

Ancora sul “caso Occhetto”: finale di partita?

di Salvatore Curreri*
(4 marzo 2009)

Con ordinanza emessa in sede di procedimento sommario lo scorso 13 gennaio, il Presidente della Corte di giustizia europea ha respinto i ricorsi presentati da Achille Occhetto e dal Parlamento europeo per l'annullamento della precedente pronuncia del giudice per i provvedimenti provvisori del Tribunale di primo grado. Resta, pertanto, sospesa in via cautelare l'esecuzione della decisione con cui il Parlamento europeo aveva dichiarato non valido il mandato di Beniamino Donnici, benché questi fosse stato proclamato eletto dall'Ufficio elettorale nazionale per il Parlamento europeo presso la Corte di Cassazione dopo che il Consiglio di Stato nel 2006 aveva annullato la proclamazione di Occhetto (per maggiori dettagli sulla complessa vicenda v. il mio precedente intervento su questo *Forum* e, più estesamente, il saggio apparso nel n° 1/2008 di *Rassegna parlamentare*). In forza di tale ordinanza, quindi, lo stesso Donnici conserverà fino al termine il seggio di deputato europeo, dato che la pronuncia di merito, ancorché a lui sfavorevole, interverrà certamente dopo l'ormai prossima naturale scadenza della corrente legislatura.

Se sotto il profilo sostanziale la vicenda è da considerarsi conclusa, con il seggio in questione ricoperto salomonicamente dai due contendenti per un periodo di tempo quasi eguale (16 mesi per Occhetto, 20 per Donnici), sotto il profilo giuridico essa non lo è affatto. Innanzi tutto si dovrà attendere l'esito del giudizio di merito, anche se appare improbabile che in quella sede i giudici comunitari possano ribaltare gli argomenti sin d'ora adottati. È molto più verosimile, invece, che tale caso, come già accaduto (il riferimento è ovviamente all'eliminazione della procedura di presa d'atto seguita al caso Le Pen, su cui v. *infra*), induca il Parlamento europeo ad intervenire, *in primis* in sede di regolamento interno, per meglio esplicitare o, se si vuole, definire la sua competenza in tema di verifica dei poteri rispetto a quella delle autorità nazionali, con l'obiettivo di essere parificato anche sotto tale profilo alle altre assemblee politiche rappresentative. Ciò anche a seguito dell'entrata in vigore, a partire dalla prossima legislatura, dello Statuto dei deputati del Parlamento europeo (d'ora in poi Statuto) approvato definitivamente nel 2005 e che contiene disposizioni ritenute a tal fine determinanti dalla Corte di giustizia.

L'ipotesi di una prossima modifica normativa in materia non presuppone affatto l'univocità dell'attuale quadro normativo e, quindi, l'incontestabilità delle motivazioni addotte dal giudice comunitario, dalla cui critica anzi occorre partire per proporre *de iure condito* un'interpretazione diversa e più estesa della competenza del Parlamento europeo sulla verifica dei poteri dei suoi membri. L'esame di tali motivazioni appare anzi tanto più decisivo appena si consideri che la stessa Corte, dopo aver considerato equivalenti gli opposti interessi in gioco (quelli specifici di Occhetto a conservare il seggio e quello di Donnici ad acquisirlo prima della scadenza della legislatura; quelli generali della Repubblica italiana a vedere rispettata la propria normativa dal Parlamento europeo e quello di quest'ultimo a vedere confermate le proprie decisioni), ha alla fine accordato la tutela cautelare in favore di Donnici in virtù del *fumus boni iuris* desumibile dai motivi da lui dedotti, così da evitargli un danno grave ed irreparabile.

Punto di partenza è l'art. 12 dell'Atto del 1976 sull'elezione dei membri del Parlamento europeo (d'ora in poi Atto) secondo cui in tema di verifica dei poteri il Parlamento europeo decide sui ricorsi presentati in base alle disposizioni dello stesso Atto, eccettuate quelle che fanno rinvio alle disposizioni nazionali; per il resto, esso prende atto dei risultati proclamati ufficialmente dagli Stati membri. Occorre, quindi, chiarire se il caso in questione – originato dalla revoca da parte di Occhetto al momento della sua proclamazione della dichiarazione precedentemente sottoscritta con cui rinunciava ad

