

Parlamento europeo vs. Italia : il caso Occhetto

di Stefano Rossi *

La sentenza del Consiglio di Stato.

In occasione delle elezioni al Parlamento europeo del giugno 2004, allontanatosi definitivamente dai Ds, Achille Occhetto creava una lista con Antonio Di Pietro, raccogliendo il 2,1% dei consensi: l'ex pm risultava il primo degli eletti in due circoscrizioni, Nord Ovest e Sud, mentre l'ex leader della Quercia secondo in entrambe.

Antonio Di Pietro optava quindi per la circoscrizione dell'Italia Meridionale, mentre Achille Occhetto, per far subentrare al suo posto Giulietto Chiesa, presentava dichiarazione di rinuncia definitiva alla sua elezione alla carica di parlamentare europeo.

Pertanto, veniva dichiarato eletto nella prima circoscrizione Giulietto Chiesa, che seguiva immediatamente Achille Occhetto nella graduatoria della lista, mentre Beniamino Donnici, risultato terzo nella circoscrizione Sud, veniva avanzato al primo posto dei non eletti.

In seguito alle elezioni politiche del 2006, Antonio Di Pietro lasciava il mandato europeo essendo stato eletto deputato al Parlamento italiano. Achille Occhetto chiese quindi di subentrargli, quale primo dei non eletti, nella circoscrizione dell'Italia meridionale, revocando la precedente rinuncia.

L'ufficio elettorale nazionale per il Parlamento europeo presso la Corte di cassazione lo ha quindi proclamato eletto membro del Parlamento europeo, nella circoscrizione dell'Italia meridionale per la lista «Società civile Di Pietro-Occhetto», nella sua qualità di primo dei non eletti nella medesima circoscrizione.

La motivazione del provvedimento verteva sulla considerazione che *«la rinuncia a parlamentare europeo, presentata dall'on. Achille Occhetto in data 7 luglio 2004, diversamente da quanto avvenuto per la prima circoscrizione (Italia nord-occidentale), non ha prodotto effetti»*.

Beniamino Donnici, con ricorso al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, ha impugnato il provvedimento dell'Ufficio elettorale nazionale deducendone l'illegittimità, tuttavia, nel frattempo, il Parlamento europeo aveva regolarmente convalidato il mandato parlamentare di Achille Occhetto (seduta plenaria del 3 luglio 2006).

Con sentenza 21 luglio 2006 n. 6232, il Tribunale amministrativo regionale del Lazio ha respinto il ricorso sulla base della considerazione che la rinuncia, espressa in vista della proclamazione degli eletti, non costituisce rinuncia alla posizione in graduatoria, pertanto il candidato, che abbia rinunciato all'elezione, ha diritto, quando si verifichino i presupposti per una surrogazione, a ritirare il proprio atto di rinuncia per subentrare nel seggio da ricoprire per surrogazione.

Secondo il Tar del Lazio, infatti, *«l'atto di rinuncia può avere validamente per oggetto non solo diritti presenti – e, in tal caso, è pienamente operativo sotto il profilo dell'esplicazione di efficacia – ma anche diritti futuri ed eventuali, in relazione ai quali sussista una legittima aspettativa. In quest'ultima ipotesi, però, esso resta improduttivo di effetti se e fino a*

quando non si verifichi l'evento, incertus an e quando, cui è subordinata la possibilità che lo stesso vada ad incidere in concreto nella sfera giuridica del rinunciante».

In questo senso, Achille Occhetto nel dichiarare nel 2004 *«di rinunciare definitivamente alla elezione di parlamentare europeo in entrambe le circoscrizioni»*, non avrebbe invece abdicato alla sua candidatura nella lista formata con l'on. Di Pietro, né alla posizione di primo dei non eletti acquisita nella graduatoria degli aspiranti, in esito alle consultazioni per le elezioni europee. Sicché, il Tribunale ha inteso limitare, sotto il profilo soggettivo, il contenuto di tale atto di rinuncia, riferendolo esclusivamente alla fase della proclamazione degli eletti in surrogazione anziché a quella della presentazione delle liste ovvero a quella, successiva, della formazione delle graduatorie in esito ai risultati delle operazioni elettorali.

D'altra parte – ha sostenuto il Tar - , anche da un punto di vista più squisitamente oggettivo, la rinuncia non avrebbe mai potuto riguardare la sua candidatura, giacché la lista dei candidati ad una competizione elettorale diventa indisponibile dopo la scadenza dei termini per la sua presentazione (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 1° ottobre 1998, n. 1384), né tale rinuncia avrebbe potuto produrre effetti sulla graduatoria degli aspiranti all'elezione di membro del Parlamento Europeo per la sua lista di appartenenza trattandosi della espressione, ormai definitiva ed immodificabile della volontà del corpo elettorale, e quindi, di posizioni indisponibili da parte dei titolari.

