllo compiuto dagli agenti della Questura rientri tra gli atti soggetti all'autorizzazione nella detta declinazione.

Sulla soglia di una camera d'albergo, dopo aver identificato l'interessata e aver chiesto notizie su suoi accompagnatori, l'autorità ha poi posto ulteriori domande su luoghi e tempistiche di provenienza, intenzioni di recarsi alla manifestazione No Kings, nonché sul possesso di oggetti anche potenzialmente pericolosi. Ora, se per un verso sicuramente la camera d'albergo è qualificata dalla giurisprudenza costante come "altro luogo di privata dimora" che gode della piena protezione costituzionale dei luoghi di privata dimora *ex* art. 14 Cost.[63], per altro verso, il mantenimento della polizia al di qua della soglia consente di escludere qualsiasi accostamento con le attività di ispezione personale o perquisizione personale o domiciliare. Misurato su questi criteri, e posta l'assenza di ricorso alla forza, di ingresso nella stanza e di invito o trasferimento dell'interessata negli uffici di polizia, l'operato della polizia resta ben al di qua del concetto seppur lato di privazione della libertà. Esso assume, più che altro, la connotazione di una *limitazione di fatto*[64] anche alla luce della durata non trascurabile del colloquio.

Peraltro, quando a questo si somma anche l'ulteriore profilo delle domande su spostamenti, partecipazione alla manifestazione, accompagnatori e trasporto e possesso di eventuali "oggetti pericolosi", l'eco dei controlli *ex* art. 4 legge Reale[65] (e pacchetto sicurezza 2026) si fa più consistente.

Insomma, se per un verso non si può dire che i limiti del diritto italiano a cui rimanda il diritto dell'Unione siano stati formalmente varcati, per un altro verso va pure riconosciuto che, qualunque fosse la categoria della segnalazione inserita dalla Germania, la raccolta di informazioni sui passati e futuri spostamenti e, in sostanza, anche su attività latamente politiche, rischia di interferire con riservatezza, libertà di riunione di cui all'art. 17 Cost. e all'art. 12 della CDFUE, e libertà d'esercizio del mandato, e di entrare dunque in tensione col principio di proporzionalità, che il Regolamento 1862 declina con riguardo

[63]Corte costituzionale, sentenza del 24 aprile 2002, n. 135, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2002, p. 1062. Corte di Cassazione, sez. un. 23 marzo 2017, n. 31345, D'Amico, in *Ced Cass* n. 270076. Sul domicilio del parlamentare, si veda Corte costituzionale, sentenza del 30 gennaio 2004, n. 58, che ha ricondotto al domicilio protetto dall'art. 68, comma 2, Cost. il locale nella effettiva disponibilità del parlamentare e ha affermato che la prerogativa "è lesa per il solo fatto che una perquisizione sia disposta o eseguita nel domicilio di un parlamentare".

[64] Su tale nozione, e sui casi in cui i margini di scelta rimessi all'interessato "sono solo formalmente esistenti" e la restrizione della libertà personale diviene "comportamento imposto", v. A. PACE, voce *Libertà personale (diritto costituzionale)*, cit., pp. 307-308; lo stesso Autore (ivi, p. 308, nt. 198) dava conto del caso di un deputato che aveva rifiutato di sottoporsi al controllo di preimbarco "allegando l'art. 68 cost.", tesi da lui respinta sul rilievo che il passeggero resta libero di servirsi di un altro mezzo di trasporto. Nella sterminata letteratura, v. P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, 1984, p. 111 ss.; G. VASSALLI, *La libertà personale nel sistema delle libertà costituzionali*, in *Scritti giuridici in memoria di P. Calamandrei*, vol. V. Miscellanea di diritto pubblico e privato, II, Padova, 1958, p. 365 ss.

[65] Su cui v. *supra*, § 4.

all'inserimento delle segnalazioni e che l'art. 52, par. 1, della Carta estende a ogni limitazione dei diritti da essa riconosciuti[66].

