

## Il “caso Occhetto” come *casus belli*

di Salvatore Curreri \*

Con ordinanza dello scorso 15 novembre, il giudice europeo per i provvedimenti provvisori del Tribunale di I grado ha sospeso l'esecuzione della decisione con cui il Parlamento europeo il 24 maggio 2007 non aveva convalidato il mandato dell'on. Dónnici, confermando in carica l'on. Occhetto. Si aggiunge, così, un'ennesima tappa ad una controversia che, nata in ambito nazionale, appare inesorabilmente destinata a divenire il *casus belli* attraverso cui il Parlamento europeo vorrà definitivamente chiarire – e non solo in sede giurisdizionale – la propria competenza sulla verifica dei poteri dei suoi membri.

I fatti all'origine della controversia ed il suo successivo evolversi non sono - ai più - noti: provo dunque a riassumerli.

La lista *Società civile Di Pietro Occhetto* nelle elezioni europee del 12-13 giugno 2004 ottenne due seggi: uno nella circoscrizione Nord occidentale ed uno in quella Meridionale. In entrambe risultò primo degli eletti Di Pietro e primo dei non eletti Occhetto. Questi, però, subito dopo le elezioni dichiarò formalmente “di rinunciare definitivamente alla elezione di parlamentare europeo in entrambe le circoscrizioni”. Pertanto oltre a Di Pietro (circoscrizione Meridionale) fu proclamato eletto Chiesa (circoscrizione Nord occidentale) che nella graduatoria di lista seguiva l'optante Di Pietro ed il rinunciatario Occhetto.

Quando Di Pietro, eletto deputato nazionale nel 2006, optò per tale carica anziché per quella europea, Occhetto chiese all'Ufficio elettorale nazionale presso la Corte di cassazione di subentrargli quale primo dei non eletti nella circoscrizione Meridionale, dichiarando che ogni diversa volontà in precedenza manifestata doveva intendersi invalida, inefficace e, comunque, revocata. L'Ufficio elettorale, pertanto, proclamò eletto Occhetto.

Tale decisione fu però impugnata da Dónnici, secondo cui a subentrare a Di Pietro doveva essere lui e non Occhetto, la cui rinuncia andava considerata definitiva ed irrevocabile. Il ricorso, respinto dal Tar Lazio (sezione II bis, sentenza 13-21 luglio 2006, n. 6232), fu invece accolto dal Consiglio di Stato (V sezione, sentenza 24 ottobre-6 dicembre 2006, n. 7185), per cui l'Ufficio elettorale proclamò definitivamente eletto Dónnici al posto di Occhetto.

La vicenda sembrava conclusa, ma in sede di verifica dei poteri, il Parlamento europeo, accogliendo la proposta della Commissione giuridica (AS-0198/2007), decideva come detto di non convalidare il mandato di Dónnici. Da qui la decisione di quest'ultimo di ricorrere al Tribunale di I grado che, riservandosi di pronunciarsi nel merito, ha in via provvisoria ritenuto *prima facie* fondati in diritto i suoi rilievi (c.d. *fumus boni iuris*).

Da questa pur sintetica cronistoria emergono le due complesse e delicate problematiche sollevate dal “caso Occhetto”: da un lato, la determinazione dell'oggetto e dell'efficacia dell'atto con cui un candidato eletto dichiara di rinunciare al seggio prima della sua proclamazione da parte dell'ufficio elettorale competente; dall'altro, il rapporto tra autorità nazionali e Parlamento europeo in tema di verifica dei poteri. Problemi distinti, di per sé estremamente rilevanti, ma correlati perché originati da un atto di rinuncia, la cui legittimità va valutata innanzi tutto sulla base dei principi costituzionali e comunitari posti a tutela della libertà di esercizio del mandato elettorale ricevuto.

Nel riservarmi di affrontare compiutamente in altra sede tematiche così complesse, in queste poche righe cercherò di riassumerne i tratti salienti.

Innanzitutto va chiarito che, con la sua dichiarazione, Occhetto non poteva rinunciare alla candidatura perché, decorso il termine perentorio per la sua presentazione, non poteva più disporne (v. art. 12.1 legge n. 18/1979). Tanto meno egli poteva dimettersi

dalla carica di deputato europeo poiché essa si acquista al momento dell'insediamento nel seggio e non della proclamazione da parte dell'ufficio elettorale competente (v. artt. 5 Atto del 1976; 4 reg. P.E.). Né egli poteva rinunciare alla sua posizione nella graduatoria di lista perché essa, in quanto espressione del voto degli elettori, è immodificabile ed indisponibile; contrariamente infatti a quanto ritenuto dal Consiglio di Stato, il fatto che il deputato possa disporre del proprio mandato, dimettendosi, non significa affatto che esso possa disporre anche del risultato elettorale che del mandato costituisce il presupposto. I due piani, ancorché collegati, sono e vanno mantenuti distinti. Sotto questo profilo appare illegittima la decisione dell'Ufficio elettorale di espungere, in presenza di tale dichiarazione, il nominativo di Occhetto dalla graduatoria di lista comunicata alla Presidenza del Parlamento europeo il 12 novembre 2004, anziché semplicemente annotarne a margine lo stato in quel momento di rinunciatario.