Bisogna rilevare in relazione al passaggio relativo all'asserita irrinunciabilità alla candidatura come la sentenza del Consiglio di Stato del 1998 possa essere interpretata in modo diverso da quello prospettato dal Tar del Lazio, in quanto in essa espressamente si prevede che *«l'accettazione della candidatura alle elezioni non crea di per sé né vincoli giuridici, ma dà luogo ad un impegno fiduciario, che può essere rinunciato attraverso un'autonoma dichiarazione di volontà, senza necessità d'accettazione, fermo, però, restando che, per la stessa esigenza di certezza che contraddistingue il procedimento elettorale – anche in considerazione che la rinuncia alla candidatura può incidere sull'ammissibilità della lista e, più in generale, sulla posizione di altri candidati -, tale rinuncia va prodotta con le stesse modalità e negli stessi termini stabiliti per la presentazione delle candidature, in caso contrario la rinuncia esplicando effetti non sulla composizione della lista, ma solo sul diritto all'elezione del rinunciatario. [Diritto di cui il candidato] può sempre disporre sia astenendosi dal partecipare alla competizione elettorale, sia rinunciando all'eventuale elezione»* [1].

Il Tribunale prosegue poi la sua analisi sostenendo che nonostante la validità della rinuncia preventiva ad un diritto futuro ed eventuale – quale quello di avvalersi della propria posizione di primo dei non eletti al fine di conseguire l'elezione per surrogazione – la rinuncia stessa non può esplicare i suoi effetti se non al momento in cui abbiano a realizzarsi i necessari presupposti, perché il diritto venga a giuridica esistenza e possa essere concretamente esercitato (ovvero rinunciato).

Questa interpretazione del Tar rientra in un indirizzo già espresso in precedenti pronunce, in particolare nella sentenza n. 2201 del 1999 (Tar Lazio, sez. I, 8.10.1999, n. 2201, Dell'Utri-Uff.Elett.Naz) per cui presupposto del diritto di opzione previsto dall'art. 41 l. 24 gennaio 1979 n. 18, a favore di un candidato eletto in più circoscrizioni, è non solo la proclamazione effettuata a livello circoscrizionale per effetto del risultato elettorale conseguito, ma anche la proclamazione effettuata dall'ufficio elettorale nazionale in surroga del candidato eletto che abbia optato per altra circoscrizione ove sia risultato parimenti vincitore [2].

Nella specie, dunque, l'atto di rinuncia alla carica di parlamentare europeo, emesso dall'on.le Occhetto per entrambe le Circoscrizioni, ha determinato la elezione dell'on.le Chiesa, secondo dei non eletti nella Circoscrizione dell'Italia Nord-Occidentale, per effetto dell'opzione dell'on.le Di Pietro per la Circoscrizione dell'Italia Meridionale.

Così mentre la rinuncia definitiva di Occhetto ha determinato l'elezione di Giulietto Chiesa, in quanto i presupposti per la surrogazione sussistevano al momento della dichiarazione, la stessa rinuncia non ha potuto (e non avrebbe potuto) produrre alcun effetto quanto alla surrogazione dell'on.le Di Pietro in quest'ultima Circoscrizione, i cui presupposti si sono determinati a seguito dell'opzione dal medesimo esercitata per il Parlamento Nazionale e nella fase della proclamazione, al suo posto, del primo dei non eletti da parte del competente Ufficio Elettorale.

Se, invero, gli effetti di una rinuncia e la verifica della qualità di eletto in surroga vanno riferiti al momento della proclamazione, vale a dire all'atto in cui si procede alla surrogazione di un candidato eletto, sulla base dei presupposti della posizione utile conseguita nella graduatoria dei non eletti e della vacanza del seggio, si è ritenuto che non potesse negarsi che l'on.le Occhetto avesse il diritto di effettuare il ritiro del proprio atto di rinuncia precedentemente emesso e di richiedere, non impropriamente, il subentro all'on.le Di Pietro, in virtù della sua posizione (peraltro, indisponibile) di primo dei non eletti nella sua lista di appartenenza, al fine di ottenere la nomina a parlamentare europeo per la Circoscrizione dell'Italia Meridionale.

In realtà, non solo Occhetto era rimasto iscritto nella lista di cui trattasi, ma aveva necessariamente conservato la sua posizione in graduatoria che si era ormai cristallizzata e non era più modificabile, perché frutto ed espressione della volontà popolare.

Con sentenza n. 7185 del 6 dicembre 2006, il Consiglio di Stato ha accolto l'appello proposto da Beniamino Donnici avverso la sentenza del TAR Lazio, riformando quest'ultima e annullando la proclamazione di Achille Occhetto a membro del Parlamento europeo.

Nella sentenza si contesta la fondatezza sia della motivazione dell'ufficio elettorale che aveva sostenuto la rinuncia dell'onorevole Occhetto non ancora produttiva di effetti nella IV circoscrizione e quindi revocabile, così come la pronuncia del giudice di primo grado incardinata sul presupposto per cui la rinuncia ad essere eletto non costituisce rinuncia alla posizione in graduatoria – perché il rispetto della volontà popolare impone di considerare indisponibili ed imm modificabili i risultati elettorali – e quindi non impedisce che l'ex rinunciante venga eletto in surrogazione quando si rende vacante un seggio.