8. La tesi dell'"atto dovuto"

L'autorità italiana ha sostenuto la tesi dell'"atto dovuto". Tuttavia, il Regolamento 1862 non sembra imporre un'esecuzione incondizionata: esso contiene innanzitutto una intera disposizione, l'art. 21, dedicata al principio di proporzionalità, che impone allo Stato segnalante di verificare l'adeguatezza, la pertinenza e l'importanza del caso prima di inserire o prorogare la segnalazione, in secondo luogo una regola per la trasformazione del controllo non consentito in quello meno intrusivo, e infine la possibilità di inserire indicatori di validità (flag), ai sensi dell'art. 24, al fine di evitare l'esecuzione di determinate attività. Il rispetto delle immunità si impone ovviamente per il rango primario di cui gode il Protocollo n. 7 TFUE.

La tesi dell'automatismo esecutivo contrasta, del resto, con una costante dell'intero sistema della cooperazione orizzontale di polizia, nel quale lo Stato richiesto opera "nel rispetto della legislazione nazionale" (art. 39, par. 1, CAAS), applica alla comunicazione delle informazioni condizioni equivalenti a quelle previste per i casi interni (art. 3, lett. *b*), direttiva (UE) 2023/977) e valuta con la dovuta diligenza la conformità della richiesta, "in particolare per quanto riguarda l'eventuale violazione manifesta dei diritti fondamentali" (art. 6, par. 1); sarebbe dunque singolare che proprio il SIS, che di quel sistema costituisce la forma mediata, imponesse allo Stato di esecuzione un'obbedienza che gli strumenti di scambio diretto escludono[67]. Beninteso, qui la faccenda corre su un filo di lana, poiché la qualificazione del colloquio intercorso non è, come detto, né netta né incontrovertibile. Certo è pure che, proprio alla luce del pregresso voto del PE sull'immunità della Salis, il detto principio di proporzionalità avrebbe forse consigliato all'autorità italiana di utilizzare le chiavi giuridiche che, s'è visto, sono offerte dal Regolamento e arretrare al minimo la soglia del *controllo*, se non proprio evitarlo.

Da ultimo, l'omessa documentazione dell'atto priva l'interessata dello strumento necessario per l'esercizio del diritto di difesa e impedisce, è il caso di sottolinearlo ancora, anche la ricostruzione giuridicamente certa di quanto avvenuto, con la conseguenza di rendere fumosa la questione sulla tipologia di controllo che era stata richiesta. L'assenza a quanto pare di qualsivoglia verbale integra una violazione del diritto interno (cui lo stesso Regolamento 1862 rinvia), comunque si voglia inquadrare il controllo, e dunque che si tratti sia dell'obbligo generale di documentazione dell'attività della polizia giudiziaria (art. 357, co. 1, c.p.p.) sia delle regole dell'art. 4 legge Reale, sia del generale

[66] Art. 21 e considerando 45 Regolamento 1862; art. 52, par. 1, Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Cfr., pure, *infra*, § 8. Si rinvia a M. CAIANIELLO, *Il principio di proporzionalità nel processo penale*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2025, p. 1003 ss.; ID., *Il principio di proporzionalità nel procedimento penale, in Diritto penale contemporaneo*, 2014, n. 3-4, p. 143 ss.

[67] Cfr. M. GIALUZ, *Le forme e gli strumenti della cooperazione di polizia*, cit., pp. 352 e 356-357, il quale rileva peraltro che la disposizione relativa ai diritti fondamentali "non sembra brillare per chiarezza".

principio di trasparenza dell'azione amministrativa (art. 1 l. n. 241 del 1990). È probabile che l'omessa verbalizzazione (o quanto meno l'omessa consegna della copia all'interessata) dipenda proprio da quella ambiguità sopra accennata, che, verosimilmente, crea modelli spuri o ologrammi di poteri concorrenti.

