



23 FEBBRAIO 2022

Per un nuovo modello di
rappresentanza nel Parlamento
europeo: dall'uniformazione delle
regole elettorali alla ridefinizione del
ruolo dei partiti europei

di Marco Podetta

Ricercatore in Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi di Brescia



Per un nuovo modello di rappresentanza nel Parlamento europeo: dall'uniformazione delle regole elettorali alla ridefinizione del ruolo dei partiti europei*

di Marco Podetta

Ricercatore in Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi di Brescia

Abstract [It]: Lo scritto ripercorre criticamente l'evoluzione delle regole europee alla base dell'elezione diretta dell'organo assembleare comunitario, evidenziandone i limiti tutt'ora esistenti ai fini di una legittimazione in chiave genuinamente europea del Parlamento di Strasburgo, necessaria per creare una vera "rappresentanza europea". In questa prospettiva, oltre ad auspicare la maggiore uniformazione delle regole per il voto europeo dei diversi Stati membri e a valutare l'opportunità di istituire uno o più circoscrizioni transnazionali, si sottolinea la necessità di ripensare – innanzitutto – le modalità di distribuzione dei seggi fra i Paesi e – soprattutto – il ruolo di partiti europei.

Title: Towards a new model of representation in the European Parliament: from the uniformity of electoral rules to the redefinition of the role of European parties

Abstract [En]: The paper critically traces the evolution of the European rules that underlie the direct election of the Assembly of the European Communities, highlighting the limits still existing for a genuinely European legitimation of the Strasbourg Parliament, necessary to create a real "European representation". In this perspective, the paper hopes for greater uniformity of the rules of the various Member States for the European vote and assesses the advisability of establishing one or more transnational constituencies; moreover, it emphasizes the need to rethink – first of all – the methods of distributing seats among the Countries and – above all – the role of European parties.

Parole chiave: Parlamento europeo; Atto del 20 settembre 1976; legge elettorale europea; rappresentanza europea; Partiti europei

Keywords: European Parliament; Act of 20 September 1976; European electoral law; European representation; European parties

Sommario: 1. L'introduzione dell'elezione diretta dell'organo assembleare comunitario. 2. L'Atto del 1976 e i primi infruttuosi tentativi di uniformazione della legislazione elettorale europea. 3. Dalla previsione dei "principi comuni" con il Trattato di Amsterdam alla scelta proporzionalistica con la decisione 2002/772/CE, Euratom. 4. Il criterio della proporzionalità degressiva e le altre nuove regole sulla assegnazione dei seggi fra gli Stati a seguito dell'adozione del Trattato di Lisbona. 5. L'integrazione dei principi comuni nella coraggiosa proposta parlamentare del 2015... 6. ...e nella meno coraggiosa decisione 2018/994/UE. 7. Il necessario ripensamento delle modalità di distribuzione dei seggi fra i Paesi per superare la frammentazione del sistema d'elezione dei parlamentari europei. 8. La possibile istituzione di una circoscrizione transnazionale e l'occasione perduta con la "Brexit". 9. Le incongruenze nella disciplina dei partiti politici europei e il loro indispensabile maggiore coinvolgimento nelle elezioni europee.

* Articolo sottoposto a referaggio. Contributo in risposta alla call for papers "Conferenza sul futuro dell'Europa e riforme istituzionali", organizzata nell'ambito del PRIN 2017 "Dove va l'Europa? Percorsi e prospettive del federalizing process europeo" dalle Università di Roma-Sapienza, Bologna, Milano e Torino, in collaborazione con federalismi.it.

1. L'introduzione dell'elezione diretta dell'organo assembleare comunitario

Nel processo di democratizzazione istituzionale di quella che sarebbe poi diventata l'Unione europea, una tappa fondamentale è senz'altro costituita dall'Atto del 20 settembre 1976 del Consiglio delle Comunità europee¹, allegato alla decisione 76/787/CECA, CEE, Euratom, assunta lo stesso giorno dal medesimo organo (composto per l'occasione dai ministri degli Esteri degli Stati membri), poiché è con esso che si è introdotto il suffragio universale e diretto per la selezione dei membri dell'organo assembleare comunitario².

In realtà, il principio dell'elezione diretta dell'Assemblea, ossia – si potrebbe dire – del Parlamento europeo al suo stato embrionale, aveva accompagnato le tre Comunità sin dalla loro istituzione. Già nel 1951 il primo paragrafo dell'articolo 23 del Trattato di Parigi istitutivo della Comunità del carbone e dell'acciaio prevedeva che i membri dell'Assemblea comune fossero «designa[t]i nel loro seno» dai Parlamenti nazionali, «o eletti a suffragio universale diretto, a seconda della procedura fissata da ciascuna Alta Parte Contraente», stabilendo dunque – addirittura direttamente – la possibilità – poi non sfruttata³ – per gli Stati membri di prevedere sin da subito l'elezione diretta del proprio contingente di delegati⁴; nel 1957 su una direttrice simile si erano poi posti gli identici terzi paragrafi, rispettivamente dell'articolo 138

¹ *Atto relativo all'elezione dei rappresentanti nell'assemblea a suffragio universale diretto*, Gazzetta ufficiale delle Comunità europee n. L 278, 8 ottobre 1976, pp. 5-11.

² Con riguardo alla controversa natura giuridica di questo Atto e alle diverse posizioni dottrinali sul punto, cfr. G. CARELLA, *Art. 190*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea e della Comunità europea*, Giuffrè, Milano, 2004, p. 918 ss., L. MANNELLI, *L'incompatibilità tra il mandato parlamentare nazionale e quello europeo, in Il rispetto delle regole. Scritti degli allievi in onore di Alessandro Pizzorusso*, Giappichelli, Torino, 2005, p. 185 ss., e N. LUPO – G. RIVOSECCHI, *La disciplina di ineleggibilità e incompatibilità a livello europeo, nazionale e locale*, in G. MELONI (a cura di), *I sistemi di ineleggibilità e incompatibilità ai differenti livelli rappresentativi: profili normativi e orientamenti giurisprudenziali – Riordino e razionalizzazione delle scadenze elettorali*, Formez-FormAutonomie, Roma, 2007, p. 19, nota 57, ove, in modo condivisibile, si ritiene che la tesi «forse più plausibile», che comunque dà conto di trattarsi di fronte ad un atto *sui generis*, sia quella secondo cui «si tratt[a] di un atto di diritto internazionale, che necessita perciò di un recepimento da parte degli Stati membri (recepimento che è in qualche misura “dovuto”, in quanto previsto dal trattato CE), e, al tempo stesso, a prescindere dal recepimento, di un atto a pieno titolo vincolante per le istituzioni comunitarie che lo hanno adottato»; ricostruzione, quest'ultima, in qualche modo avvalorata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nella sentenza del 18 febbraio 1999, *Matthews v. Regno Unito* (Ricorso n. 24833/9), secondo cui l'Atto del 1976 «is not a “normal” act of the Community, but is a treaty within the Community legal order» (Punto A).

³ Secondo una dinamica che si sarebbe ripetuta di lì in avanti più volte in ambito europeo (e che per certi aspetti ancora oggi perdura, come ad esempio in riferimento al ruolo che i Partiti europei sarebbero chiamati a svolgere), per cui a diverse lungimiranti aspirazioni via via introdotte nei Trattati non ha fatto seguito un immediato adattamento della normativa europea, prima ancora che nazionale, per la loro effettiva realizzazione.

⁴ In proposito, va ricordato come in quegli stessi anni anche l'articolo 38 del Trattato istitutivo della Comunità europea di difesa (firmato il 27 maggio 1952 dai rappresentanti dei Paesi già aderenti alla Comunità del carbone e dell'acciaio, ma mai entrato in vigore per la mancata ratifica francese), fra gli altri – per molti aspetti rivoluzionari – suoi aspetti, affidasse alla propria Assemblea provvisoria il compito di studiare la costituzione di un organo assembleare eletto su base democratica; a ciò va aggiunto che nel Progetto di statuto della Comunità politica europea, elaborato a sua volta in virtù di quanto previsto dall'articolo 38, si proponeva l'elezione a suffragio universale diretto di una delle due Camere di quello che avrebbe dovuto essere l'organo legislativo comunitario e che avrebbe dovuto chiamarsi “Camera dei Popoli”. Con riguardo alla genesi (con il determinante contributo italiano) e alla grande portata innovativa dell'articolo 38 del Trattato istitutivo della Comunità europea di difesa, cfr. ampiamente D. PREDA, *De Gasperi, Spinelli e l'art. 38 della CED*, in *Il Politico*, n. 4/1989, p. 575 ss.

e dell'articolo 108, del Trattato istitutivo della Comunità economica europea e del Trattato istitutivo della Comunità europea dell'energia atomica, i quali, se da un lato non prevedevano invece la possibilità immediata di procedere all'elezione diretta dell'Assemblea⁵, affidavano proprio a quest'ultima il compito di «elaborare progetti intesi a permettere [la sua] elezione a suffragio universale diretto», peraltro «secondo una procedura uniforme in tutti gli Stati membri», mentre il Consiglio veniva incaricato di stabilire, «con deliberazione unanime», le disposizioni di cui avrebbe «raccomand[ato]»⁶ l'adozione da parte degli Stati membri, conformemente alle loro rispettive norme costituzionali».

Nonostante le intenzioni manifestate sin da subito in tutte e tre quelle sedi di puntare all'orizzonte dell'elezione diretta dell'organo assembleare, seguì però una prima fase di stallo (le cui ragioni sono facili da individuare nella classica ritrosia degli Stati a cedere porzioni di sovranità che, nel caso di specie, avrebbero potuto essere assorbite da un Parlamento europeo dotato di una forza rappresentativa diretta)⁷, superata solo nel 1974, quando il 9 e 10 dicembre di quell'anno, nell'ambito della Conferenza del vertice di Parigi (organizzata dal Presidente francese Valéry Giscard d'Estaing e che segnò il decisivo superamento proprio dell'opposizione francese di tradizionale matrice gollista all'elezione a suffragio diretto dell'organo assembleare), i Capi di Stato e di Governo stabilirono⁸ che «a partire dal 1978» si sarebbero dovute tenere elezioni dirette, invitando a tal fine l'organo assembleare, che nel frattempo aveva formalmente assunto la denominazione di “Parlamento europeo”⁹, a formulare nuove proposte

⁵ Assemblea che la “Convenzione relativa a talune istituzioni comuni alle Comunità europee”, firmata ed entrata in vigore contemporaneamente ai trattati di Roma, faceva diventare organo comune delle tre Comunità, provocando così l'assorbimento in essa anche dell'Assemblea comune istituita nel 1951.

⁶ Con l'impiego di una dicitura che sarebbe rimasta sostanzialmente immutata nell'evoluzione delle Comunità europee e delle loro regole fondanti fino all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona e che dunque, a maggior ragione nell'ambito della creazione di un «complesso ed originale percorso» che, anche alla luce delle modifiche successive (v. *infra* § 2, § 3 e § 4), «presenta notevoli analogie con il procedimento di revisione dei trattati» (G. E. VIGEVANI, *Parlamento europeo: una nuova procedura elettorale uniforme*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2003, p. 175), avrebbe comportato una qualche ambiguità dato l'immutato utilizzo del verbo “raccomandare” rispetto al contenuto di un atto avente invece contenuto vincolante e che avrebbe assunto la veste giuridica delle “decisioni”; in tal senso risulta emblematico il disposto – appunto – della decisione del Consiglio 2002/772/CE, Euratom, dunque di un atto certamente vincolante (per quanto a sua volta dalla natura giuridica controversa, dato – fra l'altro – che in esso stesso si legge che i suoi effetti «decorrono dal primo giorno del mese successivo all'adozione della presente decisione da parte degli Stati membri», v. N. LUPO – G. RIVOSECCHI, *La disciplina di ineleggibilità e incompatibilità a livello europeo, nazionale e locale*, cit., p. 20, nota 60), con il quale esplicitamente si «raccomanda[va] l'adozione da parte degli Stati membri secondo le rispettive norme costituzionali» di alcune disposizioni in materia di elezioni europee (v. *infra* § 3).

⁷ Cfr. G. VEDOVATO, *Elezioni europee: l'Atto comunitario e la Legge elettorale italiana*, in *Rivista di Studi Politici Internazionali*, n. 2/1979, p. 172, il quale in proposito ricorda come Aldo Moro, proprio con riguardo all'approvazione ed esecuzione da parte dell'Italia dell'Atto del 1976, avesse sottolineato che l'addivenire all'elezione a suffragio universale diretto di un Parlamento europeo, tanto auspicata dai «federalisti», fosse invece «tem[uta]» da chi si trincerava dietro «gli ultimi arroccamenti degli Stati nazionali».

⁸ Oltre, in particolare, alla creazione del Consiglio europeo, che si sarebbe poi riunito per la prima volta a Dublino nel marzo 1975.

⁹ Il 30 marzo 1962, quella che era l'Assemblea parlamentare europea, con un atto di preciso stampo politico compiuto proprio in contrapposizione ai veti di quegli anni, specialmente francesi, di muovere verso l'elezione diretta dell'organo, assunse infatti con una sua decisione la denominazione di Parlamento europeo.

per sostituire quel “Progetto di Convenzione sull’elezione dell’Assemblea parlamentare a suffragio universale e diretto”, frutto dell’elaborazione di un gruppo di lavoro istituito nel 1958 e presieduto da Fernand Dehousse, approvato dalla stessa Assemblea il 17 maggio 1960 e trasmesso al Consiglio dei ministri il 20 giugno seguente, che in mancanza di accordo politico unanime era però rimasto lettera morta.

Fu così che, nel gennaio 1975, il Parlamento europeo, il quale in realtà già dal giugno 1973 aveva preso atto in autonomia della necessità di “aggiornare” la propria proposta precedente, superati alcuni snodi controversi approvò un nuovo Progetto di Convenzione, la cui paternità è attribuibile all’eurodeputato socialista olandese Schelto Patijn (che aveva peraltro già contribuito alla redazione del Progetto precedente)¹⁰.

Rappresentò questo l’ultimo passo necessario prima di poter arrivare alla decisiva approvazione dell’Atto del 1976, con il quale si introduceva formalmente l’elezione a suffragio universale diretto del Parlamento europeo. Prima di poter produrre i suoi effetti, l’Atto necessitava però ovviamente di essere recepito dai Paesi membri, i quali procedettero a questo adempimento con velocità differenti¹¹, cui conseguì la sua entrata in vigore – solo – il primo luglio 1978.

È così che tra il 7 e il 10 giugno 1979, conformemente alla dilazione di un anno richiesta ed ottenuta dalla Gran Bretagna rispetto al termine originariamente stabilito dalla Conferenza del vertice di Parigi, poterono tenersi le prime elezioni dirette per la selezione dei parlamentari europei.

2. L’Atto del 1976 e i primi infruttuosi tentativi di uniformazione della legislazione elettorale europea

L’Atto del 1976 relativo alla selezione a suffragio universale e diretto dei rappresentanti nell’organo assembleare comunitario, come è noto, non ha introdotto una procedura elettorale comune ed uniforme per tutti gli Stati membri. Del resto, lo stesso Patijn¹², a fronte di resistenze manifestate da più parti, aveva sin dall’inizio dovuto rinunciare a proporre direttamente l’approvazione di una procedura elettorale uniforme, dovendosi accontentare sin dalla prima bozza del Progetto di Convenzione a fissare alcuni

¹⁰ Sull’intera vicenda, cfr. D. PASQUINUCCI, *Uniti dal voto? Storia delle elezioni europee 1948-2009*, Franco Angeli, Milano, 2013, p. 174 s.

¹¹ A questo proposito, è curioso notare come l’Italia, mentre fu la prima a compiere questo passo con l’approvazione della legge 6 aprile 1977, n. 150, fu invece l’ultima a licenziare una legge elettorale per regolare la selezione dei propri rappresentanti nel Parlamento europeo, addivenendovi infine, come è noto, con l’approvazione della legge 24 gennaio 1979, n. 18.

