

La Corte di Giustizia dell'Unione Europea riconosce l'immunità degli eurodeputati indipendentisti catalani: un altro passo verso una legislazione elettorale uniforme?

di Alberto Di Chiara

Title: The European Court of Justice recognizes parliamentary immunity to Catalan independentist MEPs: another step toward a uniform electoral procedure?

Keywords: Parliamentary immunity; Verification of credentials; European Parliament elections.

1. – La Corte di Giustizia, nelle due pronunce in commento, è intervenuta sul momento iniziale di acquisto dello status di eurodeputato, da cui deriva la garanzia dell'immunità parlamentare: si tratta di vicende solo apparentemente marginali, in quanto vengono toccati due aspetti di fondamentale rilievo costituzionale in ambito parlamentare.

I fatti da cui traggono origine le sentenze possono essere riassunti così: tra gli eletti spagnoli alle scorse elezioni europee risultava anche Oriol Junqueras Vies, ex Vicepresidente della *Comunitat Autònoma de Catalunya*, al tempo in stato di custodia cautelare in quanto indagato (e recentemente condannato) per i fatti legati allo svolgimento del referendum indipendentista in Catalogna. Le competenti autorità nazionali procedettero alla proclamazione ufficiale dei risultati elettorali in data 13 giugno 2019. A questo punto si pose un problema: gli artt. 108, comma 8 e 224, comma 2, della *Ley organica del regimen electoral general* (LOREG) del 19 giugno 1985, nonché dall'art. 20, comma 1, punto 3 del *Reglamento del Congreso de los diputados*, ai fini del completamento del procedimento elettorale richiedono il giuramento di fedeltà dei candidati proclamati eletti alla Costituzione spagnola. Junqueras chiese un permesso temporaneo per recarsi a prestare il giuramento richiesto ed espletare le correlate formalità. Il *Tribunal Supremo*, di fronte al quale pendeva il giudizio nel quale era imputato l'ex Vicepresidente, rigettò l'istanza, in quanto il rilascio dell'imputato avrebbe potuto compromettere l'esito e lo scopo del processo, a causa del pericolo di fuga e dell'acquisto dell'immunità parlamentare. Oltre a Junqueras, si trovavano in una situazione simile anche Carles Puigdemont, ex Presidente della *Generalitat*, e Antoni Comín, rinviati a giudizio e recentemente condannati per i medesimi reati di Junqueras: in questo caso sui due candidati, in esilio volontario in Belgio, gravava un mandato di arresto che sarebbe stato senza dubbio eseguito qualora fossero rientrati in patria per prestare il giuramento. Le due situazioni appaiono profondamente diverse sul piano fattuale, in quanto nel primo caso l'imputato si trovava già in stato di detenzione al momento della emissione della sentenza di condanna, mentre nel secondo caso entrambi i condannati erano in territorio estero.

Il 17 giugno 2019 si è svolto il giuramento alla *Junta Electoral Central*, che ha proceduto all'invio dell'elenco degli eurodeputati eletti in Spagna al Parlamento europeo, omettendo di indicare i tre eurodeputati indipendentisti assenti.

2. – Junqueras propose ricorso contro il diniego del permesso temporaneo al *Tribunal Supremo* che, a quel punto, decise di sollevare un rinvio pregiudiziale su tre questioni: 1) La prima riguardava la portata soggettiva dell'articolo 9 del protocollo n. 7 sui Privilegi e le immunità e, in particolare, se esso si applichi prima dell'inizio della sessione parlamentare al candidato eletto ma non ancora proclamato in applicazione della normativa nazionale, cui rinvia l'art. 8 dell'Atto del 1976. 2) In caso di risposta affermativa alla prima questione, il giudice rimettente si chiedeva se l'interpretazione estensiva del termine "sessione parlamentare" si applichi anche a chi, come nel caso dell'ex vicepresidente Junqueras, è stato eletto ma non proclamato dalla *Junta Electoral Central*, in applicazione dei requisiti stabiliti dalla legge elettorale spagnola. 3) Se la risposta fosse positiva anche per il secondo dubbio, nel caso in cui il parlamentare eletto ma non proclamato si trovasse in una situazione di detenzione provvisoria per reati gravi da prima dell'inizio del procedimento elettorale, l'autorità giudiziaria nazionale sarebbe obbligata, in considerazione dell'espressione "quando si recano o ritornano dal luogo di riunione del Parlamento europeo" di cui all'art. 9 del protocollo n. 7, a revocare la custodia cautelare automaticamente, al fine di consentire lo svolgimento della funzione parlamentare ed il conseguente viaggio verso il Parlamento europeo? Ovvero troverebbe applicazione un criterio elastico di valutazione "caso per caso"?