Il Consiglio di Stato rileva l'intrinseca illogicità di due snodi essenziali dalla sentenza di primo grado:

- 1) L'asserita distinzione tra rinuncia all'elezione e rinuncia alla posizione in graduatoria appare come una superfetazione, in quanto l'elezione è un effetto della posizione in graduatoria, e quindi la rinuncia all'elezione comporta per l'interessato l'eliminazione dalla graduatoria e ed ogni effetto che ne consegue. « *Del resto se fosse vero che la rinuncia del 2004 lasciava permanere la posizione in graduatoria, l'ufficio elettorale avrebbe dovuto individuare d'ufficio come chiamato alla surrogazione l'onorevole Occhetto, e quest'ultimo non avrebbe avuto nessun*

bisogno di fare istanza per essere proclamato eletto né di revocare la rinuncia del 2004»;

- 2) L'argomento, che legittima la cristallizzazione della posizione di Occhetto nella graduatoria come conseguenza necessaria del rispetto della volontà popolare, non appare fondato in quanto il rispetto del voto degli elettori *«non ha mai impedito a nessun candidato di rinunciare all'elezione, come non ha mai impedito a nessun eletto di dimettersi»*. Se è vero infatti che le controversie inerenti alla validità ed efficacia della rinuncia alla carica da parte dell'eletto, nonché dei successivi provvedimenti di proclamazione e convalida dell'elezione, in quanto abbiano tenuto o meno conto di tale rinuncia (anche al fine della surrogazione del rinunciante con il candidato che lo segue in graduatoria), non investono direttamente i diritti soggettivi di elettorato passivo, ma attengono alla regolarità di operazioni elettorali [3], proprio *«l'indisponibilità della graduatoria e l'immodificabilità delle posizioni ivi determinate dai suffragi nonché dagli eventi ed atti previsti dall'ordinamento (decadenza, rinuncia, decesso) impediscono che il rinunciante possa poi rientrare in graduatoria a suo libito, in contrasto con la sua stessa precedente manifestazione di volontà e con l'affidamento ingenerato negli altri candidati e nel corpo elettorale»*.

La deliberazione del Parlamento europeo.

Ribaltando la sentenza del Consiglio di Stato, il Parlamento europeo ha adottato – con 406 voti favorevoli, 125 contrari e 36 astensioni – la relazione di Giuseppe Gargani, presidente della Commissione Giuridica, che dichiara non valido il mandato di Donnici e conferma la validità di quello di Achille Occhetto.

Il parere reso dalla Commissione giuridica del Parlamento europeo appare articolato: il punto di partenza dell'analisi è dato dalla individuazione delle norme applicabili nell'ordinamento comunitario, in particolare l'articolo 3, paragrafo 5, del Regolamento del Parlamento europeo prevede che *«Qualora 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»* [4].

Considerando il tenore letterale della norma si deve ritenere che la «rinuncia di candidati figuranti sulla stessa lista» ricomprenda sia le dimissioni dal mandato attuale sia la rinuncia al mandato futuro, si deve ritenere che quest'ultima, che integra proprio il caso dell'on. Achille Occhetto, possa essere disciplinata per analogia dalle stesse norme che regolano le dimissioni dal mandato parlamentare di cui l'eletto è già titolare.

La Commissione ne ha tratto la legittimazione del Parlamento europeo a verificare se la rinuncia dell'on. Achille Occhetto nel concreto fosse avvenuta nel rispetto della lettera e dello spirito dell'Atto del 1976 e, in secondo luogo, se siano stati osservati i requisiti formali dell'articolo 4, paragrafo 3, del Regolamento.

Quanto alla conformità della rinuncia alla lettera e allo spirito dell'Atto del 1976, si è inteso effettuare una valutazione alla luce del principio del divieto di mandato imperativo, affermato dall'articolo 4 co. 1 dell'Atto, ai sensi del quale *«I membri del Parlamento europeo (...) non possono essere vincolati da istruzioni né ricevere mandato imperativo»*. La Commissione ha ritenuto che il predetto articolo fosse applicabile analogicamente anche ai candidati che, pur non essendo membri, figurino in una graduatoria di votati, e ciò

nell'interesse del Parlamento europeo, perché tali candidati sono potenzialmente componenti del Parlamento stesso, dei quali si deve perciò tutelare fin dall'inizio la libertà e l'indipendenza.

Rilevato che la dichiarazione di rinuncia dell'on. Occhetto era il risultato di una volontà condizionata da un precedente accordo con l'altra componente della lista «Società civile Di Pietro-Occhetto», si è ritenuto che essa fosse incompatibile con la lettera e lo spirito dell'Atto del 1976, il quale intendeva garantire che la scelta del deputato non fosse il frutto di pressioni e condizionamenti di nessun tipo, a cominciare dalla esistenza di accordi o patti relativi a tale manifestazione di volontà.

Sotto il profilo formale, si è sottolineata la violazione dei requisiti richiesti dall'art. 4, parag. 3, del Regolamento del Parlamento, che prevede, per garantire la massima trasparenza della volontà del deputato, che la comunicazione delle dimissioni (o la rinuncia all'elezione) «*assume la veste di un verbale redatto alla presenza del Segretario generale o di un suo sostituto, firmato da questi e dal deputato interessato e immediatamente presentato alla commissione competente*». Nessun altro documento, pur se sottoscritto dal deputato è ritenuto valido.

Dato che la *ratio* di questa disposizione, così come dell'articolo 4 dell'Atto consiste nel preservare la volontà del deputato da ogni condizionamento (errore, sviamento, minaccia ecc.) si è ritenuto che nel caso dell'on. Achille Occhetto, i requisiti formali in questione non fossero stati rispettati, non essendosi formato nessun processo verbale alla presenza del Segretario generale o di un suo delegato, per cui conclusivamente la rinuncia dello stesso doveva ritenersi nulla anche da un punto di vista formale.