9. La giurisprudenza sul contenimento dell'automatismo esecutivo derivante dalla segnalazione SIS nell'ambito dei controlli su visti e frontiere

La qualificazione delle segnalazioni SIS come "atto dovuto" non trova conforto nemmeno nella giurisprudenza di Corte di giustizia, Corte costituzionale, Consiglio di Stato e Tribunali Amministrativi Regionali che, seppur in contesti diversi da quello della cooperazione di polizia, ha progressivamente eroso l'idea di un automatismo esecutivo fondato sulla sola segnalazione SIS, affermando il primato di una valutazione concreta e proporzionata. Il cardine di questo orientamento è la sentenza della Corte di giustizia, *Commissione c. Spagna*[68], che, con riguardo ai familiari di cittadini dell'Unione, ha statuito come la segnalazione SIS non legittimi di per sé il rifiuto dell'ingresso o del visto senza una previa verifica che la presenza della persona costituisca una minaccia effettiva, attuale e sufficientemente grave per un interesse fondamentale della collettività. Il requisito della minaccia effettiva, attuale e sufficientemente grave, che la Corte trae dal diritto della libera circolazione, ricorre del resto, al di fuori del SIS, nella sentenza *Tsakouridis* (C-145/09), dove si è ribadito l'obbligo di esame individuale nei casi di allontanamento di un cittadino dell'Unione condannato per vari reati, tra cui traffico di stupefacenti[69].

Dal canto suo, anche la Corte costituzionale, con la recente sentenza n. 6 del 2026[70], proprio richiamando espressamente la suddetta pronuncia *Commissione c. Spagna*, ha affermato come, in presenza di una segnalazione Schengen, sia comunque imposta agli Stati diversi da quello segnalante "una valutazione individuale della posizione del cittadino straniero".

---

[68] Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza del 31 gennaio 2006, *Commissione c. Spagna*, causa C-503/03, in cui si sostiene che "benché il principio di leale cooperazione che è alla base dell'acquis di Schengen implichi che lo Stato che consulta il SIS tenga debitamente in considerazione gli elementi forniti dallo Stato che ha effettuato la segnalazione", e che gli Stati contraenti sono tenuti a verificare, prima di opporre un rifiuto al rilascio del titolo di soggiorno, se la presenza dello straniero segnalato costituisca una minaccia effettiva, attuale e abbastanza grave per un interesse fondamentale della collettività. Cfr. B. NASCIMBENE, *Corte di giustizia e Corte costituzionale sulla "segnalazione Schengen"*, in *Quaderni costituzionali*, 2006, n. 2, p. 360 ss.

[69] Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza del 23 novembre 2010, *Tsakouridis*, causa C-145/09, relativa all'interpretazione dell'art. 28 della direttiva 29 aprile 2004, 2004/38/CE, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri.

[70] Corte costituzionale, sentenza del 22 gennaio 2026, n. 6, che ha dichiarato illegittima, per contrasto con l'art. 3 Cost., la preclusione automatica fondata sulla sola segnalazione SIS, di cui all'art. 103, comma 10, lettera b), del d.l. n. 34 del 2020, come convertito, censurando così la disposizione, nella parte in cui non ammette alle procedure di regolarizzazione, previste dai commi 1 e 2 del medesimo art. 103, i cittadini stranieri che risultino segnalati nel Sistema d'informazione Schengen per il solo fatto di non avere osservato le regolamentazioni nazionali in materia di ingresso e di soggiorno.

Tali conclusioni, sollecitate dallo stesso Consiglio di Stato[71], superano l'orientamento della giurisprudenza amministrativa che, con riferimento alle segnalazioni ai fini della non ammissione, qualificava la segnalazione SIS come *semi-vincolante*, pur riconoscendone talora la funzione *notiziale*, e dal quale la Corte costituzionale ha preso espressamente le distanze. Al di là della diversità e della specificità dei contesti applicativi, emerge, ci pare, un principio di portata generale: l'autorità *esecutrice* non può limitarsi al mero recepimento dell'"atto dovuto" senza una valutazione autonoma e proporzionata delle circostanze concrete[72].