La Corte di Giustizia, nella sentenza del 19 dicembre 2019, affronta anzitutto il problema della pregiudizialità della pronuncia rispetto alla causa principale. Il governo spagnolo costituitosi in giudizio rileva la natura meramente ipotetica della questione pregiudiziale, in quanto la condanna a tredici anni di reclusione che ha colpito Junqueras neutralizzerebbe ogni considerazione circa l'immunità parlamentare (Corte di Giustizia dell'Unione europea, sent. C-502/19, p.ti 51-54). Secondo la Corte, spetta soltanto al giudice nazionale valutare la necessità di una pronuncia pregiudiziale e i suoi effetti nel giudizio principale (cfr. causa C-621/18, *Wightman e a./UE:C:2018:999*, punto 26): ne consegue che le questioni sollevate dai giudici nazionali godono di una presunzione di pertinenza e che la Corte può astenersi dal pronunciarsi solo qualora risulti che l'interpretazione richiesta non abbia alcun rapporto con la causa principale, qualora il problema sia ipotetico o quando non disponga degli elementi di fatto o di diritto necessari per fornire una risposta utile alle questioni sollevate (cfr. causa C-621/18, *Wightman e a./UE:C:2018:999*, punto 27). Le questioni poste risultano rilevanti per la risoluzione della causa e non meramente ipotetiche, in quanto il *Tribunal Supremo* dovrà pronunciarsi sulla fondatezza del ricorso proposto da Junqueras (Corte di Giustizia dell'Unione europea, sent. C-502/19, p.ti 55-59).

Prima di addentrarsi nell'esame del merito della pronuncia, è necessario ricostruire il quadro normativo sulla verifica dei poteri del Parlamento europeo. In base all'art. 12 dell'Atto del 1976, «il Parlamento europeo verifica i poteri dei membri del Parlamento europeo», inoltre «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». Dunque il Parlamento di Strasburgo può decidere esclusivamente sui casi di incompatibilità disciplinati dall'art. 7 dell'Atto del 1976, residuando in capo agli Stati membri la competenza a dichiarare gli ulteriori casi di incompatibilità e ineleggibilità. L'art. 13 disciplina invece gli eventi che possono avvenire successivamente alla elezione del singolo europarlamentare, statuendo che «ciascuno Stato membro stabilisce le opportune procedure per coprire i seggi, resisi

vacanti durante il [mandato parlamentare quinquennale], per la restante durata di detto periodo».

L'art. 3 del Regolamento interno del Parlamento europeo si occupa specificamente della verifica dei poteri, stabilendo che «a seguito delle elezioni al Parlamento europeo, il Presidente invita le autorità competenti degli Stati membri a comunicare immediatamente al Parlamento i nomi dei deputati eletti, affinché questi possano sedere in Parlamento a partire dall'apertura della prima seduta successiva alle elezioni» (art. 3, comma 1, Regolamento interno del Parlamento europeo). Inoltre, «il Parlamento, sulla base di una relazione della sua commissione competente per la verifica dei poteri, procede immediatamente alla verifica dei poteri e decide in merito alla validità del mandato di ciascuno dei membri neoeletti, nonché in merito a eventuali contestazioni presentate in base alle disposizioni dell'Atto del 20 settembre 1976, *eccettuate quelle fondate sulle leggi elettorali nazionali*» (art. 3, comma 3, Regolamento interno del Parlamento europeo). Infine, «la relazione della commissione competente si basa sulla comunicazione ufficiale, da parte di ciascuno Stato membro, dell'insieme dei risultati elettorali, nella quale si precisano il nome dei candidati eletti e dei loro eventuali sostituti nonché la graduatoria, così come risulta dal voto» (art. 3, comma 4, Regolamento interno del Parlamento europeo).