Ma si potrebbe obiettare che formalmente irregolare sarebbe dunque anche l'attribuzione del seggio parlamentare a Giulietto Chiesa, in quanto la dichiarazione di rinuncia resa da Occhetto nel 2004 («*di rinunciare definitivamente alla elezione di parlamentare europeo in entrambe le circoscrizioni*») aveva carattere unitario : quindi la regola richiamata per Donnici avrebbe dovuto valere anche per Chiesa.

La Commissione, infine, affronta il problema del contrasto di giudicati : il diverso giudizio emesso dal Consiglio di Stato e dal Parlamento europeo avrebbe avuto come conseguenza paradossale quella di negare la validità del mandato di Beniamino Donnici e apparentemente di non poter al tempo stesso confermare quella del mandato dell'on. Achille Occhetto.

Nella relazione – forse per ossequio formale – si è negata la rilevanza della questione relativa alla disapplicazione della decisione del Consiglio di Stato, affermando invece il principio della non vincolatività per il Parlamento europeo di un giudicato nazionale che si sia formato in contrasto con i principi dell'Atto del 1976, principi rispetto ai quali vi è una sorta di riserva di giurisdizione a favore del Parlamento europeo (art. 11 dell'Atto «*Il Parlamento europeo verifica i poteri dei membri del Parlamento europeo*») [5].

Infatti, in base all'articolo 11 dell'Atto del 1976 è il Parlamento europeo – e solo il Parlamento europeo – che verifica i poteri dei suoi membri eletti a suffragio universale: per cui tale fondamentale prerogativa del Parlamento europeo non può essere inficiata, o ancor meno vanificata, da un provvedimento delle autorità nazionali emesso in palese contrasto con le pertinenti norme e principi del diritto comunitario e ciò anche nel caso in

cui tale provvedimento sia stato adottato in via definitiva da un organo giurisdizionale supremo di detto Stato, come nel caso della sentenza del Consiglio di Stato italiano.

Si è concluso quindi sostenendo che il Parlamento europeo potesse legittimamente negare la validità del mandato di Beniamino Donnici e, al tempo stesso, ignorare la decisione del giudice italiano perché essa appariva in contrasto con la lettera e lo spirito dell'Atto del 1976, così facendo salvo il mandato di Achille Occhetto.

Le contraddizioni di una deliberazione.

La storia dell'Unione europea e delle sue istituzioni è stata caratterizzata da generosi slanci idealistici seguiti da precipitose retromarce e forse anche questa presa di posizione del Parlamento europeo rimarrà solo un'orgogliosa espressione di ritrovata autonomia dell'assemblea parlamentare e dei suoi membri.

Questa valutazione pessimistica è determinata dal contesto normativo e giurisprudenziale di cui la decisione del Parlamento sul caso Occhetto non ha voluto tener conto : indicativo in questo senso è il fatto che per superare le obiezioni del Servizio giuridico (che sulla questione si era espresso negativamente sostenendo che si dovesse tenere conto del giudicato di uno Stato membro) la commissione non abbia fatto leva su argomenti in diritto, ma abbia preferito esprimere una petizione di principio (*«Il parere non è condivisibile né esso tende a ridurre il ruolo del Parlamento europeo che per la sua funzione di rappresentante dei cittadini europei 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 sede di discussione, il relatore on. Gargani ha sostenuto che *«la disciplina della procedura elettorale europea è materia di competenza comunitaria e pertanto il rinvio alle disposizioni nazionali disposto dall'Atto europeo del '76 ha solo carattere suppletivo»* [6].

Se è vero che i Trattati istitutivi delle Comunità europee (art. 21, paragrafo 3 del Trattato CECA; art.138, paragrafo 3 del Trattato CEE; art. 108, paragrafo 3 del Trattato EURATOM), prendendo a base l'esperienza già maturata dall'Assemblea consultiva del Consiglio d'Europa, avevano stabilito che *«L'Assemblea elaborerà progetti intesi a permettere l'elezione a suffragio universale diretto, secondo una procedura uniforme in tutti gli Stati; il Consiglio, con deliberazione unanime, stabilirà le disposizioni di cui raccomanderà l'adozione da parte degli Stati membri, conformemente alle loro rispettive norme costituzionali»*, tuttavia l'Atto del 20 settembre 1976, che ha dato luogo alle elezioni europee del 1979, ha rappresentato non la puntuale esecuzione del disposto del Trattato, ma il raggiungimento di un compromesso che ha visto affermarsi il principio del suffragio universale, senza che fosse definita una procedura elettorale uniforme in tutti gli Stati della Comunità [7]

In particolare, in merito alla procedura elettorale, l'articolo 7 del suddetto atto ha confermato che la procedura elettorale è disciplinata in ciascuno Stato membro dalle disposizioni nazionali, con riserva delle altre disposizioni dell'atto: in questo senso l'atto non determina né le condizioni per la candidatura alle elezioni, né le norme relative alla rinuncia o al subentro nella carica. Tali aspetti rientrano esclusivamente nella sfera di competenza dell'ordinamento nazionale, anche se la discrezione degli Stati membri non è illimitata.

I limiti alla potestà statale si desumono dagli stessi Trattati istitutivi per cui il suffragio deve essere non solo diretto e universale, ma anche esprimersi attraverso un voto libero e segreto, conformemente alle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri e all'art. 3 del protocollo 1 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo. Analogamente, i diritti fondamentali e i principi generali del diritto comunitario devono essere rispettati nell'applicazione delle disposizioni nazionali da parte delle autorità nazionali preposte.