10. La posizione della Germania come Stato segnalante tra Protocollo n. 7 e principio di leale cooperazione

Una valutazione completa della vicenda ci spinge a guardare anche dalla prospettiva della Germania quale Stato che avrebbe inserito la segnalazione SIS e richiesto il controllo.

La Germania potrebbe aver seguito il criterio della lett. b), dell'art. 9, Protocollo n. 7, ai sensi della quale i membri del Parlamento europeo "non possono, sul territorio di ogni altro Stato membro, essere detenuti né essere oggetto di procedimenti giudiziari" (*supra*, § 5). Ora, se l'inserimento di una segnalazione e la richiesta di un controllo SIS voglia dire far qualcuno "oggetto di un procedimento giudiziario" dipende dal significato che assume per, l'appunto detto "procedimento". In quanto oggetto di qualificazione autonoma di diritto dell'Unione[73], tale locuzione è stata interpretata dalla Corte di Giustizia nel senso che ne fa parte non solo la fase del giudizio, ma anche quella

[71] Si veda Consiglio di Stato, sez. III, ordinanza del 5 maggio 2025, n. 3759 (iscritta al n. 108 del registro ordinanze 2025), origine della questione poi sciolta dalla suddetta sentenza della Corte costituzionale n. 6 del 2026.

[72] T.A.R. Abruzzo, Pescara, sez. I, sentenza del 17 novembre 2021, n. 484, che, pur qualificando la segnalazione come "semi-vincolante", ne valorizza la funzione "notiziale", non immediatamente cogente, e annulla il diniego fondato su una segnalazione per ingresso irregolare in difetto di una valutazione in concreto della pericolosità dello straniero, sicché un accoglimento acritico equivarrebbe a una violazione del principio di proporzionalità e dell'art. 7 Carta UE; T.A.R. Campania, Napoli, sez. IV, sentenza del 5 luglio 2006, n. 510, sull'illegittimità del provvedimento di rigetto dell'istanza di regolarizzazione del cittadino straniero motivato con generico riferimento ad una precedente segnalazione di non ammissione in area Schengen da parte di un altro Stato membro; in senso parzialmente diverso, per il carattere semi-vincolante della segnalazione, T.A.R. Piemonte, sez. I, sentenza del 5 gennaio 2023, n. 18, che richiama Consiglio di Stato, sez. III, sentenza dell'8 luglio 2015, n. 3427.
Questi orientamenti, formatisi nel vigore dell'art. 96 CAAS e del regolamento (CE) n. 1987/2006, riguardano le segnalazioni ai fini della non ammissione, oggi disciplinate dal Reg. (UE) 2018/1861, e si richiamano qui per analogia, considerato che il principio di non automatismo è enunciato con portata generale: la segnalazione svolge ovunque una funzione notiziale che non esime l'autorità esecutrice da una valutazione autonoma e proporzionata.

[73] Al contrario di quanto avviene invece, *ex* art, 9 lett. a), col riferimento alle immunità riconosciute dal diritto nazionale ai parlamentari nazionali nel caso il parlamentare europeo si trovi nel proprio Paese.

dell'"azione penale", dovendosi intendere con tale ampio termine la fase d'indagine[74]. Rimangono dunque inclusi *nella copertura dell'immunità*, i controlli che costituiscano attività utili per una indagine o per un giudizio in corso nel Paese segnalante.