¹² Non troppo diversamente da quanto in precedenza fatto da Dehousse, che pure qualche tentativo di muoversi in senso diverso aveva inizialmente provato a farlo, salvo poi dover desistere a fronte dell’impossibilità di trovare un accordo unanime.

paletti piuttosto laschi, demandando la stesura delle regole elettorali vere e proprie per la selezione dei parlamentari europei ai diversi legislatori nazionali¹³.

In effetti, come si avrà modo di ribadire più avanti, la stessa rigida determinazione a monte del numero di rappresentanti spettanti a ciascuno Stato membro, che costituisce una delle poche specifiche previsioni prescrittive contenute nell'Atto del 1976 direttamente incidenti sulla procedura elettorale e che ne rappresenta, di fatto anche alla luce delle intervenute modifiche successive (che pure hanno cambiato questa impostazione anche se solo parzialmente dal punto di vista pratico, v. *infra* § 4), il cardine fondamentale su cui si regge l'intero assetto normativo europeo in materia elettorale, testimonia in qualche modo la scelta di fondo compiuta a livello comunitario sul punto, ossia quella di ammettere una frammentazione del sistema di elezione dei deputati europei, concepito così più come la somma del risultato di diverse elezioni nazionali che come una stessa singola elezione europea, seppur magari con possibili sfaccettature applicative diverse. In questo senso, aver demandato ai singoli Paesi il compito di scegliere le specifiche modalità di selezione del proprio contingente di deputati fissato quantitativamente a monte, come previsto sin da principio al paragrafo 2 dell'articolo 7 dell'Atto¹⁴, costituisce in effetti una logica conseguenza dell'assunzione di questa decisione di fondo, racchiusa invece nell'articolo 2¹⁵.

Anzi, a ben vedere, già nella disposizione di apertura dell'Atto del 1976, all'articolo 1, è stata utilizzata una dicitura (riprendendo il disposto dell'articolo 137 del Trattato istitutivo della Comunità economica europea) piuttosto sintomatica del tipo di rappresentanza che l'organo assembleare avrebbe espresso, in quanto si è fatto ivi riferimento all'elezione diretta dei «rappresentanti[...] dei popoli degli Stati riuniti nella comunità», «sugger[endo] che gli europarlamentari fossero da ritenersi rappresentanti [appunto ancora soltanto] degli Stati membri, e non già della Comunità»¹⁶.

È per questo che, per quello che qui più direttamente interessa (al di là cioè di alcune previsioni in tema in particolare di *status* dei parlamentari europei e di incompatibilità degli stessi rispetto alla copertura di altre cariche o mandati a livello europeo¹⁷), nell'Atto ci si è limitati a prevedere la regola della sostanziale “contestualità” dello svolgimento delle diverse elezioni – si potrebbe dire – “nazional-europee”, prescrivendo all'articolo 9 lo svolgimento delle stesse in una data «compres[a] tra la mattina del giovedì e

¹³ Cfr. D. PASQUINUCCI, *Uniti dal voto? Storia delle elezioni europee 1948-2009*, cit., p. 175.

¹⁴ Parallelamente, l'articolo 12 dell'Atto ha affidato ai singoli Stati il compito di disciplinare le regole per i “subentri”.

¹⁵ Con l'assegnazione di 6 rappresentanti al Lussemburgo, 15 all'Irlanda, 16 alla Danimarca, 24 al Belgio, 25 ai Paesi Bassi, e 81 alla Francia, alla Germania, all'Italia e al Regno Unito.

¹⁶ Cfr. G. CAVAGGION, *La nuova “legge elettorale” europea*, in *Centro Studi sul Federalismo – Research Paper*, febbraio 2016, p. 11.

¹⁷ A tal proposito il paragrafo 3 dell'articolo 6 ha demandato agli Stati membri anche il compito di fissare una disciplina relativa alle incompatibilità sul piano nazionale.

la domenica immediatamente successiva»¹⁸, stabilendo altresì la contestualità anche delle operazioni di spoglio, da svolgersi «dopo la chiusura dei seggi dello Stato membro in cui gli elettori votano per ultimi»¹⁹. Se dunque questa è stata ritenuta l'unica via allora percorribile, anche a causa peraltro della mancata attribuzione al livello comunitario di una specifica competenza in materia elettorale²⁰, va però detto che, nonostante con l'Atto del 1976 si sia deciso di non imboccare in modo deciso la strada dell'approvazione di un'unica procedura elettorale europea, allo stesso tempo non si è abbandonata del tutto questa ambizione. È in questo senso che è da leggersi la previsione di cui al primo paragrafo dell'articolo 7, la quale, sulla scorta di quanto già previsto dalle citate disposizioni dei trattati istitutivi della Comunità economica europea e della Comunità europea dell'energia atomica, demandava all'Assemblea stessa il compito di «elabora[re] un progetto di procedura elettorale uniforme».

Sennonché, similmente a quanto già avvenuto all'indomani dell'entrata in vigore dei Trattati istitutivi delle Comunità europee con riguardo all'aspirazione all'elezione diretta dell'Assemblea, questa ulteriore ambizione che della prima costituiva lo sviluppo naturale e che veniva sulla carta ribadita²¹, ha dovuto inevitabilmente fare a sua volta i conti con la situazione politica contingente e, dunque, con l'impossibilità di addivenire – almeno in tempi brevi – all'approvazione di una nuova procedura elettorale comune a tutti i Paesi membri. In questa seconda fase di stallo (certo diversa dalla prima in quanto – finalmente – ci si trovava se non altro di fronte ad un Parlamento europeo direttamente eletto e che dunque, nonostante la sua modalità di elezione “imperfetta” e “frammentata”, era in grado di restituire un tasso di democraticità nelle istituzioni europee sicuramente accresciuto) non sono peraltro mancati alcuni tentativi di dare nuovo slancio a quel progetto ambizioso.

In questo senso, va ricordato innanzitutto il ruolo propositivo ricoperto in particolare dallo stesso Parlamento europeo (cui peraltro come visto era formalmente attribuito il compito di avanzare proposte sul punto), che in quella fase²² – così come in quelle successive e ancora oggi – proprio grazie alla forza della sua legittimazione diretta si è dimostrato il vero propugnatore dell'approvazione di regole in grado di aumentare il tasso democratico dell'architettura istituzionale europea, da ottenersi anche aumentando ulteriormente la propria legittimazione e quella dei suoi membri ancorandola maggiormente a quella dei

¹⁸ Il paragrafo 3 dell'articolo 9 ha stabilito altresì che in caso di scelta di un sistema elettorale “a più turni”, è il primo turno da doversi prendere in considerazione quanto al suo svolgimento nel lasso di tempo indicato.

¹⁹ A queste previsioni si aggiunge inoltre quella di cui all'art. 8, con la quale si è precisato che per la selezione dei deputati europei «ciascun elettore può votare una sola volta».

²⁰ V. G. CAVAGGION, *La nuova “legge elettorale” europea*, cit., p. 10.

²¹ Come si è già ricordato, il terzo paragrafo sia dell'articolo 138 del Trattato istitutivo della Comunità economica europea che dell'articolo 108 del Trattato istitutivo della Comunità europea dell'energia atomica investivano l'Assemblea del compito di approvare proposte per l'elezione diretta dell'organo assembleare che prevedessero una «procedura uniforme in tutti gli Stati membri» (v. *supra* § 1).

²² L'obiettivo iniziale dichiarato era quello di poter addivenire all'approvazione di una legislazione elettorale comune ed uniforme da potersi impiegare già per lo svolgimento del voto europeo del 1984.

cittadini dell'Unione (in quanto tale), valorizzando altresì il suo ruolo all'interno delle procedure di assunzione della decisione comunitaria. Da questo punto di vista, possono qui ricordarsi alcune proposte avanzata in quel torno di tempo, significative – nonostante il loro comune insuccesso – anche per il progressivo «incremento della [loro] *potenziale incisività*»²³ (seppur, va detto, fra “alti” e “bassi”), oltre che per la loro capacità in quegli anni di influenzare le leggi elettorali europee di alcuni Stati membri, a partire da quelle avanzate nella c.d. Risoluzione Seitlinger²⁴ e, successivamente, nel c.d. Progetto Bocklet²⁵, ma anche nelle due cc.dd. Risoluzioni De Gucht²⁶; peraltro, proprio in particolare la seconda di queste ultime proposte²⁷, che suggeriva l'adozione di alcune – poche e lasche – regole generali cui gli Stati membri avrebbero dovuto conformarsi lasciando però agli stessi ampi margini di manovra quanto alla scelta dei meccanismi di selezione dei propri parlamentari europei, pur dimostrandosi poco coraggiosa rispetto ai progetti che l'avevano preceduta, ha indicato in anticipo la strada che di lì a poco, ossia nel 1997 con il Trattato di Amsterdam, si sarebbe intrapresa per dotare di maggiore uniformità le elezioni europee nei diversi Paesi²⁸ (v. *infra* § 3).

Nel frattempo, però, alcune novità di un certo rilievo – anche se a conti fatti più simbolico che sostanziale – con riguardo alla “europeizzazione” delle elezioni comunitarie, sono state introdotte già nel 1992 con il Trattato di Maastricht, con il quale si è istituita formalmente l'Unione europea e con essa la “cittadinanza europea”, con l'introduzione della quale²⁹, oltre a voler significativamente dare rilievo ad una sorta di *idem sentire* delle popolazioni degli Stati membri e a rafforzarlo proprio creando il concetto di “cittadinanza

²³ D. PASQUINUCCI – L. VERZICHELLI, *Elezioni europee e classe politica sovranazionale 1979-2004*, cit., p. 55, cui si rinvia anche per un approfondimento delle vicende cui si fa cenno di seguito nel testo (p. 54 ss.).

²⁴ Approvata dal parlamento europeo il 10 marzo 1982.

²⁵ Che in realtà consta di due versioni (una più incisiva, risalente all'inizio del 1985, e una seconda, più blanda quanto al grado di uniformità proposto, risalente all'aprile 1987), nessuna delle quali è stata però approvata dall'Assemblea plenaria, né ripresa nella successiva legislatura europea.

²⁶ Approvate dal Parlamento europeo rispettivamente il 10 ottobre 1991 e il 10 marzo 1993. Merita di essere qui ricordata anche una terza risoluzione, approvata dall'Assemblea plenaria il 10 giugno 1992, che avrebbe costituito il presupposto per l'adozione da parte del Consiglio della decisione 93/81/Euratom, CECA, CEE (Gazzetta ufficiale delle Comunità europee n. L 33, 9 febbraio 1993, p. 15), relativa alla modifica dell'Atto del 1976 in merito alla ripartizione dei seggi fra gli Stati membri in conseguenza dell'intervenuta riunificazione tedesca.

²⁷ La prima conteneva, più semplicemente, gli «orientamenti» del Parlamento europeo relativi al progetto di procedura elettorale uniforme.

²⁸ Oltre a quanto appena richiamato, si possono qui ricordare anche altre due risoluzioni approvate dal Parlamento europeo il 7 luglio 1988: la prima, dal valore – se si vuole – in qualche modo simbolico, in cui invitava il Consiglio a non discostarsi da quanto previsto dall'articolo 10 dell'Atto del 1976 quanto all'individuazione delle date di svolgimento delle elezioni europee del 1989, rimarcando dunque l'importanza di dare attuazione a quanto in esso previsto; la seconda, dal tenore più sostanziale e paradossalmente in contestazione della scelta fatta con un'altra previsione dell'Atto del 1976, con la quale l'organo assembleare riteneva che, «dato che si presume che i deputati al Parlamento europeo siano eletti per esercitare il proprio mandato a tempo pieno, essi non abbiano né il tempo né l'opportunità di operare in un altro parlamento nazionale», invitando perciò «gli Stati membri a modificare l'articolo 5 dell'Atto» che, invece, ammetteva questa prassi (che era stata in precedenza confermata nel c.d. Rapporto Patijn e che sarebbe stata successivamente vietata con la decisione 2002/772/CE, Euratom, v. *infra* § 3).

²⁹ Operata da quello che diventava l'articolo 8 del Trattato istitutivo della Comunità europea.



transnazionale”, si sanava al contempo quel paradosso per cui fino a qual momento l’ordinamento europeo «riconosceva ai cittadini degli Stati membri diritto di voto per l’elezione di un organo assembleare rappresentativo, senza tuttavia che detto diritto di voto fosse accompagnato dall’istituzione di una cittadinanza comune (elemento [... invece] tipico delle confederazioni)»³⁰. A dispetto di ciò, peraltro, il Trattato, in qualche modo incomprensibilmente rispetto alla volontà di dare risalto all’appartenenza diretta dei cittadini alla dimensione europea, che si distingueva dalla loro appartenenza alla dimensione nazionale (aggiungendosi a questa), apportava all’articolo 137 del Trattato istitutivo della Comunità economica europea (che nel frattempo diventava semplicemente Comunità europea) soltanto aggiustamenti di forma, mantenendo quella sintomatica dicitura, già ripresa dall’articolo 1 dell’Atto del 1976, per cui l’organo assembleare europeo si riteneva composto «di rappresentanti dei popoli degli Stati riuniti nella Comunità» e non già della Comunità stessa. Viceversa, la rilevanza dell’appartenenza di quelli che venivano infine riconosciuti quali veri e propri cittadini europei alla Comunità europea, rimarcando l’esistenza di un legame diretto tra i primi e la seconda (che non si sostanziava quindi solo nel riflesso delle conseguenze dell’appartenenza ad un Paese membro), riemergeva limpidamente nell’attribuzione³¹ ai cittadini dell’Unione del diritto di elettorato attivo e passivo nello Stato di residenza, anche se diverso da quello di cui si è cittadini, alle elezioni europee ed anche – persino – comunali. Si capisce come queste previsioni assumessero particolare rilevanza, andando ad intervenire di fatto per la prima volta in modo specifico nella materia elettorale – gelosamente custodita dagli Stati nella difesa della propria sovranità – in un’ottica davvero transfrontaliera, per quanto fossero certo destinate a poter essere applicate in concreto a casi necessariamente circoscritti (da cui il già accennato valore più che altro simbolico delle nuove regole). A conferma della loro importanza, queste attribuzioni sarebbero poi state peraltro riaffermate nel 2000 nella Carta di Nizza, rispettivamente al primo paragrafo dell’articolo 39 e all’articolo 40.

Proprio in ragione dell’introduzione di questo “elettorato europeo” da parte del Trattato di Maastricht, un mese dopo la sua entrata in vigore³² è stata approvata un’opposita direttiva – la 93/109/CE³³ – per definire le modalità di esercizio del diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo per i cittadini dell’Unione che risiedono in uno Stato membro di cui non sono cittadini, invitando – all’articolo 9 – i legislatori nazionali ad «adotta[re] le misure necessarie per consentire all’elettore

³⁰ V. G. CAVAGGION, *La nuova “legge elettorale” europea*, cit., p. 13.

³¹ Operata da quello che diventava l’articolo 8B del Trattato istitutivo della Comunità europea.

³² Avvenuta il primo novembre 1993.

³³ Gazzetta ufficiale delle Comunità europee n. L 329, 30 dicembre 1993, pp. 34-38.

comunitario che ne abbia espresso la volontà³⁴ di essere iscritto nelle [relative] liste elettorali in tempo utile prima della consultazione elettorale»³⁵.

Il Trattato di Maastricht, per quello che qui interessa, ha previsto infine un'altra novità che merita di essere ricordata, che riguarda una modifica al terzo paragrafo dell'articolo 138 del Trattato istitutivo della Comunità (economica) europea: oltre infatti al compimento di una variazione formale al suo primo comma, sostituendo il riferimento all'Assemblea con quello al Parlamento europeo, pur mantenendosi complessivamente inalterata la procedura già prevista per cui era affidato al Consiglio il compito di stabilire le disposizioni di cui raccomandare³⁶ l'adozione agli Stati membri sulla base dei progetti volti a introdurre una procedura elettorale uniforme elaborati dal Parlamento europeo, si aggiungeva a tal fine le necessità per il Consiglio di incassare previamente parere conforme, assunto a maggioranza assoluta, proprio di quest'ultimo.