Dall'assetto normativo così ricostruito sembra che il Parlamento di Strasburgo possa esclusivamente limitarsi a prendere atto dei risultati elettorali proclamati nei singoli Stati membri sulla base delle rispettive normative nazionali, potendo essere sindacate a livello sovranazionale soltanto le cause di incompatibilità e le contestazioni che trovino il proprio fondamento nell'Atto elettorale del 1976: tale interpretazione sembrava confermata dalla costante giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea, che per lungo tempo ha negato al Parlamento europeo la potestà di compiere una verifica dei poteri autonoma rispetto alle autorità nazionali (Tribunale di Primo Grado delle Comunità europee, V sez., sentenza del 10 aprile 2003 (causa T-353/00); Corte di Giustizia delle Comunità Europee, sentenza del 30 aprile 2009 (cause riunite C-393/07 e C-9/08); M. Angioy, *La verifica dei poteri nel Parlamento europeo ed il rinnovo della delegazione italiana*, in *Rivista di diritto europeo*, n. 6/1966, 21 ss.; M. Coccia, *Su la verifica dei poteri nel Parlamento europeo*, in *Riv. Trim. dir. Publ.*, 1983, 360; G.E. Vigevani, *La verifica dei poteri nel caso Le Pen*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. n. 2/2001; F. Rigano, *La verifica dei poteri degli eletti al Parlamento europeo: il caso del signor Le Pen*, in *DPCE*, 2003, 1339 e ss.; S. Curreri, *Il caso Occhetto come casus belli*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, Rassegna n. 12/2007; P. Costanzo, *Corsi e ricorsi dell'autonomia parlamentare tra livello nazionale e livello comunitario*, in *Rassegna parlamentare*, n. 1/2008; S. Rossi, *Parlamento europeo vs. Italia: il caso Occhetto*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, *Euroscopio – Note dall'Europa*; S. Curreri *Il "caso occhetto": rinuncia all'elezione e autonomia del parlamento europeo*, in *Rassegna parlamentare*, n. 1/2008, 197-231; G. Gargani, *La verifica dei poteri: un caso di "vindicatio potestatis" da parte del Parlamento europeo*, in *Rassegna parlamentare*, 2008, 233 ss.; S. Curreri, *Ancora sul caso Occhetto: finale di partita?*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, Rassegna n. 3/2009; A. Di Chiara, *La verifica dei poteri del Parlamento europeo tra normative elettorali difformi e principio di autonomia*, in *Rivista AIC*, n. 3/2018).

Tornando alla pronuncia in commento, la Corte sottolinea anzitutto che ai sensi dell'articolo 10, paragrafo 1, TUE, il funzionamento dell'Unione si fonda sul principio della democrazia rappresentativa, espressione concreta della democrazia di cui all'articolo 2 TUE: in applicazione di questo principio, l'articolo 14, paragrafo 3, del TUE prevede che i membri dell'istituzione dell'Unione che costituisce il Parlamento europeo siano eletti a suffragio universale diretto, in piena libertà e a scrutinio segreto, per un periodo di cinque anni. Dalla disposizione citata consegue che lo status di deputato al Parlamento europeo deriva esclusivamente dalla elezione a suffragio universale diretto, libero e segreto (Corte di Giustizia dell'Unione europea, sent. C-

502/19, p.ti 64-65.). Più specificamente, il giudice del Lussemburgo ricorda come l'articolo 8, comma 1, dell'Atto del 1976 preveda che, fatte salve le disposizioni dell'Atto stesso, «la procedura elettorale è disciplinata, in ciascuno Stato membro, da disposizioni nazionali». In secondo luogo, l'articolo 12 dell'atto elettorale prevede, tra l'altro, che il Parlamento europeo «verifica i poteri dei membri del Parlamento europeo» e «prende atto dei risultati [delle elezioni] ufficialmente proclamati dagli Stati membri».