Ciò premesso, resta il dato che l'esistenza di un procedimento relativo alla cd. *Hammerbande*, cui la segnalazione sarebbe connessa, poggia solo su informazioni di carattere giornalistico[75]. Resta pure il dato che la Germania non ha fornito alcuna giustificazione pubblica del fondamento giuridico della segnalazione e della sua compatibilità con le immunità europarlamentari, neppure quando, interpellato in sede parlamentare, il Governo federale ha ritenuto di non rendere informazioni sulle singole persone[76]. Né consente di sciogliere il dubbio la risposta che, a quanto riferito dall'interessata, il *Bundeskriminalamt* avrebbe dato alla sua istanza di accesso, secondo la quale "allo stato attuale" non risulterebbero segnalazioni a suo carico, poiché le segnalazioni ai fini dell'art. 36 sono conservate soltanto per il tempo necessario alle finalità per le quali sono state inserite e devono essere riesaminate entro un anno, mentre lo Stato può limitare, alle condizioni dell'art. 67, par. 3, le informazioni fornite all'interessato[77]. E probabilmente, un riserbo siffatto, ove fosse opposto anche alle autorità italiane che chiedessero di conoscere il fondamento della segnalazione, mal si concilierebbe con il principio di leale cooperazione, che la Corte di giustizia ha posto alla base dell'*acquis* di Schengen anche nei rapporti tra lo Stato che consulta il SIS e quello che vi ha inserito la segnalazione, chiamato a mettere a disposizione del primo le informazioni complementari necessarie a valutarla in concreto[78].

---

[74] Corte di Giustizia, sentenze del 30 novembre 2021, *LR Ģenerālprokuratūra*, C-3/20; del 21 ottobre 2008, *Marra*, C-200/07 e C-201/07, punto 27; del 17 settembre 2020, *Troszczynski/Parlamento*, C-12/19 P., punto 39.

[75] Le informazioni in questione si ricavano da *L'Espresso*, 30 marzo 2026.

[76] Il portavoce del *Bundesministerium des Innern*, interpellato nella conferenza stampa governativa del 30 marzo 2026, si è limitato a dichiarare di non poter fornire informazioni "*zum Einzelfall*", rinviando, quanto all'origine della segnalazione, alla persona interessata (cfr. la trascrizione della *Regierungspressekonferenz* del 30 marzo 2026, in www.auswaertiges-amt.de). Analogo riserbo il Governo federale aveva opposto alla domanda scritta della deputata Gökay Akbulut (Die Linke), che chiedeva se una segnalazione tedesca nel SIS, o una notizia diffusa tramite Interpol, fosse all'origine del controllo romano, rispondendo, per il tramite del Sottosegretario parlamentare presso il Ministero federale dell'Interno Christoph de Vries, che il Governo "*kommentiert Medienberichterstattung grundsätzlich nicht*", che il diritto di accesso ai dati trattati nel SIS spetta, di regola, soltanto all'interessato e che, prevalendo il diritto all'autodeterminazione informativa, non sarebbero state rese informazioni ulteriori sulla persona, neppure in forma classificata (Deutscher Bundestag, *Drucksache* 21/5249, 10 aprile 2026, p. 12, domanda n. 22, risposta dell'8 aprile 2026).

[77] V. *Salis (Avs), "autorità tedesche chiariscono, nessuna segnalazione di polizia su di me"*, in *ANSA*, 1° luglio 2026; G. Sorrentino, *Giravolta Salis sulla perquisizione. "Non è Schengen"*, in *il Giornale*, 2 luglio 2026, che osserva come una risposta riferita al momento attuale non escluda l'esistenza della segnalazione nel marzo precedente. Il testo della risposta non è stato reso pubblico. Sul periodo di conservazione delle segnalazioni di persone v. art. 53, parr. 1 e 4, Regolamento 1862; sulle limitazioni del diritto di accesso, art. 67, par. 3.

[78] Art. 4, par. 3, TUE. Cfr. Corte di giustizia, *Commissione c. Spagna*, cit., e Corte costituzionale, sentenza n. 6 del 2026, cit., che ne riprende il passaggio. In dottrina, L. DANIELE, *op. cit.*, p. 232 ss.