3. Dalla previsione dei “principi comuni” con il Trattato di Amsterdam alla scelta proporzionalistica con la decisione 2002/772/CE, Euratom

La vera novità con riguardo all'individuazione di meccanismi uniformi – o, meglio, maggiormente uniformi – per la selezione dei parlamentari è tuttavia intervenuta qualche anno più tardi, con la firma del trattato di Amsterdam nel 1997, il quale provvedeva a modificare gli articoli 138 e 108 rispettivamente del Trattato istitutivo della Comunità – già economica – europea e della Comunità europea dell'energia atomica (modificando al contempo simmetricamente l'articolo 21 del Trattato istitutivo della Comunità europea del carbone e dell'acciaio che da principio come detto in apertura conteneva una disciplina diversa), i quali costituivano sin dal 1957 i primi riferimenti normativi che affidavano all'organo assembleare europeo il compito di progettare una procedura elettorale uniforme, introducendo l'esplicita possibilità per esso di individuare, in alternativa a quest'ultima, più semplicemente dei «principi comuni a tutti gli Stati membri» che regolassero le elezioni europee. Questa modifica interveniva nell'ambito di una complessiva risistemazione normativa della materia elettorale³⁷, che prevedeva fra l'altro l'inglobamento degli articoli 1, 2 e del primo paragrafo dell'articolo 3 dell'Atto del 1976³⁸ negli stessi articoli 138 (rinumerato 190), 108 e 21 dei tre Trattati istitutivi, provvedendo al contempo anche a

³⁴ Prevedendo dunque la possibile attivazione di questo diritto solo su richiesta.

³⁵ La direttiva è stata successivamente modificata ad opera della direttiva 2013/1/UE (Gazzetta ufficiale dell'Unione europea n. L 26, 26 gennaio 2013, pp. 66-68), al fine in particolare di semplificare le procedure di presentazione delle candidature nei Paesi di residenza diversi da quelli di cittadinanza.

³⁶ Lasciando dunque inalterata anche l'ambiguità di questa formulazione (v. *supra* § 1, nota 6).

³⁷ Che pure presta il fianco a qualche critica (v. *infra* nota successiva).

³⁸ Peraltro lasciando in vigore le medesime disposizioni anche nell'Atto del 1976, causando così una poco opportuna sovrapposizione normativa che sarebbe stata poi superata solo con l'adozione della decisione 2002/772/CE, Euratom (v. *infra* nel testo).

modificare quest'ultimo in alcune parti. Rappresentava tutto questo il compimento di un'operazione di carattere soprattutto tecnico che lasciava però trasparire anche profili sostanziali, quanto in particolare al senso da attribuire agli spostamenti compiuti che elevavano alcune disposizioni dell'Atto del 1976 al rango dei Trattati istitutivi. Fra queste vi era anche la definizione del numero di seggi al Parlamento europeo spettanti a ciascun Stato membro, contenuta all'articolo 2 dell'Atto del 1976³⁹, che ne usciva perciò in qualche modo poco opportunamente irrigidita, cui veniva peraltro aggiunta un'altra disposizione di principio, dalla scarsa portata prescrittiva data la vaghezza delle espressioni impiegate⁴⁰ e che pure però a ben vedere nascondeva simbolicamente un passo avanti quanto all'affermarsi dell'idea che quelle per la selezione dei parlamentari europee dovessero essere un insieme di regole di un unico sistema e non la somma di più sistemi di regole di diversi sistemi: si esplicitava infatti che in caso di variazione del numero di seggi distribuiti ai Paesi membri dovesse essere «garanti[ta] un'adeguata rappresentanza dei popoli degli Stati riuniti nella Comunità», ammiccando così a quell'idea di distribuzione comunque in qualche modo proporzionale – sempre più applicata, seppur sempre in modo temperato, in ambito europeo nel corso degli anni⁴¹ – dei seggi in palio fra le diverse circoscrizioni – in ossequio al rispetto del principio di eguaglianza degli elettori e del loro voto – tipica di un sistema elettorale classico per la selezione dei membri di una Camera rappresentativa. Quanto alla composizione numerica del Parlamento europeo, il Trattato di Amsterdam si preoccupava anche di fissare un tetto massimo, individuato in settecento membri, inserendo tale limite in nuovi commi appositamente inseriti all'articolo 137 del Trattato istitutivo della Comunità europea, all'articolo 107 del Trattato istitutivo della Comunità europea dell'energia atomica e all'articolo 20 del Trattato istitutivo della Comunità europea del carbone e dell'acciaio.

L'aspetto maggiormente rilevante era in ogni caso senz'altro costituito dall'aver investito il Parlamento europeo del compito elaborare anche solo dei “principi comuni” cui gli Stati membri avrebbero dovuto conformare le proprie discipline elettorali europee interne, frutto della presa d'atto dell'impasse che aveva caratterizzato gli anni precedenti e che aveva evidenziato l'incapacità degli Stati di addivenire nel Consiglio ad un accordo unanime circa la definizione di un sistema elettorale uniforme. Questa scelta, che in qualche

³⁹ La Tabella con il numero dei membri dell'organo assembleare europeo spettanti a ciascun Paese membro faceva così nuovamente il suo ingresso nel testo dei Trattati istitutivi, come era in origine (v. *infra* nota 41) prima che l'articolo 14 dell'Atto del 1976 disponesse la sua decadenza da ciascuno stessi.

⁴⁰ In particolare con riguardo al significato da dare alla parola “adeguata”.

⁴¹ Rispetto alla distribuzione dei seggi inizialmente prevista dal Trattato istitutivo della Comunità del carbone e dell'acciaio (che vedeva 18 seggi assegnati a Germania, Francia, Italia, 10 a Belgio e Olanda – *rectius* Paesi Bassi – e 4 al Lussemburgo), con le modifiche successive, a partire dalla prima distribuzione effettuata con i Trattati istitutivi della Comunità economica europea e della Comunità europea dell'energia atomica (che assegnavano 36 seggi a Germania, Francia, Italia, 14 a Belgio e Paesi Bassi e 6 al Lussemburgo), si è infatti via via andati verso quel principio di proporzionalità degressiva poi formalmente introdotto dal Trattato di Lisbona, benché attuato in modo parziale e comunque non sempre del tutto chiaro e lineare (v. *infra* § 4 e § 7).

modo riprendeva il senso della sopra richiamata seconda Risoluzione De Gucht⁴², si sarebbe presto dimostrata vincente (quantomeno per superare lo stallo pregresso), portando all'adozione – dopo una lunga fase di concertazione fra gli attori istituzionali a partire dal testo della c.d. Relazione Anastassopoulos approvata dal Parlamento europeo nel luglio 1998⁴³ – della decisione 2002/772/CE, Euratom⁴⁴, modificativa dell'Atto del 1976⁴⁵, con la quale si è riusciti a muovere un passo almeno un po' più deciso verso l'adozione di regole elettorali maggiormente uniformi da parte delle Stati (più di quanto, come già accennato, alcuni di essi avessero già deciso di fare spontaneamente conformandosi ad alcune delle previsioni contenute nei progetti presentati precedentemente senza successo dall'organo assembleare)⁴⁶.

Da questo punto di vista, si deve però osservare che l'unica vera regola di principio relativa specificamente ai meccanismi elettorali (intesi in senso stretto)⁴⁷ avente un contenuto sostanziale imposta dalla decisione del 2002 agli Stati membri è stata quella dell'adozione di un sistema «con riporto di voti di tipo proporzionale»⁴⁸. Non solo, si deve peraltro osservare come l'introduzione di questa regola di principio, senza un contestuale intervento che limitasse quantomeno entro un qualche *range* applicativo le due variabili principali di un sistema elettorale, ossia formula elettorale ed ampiezza delle circoscrizioni, correva il rischio di rendere se non vana quantomeno poco significativa rispetto alle aspirazioni di uniformità perseguite la sua stessa previsione, dal momento che come è ovvio sistemi parimente formalmente proporzionali ma diversi fra loro quanto alle due richiamate variabili possono restituire risultati affatto diversi e financo, in casi estremi, simili ad un modello maggioritario. Invero, quanto all'ampiezza circoscrizionale la direttiva si è preoccupata di precisare⁴⁹ che laddove uno Stato membro decida di suddividere il proprio territorio in più circoscrizioni e/o collegi ciò non deve comunque «pregiudicare complessivamente il carattere proporzionale del voto», con un'altra previsione che, per

⁴² Non a caso corrispondente a quello che è stato correttamente definito un «approccio pragmatico» da D. PASQUINUCCI – L. VERZICHELLI, *Elezioni europee e classe politica sovranazionale 1979-2004*, cit., p. 67, i quali, secondo la stessa linea ricostruttiva, definiscono poi la scelta compiuta con il Trattato di Amsterdam come «più realista» rispetto alla possibile adozione di una procedura elettorale uniforme (p. 70).

⁴³ Da cui è scaturito il progetto di decisione del Consiglio del 21 maggio 2002, approvato dal Parlamento europeo nel giugno seguente sulla base di una risoluzione presentata da José María Gil-Robles y Gil-Delgado.

⁴⁴ Gazzetta ufficiale delle Comunità europee n. L 283, 21 ottobre 2002, pp. 1-4.

⁴⁵ Con riguardo alla controversa natura giuridica – anche – di questo atto, v. *supra* § 1, nota 2.

⁴⁶ In proposito, è interessante notare come il Parlamento britannico sia giunto alla rivoluzionaria scelta di abbandonare il tradizionale sistema inglese *first past the post* per le elezioni europee già nel gennaio 1999, certo in vista di quello che di lì a poco sarebbe potuto accadere – e in effetti sarebbe accaduto – data la novità dei “principi comuni” introdotta con il Trattato di Amsterdam e la già avvenuta approvazione della c.d. Risoluzione Anastassopoulos, ma comunque prima dell'approvazione della decisione 2002/772/CE, Euratom ed, anzi, addirittura prima che il Trattato fosse entrato in vigore (cosa che sarebbe avvenuta solo qualche mese dopo, ossia nel maggio 1999).

⁴⁷ Al di là dunque di alcuni aspetti della disciplina elettorale di contorno e di quanto si avrà modo di specificare di seguito nel testo.

⁴⁸ Regola contenuta nel nuovo paragrafo 1 del riformato articolo 1 dell'Atto del 1976.

⁴⁹ In quello che è diventato il nuovo articolo 2 dell'Atto del 1976.

quanto apprezzabile quanto all'intento di preservare l'effettività del principio proporzionalistico introdotto, presta come è evidente il fianco ad interpretazioni più o meno stringenti.

Proprio il tenore della disposizione appena richiamata permette di evidenziare l'impostazione di fondo assunta dal legislatore europeo con la decisione in parola quanto alla scelta dei meccanismi elettorali da parte dei singoli Paesi, ossia, al di là della scelta proporzionalistica di fondo, di indicare alcune soluzioni come consentite e non obbligatorie, preoccupandosi semmai di imporre una regola specifica – solo – qualora a monte venga effettuata una determinata scelta. È così che, in particolare, come si prevede per gli Stati la possibilità di prevedere circoscrizioni e/o altre suddivisioni territoriali e in quel caso si obbliga a non inficiare comunque il carattere proporzionale del sistema, si prevede anche⁵⁰ la possibilità di inserire sbarramenti al mancato superamento dei quali escludere uno schieramento presentatosi alle elezioni e in quel caso si vieta però di fissare soglie di sbarramento nazionali superiori al 5% (lo stesso risultato si sarebbe peraltro più linearmente raggiunto prevedendo più semplicemente il divieto in generale di fissare soglie di sbarramento nazionali superiori al 5%). Fra le possibilità espressamente previste vi è poi quella dell'inserimento del voto di preferenza, non vincolato in questo caso al rispetto di alcuna regola aggiuntiva e, anzi, lasciando esplicitamente ampio margine di manovra in proposito ai legislatori nazionali⁵¹ (il che in effetti rende l'inserimento di questa previsione di scarsa, se non nulla, utilità sostanziale).

Guardando invece per un attimo alle modifiche introdotte dalla decisione 2002/772/CE, Euratom che non riguardavano specificamente i meccanismi elettorali, per quello che qui rileva merita di essere sottolineata in particolare una misura stavolta sì dal contenuto prescrittivo sostanziale, vale a dire l'introduzione del divieto di cumulo delle cariche di parlamentare nazionale ed europeo⁵²; si eliminava così una ambiguità di fondo che connotava il mandato parlamentare europeo fin dalla sua introduzione⁵³ e che contribuiva – insieme certo ad altro fattori, a partire ovviamente dalla regolamentazione quasi esclusivamente interna della relativa disciplina elettorale – a farlo confondere (anche laddove non vi fosse stato il cumulo effettivo delle due cariche) con una sorta di mandato nazionale da esercitare in sede europea, attraverso una variazione potenzialmente in grado di contribuire «ad una maggiore legittimazione del ruolo costituzionale del Parlamento e all'emersione di una classe politica europea»⁵⁴. In

⁵⁰ In un nuovo articolo 2-*bis*, poi rinumerato 3, inserito nell'Atto del 1976.

⁵¹ La disposizione, contenuta al nuovo paragrafo 2 del riformato articolo 1 dell'Atto del 1976, recita infatti che «Gli Stati membri possono consentire il voto di preferenza secondo le modalità da essi stabilite».

⁵² Ottenuto con l'abrogazione dell'articolo 5 dell'Atto del 1976.

⁵³ È peraltro da notare come nel corso degli anni alcuni Stati membri (il Belgio, in parte la Grecia, il Portogallo e la Spagna), in aperto contrasto al disposto dell'articolo 5 dell'Atto del 1976 e ancorando la loro scelta al paragrafo 2 dell'articolo 6 che consentiva agli Stati di «fissare le incompatibilità applicabili sul piano nazionale», avessero già deciso in precedenza di introdurre autonomamente nelle loro legislazioni elettorali europee l'incompatibilità fra mandato parlamentare nazionale e comunitario.

⁵⁴ G. E. VIGEVANI, *Parlamento europeo: una nuova procedura elettorale uniforme*, cit., p. 176, il quale peraltro sottolinea come ciò sarebbe valso se detto divieto fosse intervenuto nei decenni precedenti, mentre il fatto che esso sia stato introdotto

questo senso significativa, in quanto effettuata a «conferma[...] e rafforza[mento ... del]l'evoluzione della natura del mandato degli europarlamentari da rappresentanti degli Stati membri a rappresentanti dell'Unione» è stata considerata⁵⁵ la sostituzione nell'intero testo⁵⁶ dell'Atto del 1976 dei «termini “rappresentante” o “rappresentante del Parlamento europeo”» con quello di «“membro del Parlamento europeo”».