Secondo la Corte, dal complesso delle disposizioni esaminate risulta che gli Stati membri restano tuttora competenti a disciplinare la procedura elettorale e proclamare ufficialmente i risultati elettorali. Da parte sua, il Parlamento europeo non avrebbe il potere generale di mettere in discussione la legittimità della proclamazione di tali risultati o di verificarne la conformità al diritto dell'Unione: a sostegno di tale conclusione, la Corte ricorda la sentenza del 30 aprile 2009, Italia e Donnici contro Parlamento (più dettagliatamente C-393/07 e C-9/08, EU:C:2009:275, punti da 55 a 57, 60 e 67), nella quale venne stabilito che il Parlamento europeo poteva soltanto limitarsi a prendere atto delle decisioni assunte dalle competenti autorità nazionali. Secondo il giudice del Lussemburgo, da tale quadro normativo consegue che, dovendo prendere atto dei risultati delle elezioni ufficialmente proclamati dagli Stati membri, le persone ufficialmente proclamate elette sono divenute per ciò soltanto membri del Parlamento europeo: lo status di eurodeputato si conseguirebbe dunque con la sola proclamazione dei risultati elettorali (Corte di Giustizia dell'Unione europea, sent. C-502/19, p.ti 68-71). Da ciò deriva che la garanzia dell'immunità parlamentare opera da tale momento e, qualora il deputato eletto si trovi in stato di detenzione cautelare, il giudice competente ha il dovere di revocare tale misura o, qualora ritenga che essa debba essere mantenuta, dovrà immediatamente chiedere la revoca dell'immunità parlamentare al Parlamento europeo (Corte di Giustizia dell'Unione europea, sent. C-502/19, p.ti 87-92).

892

Un principio analogo a quello della sentenza Junqueras ha trovato applicazione anche nella controversia che riguardava Puigdemont e Comin: negato loro l'ingresso al Parlamento europeo in vista dell'insediamento degli eurodeputati del 2 luglio, i due leader indipendentisti hanno proposto ricorso – respinto in sede cautelare – per la sospensione della decisione con cui il Parlamento europeo non aveva tenuto conto della proclamazione degli eletti da parte delle Autorità spagnole, essendosi esclusivamente basato sulla comunicazione inviata dalla *Juncta Electoral Central*, in modo da vedersi riconosciuto lo status di eurodeputati con le connesse garanzie costituzionali (Tribunale di I Grado dell'Unione europea, ordinanza T-388/19 R. Cfr. P. Van Elsuwege, *Empty Seats in the European Parliament: What About EU Citizenship?*, in *VerfBlog*, 2019/7/09, <https://verfassungsblog.de/empty-seats-in-the-european-parliament-what-about-eu-citizenship/>; M. Cecili, *Puigdemont candidabile per le Europee. I "rivoluzionari catalani" all'assalto delle istituzioni spagnole ed europee*, in *www.diritticomparati.it*, 24 maggio 2019). Il principio di diritto elaborato dalla Corte di Giustizia ha trovato applicazione anche nell'appello presentato da Puigdemont e Comin contro la decisione emessa dal Tribunale di I Grado: la Corte ha riformato l'ordinanza e rinviato la causa al Tribunale per la trattazione nel merito, concedendo le misure cautelari (Corte di Giustizia dell'Unione europea, sent. 646-19 P(R)). Il Parlamento europeo ha quindi provveduto a riconoscere ai tre indipendentisti catalani lo status di eurodeputati a partire dal 13 giugno 2019.

3. – Nelle more dei due giudizi è intervenuta la sentenza di condanna per i reati legati allo svolgimento del referendum indipendentista. Junqueras è stato condannato a tredici anni di reclusione, cui si aggiunge la pena accessoria della interdizione dai pubblici uffici per un periodo corrispondente alla pena principale: per tale motivo il

Tribunal Supremo ha respinto la richiesta di scarcerazione avanzata all'indomani della sentenza della Corte di Giustizia.

La pronuncia del *Tribunal Supremo* merita di essere analizzata in quanto fornisce alcuni interessanti spunti di riflessione sul dialogo che intercorre in quest'ambito tra la Corte di Giustizia e il giudice nazionale, contribuendo a delimitare la portata e gli effetti della sentenza del giudice di Lussemburgo nel caso concreto.