11. I rimedi per l'interessato in caso di violazione del Regolamento (UE) 2018/1862

I rimedi esperibili avverso una eventuale applicazione illegittima del Regolamento 1862 sono articolati su tre livelli distinti e non mutuamente esclusivi. In primo luogo, *sul piano del trattamento dei dati personali*, l'art. 67, par. 1, consente a chi sia oggetto di una segnalazione SIS di esercitare i diritti di accesso, rettifica e cancellazione di cui agli artt. 15, 16 e 17 del regolamento (UE) 2016/679 e agli artt. 14 e 16, parr. 1 e 2, della direttiva (UE) 2016/680, salve le limitazioni che gli Stati membri possono opporre ai sensi del par. 3 (diritto del quale l'interessata si è avvalsa nei confronti del *Bundeskriminalamt*, come si è visto *supra*, § 10); l'art. 68, par. 1, consente inoltre a chiunque di adire qualsiasi autorità competente, tra cui l'autorità giudiziaria, in base al diritto di qualsiasi Stato membro, per accedere, rettificare, cancellare, ottenere informazioni o ottenere un indennizzo relativamente a una segnalazione che lo riguarda. Per la segnalazione inserita dalla Germania, l'autorità di controllo competente è il *Bundesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit* (BfDI); invece, per i profili relativi al trattamento operato dalle autorità italiane, l'autorità competente è il Garante per la protezione dei dati personali; per la gestione del sistema da parte dell'Agenzia eu-LISA, il Garante europeo della protezione dei dati (GEPD).

Su un altro piano, la condotta delle autorità italiane – nell'ipotesi dovesse ritenersi eccedente richiesta e limite della segnalazione SIS e in contrasto con le immunità parlamentari – è suscettibile di dar luogo a un'azione di risarcimento del danno davanti al giudice ordinario *ex* art. 2043 c.c., (nonché, ove teoricamente il giudice dovesse accertare una violazione sufficientemente grave del diritto dell'Unione, all'azione di responsabilità dello Stato[79]).

Va peraltro considerato che, ai sensi dell'art. 276 TFUE, la Corte di giustizia non è competente a esaminare la validità o la proporzionalità di operazioni condotte dalla polizia o da altri servizi incaricati dell'applicazione della legge di uno Stato membro, sicché il sindacato sulle modalità del controllo resta affidato al giudice nazionale, ferma, certo, la possibilità di un rinvio pregiudiziale sull'interpretazione del Regolamento 1862.

Quanto, infine, al *piano istituzionale europeo, la* Commissione JURI del Parlamento europeo potrebbe esser chiamata a valutare se l'episodio impinga l'immunità ai sensi del Protocollo n. 7 TFUE. Si ricorda pure, sebbene su un piano che stimiamo solo teorico, che la Commissione europea può pure valutare l'eventuale apertura di una procedura di infrazione *ex* art. 258 TFUE, ove le azioni degli Stati risultino incompatibili con le immunità dell'europarlamentare e con gli obblighi di leale cooperazione[80].

---

[79] Il riferimento è naturalmente alla giurisprudenza *Francovich* (Corte di giustizia, sentenza del 19 novembre 1991, cause riunite C-6/90 e C-9/90) e *Brasserie du Pêcheur* (Corte di giustizia, sentenza del 5 marzo 1996, cause riunite C-46/93 e C-48/93), secondo cui lo Stato membro che violi norme di diritto UE che attribuiscono diritti ai singoli è tenuto al risarcimento del danno da esse cagionato.

[80] Per un confronto dei rimedi nel diverso ambito dei controlli delle frontiere, v. E.R. BROUWER, *Digital Borders and Real Rights. Effective Remedies for Third-Country Nationals in the Schengen Information System*, Nijmegen, 2008, p. 180 ss.; N. VAVOULA, *Immigration and Privacy in the Law of European Union: the Case of Information Systems*, Leiden, Boston, 2022, p. 210 ss.