La previsione di tali limiti – comunque di carattere generale ed astratto – non soccorre né rafforza l'analisi del relatore, on. Gargani, che appare smentita dalle profonde correzioni apportate all'Atto del 1976 dalla Decisione del Consiglio del 25 giugno 2002 e del 23 settembre 2002 con la quale si è obliterato ogni residuo riferimento alla previsione di una procedura elettorale uniforme (in questo senso si vedano le modifiche apportate all'art. 7, 11 e 12 dell'Atto) [8]

E' sulla base del combinato disposto tra l'art. 7 e 11 dell'Atto del 1976 che si può sostenere la competenza degli organi statali in relazione all'elezione dei deputati europei : in particolare l'art. 11 pur prevedendo che sia il Parlamento europeo a verificare i poteri dei suoi membri, stabilisce altresì che «...*A tal fine, esso prende atto dei risultati proclamati ufficialmente dagli Stati membri e decide sulle contestazioni che potrebbero essere eventualmente presentate in base alle disposizioni del presente atto, fatta eccezione delle disposizioni nazionali cui tale atto rinvia*».

Assume particolare rilievo l'utilizzo della locuzione «prende atto» che determina i limiti entro i quali si può estrinsecare la verifica dei poteri da parte del Parlamento europeo. Tale espressione è stata interpretata in senso restrittivo dalla Corte di Giustizia la quale – riprendendo le osservazioni del Tribunale di primo grado – nel valutare il ricorso proposto dal deputato Le Pen contro la decisione del Conseil d'Etat che ne decretava la decadenza, ha sottolineato come «... *l'operazione consistente nel "prendere atto" si ricolleg[hi] non alla decadenza del mandato dell'interessato, bensì al semplice fatto che il seggio è divenuto vacante a seguito dell'applicazione di disposizioni nazionali. In altri termini, il ruolo del Parlamento non consiste affatto nel "dare attuazione" alla decadenza del mandato..., bensì si limita a prendere atto dell'accertamento, già operato dalle autorità nazionali, della vacanza del seggio, vale a dire di una situazione giuridica preesistente e risultante esclusivamente da una decisione di tali autorità*» [9].

« *Il potere di verifica di cui il Parlamento dispone in tale contesto è particolarmente ristretto. Esso si riduce, sostanzialmente, a un controllo dell'esattezza materiale della vacanza del seggio dell'interessato. Non spetta, in particolare, al Parlamento...verificare il rispetto della procedura prevista dalla pertinente normativa nazionale o dei diritti fondamentali dell'interessato. Tale potere spetta, infatti, esclusivamente ai giudici nazionali competenti o, eventualmente, alla Corte europea per i diritti dell'uomo...*».

« *...Così, per quanto riguarda innanzitutto l'argomento del ricorrente relativo al tenore letterale stesso dell'art. 12, n. 2, dell'atto del 1976, che dichiarerebbe l'obbligo, a carico del Parlamento, di "prendere atto" di una vacanza di seggio derivante dall'applicazione delle disposizioni nazionali vigenti in uno Stato membro, quella norma, lungi dal confortare la tesi del ricorrente, mette anzi chiaramente in rilievo la totale mancanza di potere discrezionale del Parlamento in materia. Infatti, in quest'ipotesi particolare, il ruolo del Parlamento non consiste nell'accertare la vacanza del seggio, bensì, come giustamente*

rilevato dal Tribunale al punto 88 della sentenza impugnata, nel prendere semplicemente atto della vacanza del seggio già accertata dalle autorità nazionali...»

« ...Quest'interpretazione è confortata altresì dal testo di altre disposizioni dell'atto del 1976, come l'art. 11, e dall'art. 7, n. 1, del regolamento del Parlamento. Questi due articoli, che vertono sulla verifica dei poteri dei membri del Parlamento, conferiscono infatti ad esso il potere di decidere in merito alla validità del mandato di ciascuno dei membri neoeletti nonché in merito ad eventuali contestazioni presentate in base alle disposizioni dell'atto del 1976, "fatta eccezione delle disposizioni nazionali cui tale atto rinvia" (art. 11 dell'atto del 1976) e "eccettuate quelle fondate sulle leggi elettorali nazionali" (art. 7, n. 1, del detto regolamento). Queste precisazioni, che sono state riprese, senza modifiche, all'attuale art. 12 dell'atto del 1976, come modificato dalla decisione del Consiglio 25 giugno 2002 e 23 settembre 2002, 2002/772/CE, Euratom (GU L 283, pag. 1), nonché all'art. 3, n. 1, del regolamento del Parlamento attualmente in vigore (GU 2005, L 44, pag. 1), ben corroborano quindi, allo stato attuale del diritto comunitario, la totale mancanza di competenza del Parlamento in materia di vacanza di seggio derivante dall'applicazione di disposizioni nazionali...».

Il Parlamento, quindi, con la deliberazione commentata, ha messo in discussione i principi dettati dalle norme del Trattato e dello stesso Atto del 1976 circa la competenza nazionale a dirimere le contestazioni relative alla procedura elettorale e, quindi a proclamare gli eletti, proclamazione di cui il Parlamento «prende atto», per poi procede alla cosiddetta verifica dei poteri, cioè dei titoli elettorali.