Né, infine, Occhetto ha rinunciato, da eletto, all'avvenuta proclamazione perché, al pari di quanto avviene per le dimissioni, in tal caso il Parlamento europeo avrebbe dovuto controllare la sussistenza dei requisiti formali e sostanziali richiesti dall'art. 3, n. 5, reg. P.E. (redazione e firma dell'atto di rinuncia dinanzi al Segretario generale o ad un suo sostituto; indicazione della data di decorrenza non eccedente i tre mesi dalla sua comunicazione al Presidente; immediata sua presentazione e iscrizione all'ordine del giorno della commissione competente; facoltà del Parlamento di rieiezione se non corrispondente allo spirito o alla lettera dell'Atto del 1976). Il fatto che tale controllo non sia stato svolto né in questo caso, né in quello precedente della proclamazione di Chiesa in surrogazione di Occhetto, induce a ritenere che tanto l'Ufficio elettorale quanto il Parlamento europeo abbiano ritenuto la rinuncia presentata non dopo ma prima della proclamazione.

Scartate pertanto le altre soluzioni, resta quella per cui Occhetto abbia rinunciato da candidato, prima della proclamazione, al diritto ad essere proclamato eletto. Ancor prima dell'efficacia e della revocabilità di una siffatta rinuncia, si pone innanzi tutto il problema della sua legittimità, non essendo essa stata né espressamente prevista dalla legge n. 18/1979, né finora ricavata dal citato art. 3, n. 5, reg., riferito piuttosto alla rinuncia di chi era stato già proclamato eletto. Nonostante su tale questione, particolarmente delicata per le sue evidenti implicazioni, la dottrina si interroghi sin dall'inizio del secolo scorso, soprattutto in riferimento alle elezioni comunali, il legislatore elettorale non è mai intervenuto per risolverla, benché ne abbia avuto ripetute occasioni. Da qui la necessità di ricorrere all'analogia ed ai principi generali dell'ordinamento giuridico.

In tale prospettiva, viene innanzi tutto in evidenza la questione – sorprendentemente ignorata dai giudici amministrativi – della competenza sul caso dell'Ufficio elettorale che l'art. 41.1 legge n. 18/1979 circoscrive ai soli casi di surrogazione di chi sia stato eletto in più circoscrizioni. Poiché tale non era Occhetto, è ragionevole presumere che l'Ufficio elettorale, per esigenze di economia procedurale connesse all'obiettivo di pervenire subito alla individuazione di tutti i candidati eletti, abbia interpretato l'art. 41 nel suo complesso così da estendere la propria competenza anche alle dichiarazioni di rinuncia provenienti dai candidati in procinto di essere dichiarati tali. Era prevedibile però che tale interpretazione estensiva dell'Ufficio elettorale della propria competenza, in assenza di un espresso fondamento normativo e, comunque, di una quanto mai necessaria preliminare argomentazione giuridica, avrebbe destato parecchi dubbi in ordine alle connesse questioni degli effetti della dichiarazione di rinuncia, della sua successiva revocabilità nonché del controllo sulla sua regolarità formale e sostanziale ex art. 3, n. 5, reg. da parte dello stesso Parlamento europeo. Prudenza avrebbe dovuto consigliare all'Ufficio elettorale di limitarsi a proclamare Occhetto eletto, rinviando al Parlamento europeo ogni valutazione formale e sostanziale sulla sua dichiarazione di rinuncia, la quale, se accettata, sarebbe divenuta irrevocabile, con conseguente

surrogazione del seggio da parte dell'Ufficio elettorale. Il che avrebbe eliminato alla radice ogni problema. L'aver voluto invece esorbitare dalla propria limitata competenza per affrontare questioni così delicate e controverse senza il necessario supporto normativo costituisce a ben riflettere la ragione prima del contenzioso instauratosi.

L'incompetenza dell'Ufficio elettorale in tema di rinuncia del candidato ad essere proclamato eletto non deve però far concludere per la illegittimità di quest'ultima. Al pari del deputato in carica o del candidato proclamato eletto, anche il semplice candidato non ancora proclamato tale può rinunciare al suo *status*. In tal senso, anzi, la rinuncia sembrerebbe rispondere ad esigenze di economia procedurale, consentendo a colui che non intende essere proclamato eletto, di poter essere subito espunto dalla graduatoria di lista, senza dover attendere la sua proclamazione.