Il giudice spagnolo recepisce anzitutto l'orientamento del giudice del Lussemburgo in materia di acquisizione dello status di eurodeputato, riconoscendo la decorrenza della immunità parlamentare dal momento della proclamazione dei risultati elettorali (*Tribunal Supremo, Sala de lo Penal*, sentenza del 9 gennaio 2020, punto 1), ma facendo salva la possibilità di chiedere al Parlamento europeo la revoca di tale garanzia nel caso in cui la misura custodiale debba essere necessariamente mantenuta (*Tribunal Supremo, Sala de lo Penal*, sentenza del 9 gennaio 2020, punto 4). I principi enucleati dalla Corte di Giustizia non possono più essere riferiti al caso di specie: essendo intervenuta una condanna definitiva per una pena detentiva – cui si accompagna la pena accessoria dell'interdizione dei pubblici uffici – non si tratta più di decidere se continuare ad applicare una misura cautelare, ma di dare esecuzione ad una sentenza definitiva. La circostanza che il *Tribunal Supremo*, al tempo della condanna pronunciata lo scorso ottobre, avesse sospeso l'esecuzione della pena accessoria in vista della pronuncia della Corte di Giustizia sul rinvio pregiudiziale non significa che il giudice spagnolo avesse riconosciuto una forma di immunità a Junqueras, ma rappresenta un esempio di leale cooperazione verso il giudice del Lussemburgo, chiamato a pronunciarsi su una questione – l'acquisizione del seggio di europarlamentare – che si interseca a doppio filo con la pena accessoria da cui deriverebbe proprio la decadenza dal mandato (*Tribunal Supremo, Sala de lo Penal*, sentenza del 9 gennaio 2020, punto 5.1). In ragione della condanna definitiva non è più necessario sollevare la richiesta di revocare l'immunità al Parlamento di Strasburgo, ma occorre soltanto dare esecuzione all'intervenuta decadenza in ragione della condanna definitiva e della relativa pena accessoria (*Tribunal Supremo, Sala de lo Penal*, sentenza del 9 gennaio 2020, punto 5.3 e ss.). Il giudice istruttore del *Tribunal Supremo* ha provveduto a trasmettere la decisione al Parlamento europeo e alla *Junta Electoral Central*, affinché emanassero i provvedimenti necessari. Quest'ultimo organo aveva in realtà decretato il 3 gennaio 2020 la decadenza dell'ex vicepresidente catalano dal seggio di Parlamentare europeo (*Tribunal Supremo, Sala de lo Penal*, sentenza del 9 gennaio 2020, punto 5.2).

Come noto, in base all'art. 9, par. 1, lett. a) del Protocollo n. 7 sui privilegi e sulle immunità dell'Unione europea prevede che ai membri del Parlamento europeo sia riconosciuta la medesima immunità dei parlamentari dello Stato membro di elezione. Occorre ricostruire il quadro normativo operante nell'ordinamento spagnolo: l'art. 6 della LOREG prevede che siano ineleggibili coloro che hanno riportato la condanna ad una pena detentiva, per tutto il tempo di durata della pena principale; l'art. 211 della medesima Legge prevede che le cause di ineleggibilità dei deputati al Parlamento europeo valgono anche come cause di incompatibilità. Junqueras sarebbe divenuto ineleggibile – e quindi decaduto – in ragione della condanna e, pertanto, non potrebbe godere di alcuna immunità. Inoltre, il diritto spagnolo riconosce tale garanzia ai membri del Congresso solo con riferimento alle fasi processuali anteriori alla fase del giudizio: aperta tale fase, nessuna immunità spetterebbe ai deputati e non occorrerebbe chiederne la revoca alla Camera di appartenenza (cfr. Art. 71 della Costituzione spagnola; art. 750-756 de la *Ley de Enjuiciamiento Criminal* (Título I, Libro IV), articoli da 5 a 9 de la *Ley del 9 de febrero de 1912*, artículo 11 del *Reglamento del Congreso y artículo 22.1, párrafo segundo, del Reglamento del Senado*). Tale orientamento risulta pacificamente consolidato anche nella giurisprudenza del *Tribunal Supremo*, che non ritiene necessario proporre la revoca dell'immunità in pendenza del ricorso per cassazione (cfr. *Tribunal Supremo, Sala Segunda*, sentenza del 19 dicembre 2000, n. 1952/2000, rec. 2103/2000)

o in fase di esecuzione (cfr. *Tribunal Supremo, Sala Segunda*, sentenza dell'8 aprile 2008, n. 54/2008, rec. 408/2007).

Queste ultime decisioni del giudice spagnolo hanno sollevato perplessità tra alcuni commentatori, i quali lamentano una rottura dei principi dello Stato di diritto nel rapporto tra ordinamento nazionale spagnolo e Unione europea (cfr. P. Van Elsuwege, *The Junqueras Saga Continues: A New Challenge for the EU legal order*, in *Verfassungsblog*, 14 gennaio 2020, <https://verfassungsblog.de/the-junqueras-saga-continues/>), dubitando anche della imparzialità del sistema giudiziario spagnolo (cfr. J. Urias, *Spain has a Problem with its Judiciary*, in *Verfassungsblog*, 15 gennaio 2020, <https://verfassungsblog.de/spain-has-a-problem-with-its-judiciary/>).