essere proclamato eletto al Parlamento europeo - riguardi l'applicazione della legge elettorale nazionale e rientri, di conseguenza, nella esclusiva competenza delle loro autorità; oppure sia di competenza esclusiva del Parlamento europeo, perché lesivo delle disposizioni dell'Atto, ed in particolare dell'art. 6 per cui "i membri del Parlamento europeo (...) non possono essere vincolati da istruzioni né ricevere mandato imperativo". In quest'ultima ipotesi, la pretesa rigida separazione tra i due livelli – nazionale ed europeo – di verifica degli eletti, già messa in crisi dal recepimento delle norme direttamente applicabili dell'Atto del 1976 da parte delle legislazioni nazionali, troverebbe ulteriore motivo di superamento in direzione piuttosto di una loro concorrenza nell'ambito di un procedimento unico in cui quanto deciso dalle autorità nazionali competenti potrebbe essere oggetto di revisione a seguito di contestazioni che il Parlamento europeo ritenga basate su disposizioni dell'Atto.

Posto di fronte alla complesse implicazioni scaturenti dalla vicenda in questione, il Parlamento europeo aveva propugnato un'interpretazione teleologica dell'art. 6 dell'Atto al fine di estendere la garanzia del divieto di vincolo di mandato in una duplice direzione: sotto il profilo soggettivo, anche a coloro che, in qualità di candidati inseriti ufficialmente nella graduatoria postelettorale, avrebbero potuto essere proclamati parlamentari europei; sotto il profilo oggettivo, a tutti quegli atti dispositivi del diritto ad essere proclamati eletti che, ancorché posti in essere da semplici candidati di lista, incidendo sulla legittimità della sua composizione e vanificando la volontà espressa dagli elettori, avrebbero potuto pregiudicare in partenza la libertà di mandato dei suoi componenti e, con essa, la sua stessa indipendenza.

Tale interpretazione estensiva non è stata invece condivisa dalla Corte di giustizia che, pur consapevole dell'esigenza di ricostruire in via sistematica la normativa vigente, ha finito per darne un'interpretazione restrittiva, strettamente aderente al dettato letterale, negando in tal modo al Parlamento europeo la facoltà di rivendicare in materia di verifica delle elezioni (art. 12 Atto) e di sostituzione del parlamentare cessato dalla carica (art. 13 Atto) una competenza più ampia in nome della tutela della propria autonomia ed indipendenza, dovendosi esso piuttosto limitare alla presa d'atto delle decisioni delle autorità nazionali, tranne che nei casi residuali e marginali di incompatibilità espressamente previsti dall'art. 7 dell'Atto.

Sotto il profilo soggettivo, le conclusioni cui la Corte di giustizia è pervenuta presuppongono un'interpretazione del divieto di vincolo di mandato sancito dall'art. 6 dell'Atto circoscritta agli atti posti in essere da coloro che, in forza di impegni pregressi, intendano dimettersi dal seggio di parlamentare europeo (art. 4, n. 3, reg. PE) o da coloro che, già proclamati eletti, intendano preliminarmente rinunciare (art. 3, n. 5, reg. PE). Solo costoro godrebbero, quindi, delle garanzie formali e procedurali previste dal regolamento a tutela della loro effettiva e sincera volontà di non far (più) parte del Parlamento europeo: redazione e firma dell'atto dinanzi al Segretario generale o ad un suo sostituto; indicazione della data di decorrenza non eccedente i tre mesi dalla loro comunicazione al Presidente; immediata loro presentazione e iscrizione all'ordine del giorno della commissione competente; facoltà del Parlamento di respingerle se non corrispondano allo spirito o alla lettera dell'Atto del 1976.

A sostegno di tale tesi, la Corte rileva che l'art. 6 dell'Atto riguarda espressamente i soli "membri del Parlamento", come dimostra il riferimento al loro voto individuale e personale, per cui non potrebbe essere esteso ai candidati inseriti nella graduatoria postelettorale. Se così fosse, però, si dovrebbe concludere per il contrasto con tale articolo del citato art. 3, n. 5, reg. P.E. che tutela la libertà di mandato anche di coloro che parlamentari europei ancora non sono quando prevede che nel caso in cui "la nomina di un deputato risulti dalla rinuncia di candidati figuranti sulla stessa lista, la commissione competente per la verifica dei poteri vigila a che tale rinuncia avvenga conformemente allo spirito e alla lettera dell'Atto del 20 settembre 1976, nonché all'articolo 4, paragrafo 3, del

presente regolamento” e cioè alle appena ricordate garanzie formali previste nel caso di dimissioni da deputato europeo.