Di segno opposto, invece, può essere considerata un'altra modifica effettuata dalla decisione 2002/772/CE, Euratom, ossia la completa riscrittura del disposto dell'articolo 7 dell'Atto, che aveva costituito sin dal 1976 il primo riferimento alla possibile adozione di una «procedura elettorale uniforme». Nell'impostazione iniziale dell'articolo, l'adozione di una procedura uniforme doveva costituire la *regola* cui si sarebbe dovuti pervenire e, non a caso, la previsione della sua approvazione con la procedura già descritta era disciplinata al suo primo comma; la possibilità per gli Stati membri di regolare con proprie discipline interne le elezioni europee, invece, doveva costituire l'*eccezione*, ed era indicata per questo al secondo paragrafo dell'articolo e limitata temporalmente «all'entrata in vigore di una procedura elettorale uniforme». Nel 2002 si è deciso di fatto di ribaltare questa impostazione. Il nuovo articolo 7, rinumerato 8, ha previsto infatti che «Fatte salve le disposizioni dell'[Atto del 1976]», la nuova *regola* sia quella per cui «la procedura elettorale è disciplinata in ciascuno Stato membro dalle disposizioni nazionali». In qualche modo, dunque, proprio nel momento in cui si sono inserite alcune – per quanto poche – disposizioni di principio in grado di dare maggiore uniformità ai sistemi elettorali per la selezione dei parlamentari europei previsti dai diversi Stati membri, paradossalmente, sembra quasi essersi ceduta la competenza ordinaria in materia proprio a questi ultimi; con la modifica dell'articolo 7 sembra insomma essersi voluto prendere atto non solo della difficoltà di addivenire ad un accordo unanime per la definizione di una procedura elettorale uniforme, per cui si è inserita la facoltà in alternativa di fissare perlomeno dei “principi comuni”, ma quasi dell'impossibilità di giungere a questo risultato (certo comunque, va detto, non impedito di per sé nemmeno dalla nuova formulazione dell'articolo, che però può essere considerata come un segnale poco incoraggiante in tal senso). Poco o nulla cambia rispetto a quanto appena osservato il fatto poi che anche in merito a questa disposizione ci si sia preoccupati di aggiungere, in un nuovo secondo paragrafo dell'articolo 7, come detto rinumerato 8, che le legislazioni nazionali, le quali «possono eventualmente tener conto delle particolarità negli Stati membri»⁵⁷, «non devono nel complesso

solo negli anni Duemila indica che «tale disposizione altro non sembra che la presa d'atto dell'estrema difficoltà di esercitare con il necessario impegno entrambe le cariche, in ragione della crescita delle competenze del Parlamento europeo».

⁵⁵ G. CAVAGGION, *La nuova “legge elettorale” europea*, cit., p. 16.

⁵⁶ Ad eccezione dell'articolo 13.

⁵⁷ Anche questa precisazione, peraltro, dava un segnale nel senso della possibile difformità delle legislazioni elettorali nazionali.

pregiudicare il carattere proporzionale del voto», secondo una previsione omologa a quella già descritta inserita all'articolo 2 e che, dunque, presta il fianco ai medesimi rilievi quanto ai dubbi interpretativi che potrebbe ingenerare.

Per chiudere sulle novità apportate dalla decisione 2002/772/CE, Euratom, vale infine la pena ricordare come con essa si sia proseguita anche quella opera di risistemazione normativa cominciata con il Trattato di Amsterdam, intervenendo in particolare nuovamente sulla collocazione della Tabella che indica i seggi del Parlamento europeo spettanti a ciascun Paese membro, in questo caso espungendola dal testo dell'Atto del 1976 e lasciandola così solo nei Trattati istitutivi, da cui pure, di lì a poco, sarebbe stata – nuovamente – eliminata (v. *supra* § 2; *infra* § 4).

4. Il criterio della proporzionalità degressiva e le altre nuove regole sulla assegnazione dei seggi fra gli Stati a seguito dell'adozione del Trattato di Lisbona

I successivi interventi normativi approvati in ambito europeo con riguardo all'elezione del Parlamento di Strasburgo, se si eccettuano i due inevitabili rimaneggiamenti proprio all'appena citata Tabella di distribuzione dei seggi fra gli Stati membri in seguito ai primi due “allargamenti ad est” dell'Unione degli anni Duemila⁵⁸, sono stati quelli effettuati nel 2007 con l'adozione del Trattato di Lisbona. Per quello che qui ora più direttamente interessa⁵⁹, con esso si è innanzitutto provveduto ad inserire al secondo paragrafo dell'articolo 14 del Trattato sull'Unione europea una serie di rilevanti disposizioni. In particolare, dopo aver rimarcato in apertura che «Il Parlamento europeo è composto di rappresentanti dei cittadini dell'Unione» staccandosi nettamente dall'impostazione iniziale ancorata all'idea di parlamentari europei quali rappresentanti degli Stati membri, il primo paragrafo ha disposto alcune regole che disciplinano la composizione numerica del Parlamento europeo. In primo luogo, si è fissato in settecentocinquanta, più il Presidente, il contingente massimo di parlamentari europei (innalzando così la quota limite precedentemente individuata in settecentotrentadue con il Trattato di Nizza che già aveva aumentato quella – già richiamata – di settecento introdotta con il Trattato di Amsterdam). Secondariamente, si è inserito un limite massimo anche per il numero di seggi assegnati a ciascuno Stato, fissato in novantasei. L'innovazione più importante è però senz'altro la terza, con la quale, sviluppando ed esplicitando più

⁵⁸ Compiuti proprio con i due relativi Trattati di adesione, firmati nel mese di aprile rispettivamente del 2003 e del 2005 ed entrati in vigore il primo nel maggio 2004 ed il secondo nel gennaio 2007, intervenendo direttamente sull'articolo 190, paragrafo 2, del Trattato istitutivo della Comunità europea e sull'articolo 108, paragrafo 2 del Trattato istitutivo della Comunità europea dell'energia atomica, anche sulla scorta di quanto previsto dall'articolo 2 del “Protocollo sull'allargamento dell'Unione europea” allegato al Trattato di Nizza (modifiche che hanno temporaneamente portato, dopo l'adesione di Romania e Bulgaria e prima delle modifiche successive, il numero totale di seggi a settecentottantacinque).

⁵⁹ Non si affronta qui il tema dell'allargamento dei poteri del Parlamento europeo, mentre, per alcuni cenni relativi alle ricadute sullo svolgimento delle elezioni europee della nuova procedura per la selezione del Presidente della Commissione europea introdotta con il Trattato di Lisbona, v. *infra* § 9.

chiaramente quell'accenno che ammiccava in qualche modo ad un principio proporzionalistico inserito con il Trattato di Amsterdam (v. *supra* § 3), si è stabilito che «La rappresentanza dei cittadini è garantita in modo degressivamente proporzionale, con una soglia minima di sei membri per Stato membro», prevedendo quindi un sistema che – come si dirà meglio più avanti – se è vero che richiama dei criteri tipici delle “Camere federali” (quali il sistema degressivo e il numero minimo di componenti per i Paesi meno popolosi), si fonda comunque su un sistema a base proporzionale applicato a un numero totale di membri non esiguo, in questo senso simile alle “Camere basse”, che in ogni caso conferma la “proporzionalizzazione” verso cui ha teso nel corso degli anni la composizione dell'organo comunitario. In un secondo comma del paragrafo 2 dell'articolo 14 si è invece prevista espressamente una procedura *ad hoc* da seguire per definire la distribuzione numerica fra gli Stati membri dei seggi parlamentari europei, procedura che invero nella sostanza ricalca quella già stabilita per le definizioni della procedura elettorale uniforme o sulla base di principi comuni, stabilendo però che tale compito spetta al Consiglio europeo (e non in questo caso al Consiglio) che delibera in proposito all'unanimità, su iniziativa del Parlamento europeo e con l'approvazione di quest'ultimo, con una apposita decisione. Si è così abbandonata l'idea di fondo di inglobare rigidamente la distribuzione dei seggi nella fonte che disciplina il “sistema elettorale” europeo, ossia l'Atto del 1976, così come nelle fonti di “natura costituzionale” sulla cui base si fonda la suddetta elezione, ossia i Trattati, secondo una schema che concettualmente – se si vuole e con tutti i distinguo del caso – ricorda anche se molto alla lontana i provvedimenti di distribuzione dei seggi effettuati prima delle elezioni negli ordinamenti interni; non a caso di recente il Consiglio europeo ha adottato le decisioni 2013/312/UE⁶⁰ e 2018/937/UE⁶¹ in attuazione di questa procedura proprio alla vigilia delle elezioni europee del 2014 e del 2019, quasi a testimonianza di come possa comunque risultare più semplice addivenire all'approvazione di questi atti (magari prima di una tornata elettorale europea), senza dover intervenire su fonti che dovrebbero per definizione essere più stabili in nel tempo. Si è insomma resa, benché più che altro idealmente, meno rigida quella distribuzione fissa dei seggi effettuata a monte che, come già sottolineato (v. *supra* § 2), di per sé restituisce l'idea di un insieme frammentato di elezioni separate piuttosto che di un unico sistema, anche se va evidenziato che il nuovo secondo paragrafo dell'articolo 14 di per sé non richiede che la distribuzione dei seggi fra gli Stati sia periodicamente rivista (ad esempio appunto obbligatoriamente prima di ciascun voto europeo)⁶².

A completamento di questo disegno, oltre all'abrogazione dell'articolo 137 del Trattato istitutivo della Comunità europea (il cui contenuto rinnovato ed ampliato era confluito nell'articolo 14 del Trattato

⁶⁰ Gazzetta ufficiale dell'Unione europea n. L 181, 29 giugno 2013, pp. 57-58.

⁶¹ Gazzetta ufficiale dell'Unione europea n. L 165I, 2 luglio 2018, pp. 1-3.

⁶² Anche se va detto che, in effetti, tanto nel “Protocollo sulle disposizioni transitorie”, quanto nel “Protocollo n. 36 sulle disposizioni transitorie” e nelle sue successive modificazioni, emerge piuttosto chiaramente l'intenzione di voler procedere in tal senso (v. *infra* nel testo).

sull'Unione europea appena descritto), il Trattato di Lisbona ha modificato il testo dell'articolo 138 di quest'ultimo, nel frattempo rinumerato articolo 223 di quello che è divenuto il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, sopprimendo i suoi primi tre paragrafi e, dunque, anche la Tabella contenente la distribuzione dei seggi fra gli Stati membri; il vuoto normativo che ne conseguiva era poi colmato dall'articolo 2 del "Protocollo sulle disposizioni transitorie" allegato al Trattato (v. *infra*). È stata inoltre messa mano alla procedura prevista per la determinazione del sistema uniforme o basato su principi comuni per l'elezione del Parlamento europeo, non modificandola nella sostanza ma precisando che essa costituisce una procedura legislativa speciale e, soprattutto, eliminando quell'ambiguo riferimento all'approvazione da parte del Consiglio di disposizioni "di cui avrebbe raccomandato l'adozione agli Stati membri", che accompagnava la disciplina sin dalla sua comparsa nei Trattati istitutivi del 1957 (v. *supra* § 1), per sostituirlo semplicemente con un richiamo all'approvazione di "disposizioni necessarie".

Il Trattato, infine, ha confermato naturalmente il diritto di elettorato attivo e passivo alle elezioni europee – e comunali – nello Stato di residenza anche se diverso da quello di cui si è cittadini, l'enunciazione del cui principio (già sancita in precedenza all'articolo 17 del Trattato istitutivo della Comunità europea) è confluita alla lettera b) del primo paragrafo dell'articolo 20 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, mentre è stata spostata all'articolo 22 dello stesso la disciplina che indica le modalità di esercizio di tale diritto (introdotta dal trattato di Maastricht all'articolo 8B del Trattato istitutivo della Comunità europea e poi spostata all'articolo 19 dello stesso).

Delineato il nuovo schema descritto per la definizione del numero di seggi parlamentari europei da assegnare a ciascun Paese membro, dopo la firma del Trattato di Lisbona, all'approssimarsi delle elezioni europee del 2009, è stato approvato il "Protocollo n. 36 sulle disposizioni transitorie"⁶³, il quale riprendeva la disciplina transitoria già prevista dal Trattato di Lisbona stabilendo che in tempo utile per lo svolgimento delle elezioni parlamentari europee del 2009, il Consiglio europeo avrebbe adottato, sulla scorta del nuovo articolo 14, paragrafo 2, secondo comma del trattato sull'Unione europea, una decisione per stabilire la composizione del Parlamento europeo e che fino alla scadenza della legislatura 2004-2009 essa sarebbe rimasta quella esistente all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona.

Senonché le elezioni europee, tenutesi nel giugno del 2009, si sono svolte prima dell'entrata in vigore del Trattato, avvenuta solo il primo dicembre di quell'anno a cause dei noti ritardi nell'*iter* di ratifica in alcuni Paesi e, dunque, sono state regolate sulla base dell'articolo 189, secondo comma, e dell'articolo 190, paragrafo 2, del Trattato istitutivo della Comunità europea, nonché dagli omologhi articoli 107 comma 2, e 108 paragrafo 2, del Trattato istitutivo della Comunità europea dell'energia atomica. Per questo motivo, in attuazione di un compromesso raggiunto nel Consiglio europeo in risposta allo stallo

⁶³ Gazzetta ufficiale dell'Unione europea n. C 115, 9 maggio 2008, pp. 322-326.

registrato (a seguito in particolare dell'esito negativo del primo referendum irlandese sulla ratifica del Trattato di Lisbona)⁶⁴ il "Protocollo n. 36 sulle disposizioni transitorie" allegato al Trattato di Lisbona è stato modificato⁶⁵, stabilendo che per il periodo restante della legislatura europea 2009-2014 alla data di entrata in vigore della modifica, si sarebbero aggiunti a quelli esistenti (736) alcuni seggi (18) distribuiti⁶⁶ fra alcuni Paesi membri⁶⁷, in deroga al nuovo tetto massimo stabilito come appena visto dall'articolo 14, paragrafo 2, primo comma, del trattato sull'Unione europea (750). La nuova versione del Protocollo confermava poi la procedura speciale disciplinata dal nuovo secondo paragrafo dell'articolo 14 del Trattato sull'Unione europea, affidando espressamente al Consiglio europeo il compito di assumere secondo quelle modalità una decisione che stabilisse la – nuova – composizione del Parlamento europeo da impiegarsi per le successive elezioni europee del 2014.

Da quel momento la distribuzione dei seggi si è poi effettivamente stabilizzata, nel senso che con riguardo alle due tornate elettorali successive si è proceduto per tempo in tal senso, con l'approvazione delle già citate decisioni 2013/312/UE e 2018/937/UE⁶⁸, che hanno regolato questo aspetto per il voto, rispettivamente, del 2014⁶⁹ e del 2019.

⁶⁴ Il Consiglio europeo era intervenuto sul punto già nel dicembre 2008, adottando una dichiarazione poi riaffermata dal Consiglio europeo del giugno 2009, la quale precisava che «Qualora il trattato di Lisbona [fosse entrato] in vigore dopo l'elezione del Parlamento europeo del giugno 2009, [sarebbero state] adottate al più presto misure transitorie, secondo le necessarie procedure giuridiche, per aumentare, fino al termine della legislatura 2009-2014, conformemente alle cifre previste nel quadro della conferenza intergovernativa che ha approvato il trattato di Lisbona, il numero dei membri del Parlamento europeo dei dodici Stati membri per i quali era previsto un aumento di tale numero. Pertanto il numero complessivo dei membri del Parlamento europeo passerà da 736 a 754 fino al termine della legislatura 2009-2014» (Dichiarazione del Consiglio europeo "Trattato di Lisbona - misure transitorie riguardanti la composizione del Parlamento europeo", allegata alle conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo dell'11-12 dicembre 2008, (17271/08)). Sull'intera vicenda, cfr. R. ADAM – A. TIZZANO, *Lineamenti di diritto dell'Unione europea*, III ed., Giappichelli, Torino, 2014, spec. p. 25.

⁶⁵ All'esito di una conferenza intergovernativa appositamente costituita, alla luce di quanto ribadito nel Consiglio europeo del dicembre 2009 ove si dava conto di come «il governo spagnolo [avesse] sottoposto un progetto inteso a modificare i trattati in relazione alle misure transitorie riguardanti la composizione del Parlamento europeo» (punto 5 delle conclusioni del Consiglio europeo del 10-11 dicembre 2009, EUCO 6/09), che ha approvato il Protocollo che emenda il Protocollo n. 36 allegato al Trattato di Lisbona, Gazzetta ufficiale dell'Unione europea n. C 263, 29 settembre 2010, pp. 1-10.

⁶⁶ A tal fine il paragrafo 2 dell'articolo 2 del Protocollo n. 36 si è preoccupato di disciplinare le modalità di queste integrazioni, prevedendo che – in deroga all'articolo 14, paragrafo 3, del trattato sull'Unione europea ma comunque a condizione che «tali persone siano state elette a suffragio universale diretto – queste potessero essere effettuate, alternativamente, con elezione a suffragio universale diretto ad hoc nello Stato membro interessato» («secondo le disposizioni applicabili per le elezioni del Parlamento europeo»), con riferimento ai risultati delle elezioni del Parlamento europeo del 4-7 giugno 2009, oppure «attraverso la nomina del numero richiesto di membri da parte del parlamento nazionale dello Stato membro interessato, al proprio interno, secondo la procedura fissata da ciascuno degli Stati membri interessati».