A conferma di quanto detto, si rammenta il contenuto della decisione del Parlamento europeo, in seduta plenaria, adottata il 14 dicembre 2004, per convalidare il mandato dei deputati eletti in quella tornata di elezioni europee: mandato validato «...sotto riserva di eventuali decisioni delle autorità competenti degli Stati membri nel caso di contestazione di risultati elettorali ».

I vincoli posti alla potestà del Parlamento europeo di effettuare la «verifica dei poteri» sono ulteriormente consolidati dai «considerando» che costituiscono premessa alla «Risoluzione decisione del Parlamento europeo sulla verifica dei poteri a seguito della quinta elezione a suffragio universale diretto del Parlamento europeo del 10-13 giugno 1999» in cui si sostiene espressamente che « ...[il Parlamento europeo] **ha soltanto facoltà** di decidere in merito alle contestazioni aventi per oggetto le violazioni dell'Atto del 20 settembre 1976, dato che quelle inerenti alle leggi nazionali rientrano nelle competenze degli organi degli Stati membri [per cui l'Assemblea si limita a] dichiara[re] valido, fatte salve eventuali decisioni delle autorità competenti degli Stati membri in cui sono stati contestati i risultati elettorali, il mandato dei deputati al Parlamento europeo».

Detto ciò, vi sarebbero molti altri aspetti critici (o criticabili) nella deliberazione del Parlamento europeo (a partire dal richiamo alle norme dello Statuto dei deputati che però entrerà in vigore solo nel 2009), e credo che sia stato utile – seppur sommariamente – affrontarne alcuni, tuttavia, ciò non significa ignorare il tema che è sotteso alla deliberazione del Parlamento, e cioè il ruolo dell'assemblea rappresentativa nel delicato equilibrio istituzionale dell'Unione.

Il caso Occhetto, quindi, costituisce solo l'occasione per riaffermare il ruolo e la vitalità del Parlamento, che ribadisce attraverso un'espansione della competenza parlamentare relativa alla verifica dei poteri l'esigenza di garantire l'indipendenza e l'autonomia

dell'Assemblea dall'interferenza di altri poteri, difendendo nel contempo l'autonomia e l'indipendenza delle funzioni ad essa affidate.

E' indubbio, infatti, che tra gli elementi che determinano il carattere autonomo ed originale dell'ordinamento giuridico comunitario, non può essere sottovalutato il Parlamento europeo eletto a suffragio universale sia sul piano dei principi sia nella realtà di fatto, in quanto la legittimità della rappresentanza del popolo europeo, espressa concretamente attraverso la partecipazione al voto di centinaia di milioni di cittadini degli Stati membri, conferisce all'assemblea parlamentare europea una possibilità di decidere e una potenzialità di potere dello stesso grado di quello attribuito ai Parlamenti nazionali dalla sovranità popolare [10]

Se infatti la lettera dell'art. 189 TCE – definendo il Parlamento europeo come soggetto «*composto di rappresentanti dei popoli degli Stati riuniti nella Comunità*» - esclude che esso abbia la facoltà di esprimere la rappresentanza del popolo europeo, tuttavia non può negarsi all'Assemblea un ruolo primario nello spazio pubblico europeo, così come espresso nella sentenza del Bundesverfassungsgericht del 12 ottobre 1993, laddove si sostiene che solo se crescono i poteri del Parlamento europeo vi potrà essere cessione di sovranità che non intacchi il principio di democraticità. In questa prospettiva si immagina lo spazio pubblico europeo come spazio flessibile, non legato allo *spiritus loci* o allo spirito dei popoli, bensì giuridicamente connesso all'affermarsi dei poteri del Parlamento europeo [11]

In un certo senso, con la deliberazione sul caso Occhetto, il Parlamento europeo ha tentato di rafforzare il suo ruolo, riguadagnando quella legittimazione che sembra negata dalla pluralità delle rappresentanze nazionali in essa incorporate. Si è voluto conseguentemente affermare che solo mediante il riconoscimento del Parlamento come soggetto dello spazio pubblico europeo, come elemento costitutivo della forma di governo dell'Unione europea e come soggetto di coordinamento istituzionale, l'assemblea rappresentativa potrà dispiegare appieno le sue potenzialità di soggetto federatore.

Lo scontro su Buttiglione, le tensioni sul bilancio dell'Unione e infine anche il caso qui discusso definiscono quindi un processo volto al rafforzamento dei poteri del Parlamento europeo, spesso rivendicato come la chiave della democratizzazione delle istituzioni dell'Unione.

Non vi è alcun dubbio che la nascita di un vero parlamentarismo su scala dei Ventisette costituirebbe un reale progresso. Ma il principale ostacolo al formarsi di un'autentica democrazia europea sta nella scarsa trasparenza del processo decisionale a livello istituzionale e nella perdurante confusione tra gli interessi particolari degli stati membri e l'interesse generale dell'Unione.

La sovranità popolare non si riduce alla realizzazione di un'assemblea eletta. Si esercita quotidianamente attraverso la possibilità, per il popolo, di conoscere le prerogative dei suoi rappresentanti, conferire loro un mandato specifico e seguire il processo decisionale. Si esercita anche grazie alla possibilità d'intervenire nel dibattito nel momento e nel posto giusto. La maggior parte dei cittadini ha invece la sensazione – giustificata – di subire le decisioni comunitarie senza poterne controllare i meccanismi. Sa, vagamente, che gran parte delle leggi e delle norme che regolano la sua vita quotidiana sono di origine europea, ma ignora come e quando siano state prese queste decisioni, chi ne sia responsabile e a chi possa chiederne conto.