Emerge sin d'ora come la Corte, nell'interpretare l'Atto, non abbia adeguatamente considerato non solo l'espressamente evocato “spirito” delle disposizioni in esso contenute, ma anche il ruolo fondamentale a tal fine svolto dagli articoli del regolamento interno del Parlamento europeo. Non si tratta, come sostiene la Corte, d'interpretare l'Atto alla luce di tale regolamento, o di derogare al primo per mezzo del secondo, ma di tenere nel dovuto conto che le virtualità ermeneutiche naturalmente insite nel principio del libero mandato parlamentare trovano nelle disposizioni regolamentari il loro peculiare luogo di traduzione ed attuazione.

Anche sotto il profilo oggettivo le argomentazioni addotte dalla Corte di giustizia non paiono convincenti. Solo in base ad un'interpretazione rigidamente letterale della normativa vigente si può affermare, infatti, sulla scia di quanto premesso al citato Statuto (quarto considerando), che la libertà e l'indipendenza dei deputati europei non sono sanciti da alcuna fonte di diritto primario, sicché la disposizione in tal senso prevista dall'art. 2.1 dello Statuto (“i deputati sono liberi e indipendenti”) avrebbe un contenuto innovativo e non meramente ricognitivo della disciplina vigente, traendo da ciò la conseguenza che quella rivendicata dal Parlamento per la tutela della libertà di mandato dei suoi membri sarebbe una competenza ulteriore, non prevista non dal vigente art. 6 dell'Atto del 1976.

Un simile argomento sarebbe accettabile solo se con esso la Corte abbia voluto evidenziare la dubbia natura giuridica dell'Atto del 1976 che, non rientrando nelle categorie tipiche di atti comunitari previsti nei Trattati istitutivi delle Comunità, la dottrina considera ora accordo internazionale (formale o sostanziale), ora semplice raccomandazione. Una simile incertezza non può però incidere sull'incontestato valore coattivo dell'art. 6 dell'Atto del 1976, il cui divieto di istruzioni e di mandato imperativo a nessun altro fine è rivolto se non alla tutela della libertà ed all'indipendenza del deputato nonché dell'autonomia dello stesso Parlamento europeo. Diversamente, avremmo una scissione concettuale tra fine e mezzo che priverebbe in gran parte di senso la disposizione in questione, come il caso Occhetto si è incaricato di dimostrare.

È vero che l'art. 6 dell'Atto è ripreso integralmente dall'articolo 3 e non 2 dello Statuto ma ciò non significa affatto che i principi di libertà ed indipendenza da quest'ultimo articolo sanciti siano completamente nuovi e quindi come tali estranei al divieto di vincolo di mandato che, nel rendere nullo qualsiasi accordo sulla sua assunzione o sul suo esercizio, è ad essi funzionalmente rivolto. Del resto già il vigente art. 2 reg. PE, intitolato significativamente indipendenza del mandato, sancisce che “i deputati al Parlamento europeo esercitano liberamente il loro mandato”. Sotto questo profilo quindi il citato art. 2.2 dello Statuto, quando prevede che “qualsiasi accordo sulle dimissioni dal mandato prima della scadenza o al termine della legislatura è nullo”, non fa altro che esplicitare un principio già desumibile dall'art. 6 dell'Atto in tema di divieto di vincolo di mandato.

Il Parlamento europeo, quindi, sarebbe pienamente legittimato a sindacare in via esclusiva in sede di verifica dei poteri il rispetto della lettera e, ancor prima, dello spirito dell'Atto del 1976, come tradotto, oltretutto dai citati artt. 3, n. 5 e 4, n. 3, dall'art. 9 del proprio regolamento, a detta del quale “nel caso in cui l'accettazione del mandato o la rinuncia allo stesso appaiano inficiate da inesattezze materiali o da vizi di consenso, il Parlamento si riserva di dichiarare non valido il mandato esaminato ovvero di rifiutare la constatazione della vacanza”.