⁶⁷ Nello specifico: Spagna (+4); Austria (+2); Francia (+2); Svezia (+2); Bulgaria (+1); Italia (+1); Lettonia (+1); Malta (+1); Paesi Bassi (+1); Polonia (+1); Regno Unito (+1); Slovenia (+1).

⁶⁸ Nella stesura della quale si era peraltro tenuto già conto degli effetti sulla distribuzione dei seggi europei in caso di fuoriuscita della Gran Bretagna dall'Unione (v. *infra* § 7).

⁶⁹ Va però segnalato che proprio nella legislatura europea 2009-2014 si è deciso di prevedere un'altra deroga provvisoria al tetto massimo di parlamentari europei fissato dall'articolo 14, paragrafo 2, primo comma del Trattato sull'Unione europea, in applicazione della misura transitoria contemplata dall'articolo 19 del Trattato di adesione della Croazia,

Lo stesso anno dell'approvazione della prima di queste due decisioni, è stata approvata dal Consiglio anche la direttiva 2013/1/UE⁷⁰, che ha modificato la precedente 93/109/CE con riguardo ad alcune modalità di esercizio del diritto di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo per i cittadini dell'Unione che risiedono in uno Stato membro di cui non sono cittadini, con la quale si è in particolare fissato il principio per cui un cittadino dell'Unione «che risiede in uno Stato membro senza averne la cittadinanza e che, per effetto di una decisione giudiziaria individuale o di una decisione amministrativa, purché quest'ultima possa essere oggetto di ricorso giurisdizionale, è decaduto dal diritto di eleggibilità in forza del diritto dello Stato membro di residenza o di quello dello Stato membro d'origine è escluso dall'esercizio di tale diritto nello Stato membro di residenza in occasione delle elezioni al Parlamento europeo».

5. L'integrazione dei principi comuni nella coraggiosa proposta parlamentare del 2015...

Per quanto concerne invece più specificamente l'introduzione di regole relative alla selezione dei parlamentari europei negli Stati membri, deve essere segnalata in particolare la “Risoluzione del Parlamento europeo dell'11 novembre 2015 sulla riforma della legge elettorale dell'Unione europea”⁷¹, che conteneva una proposta di decisione del Consiglio, volta a modificare profondamente l'Atto del 1976 in più parti. Il testo conteneva diverse proposte innovative, pensate secondo il Parlamento europeo nell'ottica di «accresc[imento del]la dimensione democratica e sovranazionale delle elezioni europee e [del]la legittimazione democratica del processo decisionale dell'Unione», nonché di «conferi[mento di] maggiore legittimità all'attività del Parlamento europeo», rafforzando il vincolo fra elezioni europee e cittadinanza dell'Unione⁷², partendo dal presupposto che «una vera armonizzazione della procedura per le elezioni del Parlamento europeo in tutti gli Stati membri potrebbe promuovere meglio il diritto di tutti i cittadini dell'Unione a partecipare su base paritaria alla vita democratica dell'Unione, rafforzando nel contempo la dimensione politica dell'integrazione europea»⁷³, passando anche per un tentativo di valorizzazione dei partiti politici europei, i quali «sono nella migliore posizione per «contribuire a formare una coscienza politica europea»»⁷⁴. Se questi erano i davvero ambiziosi scopi perseguiti con la proposta

firmato nel dicembre 2011 ed entrato in vigore il luglio 2013, per consentire ai cittadini di questo nuovo Paese membro di avere sin da subito una loro rappresentanza nell'organo parlamentare europeo.

⁷⁰ Gazzetta ufficiale dell'Unione europea n. L 26, 26 gennaio 2013, pp. 27-29.

⁷¹ 2015/2035(INL), Gazzetta ufficiale dell'Unione europea n. C 366, 27 ottobre 2017, pp. 7-18; in commento alla risoluzione, cfr. G. CAVAGGION, *La nuova “legge elettorale” europea*, cit., p. 24 ss., 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, p. 2 ss., e L. PELUCCHINI, *La risoluzione 2015/20135 del Parlamento europeo: fare gli europei per fare l'Europa*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 29 giugno 2016, p. 1 ss.

⁷² Lettera B del *considerando* 2015/2035(INL).

⁷³ Lettera F del *considerando* 2015/2035(INL).

⁷⁴ Lettera M del *considerando* 2015/2035(INL).

in questione, va detto che le specifiche misure in essa contemplate, sebbene potessero essere considerate in larga parte non rivoluzionarie, nondimeno proponevano un deciso passo in avanti nella direzione di rendere quelle europee delle vere elezioni sovranazionali. Fra le molte novità nei più diversi ambiti della regolamentazione elettorale suggerite (che stabilivano ad esempio la parità di genere nella compilazione delle liste e la possibile introduzione del voto elettronico e via internet, oltre che per corrispondenza)⁷⁵, oltre ad inserire alcune regole di principio comunque rilevanti (come ad esempio l'esplicitazione del fatto che i membri del Parlamento europeo sono eletti come rappresentanti dei cittadini dell'Unione e non possono essere vincolati da istruzioni né ricevere mandato imperativo)⁷⁶, si proponeva infatti di dare rilievo e risalto (anche sulle schede elettorali) alle affiliazioni fra partiti nazionali e partiti europei, incentivando una maggiore visibilità nelle campagne elettorali di questi ultimi⁷⁷ cui si imponeva formalmente di indicare con un certo anticipo i propri candidati alla carica di Presidente della Commissione⁷⁸; soprattutto, però, proprio in collegamento a quest'ultima previsione, riprendendo l'aspetto cardine di una proposta (quella del c.d. Rapporto Duff) già approvata dalla Commissione affari costituzionali del Parlamento europeo nell'aprile 2011⁷⁹ che a sua volta riprendeva un tema affrontato già in precedenza (nella c.d. Relazione Anastassopoulos)⁸⁰, si attribuiva al Consiglio il compito di costituire una grande circoscrizione transnazionale comune in cui i capilista sarebbero stati i candidati di ciascuna «famiglia politica» alla carica di Presidente della Commissione⁸¹. Era quest'ultima una proposta senz'altro di grande impatto in grado di dare un segnale forte quanto al superamento della concezione delle elezioni europee solo quali somma di molte diverse competizioni elettorali nazionali, anche se va detto che la sua concreta portata sarebbe stata soprattutto di principio, nel senso che essa non individuava direttamente tale «eurocircoscrizione», ma si limitava a incaricare di questo compito il Consiglio, che avrebbe dovuto provvedervi in un secondo momento, per di più all'unanimità, il che peraltro significa non solo che ciò non avrebbe affatto garantito il raggiungimento di tale risultato, ma persino – a ben vedere – che l'innovazione concreta sul piano prescrittivo della disposizione era praticamente nulla, nel senso che a

⁷⁵ In quelli che sarebbero dovuti diventare gli articoli 3-*bis*, 4-*bis* e 4-*ter* dell'Atto del 1976.

⁷⁶ In quelli che sarebbero dovuti diventare gli articoli 1, paragrafo 1, e 6, paragrafo 1, dell'Atto del 1976, dove peraltro si inseriva una previsione analoga a quella classica delle Costituzioni nazionali laddove si sancisce il divieto di mandato imperativo (per cui i membri del Parlamento «rappresentano la nazione»), sancendo che i parlamentari europei «rappresentano tutti i cittadini dell'Unione».

⁷⁷ Anche con riguardo all'opportunità di dare risalto ai documenti programmatici dei partiti politici europei di affiliazione.

⁷⁸ In quelli che sarebbero dovuti diventare gli articoli 3-*sexies* e 3-*septies* dell'Atto del 1976.

⁷⁹ 2009/2134(INI), nella quale, oltre a prevedere l'elezione di venticinque deputati in una «circoscrizione unica supplementare corrispondente all'intero territorio dell'Unione europea», si stabiliva anche che le «liste transnazionali» dovessero essere composte da «candidati provenienti da almeno un terzo degli Stati e [...] equilibrate sotto il profilo del genere».

⁸⁰ PE 224.331/def. – A4-0212/98, p. 21, ove si accennava ai benefici della possibile introduzione di «Un siffatto sistema limitato al 10% del totale dei seggi del Parlamento europeo».

⁸¹ In quello che sarebbe dovuto diventare l'articolo 2-*bis* dell'Atto del 1976.

quelle condizioni il Consiglio anche in assenza di una simile previsione avrebbe naturalmente potuto provvedere in qualsiasi momento a norma della procedura di “revisione elettorale” ordinaria prevista ora dall’articolo 223 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea (e che richiede a sua volta il voto unanime del Consiglio). Quanto all’uniformazione delle discipline elettorali previste da ciascuno Stato, invece, la proposta interveniva sull’articolo 3 dell’Atto del 1976, che dal 2002⁸² enunciava la possibilità per tutti i Paesi di fissare una soglia minima per l’accesso alla ripartizione dei seggi, che non poteva però superare il 5% a livello nazionale, introducendo invece “solo” «Per le circoscrizioni, e per gli Stati membri a circoscrizione unica, in cui si utilizza lo scrutinio di lista e che comprendono più di 26 seggi» (dunque laddove il riparto proporzionale di un elevato numero di seggi consente l’accesso alla rappresentanza anche di liste con un consenso ridotto), l’obbligo di «fissa[re] una soglia per l’attribuzione dei seggi che non d[oveva] essere inferiore al 3% né superiore al 5%» dei voti a livello circoscrizionale o di circoscrizione unica».

Questa proposta di decisione, che è stata considerata «quite important»⁸³ seppur nella sottolineatura di qualche suo limite quanto allo scarso coraggio dimostrato rispetto ad alcune delle soluzioni suggerite, non ha dapprima avuto alcun seguito. Per questo nella “Risoluzione del Parlamento europeo del 7 febbraio 2018 sulla composizione del Parlamento europeo”⁸⁴ (che ha dato il la all’adozione della già più volte richiamata decisione del Consiglio europeo 2018/937/UE) si è colta l’occasione per «invita[re] il Consiglio a concludere rapidamente la revisione dell’Atto relativo all’elezione dei membri del Parlamento europeo a suffragio universale diretto»⁸⁵, risultato cui in effetti nei mesi successivi si è giunti.

6. ...e nella meno coraggiosa decisione 2018/994/UE

Il 13 luglio 2018 il Consiglio ha infatti varato la decisione 2018/994/UE, Euratom⁸⁶ con cui, per la seconda volta – dopo il solo precedente del 2002 – si è proceduto a modificare il contenuto della “legge elettorale europea”⁸⁷ racchiuso nell’Atto del 1976. La decisione ha ripreso alcune delle proposte avanzate

⁸² Con la previsione introdotta dalla decisione 2002/772/CE, Euratom nel nuovo articolo 2-*bis*, rinumerato 3, dell’Atto del 1976.

⁸³ 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*, cit., p. 10.

⁸⁴ (2017/2054(INL) – 2017/0900(NLE)), Gazzetta ufficiale dell’Unione europea n. C 463, 21 dicembre 2018, pp. 83-88.

⁸⁵ Punto 11 (2017/2054(INL) – 2017/0900(NLE)).

⁸⁶ Gazzetta ufficiale dell’Unione europea n. L 178, 16 luglio 2018, pp. 1-3.

⁸⁷ Da notare che, per quanto in modo del tutto proprio, è in particolare lo stesso Parlamento europeo a utilizzare questa espressione con riguardo al contenuto dell’Atto del 1976 e alle sue successive modificazioni, come ad esempio si è visto aver fatto nella denominazione della citata risoluzione dell’11 novembre 2015 (v. *supra* § 5) o come poi fatto nella risoluzione legislativa del 4 luglio 2018 ((09425/2018 – C8-0276/2018 – 2015/0907(APP)), Gazzetta ufficiale dell’Unione europea n. C 118, 8 aprile 2020, p. 246) con la quale è stata approvata la proposta del Consiglio che ha portato all’assunzione proprio della decisione 2018/994/UE.

dal Parlamento europeo nel 2015, eliminando però quelle dal maggior impatto politico (ossia – soprattutto – quella relativa alla creazione di una circoscrizione transnazionale, ma anche quella volta alla valorizzazione degli *Spitzenkandidaten* anche attraverso la formalizzazione della loro designazione nella fase preelettorale, nell’ambito peraltro di un complessivo ridimensionamento della rilevanza da doversi dare all’affiliazione delle liste nazionali con partiti politici europei compiuto dalla decisione) e “annacquando” un po’ la portata di quella dai risvolti pratici maggiori quanto all’uniformazione delle leggi elettorali europee nazionali (ossia con riguardo all’obbligo in alcuni casi per gli Stati di prevedere soglie di sbarramento). Andando però con ordine, si può innanzitutto segnalare come la decisione, adeguandosi a quanto stabilito nell’articolo 14 del Trattato sull’Unione europea, abbia modificato la disposizione di apertura dell’Atto del 1976 esplicitando all’articolo 1 che «i membri del Parlamento europeo sono eletti come rappresentanti dei cittadini dell’Unione»; di seguito, sempre nel primo paragrafo dell’articolo 1, si è deciso di mantenere il “principio comune” proporzionalistico, per cui l’elezione deve avvenire «a scrutinio di lista o con voto singolo trasferibile» uninominale preferenziale con riporto di voti di tipo proporzionale. Senza voler esaminare qui nello specifico tutte le – comunque non numerose – singole modifiche “di contorno” introdotte, si può poi ricordare come la decisione del 2018 sia intervenuta in tema di tempistiche per la presentazione delle candidature⁸⁸, di possibile previsione del voto anticipato, per corrispondenza, elettronico e via Internet⁸⁹, nonché di unicità del voto europeo⁹⁰, possibilità di votare in un Paese terzo⁹¹ e obbligo di designazione di un’autorità di contatto responsabile dello scambio di dati concernenti gli elettori e i candidati⁹².

Venendo invece alle previsioni che intervengono o, meglio, intervengono in modo limitato o nullo su aspetti di maggior interesse secondo la prospettiva di indagine qui assunta, va innanzitutto evidenziato che, quanto all’attribuzione di rilevanza alle affiliazioni delle forze politiche nazionali con i partiti politici europei, cui la risoluzione del Parlamento europeo del novembre 2015 dava particolare rilevanza, la decisione, inserendo l’articolo 3-ter all’Atto del 1976, si è limitata a prevedere che «Gli Stati membri possono consentire l’apposizione, sulle schede elettorali, del nome o del logo del partito politico europeo

⁸⁸ Inserendo l’articolo 3-bis all’Atto del 1976 in cui si stabilisce che questa operazione deve compiersi entro tre settimane prima della data stabilita per lo svolgimento delle elezioni europee, fissando così un limite temporale, imposto peraltro solo agli Stati le cui disposizioni nazionali prevedano un termine per la presentazione delle candidature, volto a consentire un minimo di convergenza europea nelle tempistiche di svolgimento delle campagne elettorali nei diversi Paesi.

⁸⁹ Inserendo l’articolo 4-bis all’Atto del 1976 in cui si prevede che, in tal caso, si debbano adottare misure per garantire, in particolare, l’affidabilità dei risultati, la segretezza del voto e la protezione dei dati personali.

⁹⁰ Modificando l’articolo 9 in cui si stabilisce che gli Stati adottano misure per assicurare che il doppio voto alle elezioni del Parlamento europeo sia oggetto di sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive.

⁹¹ Inserendo l’articolo 9-bis all’Atto del 1976.