In un Unione allargata, dove i conflitti tra stati membri vecchi e nuovi sono molti e investono ambiti delicati come quello sociale, fiscale e di bilancio, trovare un punto di equilibrio tra l'interesse generale europeo e gli interessi nazionali è diventato difficile.

Arrivati a ventisette, il metodo intergovernativo che ha prevalso finora mostra i suoi limiti; si esaurisce nella giustapposizione di esigenze, in alcuni casi inconciliabili, e impedisce di prendere decisioni. Manca una guida in grado di far prevalere l'interesse generale sulle esigenze dei singoli Stati membri che istituzionalmente può essere espresso da un'unica istanza: il Parlamento europeo.

Da ultimo, non si può disconoscere comunque anche il risvolto politico della vicenda, in quanto tra le righe della disputa, come ha riconosciuto lo stesso relatore Gargani, emerge la questione attinente alla pozione che il Parlamento dovrà assumere sul caso Geremek, l'eurodeputato ex leader di Solidarnosc che le autorità polacche vogliono privare del mandato di europarlamentare per essersi rifiutato di sottoscrivere la dichiarazione sui legami con i servizi segreti dell'epoca comunista. [12]

Il caso Occhetto quindi costituisce anche l'occasione per contrastare le tendenze «autoritarie» dell'attuale governo polacco, facendo del Parlamento europeo un baluardo delle libertà democratiche in grado di tutelarle anche nei confronti delle autorità nazionali che, in astratto, tali libertà dovrebbero per prime garantire.

* * *

*Cultore di diritto costituzionale presso la facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Bergamo.

[1] Consiglio Stato, sez. V, 1 ottobre 1998, n. 1384; Latino c. Com. Mattinata e altro in Foro amm. 1998, fasc. 10 (s.m.) Cons. Stato 1998, I,1570 in cui si legge tra l'altro «*Esiste, quindi, un tempo in cui è pacifico che la volontà di rinunciare alla candidatura non ha più effetto sulla composizione delle liste. Il suo inizio, ad avviso del Collegio, non può, per coerenza del sistema normativo elettorale, che coincidere col termine finale previsto dalla legge per la presentazione delle candidature. La conclusione accolta, tra l'altro, restringe la possibilità che subitanei ripensamenti in limine abbiano a sovvertire la presentazione delle candidature e che della rinuncia alla candidatura (e della eventuale revoca della rinuncia) si possa fare un uso distorto, quale strumento per esercitare indebite pressioni. Infine, è appena il caso di avvertire che, se fosse vera l'impostazione dell'appellante, dovrebbe ritenersi ammissibile anche la revoca della rinuncia (manifestata dal signor Michele Silvestri il giorno successivo, ma prima dell'approvazione delle liste da parte della Commissione elettorale circondariale), sicché nella fattispecie la lista "Dini" sarebbe stata comunque legittimamente ammessa alla competizione elettorale*».

[2] Nelle elezioni europee, costituisce presupposto del diritto di opzione fra più circoscrizioni elettorali non soltanto la proclamazione effettuata a livello circoscrizionale, per effetto diretto del risultato elettorale conseguito, ma anche la proclamazione effettuata dall'ufficio elettorale nazionale in surroga, con la conseguenza che entrambe le dette modalità di proclamazione possono concorrere a formare la condizione necessaria richiesta dall'art. 41 l. 24 gennaio 1979 n. 18, e cioè di essere risultato eletto in più circoscrizioni (Tar Lazio, sez. I, 08.10.1999, n. 2201).

[3] Cassazione civile, sez. unite, 4 marzo 1987, n. 2271, Piscitelli, Giust.civ., Mass, 1987, fasc. 3- Conf. Cass.civ., sez. un., 4 marzo 1987, n. 2272, Comune Acquafredda-Danza, id..

[4] Regolamento Parlamento europeo, art. 4 paragrafo 3 : «I deputati dimissionari comunicano le loro dimissioni al Presidente nonché la data dalla quale queste decorrono, che non deve eccedere i tre mesi dalla comunicazione. Detta comunicazione assume la veste di un verbale redatto alla presenza del Segretario generale o di un suo sostituto, firmato da questi e dal deputato interessato e immediatamente presentato alla commissione competente che lo iscrive all'ordine del giorno della prima riunione successiva al ricevimento del suddetto documento.

Qualora la commissione competente ritenga che le dimissioni non corrispondano allo spirito o alla lettera dell'Atto del 20 settembre 1976, essa ne informa il Parlamento affinché quest'ultimo decida se constatare o meno la vacanza.

In caso contrario, la constatazione della vacanza vale a partire dalla data indicata dal deputato dimissionario nel verbale delle dimissioni. Il Parlamento non vota in merito.

Per ovviare a talune circostanze eccezionali, segnatamente allorché una o più tornate si svolgano tra la decorrenza delle dimissioni e la prima riunione della commissione, il che non consentirebbe al gruppo politico cui appartiene il deputato dimissionario di sostituirlo durante tali tornate qualora non si possa constatare la vacanza, è istituita una procedura semplificata. Essa dà mandato al relatore della commissione competente, cui tali fascicoli sono stati affidati, di esaminare senza indugio ogni dimissione debitamente notificata e, qualora un ritardo di qualsiasi genere nell'esame della notifica possa produrre effetti pregiudizievoli, di deferire la questione al presidente della commissione affinché questi, conformemente al disposto del paragrafo 3

- informi il Presidente del Parlamento, a nome di tale commissione, che la vacanza può essere constatata,

- oppure , convochi una riunione straordinaria della commissione per esaminare problemi particolari rilevati dal relatore».