Né il precedente giurisprudenziale sul caso Le Pen invocato dalla Corte per dimostrare la limitata competenza del Parlamento appare pertinente, poiché in quel caso si è trattato – stavolta sì – di prendere atto della decadenza di un parlamentare europeo per ineleggibilità sopravvenuta a seguito della perdita della sua capacità elettorale disposta con sentenza penale di condanna, ipotesi ricadente nella fattispecie prevista dall'art. 13, n. 3, dell'Atto.

In questa prospettiva, nel percorso argomentativo seguito dalla Corte, maggiore peso avrebbe dovuto piuttosto avere la vicenda – senza dubbio più simile – relativa agli impegni di turnazione sottoscritti al momento della candidatura per permettere il ricambio programmatico degli eletti. In quell'occasione, di fronte al caso del deputato che, contravvenendo agli accordi presi, non intendeva dimettersi, la Commissione verifica dei poteri non poté che concludere per l'irrilevanza giuridica di simili impegni sottoscritti dai candidati, perché lesivi dei principi generali del diritto parlamentare e del diritto costituzionale (v. Parlamento europeo, seduta del 7 gennaio 1983). Tali argomenti furono ribaditi dalla relazione della commissione per il regolamento, la verifica dei poteri e le immunità del Parlamento del 1994 sulla modifica degli odierni artt. 3 e 4 del reg. PE (ex artt. 7 e 8). Fu del resto a seguito di tale vicenda che l'attuale art. 3 del regolamento interno (ex art. 7) fu modificato con l'introduzione dell'apposito numero 5 sopra ricordato così ad estendere la tutela prevista anche a coloro che erano stati proclamati eletti

La Corte ha invece sbrigativamente considerato tale prassi non sufficiente perché fondata su appena due precedenti, basandosi su un criterio meramente quantitativo che, ancorché fosse di per sé idoneo a negare la forza vincolante dei casi invocati (volendo qui tralasciare il complesso tema del rapporto tra precedente, prassi e consuetudine), non tiene nel dovuto conto dell'inesistenza di precedenti contrari.

Quella propugnata dai ricorrenti non era quindi un'interpretazione *contra* ma *secundum legem*, anzi *secundum constitutionem*, considerando i principi posti dall'Atto a tutela della libertà ed indipendenza del Parlamento comuni al patrimonio costituzionale europeo e comunitario. La decisione del Parlamento europeo, pertanto, va considerata non come un'indebita invasione di campo rispetto a quanto riservato alle competenti autorità nazionali, quanto piuttosto il tentativo di rimediare alle decisioni di queste ultime quando ritenute lesive della sua autonomia nel valutare il rispetto sulle condizioni su cui si basa la sua legittima composizione. In sede di verifica dei poteri, infatti, il Parlamento europeo non dovrebbe essere tenuto a prendere atto di quanto stabilito dalle autorità nazionali competenti quando tali decisioni contrastino con il principio del divieto di mandato imperativo che vuole giuridicamente irrilevanti ai fini della permanenza in carica tutti gli impegni e gli accordi sottoscritti già sin dal momento dell'accettazione della candidatura.

Tale tutela della libertà di mandato dei parlamentari europei da parte del Parlamento europeo appare tanto più necessaria ove si consideri che nel procedimento nazionale di convalida, tutto incentrato sul problema della qualificazione giuridica dell'atto di rinuncia di Occhetto, tali aspetti non sono stati appieno valutati dai giudici amministrativi nazionali, concentrati piuttosto nell'indagine sulla determinazione dell'oggetto della rinuncia, sui suoi effetti e sulla conseguente sua revocabilità, non valutando nella dovuta completezza la questione preliminare e dirimente della sua legittimità alla luce dei principi costituzionali e comunitari posti a tutela della libertà di mandato parlamentare. Sotto questo profilo quindi i giudici nazionali hanno valutato solo una parte del problema, forse lasciando al Parlamento europeo ogni ulteriore valutazione circa la compatibilità della fattispecie in esame con la disciplina comunitaria in tema di libertà di mandato. Ciò costituirebbe ulteriore conferma della natura concorrente e non alternativa della competenza in sede di verifica dei poteri del Parlamento europeo e dei giudici nazionali nell'ambito di un procedimento unico avente ad oggetto una fattispecie in cui, come nel caso in questione, la convalida dell'elezione sollevi problemi circa la tutela della libertà di mandato.

* Associato in Istituzioni di diritto pubblico – Università degli Studi della Sicilia Centrale "Kore" di Enna