Mentre però le dimissioni da deputato europeo o la rinuncia all'elezione sono circondate da precise garanzie formali e sostanziali, tese ad accertare la loro effettiva corrispondenza alla effettiva volontà del dimissionario, altrettanto non si può dire per la rinuncia del candidato proclamato eletto, con il conseguente rischio che quelle garanzie e, ancor prima, il principio della libertà di mandato alla cui tutela esse sono finalizzate, vengano facilmente eluse.

Tale profilo, assolutamente decisivo, è stato completamente ignorato dai giudici amministrativi, i quali hanno palesato, a mio giudizio, una certa difficoltà nel misurarsi con simili problematiche che richiedono per la loro risoluzione un'interpretazione sistematica del dettato normativo, spesso laconico, esistente in materia alla luce dei principi comunitari e costituzionali sulla rappresentanza politica. Ad esempio, essi avrebbero potuto procedere ad un rinvio pregiudiziale ai sensi dell'art. 234 TCE sulla legittimità delle disposizioni e delle procedure elettorali nazionali in riferimento all'Atto del 1976, ed in particolare ai suoi principi. Rinunciando a tale prospettiva, essi hanno ritenuto le questioni sollevate riguardanti l'interpretazione del diritto nazionale, e non di quello comunitario, omettendo altresì qualsivoglia riferimento all'art. 67 Cost.

Tale profilo non poteva invece non assumere una dimensione centrale nel parere reso sul caso in questione dalla commissione giuridica del Parlamento europeo, secondo cui a nulla varrebbe proteggere la libertà di mandato del parlamentare europeo se coloro che avessero titolo per assumere tale carica potessero essere costretti a rinunciarvi. È nello stesso interesse del Parlamento europeo che le garanzie previste a tutela dello *status* di deputato europeo includano già nel loro ambito di applicazione i candidati che figurano ufficialmente nella graduatoria dei votati quali potenziali componenti del Parlamento stesso. La novità della decisione del Parlamento europeo sta dunque nell'aver assimilato la rinuncia del candidato ad essere proclamato eletto alla rinuncia all'elezione, legittimandola e circondandola delle medesime garanzie procedurali e sostanziali previste dal suo regolamento. Da qui la rivendicazione della propria competenza in materia di verifica dei poteri in base a motivazioni affatto originali, come tali meritevoli di attenta riflessione anche per le loro prevedibili future rilevanti implicazioni.

Finora, in ossequio alla normativa vigente, il Parlamento europeo si era limitato dapprima a prendere atto, poi ad essere semplicemente informato della decadenza dal mandato dei propri membri decisa dagli organi competenti degli Stati membri sulla base delle rispettive legislazioni nazionali. Stavolta però l'originalità e la gravità – anche politica – della questione hanno indotto tale assemblea a discostarsi dal precedente orientamento ed a rivendicare la propria competenza a giudicare sui titoli di ammissione dei suoi membri nonché sulle eventuali loro cause di decadenza.

Il Parlamento europeo, infatti, non ha dichiarato valido il mandato di Dónnici, ritenendo la decisione del giudice italiano in contrasto con la lettera e lo spirito dell'Atto del 1976. Secondo il Parlamento europeo, infatti, esso non è obbligato a dare seguito alle decisioni definitive dei competenti organi degli Stati membri in merito alla decadenza dal

mandato di propri membri (art. 13.3 Atto del 1976) e, più in generale, può derogare alla competenza riservata agli organi nazionali sulla designazione degli eletti (art. 8 e 12 dell'Atto del 1976), quando le ritenga lesive dei principi fondamentali dell'ordinamento comunitario, e segnatamente del principio sancito dall'art. 6 Atto del 1976 per cui "i membri del Parlamento europeo (...) non possono essere vincolati da istruzioni né ricevere mandato imperativo. Qualsiasi accordo sulle modalità di esercizio del mandato è nullo"; principio che trova traduzione negli artt. 2 ("i deputati al Parlamento europeo esercitano liberamente il loro mandato. Non possono essere vincolati da istruzioni né ricevere mandato imperativo") e 3 ("i deputati votano individualmente e personalmente") reg. P.E. L'interpretazione di tali principi, in funzione della loro tutela, spetta in via esclusiva ed insindacabile allo stesso Parlamento europeo, in forza della riserva di giurisdizione in tema di verifica dei poteri ad esso attribuita dall'art. 12, prima parte, dell'Atto del 1976 ("Il Parlamento europeo verifica i poteri dei membri del Parlamento europeo"). Più in generale, in virtù della sua funzione di rappresentante dei cittadini europei, il Parlamento europeo "deve difendere i principi sacrosanti della volontà popolare e della sua stessa autonomia che non consentono agli Stati nazionali di interferire nella sua composizione".