⁹² Inserendo l’articolo 9-ter all’Atto del 1976, ai fini della trasmissione reciproca fra gli Stati membri (almeno sei settimane prima del giorno iniziale del periodo elettorale) dei dati relativi ai cittadini dell’Unione che sono stati iscritti nelle liste elettorali o che si candidano in uno Stato membro di cui non sono cittadini.

al quale è affiliato il partito politico nazionale o il singolo candidato». È quasi inutile notare come anche questa costituisca nella sostanza solo una enunciazione di principio, nel senso che non si può dubitare che anche prima dell'entrata in vigore della decisione 2018/994/UE, Euratom le legislazioni nazionali potessero procedere in tal senso. Anche a voler dare rilievo alla esplicitazione di questa facoltà⁹³, bisogna peraltro rilevare come nella decisione siano spariti i riferimenti relativi alla pubblicità da dare a queste affiliazioni⁹⁴ nella fase preelettorale, la quale invece potrebbe quantomeno contribuire a far assumere alle campagne elettorali nei diversi Paesi una dimensione maggiormente europea⁹⁵. In relazione a ciò va peraltro osservato come sia stata abbandonata anche la strada dell'esplicitazione formale nell'Atto del 1976 dell'obbligo per i partiti europei di indicare con congruo anticipo quali siano i propri "candidati di punta" per la presidenza della Commissione, che pure, come è evidente, oltre ad avere conseguenze dirette a livello istituzionale in Europa, avrebbe potuto pesare in termini di europeizzazione delle competizioni elettorali (europee) nazionali. Allo stesso modo è stato eliminato ogni riferimento alla previsione – anche se solo – potenzialmente più innovativa della proposta allegata alla risoluzione del Parlamento europeo del novembre 2015, riferito alla possibile costituzione di una circoscrizione transnazionale, che, invece, non viene nemmeno menzionata. La decisione 2018/994/UE, Euratom è invece intervenuta con riguardo alla fissazione di soglie di sbarramento per l'accesso alla rappresentanza nel Parlamento europeo, con una previsione – in questo caso sì – in grado di produrre conseguenze sostanziali – anche – quanto alla uniformazione delle leggi elettorali europee dei Paesi membri. Nella riscrittura dell'articolo 3 dell'Atto del 1976, dopo aver confermato al primo paragrafo la possibilità generalizzata per gli Stati di prevedere una soglia minima per l'attribuzione dei seggi che a livello nazionale non superi il 5%, in quello seguente si è infatti stabilito che laddove si utilizzi lo scrutinio di lista (perciò comunque non necessariamente in tutti i Paesi) le leggi elettorali nazionali devono prevedere una soglia di sbarramento, non inferiore al 2% né superiore al 5% (da applicarsi nella circoscrizione di cui trattasi, anche nel caso di uno Stato membro con collegio unico nazionale), per le circoscrizioni elettorali che comprendono più di 35 seggi. Questa soluzione, con cui si è ristretto l'ambito di applicazione della proposta avanzata dal Parlamento europeo nel novembre 2015 (che introduceva un simile obbligo anche con riguardo a circoscrizioni – relativamente – più piccole⁹⁶), è andata così ad intervenire laddove l'ampiezza del livello territoriale di distribuzione dei seggi è davvero significativa, per evitare che il riparto

⁹³ Si può peraltro aggiungere che in proposito la proposta di decisione allegata alla risoluzione del Parlamento europeo del novembre 2015 richiedeva che i simboli dei partiti nazionali e i nomi e i simboli dei partiti politici europei avessero sulle schede elettorali «la stessa visibilità».

⁹⁴ Così come, in relazione a questo aspetto, ai documenti programmatici dei partiti politici europei di rispettiva affiliazione.

⁹⁵ Dimensione europea che non dovrebbe certo esaurirsi in uno svolgimento tendenzialmente contestuale della campagna elettorale nei diversi Stati membri (v. *supra* § 2).

⁹⁶ Ossia, come visto, quelle con più di 26 seggi.

proporzionale di un così grande numero di seggi consenta l'accesso al Parlamento europeo a schieramenti dal consenso piuttosto ridotto e crei complessivamente una – ritenuta eccessiva – frammentazione della rappresentanza. La differenza con la proposta del 2015 non si esaurisce però solo in questo, in quanto, nella medesima logica di restrizione dell'ambito di applicazione della misura, il limite minimo della soglia di sbarramento di cui si impone l'introduzione in quei casi è stato abbassato dal 3% al 2%. Proprio quest'ultima previsione pare peraltro rendere – ancor più – evidente come il legislatore elettorale europeo non si sia mosso in questa direzione per garantire solo astrattamente sotto il profilo generale «la stabilità delle procedure legislative dell'Unione» e il «buon funzionamento del suo esecutivo», così come «efficacemente il buon funzionamento del Parlamento», alla luce «delle nuove disposizioni relative all'elezione della Commissione europea introdotte dal trattato di Lisbona e dei cambiamenti nelle relazioni tra Parlamento e Commissione»⁹⁷, quanto piuttosto, concretamente sotto il profilo specifico l'introduzione di una soglia di sbarramento – per quanto bassa – nell'*Europawahlgesetz* della Germania senza che questa finisca nuovamente sotto la scure del *Bundesverfassungsgericht*. Guardando alla soluzione approntata, infatti, viene naturale pensare alla giurisprudenza del Tribunale costituzionale federale tedesco che, a differenza di quanto fatto da altre Corti costituzionali europee⁹⁸, negli ultimi dieci anni ha cassato per ben due volte la soglia di sbarramento introdotta dal legislatore tedesco per la selezione dei parlamentari europei attribuiti alla Germania, sviluppando peraltro considerazioni già svolte nel famoso *Lissabon Urteil*⁹⁹ con riguardo alla rappresentatività e alle funzioni *sui generis* del Parlamento europeo¹⁰⁰: dapprima nel 2011 dichiarando l'incostituzionalità della soglia al 5% fissata a livello nazionale dalla legge per le elezioni europee del 1978¹⁰¹; successivamente, dopo che nel frattempo il legislatore tedesco aveva

⁹⁷ Punto 4 della “Risoluzione del Parlamento europeo del 22 novembre 2012 sulle elezioni al Parlamento europeo nel 2014” ((2012/2829(RSP)), Gazzetta ufficiale dell'Unione europea n. C 419, 16 dicembre 2015, pp. 185-186), ove vengono utilizzate una serie di espressioni che, come è evidente, richiamano alla mente il concetto di “governabilità” così per come esso si è affermato in particolare nell'ordinamento italiano (sul punto, sia consentito rinviare a M. PODETTA, *Governare le Camere*, Cacucci, Bari, 2020, spec. p. 31 ss.).

⁹⁸ Fra le quali quella italiana che, dopo aver con la sentenza n. 110 del 2015 dichiarato inammissibile una questione relativa alla supposta illegittimità della soglia di sbarramento al 4% prevista per le elezioni dei parlamentari europei di spettanza italiana dalla legge 24 gennaio 1979, n. 18, così come modificata dalla legge 20 febbraio 2009, n. 10, è poi con la sentenza n. 239 del 2018 entrata nel merito della questione dichiarandola infondata. In commento a quest'ultima pronuncia, cfr. G. TARLI BARBIERI, *Il sistema elettorale per l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia: problemi e prospettive dopo la sent. 239/2018 della Corte costituzionale*, in *Consulta Online*, n. 1/2019, p. 20 ss., e L. DI STEFANO, *La soglia di sbarramento della legge elettorale italiana per il Parlamento europeo all'esame della Corte costituzionale (nota a Corte cost., sent. n. 239/2018)*, in *Rivista AIC*, n. 3/2019, p. 529 ss.; con riguardo ad altri esempi simili in ambito europeo, con particolare riguardo alla giurisprudenza costituzionale ceca e francese, v. S. BARONCELLI – M. ROSINI, *Il Trattato di Lisbona e le elezioni del Parlamento europeo tra norme e prassi*, in *Federalismi.it*, n. 19/2020, p. 168 ss.

⁹⁹ BVerfGE 123, 267.

¹⁰⁰ Peraltro di fatto in contraddizione a una precedente pronuncia del 1979 dello stesso organo (BVerfGE 51, 222) che aveva invece salvato la *Sperrklausel* al 5% dell'*Europawahlgesetz*, manifestando «consensi al futuro sviluppo del Parlamento europeo» (G. RESS, *Parlamentarismo e democrazia in Europa*, trad. it. di R. Miccù, Guida editori, Napoli, 1999, p. 53 s., nota 63).

¹⁰¹ BVerfGE, 2 BvC 4/10; in commento cfr. G. DELLE DONNE, *Il Bundesverfassungsgericht, il Parlamento europeo e la soglia di sbarramento del 5%: un (altro) ritorno del Sonderweg?*, in *Rivista AIC*, n. 1/2012, p. 1 ss.

reintrodotto al medesimo fine un'altra soglia, abbassata questa volta al 3% sempre a livello nazionale¹⁰², nel 2014 non ritenendo conforme al *Grundgesetz* neppure questa soglia¹⁰³.

Anche così ridimensionato (quanto al proprio ambito di intervento e all'allargamento della forbice delle soglie di sbarramento utilizzabili laddove prescritto), in ogni caso, quello sulle soglie di voti da superare per l'accesso alla rappresentanza europea rappresenta senz'altro il più rilevante intervento compiuto sul piano concreto dalla decisione 2018/994/UE, Euratom con riguardo alla uniformazione delle discipline elettorali nazionali per la selezione dei membri del Parlamento europeo. Intervento che peraltro non ha potuto dispiegare i suoi effetti con riguardo alle elezioni europee del maggio 2019, data la sua non ancora entrata in vigore a causa del ritardo di alcuni Stati nella sua approvazione (il che, fra le altre cose, ha permesso alla Germania di attendere ad inserire un nuovo sbarramento nella propria legislazione elettorale europea, sbarramento che, a condizioni invariate, secondo quanto detto dovrebbe essere fissato al 2% a livello nazionale).

7. Il necessario ripensamento delle modalità di distribuzione dei seggi fra i Paesi per superare la frammentazione del sistema d'elezione dei parlamentari europei

Anche all'indomani dell'entrata in vigore della decisione 2018/994/UE, Euratom, che pure – con i limiti di cui si è detto – lascia «intravedere una maggiore densità dei principi comuni»¹⁰⁴ cui le leggi elettorali europee devono conformarsi, l'uniformità dei meccanismi di selezione dei parlamentari europei auspicata sin dalla firma dei Trattati di Roma del 1957 sarà dunque ancora lontana. Le nuove regole introdotte, che per quanto davvero rileva dal punto di vista sostanziale si limitano ad aggiungere al criterio proporzionalistico inserito nel 2002 l'obbligo di prevedere una soglia di sbarramento dal 2% al 5% per gli ambiti territoriali di distribuzione dei seggi più ampi in caso di utilizzo dello scrutinio di lista, non saranno infatti certo sufficienti a dare una decisa accelerata in tal senso¹⁰⁵, pur costituendo un passo in avanti.

L'uniformazione dei meccanismi di elezione del Parlamento europeo certo contribuirebbe alla creazione di quella sorta di *idem sentire* cui fa riferimento il concetto di cittadinanza europea introdotto con il Trattato di Maastricht e che ha fatto invero finora fatica ad affermarsi, permettendo al contempo di accrescere la

¹⁰² *Europawahlgesetz* 7 Oktober 2013, BGBl. I 3749.

¹⁰³ BVerfGE, 2 BvC 2/13.

¹⁰⁴ S. BARONCELLI – M. ROSINI, *Il Trattato di Lisbona e le elezioni del Parlamento europeo tra norme e prassi*, cit., p. 150.

¹⁰⁵ A maggior ragione se si considera che in diversi Paesi, fra i quali invero solo apparentemente l'Italia (dove comunque è – ed era già – in effetti previsto uno sbarramento al 4%, anche se a norma della legge 24 gennaio 1979, n. 18, e sue successive modificazioni, essa non risulta suddivisa in circoscrizioni ove si attribuiscono più di 35 seggi, ma si prevede comunque lo svolgimento di una prima distribuzione della totalità degli stessi – dunque in numero superiore a 35 – a livello nazionale, potendo perciò il nostro sistema essere a questo riguardo equiparato a quelli che prevedono la distribuzione della totalità dei seggi in un collegio unico nazionale), questa misura non trova diretta applicazione stante un numero di seggi assegnati inferiore a 35.

legittimazione dell'organo parlamentare di Strasburgo, in quanto, da un lato, consentirebbe ai cittadini europei di selezionare i propri rappresentanti con le medesime regole a prescindere dal luogo in cui si esprime il voto e, dall'altro, ai parlamentari europei di essere espressione di un medesimo principio di selezione, ossia, di avere la medesima “rappresentatività”¹⁰⁶.

Detto questo, sarebbe tuttavia illusorio pensare che la semplice uniformazione delle leggi elettorali europee dei diversi Stati membri sarebbe di per sé in grado di risolvere i problemi di democraticità che coinvolgono l'organo parlamentare – e di riflesso le altre istituzioni europee – da sempre denunciati e che, seppur – sensibilmente – attenuati dalla sua elezione diretta e – meno – dalle nuove regole sulla sua composizione, ancora permangono. Il vero snodo critico rispetto alla carente legittimazione del Parlamento europeo, infatti, non è di per sé costituito tanto e solo dalle più o meno diverse regole elettorali che gli Stati prevedono per la selezione dei suoi membri, quanto piuttosto dalla scelta fatta ancor più a monte di non prevedere una loro elezione “unitaria”. Questo risulta ancor più vero se si considera che peraltro, come è stato osservato sin dalla stesura del c.d. Rapporto Dehousse¹⁰⁷, che “uniformità” non significa “identità” e, dunque, differenze nei diversi Paesi comunque permarranno anche a fronte di una più incisiva uniformazione. Del resto, anche laddove le discipline elettorali nazionali risultassero identiche, quelle per il Parlamento europeo rimarrebbero delle elezioni svolte separatamente in ciascun Paese¹⁰⁸, di cui alla fine – proprio come già oggi avviene – si sommerebbero semplicemente gli esiti, il che farebbe mantenere comunque alle elezioni europee una – seppur un po' indebolita – caratura nazionale, anche dal punto di vista della loro valenza politica¹⁰⁹.

Ed allora, se si sposta l'attenzione sul fatto che sarebbe probabilmente opportuno cercare di condurre concettualmente ad unitarietà le elezioni europee evitando che esse siano concepite solo come la somma di risultati – in effetti attualmente concepiti quali – nazionali, il primo intervento necessario dovrebbe riguardare le modalità ed i criteri di distribuzione dei seggi europei fra gli Stati membri. Come si è già evidenziato, infatti, è innanzitutto la rigida determinazione a monte del numero di parlamentari europei

¹⁰⁶ Con riguardo al corretto significato da dare al concetto di “rappresentatività” (e al diverso concetto di “rappresentanza”), cfr. A. D'ANDREA, *Rappresentatività del Parlamento e principio maggioritario*, in A. CARMINATI (a cura di), *Rappresentanza e governabilità: la (complicata) sorte della democrazia occidentale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020, p. 25 ss.

¹⁰⁷ Cfr. D. PASQUINUCCI – L. VERZICHELLI, *Elezioni europee e classe politica sovranazionale 1979-2004*, cit., p. 44 e p. 74.

¹⁰⁸ Diverse non solo per i differenti esiti che una medesima formula elettorale potrebbe produrre nei diversi contesti nazionali, che pure potrebbero peraltro essere omologati anche quanto all'ampiezza delle ripartizioni territoriali rilevanti ai fini della distribuzione dei seggi.