Tali dubbi andrebbero forse ridimensionati alla luce di due circostanze (cfr. in senso favorevole alla decisione da ultimo assunta dal *Tribunal Supremo*: I. Guardans, *The Case of Mr. Junqueras is a Case of Respect of the Rule of Law*, in *Verfassungsblog*, 16 gennaio 2020, <https://verfassungsblog.de/the-case-of-mr-junqueras-is-a-case-of-respect-of-the-rule-of-law/>; G. M. Teruel Lozano, *Junqueras' Immunity: An Example of Judicial Dialogue*, in *Verfassungsblog*, 19 gennaio 2020): la decisione di rigettare la scarcerazione nasce da una sentenza definitiva di condanna; inoltre, fintantoché sarà esclusiva competenza degli Stati membri determinare le cause di cessazione dalla carica di eurodeputato e dichiararne la sussistenza, il Parlamento europeo non potrà che prenderne atto (cfr. art. 13, comma 3, Atto del 1976: «Quando la legislazione di uno Stato membro stabilisce espressamente la decadenza del mandato di un membro del Parlamento europeo, il suo mandato scade in applicazione delle disposizioni di tale legislazione. Le autorità nazionali competenti ne informano il Parlamento europeo»).

4. – Per comprendere la portata innovativa delle sentenze in esame occorre ripercorrere la giurisprudenza della Corte di Giustizia in materia di verifica dei poteri attraverso l'analisi di due casi emblematici.

Il caso *Le Pen* aveva ad oggetto la dichiarazione di decadenza dal mandato di europarlamentare a seguito di una sentenza penale di condanna a carico del leader politico dell'estrema destra francese: la Presidente del Parlamento europeo, ricevuta la comunicazione della decadenza da parte delle competenti autorità nazionali, si limitò a prendere atto della perdita del seggio prodottasi per effetto della pronuncia senza una deliberazione esplicita dell'organo parlamentare. *Le Pen* decise quindi di proporre ricorso alla Corte di Giustizia lamentando esclusivamente l'illegittimità della procedura seguita dalla Presidente del Parlamento. La Corte in quella circostanza ebbe modo di precisare la portata e gli effetti della presa d'atto della decadenza del Parlamento europeo da un lato e, dall'altro, della dichiarazione delle autorità nazionali. Il primo atto «si ricollega non alla decadenza del mandato dell'interessato, bensì al semplice fatto che il seggio è divenuto vacante a seguito dell'applicazione di disposizioni nazionali», precisando che «il ruolo del Parlamento non consiste affatto nel “dare attuazione” alla decadenza del mandato, come sostiene il ricorrente, 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». Conseguentemente, «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» (cfr. sentenza del Tribunale di Primo Grado, V sez., nella causa T-353/00, p.to 90). Anche se il caso *Le Pen* aveva ad oggetto la decadenza di un eurodeputato – e non l'assunzione del mandato – è evidente il tratto in comune con la vicenda degli eurodeputati catalani: in entrambi i casi si tratta di analizzare la portata e gli effetti delle decisioni assunte a livello nazionale sul mandato degli europarlamentari eletti in uno Stato e il rapporto con l'attività di verifica dei poteri svolta dal Parlamento europeo.