12. Notazioni conclusive

La vicenda del 28 marzo 2026, s'è detto in apertura, si presta a essere letta come un *caso di studio* di notevole interesse per il diritto dell'Unione europea, per il diritto costituzionale e per il sistema penale italiano, e la sua complessità non si riduce al pur vivace confronto politico che ha suscitato. In primo luogo, il paradigma dell'"atto dovuto" invocato dalle autorità italiane pare "giuridicamente scricchiolante": il Regolamento 1862 non impone un'esecuzione incondizionata delle richieste contenute nelle segnalazioni SIS, ma la subordina, quantomeno per i controlli d'indagine e specifici, al rispetto del diritto nazionale dello Stato di esecuzione (art. 37, parr. 4-6) nonché, per effetto del Protocollo n. 7 TFUE, al rispetto delle immunità parlamentari, oltre che al principio di proporzionalità. La giurisprudenza della Corte di giustizia, della Corte costituzionale e dei TAR ha progressivamente consolidato un principio per cui la segnalazione non è titolo sufficiente, di per sé, a legittimare provvedimenti restrittivi senza una valutazione autonoma e proporzionata delle circostanze concrete. In secondo luogo, e in diretta connessione, l'omessa redazione di un verbale delle attività espletate entra in tensione con norme di diritto positivo, privando l'interessato dello strumento per accertare, tra l'altro, quale tipologia di controllo sia stata effettivamente richiesta: una circostanza che impedisce, ad ora, di attribuire con certezza le responsabilità di Stato segnalante e Stato esecutore. In terzo luogo, la Germania, in qualità di Stato segnalante, resta potenzialmente esposta a profili di responsabilità sotto il profilo della compatibilità della segnalazione, se non con la disciplina dell'immunità *ex* art. 9, Prot. n. 7 TFUE, potenzialmente con il principio di leale cooperazione *ex* art. 4, par. 3, TUE, in ragione della consapevolezza che la Germania aveva – dal voto del PE del 7 ottobre 2025 – circa la situazione immunitaria di Salis per quei medesimi fatti di Budapest.

La vicenda si potrebbe dispiegare ora su più livelli istituzionali: il PE, ove l'interessata chieda protezione, potrebbe valutare per il tramite della Commissione JURI se l'episodio abbia leso le sue immunità, mentre un'autonoma procedura di revoca potrebbe aprirsi soltanto su richiesta delle autorità tedesche competenti; il Governo italiano potrebbe fornire chiarimenti sull'iter di esecuzione della segnalazione alla luce delle norme sin qui illustrate. L'auspicio è che lo scontro sul piano politico – certamente vigoroso – non indebolisca il confronto sul piano giuridico, che per sua natura deve sempre essere e rimanere rigoroso.

ABSTRACT: Partendo dal discusso controllo di polizia nei confronti dell'europarlamentare Ilaria Salis nella giornata della manifestazione romana No Kings – a quanto pare originato da una segnalazione inserita dalla Germania nel Sistema d'Informazione Schengen – il contributo esamina i diversi livelli normativi coinvolti: la disciplina dei controlli innescati dalle segnalazioni inserite nel SIS a fini di cooperazione di polizia, ai sensi del Regolamento (UE) 2018/1862; il regime delle

immunità dei parlamentari europei ex art. 9 del Protocollo n. 7 TFUE; la sua declinazione costituzionale italiana ex art. 68 Cost.; e i limiti dell'automatismo esecutivo delineati dalla giurisprudenza europea e nazionale.

KEYWORDS: immunità parlamentare europea – Protocollo n. 7 TFUE – art. 68 Costituzione – Sistema SIS – Cooperazione di polizia – Spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

CUM GRANO SALIS: ALERTS, SCHENGEN CONTROLS AND EUROPEAN PARLIAMENTARY IMMUNITY

ABSTRACT: This article examines the incident of 28 March 2026, when Italian police officers appeared at the hotel room of MEP Ilaria Salis, reportedly following a Schengen Information System (SIS) alert issued by Germany. The analysis focuses on the two-phase mechanism of Regulation (EU) 2018/1862 (insertion under the law of the issuing state, execution under the law of the executing state), the three types of check (discreet, inquiry, specific), MEP immunity under Article 9 of Protocol No. 7 TFEU, read in the light of Article 68 of the Italian Constitution, and the anti-automatism principle developed by European and Italian courts.

KEYWORDS: European parliamentary immunity – Protocol No. 7 TFEU – Art. 68 Italian Constitution – SIS – Police cooperation – Area of freedom, security and justice.