¹⁰⁹ Con riguardo «all'orizzonte puramente nazionale entro il quale si sono normalmente consumati» gli «appuntamenti [elettorali europei]», v. M. CARTABIA, *Elezioni europee 2014: questa volta è diverso*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 25 luglio 2014, p. 3, dove pure si evidenziavano le speranze di un almeno parziale cambio di rotta nutrite con riguardo al voto europeo del 2014, in qualche modo confermate dall'attuazione della pratica degli *Spitzenkandidaten* (p. 1 ss.), speranze invero poi andate presto deluse, come confermato dall'andamento e dall'esito del voto europeo del 2019 (v. *infra* § 9).

spettanti a ciascun Paese membro, che caratterizza il sistema elettorale europeo – inteso nel suo complesso – sin dall’adozione dell’Atto del 1976, a far sì che la loro selezione risulti frammentata e caratterizzata (per quello che più rileva, ossia la distribuzione dei seggi fra gli schieramenti in campo) dall’addizione di esiti del voto negli Stati membri – per quanto un minimo uniformati nelle regole ad esso sottese – fra loro scollegati. In questo senso, a regole invariate le elezioni europee non potranno che continuare ad essere considerate quali elezioni di “secondo ordine”¹¹⁰, non solo nel senso originale e classico dell’espressione che fa riferimento in particolare alla loro secondaria rilevanza rispetto alle elezioni politiche nazionali (e che le accumuna in qualche modo a quelle amministrative locali, anche se – in effetti – quanto alle loro possibili ricadute sul piano pratico persino queste possono essere percepite dal punto di vista personale come più importanti rispetto a quelle europee), ma se si vuole anche dal punto di vista della tecnica elettorale, per cui non esiste in realtà un voto europeo, bensì solo la *summa* di tanti voti diversi quanti sono i Paesi membri.

Guardando poi ai criteri di effettiva ripartizione fra gli Stati dei seggi da assegnare, si nota come essa, nonostante le novità introdotte a partire in particolare dal Trattato di Lisbona e la sua generale “proporzionalizzazione” di fondo, continui a lasciare intravedere quello schema di distribuzione che corrisponde al risultato di contrattazioni a livello internazionale fra diversi Paesi sovrani (non a caso per la sua determinazione il secondo paragrafo dell’articolo 14 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea richiede tutt’ora l’unanimità del Consiglio europeo), il quale «has more to do with size than the application of a ratio to the actual population»¹¹¹, che ha caratterizzato l’Assemblea comunitaria sin dalla sua istituzione. Se infatti non esiste più l’originale tripartizione fra “Paesi grandi”, “Paesi medi” e “Paese piccolo” che aveva condotto all’assegnazione con i Trattati di Roma di 36 seggi alla Francia, alla Germania e all’Italia, 14 al Belgio e ai Paesi Bassi e 6 al Lussemburgo del Parlamento europeo *in nuce* ancora composto da “designati”, essa è stata nel corso degli anni “semplicemente” sostituita, anche dopo l’introduzione della sua elezione diretta, dall’inserimento di nuove “classi di grandezza” figlie delle adesioni di nuovi Paesi, fino ad arrivare alle ultime «three waves of enlargement [...] which increased the number of Member States to 27», che «meant a shift towards a distribution that was more representative of the population of each country»¹¹²; il che non ha peraltro impedito di avere un rapporto rappresentativo fra popolazione e numero di parlamentari europei affatto diverso per ciascun Paese, andando dai poco

¹¹⁰ Cfr., per tutti, K. REIF – H. SCHMITT, *Nine second-order national elections: A conceptual framework for the analysis of European election results*, in *European Journal of Political Research*, n. 8/1980, p. 3 ss., e P. NORRIS, *Second-order elections revisited*, in *European Journal of Political Research*, n. 31/1997, p. 109 ss.

¹¹¹ *Building Parliament: 50 Years of European Parliament History 1958–2008*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2009, p. 45, cui si rinvia anche per un puntuale approfondimento sull’evoluzione della distribuzione dei seggi fra gli Stati membri (p. 45 ss.).

¹¹² *Building Parliament: 50 Years of European Parliament History 1958–2008*, cit., p. 48.

più di settentamila abitanti per seggio del Lussemburgo agli oltre ottocentottantamila abitanti per seggio della Germania. È evidente, dunque, come ancora oggi il Parlamento europeo, guardando solo alla sua composizione numerica, si trovi in un limbo che lo colloca fra le Camere rappresentative e le Camere federali, accumulando alcune caratteristiche sia delle une che delle altre. Naturalmente se esso debba tendere più alle prime o alle seconde dipende dal tipo di forma di Stato, ancor prima che tipo di forma di governo, cui si vuole mirare con il processo di integrazione europea e correlativamente, come è evidente, alle competenze che si vuole questo organo abbia (il che, ovviamente, dovrebbe incidere anche sulle modalità di selezione dei suoi membri). Mantenendo però il *focus* sull'evoluzione della composizione del Parlamento europeo, si nota come il cambio di passo potenzialmente compiuto dal Trattato di Lisbona con l'esplicita introduzione, al secondo paragrafo dell'articolo 14 del Trattato sull'Unione europea, del principio per cui «La rappresentanza dei cittadini è garantita in modo degressivamente proporzionale» non sia stato portato alle sue naturali conseguenze. Né in quella sede, né in altre, si è infatti giunti a stabilire e, soprattutto, applicare una formula matematica univoca che, in ossequio a tale principio, determinasse in modo chiaro e oggettivo il metodo di distribuzione dei seggi fra gli Stati, nonostante sin dal 2007 il Parlamento europeo avesse rimarcato «che un sistema giusto, comprensibile e duraturo di ripartizione dei seggi in seno al Parlamento europeo sarà necessario per rafforzare la legittimità democratica della rappresentanza popolare e costituirà la condizione affinché il Parlamento europeo possa svolgere il suo ruolo e partecipare al processo di formazione dell'opinione e al processo legislativo europeo»¹¹³. Al di là degli aggiustamenti “in corso d'opera” effettuati durante la legislatura europea 2009-2014 (frutto di evidenti contrattazioni politiche portate avanti su forte spinta spagnola)¹¹⁴, anche con l'adozione delle decisioni 2013/312/UE e 2018/937/UE non si è compiuto un significativo passo in avanti in tal senso. In entrambi i casi il Consiglio europeo si è limitato ad accogliere quanto proposto dal Parlamento europeo nei progetti di decisione allegati alle sue due risoluzioni del 13 marzo 2013¹¹⁵ e – quella già citata – del 7 febbraio 2018¹¹⁶, la semplice lettura delle quali lascia emergere i persistenti limiti ancora esistenti. Nel primo caso, il Parlamento europeo ha affermato «che dovrebbe essere valutata la possibilità di introdurre un sistema duraturo per l'assegnazione dei seggi del Parlamento europeo»¹¹⁷ (così facendo peraltro un piccolo passo indietro rispetto a quanto detto nel 2007, quando un simile risultato veniva senz'altro – come appena evidenziato – considerato «necessario») e, dopo aver giustamente

¹¹³ “Risoluzione del Parlamento europeo dell'11 ottobre 2007 sulla composizione del Parlamento europeo” (2007/2169(INI), lettera J del *considerando*).

¹¹⁴ V. *supra* § 4, nota 67.

¹¹⁵ “Risoluzione del Parlamento europeo del 13 marzo 2013 sulla composizione del Parlamento europeo in vista delle elezioni del 2014” ((2012/2309(INL)), Gazzetta ufficiale dell'Unione europea n. C 36, 29 gennaio 2016, pp. 56-59).

¹¹⁶ “Risoluzione del Parlamento europeo del 7 febbraio 2018 sulla composizione del Parlamento europeo” ((2017/2054(INL) – 2017/0900(NLE)), Gazzetta ufficiale dell'Unione europea n. C 463, 21 dicembre 2018, pp. 83-88).

¹¹⁷ Lettera D del *considerando* (2012/2309(INL)).

osservato, da un lato, «che si dovrebbe tenere conto dei cambiamenti demografici intervenuti»¹¹⁸ e, dall'altro, «che la ripartizione dei seggi [...] non dovrebbe essere arbitraria, bensì basata su criteri obiettivi da applicare in modo pragmatico»¹¹⁹, ha effettuato la sua proposta senza esplicitare chiaramente i criteri seguiti, se non quello – comprensibile nelle sue ragioni politiche ma invero tecnicamente irragionevole – per cui «detta ripartizione dovrebbe compensare i guadagni a livello del numero di seggi con perdite che siano limitate a un seggio al massimo per Stato membro»¹²⁰, secondo una logica di tendenziale mantenimento dello *status quo* per definizione antiproporzionalistica, che pare dar conto di come ancora «la base della democrazia dell'Unione è la rappresentanza sia dei cittadini che degli Stati membri»¹²¹, non solo da compiersi però così facendo rispettivamente nel Parlamento e nel Consiglio, bensì anche già solo di per sé nell'organo assembleare. Nella seconda risoluzione, dopo aver affermato più chiaramente «che è essenziale rafforzare la parità di rappresentanza al fine di accrescere la legittimazione del Parlamento europeo quale organo legislativo che rappresenta i cittadini dell'Unione europea»¹²², nonostante si fosse già impegnato a «a presentare, entro la fine del 2015, un nuovo progetto di decisione del Consiglio europeo intesa ad istituire [...] un sistema duraturo e trasparente che consenta[...] prima di ogni nuova elezione del Parlamento europeo, di ripartire i seggi fra gli Stati membri in modo obiettivo»¹²³ e nel frattempo avesse in effetti «esaminato una serie di proposte relative a un sistema permanente di ripartizione dei seggi sulla base di formule matematiche»¹²⁴, il Parlamento non ha potuto che «sottolinea[re] che, nonostante le grandi potenzialità offerte dalle formule matematiche per la creazione di un sistema permanente di ripartizione dei seggi in futuro, è politicamente impraticabile per il Parlamento proporre un sistema permanente nella fase attuale»¹²⁵. Avendo quindi rilevato «che l[la ...] distribuzione dei seggi [allora prevista (ossia quella proposta dallo stesso organo e approvata dal Consiglio europeo nella legislatura europea precedente)] non rispetta[va] il principio della proporzionalità degressiva in vari aspetti»¹²⁶, il Parlamento si è limitato a proporre una nuova ripartizione «basata sui principi dei trattati», che vorrebbe fornire «una solida base per un metodo di determinazione dell'assegnazione dei seggi in futuro, nel rispetto [...] del principio della proporzionalità degressiva, oltre a essere equa, trasparente, oggettiva, in linea con i più recenti sviluppi demografici e comprensibile per i cittadini europei»¹²⁷.

¹¹⁸ Lettera C del *considerando* (2012/2309(INL)).

¹¹⁹ Lettera E del *considerando* (2012/2309(INL)).

¹²⁰ Lettera E del *considerando* (2012/2309(INL)).

¹²¹ Lettera D del *considerando* (2012/2309(INL)).

¹²² Lettera C del *considerando* (2017/2054(INL) – 2017/0900(NLE)).

¹²³ Punto 4 (2012/2309(INL)).

¹²⁴ Lettera D del *considerando* (2017/2054(INL) – 2017/0900(NLE)).

¹²⁵ Punto 4 (2017/2054(INL) – 2017/0900(NLE)).

¹²⁶ Punto 2 (2017/2054(INL) – 2017/0900(NLE)).

¹²⁷ Punto 13 (2017/2054(INL) – 2017/0900(NLE)).



Traducendo questo – ennesimo – augurio più semplicemente solo nell’esplicita investitura del Parlamento del compito di predisporre una nuova ripartizione aggiornata «Con sufficiente anticipo prima dell’inizio della legislatura 2024-2029»¹²⁸ (sulla scia di quanto già fatto con la decisione 2013/312/UE prima della legislatura 2014-2019 e, dunque, secondo uno schema di aggiornamento periodico che – seppur con modalità ancora piuttosto articolate e rigide – parrebbe volersi opportunamente stabilizzare ordinariamente), con la decisione 2018/937/UE, nella quale come detto il Consiglio europeo ha accolto la proposta parlamentare, ci si è dunque limitati ad effettuare piccole variazioni nell’assegnazione dei seggi fra gli Stati in modo da rispettare maggiormente il principio di proporzionalità degressiva prescritto dal paragrafo 2 dell’articolo 14 del Trattato sull’Unione europea. Ciò è stato possibile in particolare grazie alla parziale redistribuzione dei seggi del Parlamento europeo che sarebbero rimasti liberi in conseguenza della “Brexit”, ossia il recesso del Regno Unito dall’Unione europea. È infatti proprio l’aumento del contingente complessivo di seggi disponibili (esattamente come avvenuto in passato quando si è proceduto ad innalzare il numero totale dei seggi parlamentari in palio a seguito dell’adesione di nuovi Paesi alle Comunità prima e all’Unione poi) che ha permesso, senza dover globalmente ripensare le assegnazioni precedenti dovendo magari ritoccare – sensibilmente¹²⁹ – al ribasso lo *status quo ante*, di effettuare una ripartizione più aderente rispetto al passato al principio di proporzionalità¹³⁰ (degressiva). All’esito di questa redistribuzione compiuta dal paragrafo 1 dell’articolo 3 della decisione, che a norma del paragrafo seguente del medesimo articolo ha prodotto i suoi effetti dal primo febbraio 2020 (ossia dalla formalizzazione della fuoriuscita della Gran Bretagna dall’Unione)¹³¹, il numero complessivo dei parlamentari europei si è abbassato a 705, poiché dei 73 seggi spettanti al Regno Unito dei 751 totali ne sono stati riassegnati 27¹³², mentre 46 sono rimasti vacanti, «disponibili per eventuali futuri allargamenti dell’Unione europea»¹³³.

¹²⁸ Art. 4 decisione 2018/937/UE.

¹²⁹ Come con riguardo alle distribuzioni antecedenti, che pure hanno in qualche caso portato ad un – comunque davvero – minimo ridimensionamento del contingente di seggi di alcuni Paesi.

¹³⁰ Qualche informazione più specifica sui principi di redistribuzione e sui parametri demografici utilizzati è indicata, rispettivamente, agli articoli 1 e 2 della decisione 2018/937/UE.

¹³¹ Si prevedeva infatti che «nel caso in cui il Regno Unito [fosse stato] ancora uno Stato membro dell’Unione all’inizio della legislatura 2019-2024, il numero dei rappresentanti al Parlamento europeo eletti per ciascuno Stato membro [sarebbe stato ...] quello previsto all’articolo 3 della decisione 2013/312/UE del Consiglio europeo» e che solo «una volta che il recesso del Regno Unito dall’Unione [sarebbe] divenuto giuridicamente efficace, il numero dei rappresentanti al Parlamento europeo eletti in ciascuno Stato membro [sarebbe stato] quello stabilito al paragrafo 1» dell’articolo 3 della decisione 2018/937/UE.

¹³² In questo modo: Francia (+5); Spagna (+5); Italia (+3); Olanda (+3); Irlanda (+2); Polonia (+1); Romania (+1); Svezia (+1); Austria (+1); Danimarca (+1); Slovacchia (+1); Finlandia (+1); Croazia (+1); Estonia (+1).

¹³³ Punto 8 (2017/2054(INL) – 2017/0900(NLE)).

8. La possibile istituzione di una circoscrizione transnazionale e l'occasione perduta con la “Brexit”

In realtà, riprendendo una proposta più volte prospettata in precedenza (a partire dalla c.d. Relazione Anastassopoulos, passando per il c.d. Rapporto Duff, per arrivare alla più volte citata risoluzione del Parlamento europeo del novembre 2015, v. *supra* § 5), quella della “Brexit” poteva piuttosto costituire l'occasione perfetta per giungere all'istituzione di una circoscrizione transnazionale comune o, persino, a più di una, sfruttando i seggi divenuti “in avanzo” senza dover toccare la distribuzione precedente. Effettivamente proposte in tal senso ve ne sono state anche in questa occasione e, nello specifico, è stato innanzitutto il Presidente francese Emmanuel Macron, ad inizio settembre 2017 proprio in riferimento a come “utilizzare” i 73 seggi britannici vacanti dopo la “Brexit”, a dichiararsi favorevole alla previsione di liste transnazionali per le elezioni europee del 2019¹³⁴, arrivando persino ad augurarsi, in un discorso pronunciato alla *Sorbonne* il 26 settembre 2017, che nella legislatura 2024-2029 «la moitié du Parlement européen soit élue sur ces listes transnationales»¹³⁵. La proposta di prevedere liste transnazionali di candidati da eleggere in un'unica grande circoscrizione europea, oltre ad essere accolta a titolo personale favorevolmente, seppur con prudenza, dal Presidente della Commissione Jean-Claude Juncker¹³⁶, è stata quindi formalmente sostenuta, oltre che dal Presidente francese, dal Governo italiano¹³⁷, dal Governo spagnolo e, in seguito, dal Premier irlandese¹³⁸ (essendo peraltro caldeggiata anche nella Dichiarazione “*Bringing the EU forward in 2018*”¹³⁹ approvata al termine del vertice dei Capi di Stato e di governo dei paesi dell'Europa meridionale, tenutosi a Roma il 10 gennaio 2018).