Reg. Parlamento europeo, art. 4 paragrafo 9 : « 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».

[5] Atto 1976, art. 11: « Il Parlamento europeo verifica i poteri dei membri del Parlamento europeo. A tal fine, esso prende atto dei risultati proclamati ufficialmente dagli Stati membri e decide sulle contestazioni che potrebbero essere eventualmente presentate in base alle disposizioni del presente atto, fatta eccezione delle disposizioni nazionali cui tale atto rinvia».

[6] Intervento on. G.Gargani, seduta Parlamento Europeo Strasburgo 23.05.2007; rileva in senso contrario quanto statuito nella sentenza della Corte di Giustizia CE, 12 settembre 2006 C-145/04 per cui *«allo stato attuale del diritto comunitario, la determinazione dei titolari del diritto di voto attivo e passivo per le elezioni del Parlamento europeo rientra nella competenza di ciascuno Stato membro, nel rispetto del diritto comunitario, e che gli artt. 189 CE, 190 CE, 17 CE e 19 CE non si oppongono a che gli Stati membri concedano tale diritto di voto attivo e passivo a determinate persone che possiedono stretti legami con essi, pur non essendo loro cittadini o cittadini dell'Unione residenti sul loro territorio»* .

[7] G.P.Orsello, Ordinamento comunitario e Unione Europea, VII ed., Giuffrè Ed., 2006.

[8] Art. 7 Atto 1976 :

«1. Conformemente all'articolo 21, paragrafo 3, del trattato che istituisce la Comunità europea del carbone e dell'acciaio, dell'articolo 138, paragrafo 3, del trattato che istituisce la Comunità economica europea e dell'articolo 108, paragrafo 3, del trattato che istituisce

la Comunità europea dell'energia atomica, il Parlamento europeo elabora un progetto di procedura elettorale uniforme.

2. Fino all'entrata in vigore di una procedura elettorale uniforme e con riserva delle altre disposizioni del presente atto, la procedura elettorale è disciplinata in ciascuno Stato membro dalle disposizioni nazionali».

Art. 7 Atto 1976 come modificato dalla Decisione del Consiglio del 25 giugno 2002 e del 23 settembre 2002

«Fatte salve le disposizioni del presente atto, la procedura elettorale è disciplinata in ciascuno Stato membro dalle disposizioni nazionali. Tali disposizioni nazionali, che possono eventualmente tener conto delle particolarità negli Stati membri non devono nel complesso pregiudicare il carattere proporzionale del voto».

[9] Corte di Giustizia delle Comunità europee Sezione 2 Sentenza 07.07.2005, n. 208/03 P.

[10] G.P.Orsello, Ordinamento comunitario e Unione europea, V ed., Giuffrè, 2001.

[11] A. Manzella, Introduzione alla riunione del 26.05.2000 su «Parlamento europeo, legge elettorale e partiti politici», in S.P.Panunzio (a cura di), I costituzionalisti e l'Europa. Riflessioni sui mutamenti costituzionali nel proceso d'integrazione europea, Giuffrè editore 2002, 403 ss.; diversa la ricostruzione proposta da P.Di Lello, Il principio democratico nell'ordinamento europeo, in S.Mangiameli (a cura di) L'ordinamento europeo. I principi dell'Unione, Giuffrè. 2006, 213 per cui « [La prospettiva intergovernativa che enfatizza il ruolo del livello nazionale come fonte di legittimazione] si basa sull'interpretazione che la Maastricht Urteil ha dato al processo di integrazione, ribadendo che gli stati sono i signori dei Trattati e perciò sarebbero i sistemi politici nazionali e le risorse che questi offrono in tema di democrazia, il fondamento di una indiretta legittimazione democratica dell'Unione europea. Non sarebbe il popolo comunitario, ma piuttosto i popoli degli stati membri il fondamento della legittimazione democratica dell'Unione europea, la quale prenderebbe appunto in prestito le risorse democratiche offerte dai parlamenti nazionali. Da ciò ne discende che non è il Parlamento, organo rappresentativo del popolo europeo, a dover essere rafforzato, quanto piuttosto quelle istituzioni in cui la presenza degli stati – e quindi dei popoli europei – è più forte». Sulla sentenza BVerfGE del 12 ottobre 1993, riprodotta in Giur. Cost., 1994, 667 ss., trad. it a cura di A.Anzon e J.Luther. Per una sintesi recente del dibattito sulle conclusioni della pronuncia e sulle prospettive del suo superamento Zuleeg, The European Constitution under Constitutional Constraints : the German Scenario in ELRev, 1997, 19 ss.; L.Frowein, Das Maastricht-Urteil und die Grenzen der Verfassungsgerichtsbarkeit in ZaoRV, 1994, 1 ss.; S.Mangiameli, Integrazione europea e diritto costituzionale, Milano, 2001, 15 ss.; L.Paladin, Il deficit democratico nell'ordinamento comunitario in Le Regioni, 1996, 1036.

[12] M.Flores, «La legge sulla lustracja», in Lo Straniero, n. 84/2007.