In virtù di tale competenza, il Parlamento europeo ha ritenuto la dichiarazione di rinuncia di Occhetto nulla sia sotto il profilo sostanziale, perché frutto di una volontà condizionata da un accordo, precedente alla proclamazione degli eletti, lesivo dei principi della libertà e dell'indipendenza del mandato parlamentare, da applicare non solo agli eletti ma anche ai candidati quali potenziali componenti del Parlamento stesso, dei quali si deve perciò tutelare fin dall'inizio la libertà e l'indipendenza; sia sotto il profilo formale perché la rinuncia era stata redatta e trattata senza osservare le modalità formali e procedurali previste dall'art. 3, n. 5, reg. P.E.; il fatto che tali modalità non fossero state osservate anche in occasione della proclamazione di Chiesa non dimostra certo che esse non avrebbero dovuto esserlo ma conferma, semmai, l'incompetenza dell'Ufficio elettorale che anche in quell'occasione avrebbe dovuto rimettere la questione al Parlamento europeo.

L'applicazione dell'art. 6 dell'Atto del 1976 in relazione alla "regolarità della proclamazione ufficiale dell'elezione di un candidato da parte delle competenti autorità nazionali", non costituisce a mio giudizio un'indebita invasione da parte del Parlamento europeo di quanto riservato "alla normativa elettorale nazionale, nonché alle competenti autorità amministrative e giudiziarie nazionali", quanto piuttosto il tentativo di rimediare alle decisioni di queste ultime quando ritenute lesive della sua autonomia. In tale affermazione di competenza non si può non scorgere il legittimo tentativo del Parlamento europeo di affermare la propria competenza anche in quella parte di materia elettorale che dell'esercizio del mandato costituisce l'inscindibile presupposto, uscendo da quella zona d'ombra cui l'ha confinata una legislazione statale di fatto omnicomprensiva. L'invocazione a tale fine dell'art. 6 dell'Atto del 1976 rappresenta in tal senso l'ennesima dimostrazione di quelle virtualità inesprese che dal principio del libero mandato parlamentare è possibile trarre a tutela delle prerogative dell'indipendenza e dell'autonomia delle assemblee parlamentari.

È molto probabile, però, che il giudizio di merito non costituirà la tappa finale di tale controversia perché il Parlamento europeo, in caso di sconfitta, non rinuncerà a chiedere alla Corte di giustizia europea l'annullamento di quanto ritenuto lesivo delle sue prerogative (art. 230 TCE). È fin d'ora evidente, infatti, che sulla questione specifica se n'è innestata un'altra, ben più rilevante, riguardante il rapporto tra autorità nazionali e Parlamento europeo in tema di verifica dei poteri. Sotto questo profilo non si può non cogliere la portata politica della decisione del Parlamento europeo che segna un ulteriore passo nella strada – da tempo intrapresa e contrassegnata da successi importanti – verso la conquista di quelle competenze ed autonomie che lo rendano eguale ad ogni altra

assemblea politica rappresentativa. È del resto nella storia dei parlamenti trasformarsi da organi marginali in istituzioni centrali dell'assetto di governo mediante la graduale e costante rivendicazione di poteri e funzioni in forza della diretta legittimazione democratica. Non ci stupiremmo, allora, se, al pari di quanto avvenuto per il caso Le Pen, anche dal caso Occhetto si prendesse spunto per modificare la normativa in materia, a partire da quella regolamentare.

In tale prospettiva, il tentativo del Parlamento europeo di affermare la sua esclusiva competenza sulla verifica dei poteri dei propri membri risponderebbe a quei principi di autonomia e di indipendenza che di tale prerogativa costituiscono, anche storicamente, la *ratio* e che spesso oggi si tendono a sottovalutare a causa del cattivo uso che di essa – soprattutto nel nostro paese - è stato fatto. Tra le molteplici questioni sollevate, il caso Occhetto invita a riscoprire le radici essenzialmente garantiste dell'attribuzione alla stessa camera di appartenenza del giudizio definitivo sui titoli di ammissione dei propri membri, tanto più quando, come nel caso in specie, le questioni ad esse connesse risultino inestricabilmente legate alla tutela della libertà di mandato dei membri di una assemblea elettiva, potenziali o effettivi che siano.

\* Associato in Istituzioni di diritto pubblico - Università Kore - Enna