La seconda pronuncia emblematica dell'orientamento della Corte di Giustizia aveva ad oggetto la risoluzione della controversia sorta tra l'On. Donnici e l'On. Occhetto, sostenuto dal Parlamento europeo: la questione – molto articolata sotto il profilo fattuale – verteva sulla revoca della rinuncia al seggio da parte del secondo a svantaggio del primo e, in particolare, sull'attribuzione della competenza a sindacare tale atto in capo alle autorità nazionali o al Parlamento europeo. Secondo la Corte «non si può riconoscere al Parlamento una competenza generale per valutare la legittimità delle procedure elettorali degli Stati membri» (Corte di Giustizia dell'Unione europea, sentenza sulle cause riunite C-393/07 e C-9/08, p.to 44). Per il giudice del Lussemburgo «dal tenore letterale di tale articolo 12 si desume che il potere di verifica di cui dispone il Parlamento, in forza della prima frase di detto articolo, è soggetto a due limiti importanti illustrati alla seconda frase dello stesso» (Corte di Giustizia dell'Unione europea, sentenza sulle cause riunite C-393/07 e C-9/08, p.to 51). Infatti, «ai sensi della prima parte della seconda frase dell'art. 12 dell'atto del 1976, il Parlamento “prende atto dei risultati proclamati ufficialmente dagli Stati membri”. Inoltre, la particolare competenza del Parlamento a decidere sulle contestazioni presentate, indicata nella seconda parte della seconda frase di detto articolo, è altresì limitata *ratione materiae* alle sole contestazioni “che potrebbero essere eventualmente presentate in base alle disposizioni [dell'atto del 1976], fatta eccezione delle disposizioni nazionali cui tale atto rinvia» (Corte di Giustizia dell'Unione europea, sentenza sulle cause riunite C-393/07 e C-9/08, p.ti 52-53). Più dettagliatamente, «l'esercizio consistente nel “prendere atto dei risultati proclamati ufficialmente” va inteso nel senso che il Parlamento doveva basarsi, al fine della sua decisione per la verifica dei poteri dei suoi membri, sulla proclamazione effettuata il 29 marzo 2007 dall'Ufficio elettorale italiano in seguito alla sentenza del Consiglio di Stato 6 dicembre 2006. Infatti, *tale proclamazione risulta da un iter decisionale conforme alle procedure nazionali*, con cui si sono decise definitivamente le questioni giuridiche legate alla detta proclamazione e che costituisce, pertanto, una situazione giuridica preesistente. Orbene, la Corte ha già statuito che l'uso dell'espressione “prendere atto” nel contesto dell'Atto del 1976 deve essere interpretato nel senso che esso indica la totale mancanza di potere discrezionale del Parlamento in materia» (Corte di Giustizia dell'Unione europea, sentenza sulle cause riunite C-393/07 e C-9/08, p.ti 54-55). Ricorda poi la Corte che «ai sensi dell'art. 8 dell'atto del 1976, “la procedura elettorale è disciplinata in ciascuno Stato membro dalle disposizioni nazionali” fatte salve le disposizioni dell'Atto del 1976. Pertanto, se è vero che gli Stati membri sono tenuti a rispettare le disposizioni dell'Atto del 1976, in quanto prevedono talune modalità elettorali, è anche vero che ad essi spetta in definitiva il compito di organizzare le elezioni, secondo la procedura fissata dalle loro disposizioni nazionali, e, in tale ambito, procedere altresì allo spoglio dei voti ed alla proclamazione ufficiale dei risultati elettorali (v. ordinanza 15 novembre 2007, Donnici/Parlamento, cit., punto 74)» (Corte di Giustizia dell'Unione europea, sentenza sulle cause riunite C-393/07 e C-9/08, p.to 60).

Dal tenore delle pronunce citate emerge come la Corte di Giustizia abbia sempre seguito un approccio riduttivo in materia di attribuzioni del Parlamento europeo nella verifica dei poteri, privilegiando la dimensione nazionale del procedimento elettorale. Le due sentenze che hanno visto come protagonisti gli eurodeputati catalani formalmente non smentiscono tale orientamento. La Corte, facendo leva sulla proclamazione dei risultati elettorali, apparentemente mantiene fede alla propria giurisprudenza consolidata: tuttavia, è evidente come nel caso in esame la proclamazione del 13 giugno 2019 non fosse l'esito di un iter decisionale conforme alle procedure nazionali che, al contrario, prevedevano la fase ulteriore del giuramento di fronte alla *Juncta Electoral Central*. In questo modo il giudice del Lussemburgo sostanzialmente aggira il problema del giuramento sulla Costituzione spagnola,

individuando il momento di acquisto della carica di eurodeputato nella proclamazione dei risultati elettorali e agganciando a tale fase la propria giurisprudenza consolidata.

5. – In conclusione, la Corte di Giustizia ha sostanzialmente superato il proprio orientamento in materia di verifica dei poteri degli eletti al Parlamento europeo. Come si è avuto modo di approfondire, dapprima non veniva riconosciuto alcun margine di decisione in capo al Parlamento o al giudice del Lussemburgo, rimettendo ogni questione alla discrezionalità degli Stati membri. Con le due pronunce in esame, invece, viene per la prima volta sindacata la decisione di un'autorità nazionale in materia di acquisizione dello status di eurodeputato, cui si connette la garanzia della immunità parlamentare: la Corte di Giustizia, tuttavia, non sconfessa apertamente la propria giurisprudenza consolidata, ma reinterpretata le disposizioni nazionali applicabili – forzandone il dato letterale – individuando il momento di acquisto della carica di eurodeputato nella proclamazione dei risultati elettorali. Questa soluzione ha il pregio di evitare alla Corte di doversi esprimere, anche solo in via incidentale, sulla conformità al diritto dell'Unione europea della disposizione nazionale che collegava l'acquisto dello status al giuramento sulla Costituzione spagnola: è vero che tale questione non rientrava tra quelle sollevate nel rinvio pregiudiziale, tuttavia la Corte scavalca il problema agganciando lo status in esame ad un momento antecedente, svuotando di fatto l'efficacia della disposizione che imponeva il giuramento.

Alla luce della recente giurisprudenza della Corte di Giustizia nel bilanciamento tra espressione della volontà popolare e regole sul procedimento elettorale prevale la prima. Da una parte abbiamo la volontà del corpo elettorale, che si manifesta attraverso il voto e la proclamazione dei risultati dello scrutinio; dall'altro lato ci sono le regole sul procedimento elettorale spagnolo, che subordinano l'acquisizione del seggio al giuramento sulla Costituzione. La Corte, affermando che per considerare eletto un eurodeputato basta la sola proclamazione dei risultati elettorali, attribuisce un peso dirimente alla volontà espressa dagli elettori rispetto alle fasi seguenti del procedimento elettorale. Questo aspetto nelle due pronunce non viene affrontato chiaramente, ma la Corte si limita solo a ribadire che per essere eletti validamente basta la proclamazione, anche se ciò, come si è avuto modo di evidenziare, contraddice la pregressa giurisprudenza in forza della quale si è validamente eletti al termine di un iter conforme alle procedure nazionali, che nel caso di specie non è stato affatto seguito.

Alla luce di quanto premesso, è evidente come il margine di discrezionalità degli Stati membri nella disciplina del procedimento elettorale sia stato inevitabilmente eroso dall'orientamento appena inaugurato, in quanto è solo con la proclamazione che si diventa eurodeputati, senza che possano essere imposti ulteriori adempimenti. Le sentenze in esame, quindi, pongono un ulteriore tassello verso l'adozione di una procedura elettorale uniforme (Cfr. G. E. Vigevani, *Parlamento europeo: una nuova procedura elettorale uniforme*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. 1/2003, 175 e ss.; A. Razza, *Liste transnazionali e procedura elettorale uniforme: verso una «legge elettorale europea»*, in *Rassegna parlamentare*, n. 4/2013; A. Ciancio, *A New Uniform Electoral Procedure to Re-Legitimize the Process of Political Integration in Europe. About the EU Parliament Resolution of 11 November 2015 on the Reform of the 1976 Electoral Act*, in *federalismi.it*, n. 23/2015; G. Cavaggion, *La nuova “legge elettorale europea”*, in *Centro studi sul federalismo*, febbraio 2016; L. Peluchini, *La risoluzione 2035/2015 del Parlamento europeo: fare gli europei per fare l'Europa*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, Rassegna n. 6/2016; A. Cossiri, *Partiti e rappresentanza politica nella dimensione interna e sovranazionale*, Milano, 2018, 263 e ss.) che includa anche il contenzioso elettorale e la verifica dei poteri: le vicende da cui traggono origine le pronunce dimostrano come tali aspetti – talvolta trascurati – rappresentino un elemento fondamentale della legislazione elettorale, partecipando alla funzione di legittimazione dell'ordinamento e attestando la regolarità dell'atto elettivo.

Pur non essendo stato dichiarato illegittimo l'obbligo di giuramento sulla Costituzione – ma, piuttosto, aggirato – gli ordinamenti nazionali non potranno più imporre utilmente ai candidati eletti obblighi ulteriori e successivi rispetto alla mera proclamazione dell'esito delle elezioni: sembrano maturi i tempi per un intervento sul punto da parte del Parlamento e del Consiglio europeo al fine di disciplinare in modo uniforme questa fase del procedimento elettorale.

Alberto Di Chiara
Dip.to di Giurisprudenza
Università degli Studi di Ferrara
alberto.dichiara@unife.it