Alla luce di questo sostegno, sul finire del gennaio 2018 il voto favorevole della Commissione affari costituzionali del Parlamento europeo alla proposta della riassegnazione di solo 27 dei 73 seggi britannici era stato salutato con particolare favore¹⁴⁰ in relazione alla possibile futura messa in palio dei restanti 46 – in tutto o in parte, mantenendo così una scorta di seggi in vista di nuove adesioni – in un'unica circoscrizione europea dove avrebbero potuto concorrere liste transnazionali di candidati presentate

¹³⁴ Esprimendosi in tal senso dapprima, il 7 settembre, su Twitter (v. *Cinq problèmes avec les listes transnationales de Macron*, in www.eyes-on-europe.eu, 13 settembre 2017), poi, il giorno seguente, durante un discorso ad Atene (v. L. MARCHAND, *Europe. Ce qu'il faut retenir du discours d'Emmanuel Macron à Athènes*, in www.ouest-france.fr, 8 settembre 2017).

¹³⁵ *Discours d'Emmanuel Macron pour une Europe souveraine, unie, démocratique*, consultabile in www.elysee.fr.

¹³⁶ V. P. PONZANO, *Le proposte del Presidente Juncker: nuove ambizioni e vecchie difficoltà*, in *Il Federalista. Rivista di politica*, n. 2/2017, p. 129.

¹³⁷ Specie per il tramite di Sandro Gozi, allora Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio con delega agli Affari dell'Unione europea, il quale curiosamente, in piena linea con lo spirito transnazionale di questa proposta, dopo aver collaborato per alcuni mesi con il Governo francese sarebbe stato eletto alle successive elezioni europee del 2019 proprio in quota francese, essendosi candidato con la lista “*Renaissance*”, promossa dallo stesso Presidente francese Macron e da “*En Marche*”.

¹³⁸ V. M. BRESSO, *Le liste transnazionali per un'Europa più democratica e trasparente*, in www.huffingtonpost.it, 24 gennaio 2018.

¹³⁹ Consultabile in www.governo.it, nella quale si afferma che «transnational lists of Members of the European Parliament to be elected at European level could strengthen the democratic dimension of the Union».

¹⁴⁰ V. ad esempio S. GOZI, *Liste transnazionali, l'Europa più vicina*, in *Avvenire*, 25 gennaio 2018.

direttamente dai partiti europei¹⁴¹. Tutte le aspettative riposte nell'esito di quel voto sono tuttavia presto state infrante, con la bocciatura (a causa in particolare della contrarietà del Partito Popolare Europeo¹⁴²) solo pochi giorni dopo – all'inizio di febbraio – dell'Assemblea plenaria della proposta di utilizzare – in tutto o in parte – in quel modo i 46 seggi che sarebbero rimasti vacanti. Di qui le scelte fatte in seguito, con il mancato inglobamento di questa innovativa soluzione nelle modifiche apportate all'Atto unico del 1976 con la decisione 2018/994/UE, Euratom, e il mancato riutilizzo di quei seggi in eccedenza nella redistribuzione dei seggi disposta con la decisione 2018/937/UE.

Si è trattato sicuramente di una botta d'arresto piuttosto rilevante per il processo di integrazione europea in generale e per aumentare la diretta legittimazione in chiave genuinamente europea del Parlamento in particolare, soprattutto perché non si è riusciti a sfruttare l'occasione (irripetibile?) della "Brexit", che ha portato con sé l'avanzo di quel "bottino" di seggi da poter riutilizzare senza dover toccare lo *status quo* delle altre assegnazioni.

Del resto, un ulteriore più recente tentativo di muoversi in tal senso ha avuto il medesimo esito. Dopo che la Commissione affari costituzionali aveva audito il 24 settembre 2020 in udienza pubblica alcuni esperti sul tema (che hanno esposto i pregi, ma anche qualche difetto, della proposta), esattamente un mese dopo il Parlamento europeo, seppure con una maggioranza risicata di 344 contro 333, si è infatti nuovamente opposto a questa soluzione. Ancora una volta è risultata determinante la contrarietà del Partito Popolare Europeo, da sempre in linea generale contrario a questa soluzione, così come i partiti euroscettici che in occasione della "Brexit" hanno incoraggiato la rimozione dei seggi in avanzo in un'ottica – populistica – di risparmio e taglio dei costi della politica europea, soluzione questa non avversata a sua volta dalla sinistra radicale. Si capisce dunque perché, con un'opposizione così ampia, l'effettiva introduzione di una circoscrizione europea con liste transnazionali, invece sostenuta dai Federalisti europei, così come dai partiti politici Verdi e Liberali e da alcuni membri dei Gruppi socialisti e democristiani, non abbia potuto (ancora) trovare spazio.

È indubbio che la costituzione di una circoscrizione europea ove presentare liste transnazionali rappresenterebbe un passo in avanti verso l'effettiva europeizzazione del voto per la selezione dei membri del Parlamento di Strasburgo, ancora oggi non solo regolate quasi interamente da regole statali interne, ma soprattutto inevitabilmente – anche – per questo percepite come elezioni nazionali.

Specialmente per questo ci si può rammaricare dell'occasione perduta con la "Brexit", ossia per ciò che l'istituzione di una circoscrizione transnazionale avrebbe potuto rappresentare e potrebbe ancora

¹⁴¹ La proposta iniziale, avanzata dagli eurodeputati Danuta Hübner e Pedro Silva Pereira, menzionava il mantenimento di 46 dei 79 seggi lasciati dal Regno Unito proprio al fine della costituzione di una circoscrizione "paneuropea".

¹⁴² In proposito è interessante notare come la proposta iniziale fosse stata invece avanzata anche da Danuta Hübner, membro del Partito Popolare Europeo, che ha dovuto però affrontare l'opposizione di gran parte del suo partito.



rappresentare in futuro, piuttosto che per i benefici diretti che comporterebbe. Si dice questo perché è inutile negare che la creazione di una grande, o meglio enorme, unica circoscrizione europea ove assegnare qualche decina di seggi presenterebbe diverse controindicazioni¹⁴³ dal punto di vista tecnico, che vanno dall'influenza tanto nella selezione dei candidati quanto nei voti a disposizione per la loro elezione dei Paesi più popolosi (che potrebbero quindi nella sostanza “orientare” l'andamento dell'elezione) alla enorme distanza che vi sarebbe tra eletti ed elettori, per cui, se da un lato si darebbe maggiore caratura europea al voto, dall'altro si creerebbe uno scollamento pressoché incolmabile nell'esercizio effettivo della rappresentanza. Oltre a questo, si andrebbe a creare una sorta di nuova categoria di “super-parlamentari europei”, che non solo potrebbero rivendicare un ruolo diverso rispetto agli altri (non a caso la proposta avanzata dal Parlamento europeo nel novembre 2015 voleva che in queste liste transnazionali fossero candidati quali capilista i candidati di ciascuna «famiglia politica» alla carica di Presidente della Commissione), ma impersonificherebbero in materia decisiva una ulteriore differenziazione nella legittimazione, anzi nelle legittimazioni, dei parlamentari europei, aumentando le diversità – laddove l'orizzonte auspicato è invece all'opposto quello dell'uniformazione – delle regole di elezione.

Nondimeno, l'istituzione di una circoscrizione europea, pur con questi – ed altri – limiti, rappresenterebbe comunque un intervento simbolico positivo in grado di valorizzare la cittadinanza europea e, soprattutto, darebbe un segnale inequivocabile, potendo forse segnare una sorta di “punto di non ritorno” in relazione ad un nuovo modello di rappresentanza nelle istituzioni dell'Unione.

9. Le incongruenze nella disciplina dei partiti politici europei e il loro indispensabile maggiore coinvolgimento nelle elezioni europee

Pur senza poter qui approfondire dove questa strada potrebbe in astratto portare se fosse imboccata con decisione (magari addirittura – sviluppando la recente proposta del Presidente francese – alla ordinaria costituzione di circoscrizioni transnazionali – il più possibile equilibrate quanto a numero di abitanti, omogeneità sociale, culturale ed economica con previsioni che consentano l'accesso alla rappresentanza anche alle comunità statali più piccole – nelle quali la distribuzione dei seggi sia regolata da un unico sistema elettorale), sicuramente l'introduzione dell'elemento della transnazionalità nello svolgimento delle elezioni europee, da un altro punto di vista, permetterebbe di valorizzare il ruolo dei partiti politici europei, direttamente coinvolti nella selezione delle candidature e, più di quanto oggi già avvenga, nello

¹⁴³ Alcune delle quali sono state naturalmente evidenziate nel corso della recente citata audizione in seno alla Commissione affari costituzionali del Parlamento europeo, e, soprattutto, sono alla base di parte della contrarietà alla proposta all'interno in particolare del Partito Popolare Europeo.

svolgimento delle campagne elettorali, che a loro volta dovrebbero necessariamente spogliarsi almeno in parte delle loro vesti nazionali che ad oggi ancora le caratterizzano pressoché totalmente¹⁴⁴.

Non è un caso che già sul finire degli anni Novanta del secolo scorso nella c.d. Relazione Anastassopoulos, così come poi fatto più tardi in altre sedi¹⁴⁵, si evidenziasse come l'assegnazione di una quota anche bassa di seggi del Parlamento europeo in una circoscrizione transnazionale contribuirebbe non solo «a far emergere un'autentica coscienza politica europea», ma anche «certamente [...] a costituire veri e propri partiti politici europei»¹⁴⁶.

Da allora, è intervenuta la regolamentazione normativa di questi ultimi (introdotta per la prima volta con il regolamento (CE) n. 2004/2003¹⁴⁷) che è stata più volte cambiata ed implementata¹⁴⁸, nondimeno l'aspetto paradossale è che, a dispetto di quanto sancito sin dal 1992 dal Trattato di Maastricht, che inseriva un nuovo articolo 138A al Trattato istitutivo della Comunità (economica) europea secondo cui «I partiti politici a livello europeo sono un importante fattore per l'integrazione in seno all'Unione. Essi contribuiscono a formare una coscienza europea e ad esprimere la volontà politica dei cittadini dell'Unione», ancora oggi (quando è diventato il terzo paragrafo dell'articolo 10 del Trattato sull'Unione europea a contenere sostanzialmente un'identica disposizione) i partiti politici europei svolgono di fatto un ruolo del tutto marginale – anche – proprio con riguardo allo svolgimento delle elezioni europee.

L'aspetto ancor più paradossale è che nonostante con la lettera d) dell'articolo 3 del regolamento (CE) n. 2004/2003 si sia inerita fra le condizioni necessarie per assumere lo *status* di partito politico europeo quella di «aver partecipato alle elezioni al Parlamento europeo o averne espresso l'intenzione», ancora oggi la possibilità di questa loro effettiva partecipazione diretta non è stata sostanzialmente implementata dal punto di vista normativo.

Anzi, la nuova formulazione della disposizione in questione, contenuta nella lettera d) del primo paragrafo dell'articolo 3 del regolamento (UE, Euratom) n. 1141/2014 (anche a seguito delle sue successive modifiche), se da un lato è in qualche misura più stringente richiedendo (in mancanza di una partecipazione passata) l'intenzione «espress[a] pubblicamente» di partecipare non in generale a future elezioni europee bensì alle «prossime», dall'altro è invece più lasca, ammettendo che tale requisito debba appartenere non necessariamente al partito in quanto tale, bensì, in alternativa, ai «suoi membri».

¹⁴⁴ V. *supra* § 7, nota 109.

¹⁴⁵ A partire in particolare dalla più volte citata risoluzione del Parlamento europeo del novembre 2015 (v. *supra* § 5).

¹⁴⁶ PE 224.331/def. – A4-0212/98, p. 21.

¹⁴⁷ Gazzetta ufficiale dell'Unione europea n. L 297, 15 novembre 2003, pp. 1-4.

¹⁴⁸ In particolare attraverso l'adozione del regolamento (UE, Euratom) n. 1141/2014 (Gazzetta ufficiale dell'Unione europea n. L 317, 4 novembre 2014, pp. 1-27) e, da ultimo, del regolamento (UE, Euratom) 2019/493 (Gazzetta ufficiale dell'Unione europea n. L 85I, 27 marzo 2019, pp. 7-10). Con riguardo alla disciplina e al ruolo dei partiti politici europei, anche in relazione al rapporto con i partiti politici nazionali, cfr. almeno A. COSSIRI, *Partiti e rappresentanza nella dimensione interna e sovranazionale. I fattori normativi*, Franco Angeli, Milano, 2018.

Similmente, il regolamento delegato (UE) 2015/2401¹⁴⁹, relativo al contenuto e al funzionamento del registro dei partiti politici europei e delle fondazioni politiche europee, alla lettera d) del paragrafo 2 dell'articolo 1, richiede, «nel caso di un partito politico richiedente che non abbia ancora partecipato ad elezioni del Parlamento europeo, una prova scritta della sua intenzione, pubblicamente dichiarata, di partecipare alle prossime elezioni europee, con un'indicazione dei partiti politici nazionali e/o regionali ad esso affiliati che prevedono di presentare candidati alle elezioni». Si richiede insomma il rispetto di un presupposto che vorrebbe essere stringente, ossia una – in realtà non meglio precisata – «prova scritta», rispetto ad una attività che i partiti europei non possono di fatto al momento direttamente svolgere, ma solo per il tramite dei «partiti politici nazionali e/o regionali ad ess[i] affiliati».

Del resto nella disciplina vigente non mancano tutta una serie di altri riferimenti più o meno diretti alla partecipazione dei partiti politici europei alle elezioni europee, fra i quali spiccano senz'altro quelli relativi alla loro partecipazione alle relative campagne elettorali. Inizialmente, come si desume in particolare dal combinato disposto degli articoli 7 e 8 del regolamento (CE) n. 2004/2003, così come modificati dal regolamento (CE) n. 1524/2007¹⁵⁰, con l'utilizzo di formulazioni piuttosto ambigue si finiva di fatto per prevedere che i partiti europei (appena formalmente istituiti) potessero partecipare a delle campagne elettorali solo – per così dire – di “respiro europeo” in occasione dello svolgimento delle elezioni per il rinnovo del Parlamento (cui non potevano peraltro di fatto prendere parte direttamente), indirizzate a milioni di elettori in più Paesi e in cui sponsorizzare la partecipare alle elezioni senza fare riferimenti troppo espliciti a candidati o partiti. Emergeva così abbastanza chiaramente l'idea originaria di pensare ai partiti quali portatori dei valori europei e veicoli per la loro diffusione, necessaria per la formazione di un vero *demòs* europeo. Questa impostazione è stata però successivamente “aggiustata”¹⁵¹ dal regolamento (UE, Euratom) n. 1141/2014, il quale dedicando un apposito articolo – per la precisione il 21 – al «Finanziamento di campagne nel contesto delle elezioni del Parlamento europeo», stabilisce che «i fondi dei partiti politici europei [...] possono essere utilizzati per finanziare campagne condotte dai partiti politici europei nel contesto di elezioni al Parlamento europeo a cui essi o i loro membri partecipano», in un contesto normativo che complessivamente (anche alla luce delle regole sulla loro personalità giuridica europea di cui al Capo III del regolamento) consente un loro maggior coinvolgimento politico.

Proprio la lettura dell'articolo 21 del regolamento (UE, Euratom) n. 1141/2014 fa peraltro inevitabilmente riemergere il problema della mancata uniformazione delle regole elettorali europee nei diversi Paesi membri. Anche con riguardo al coinvolgimento dei partiti politici europei alle campagne elettorali europee, esplicitamente previsto dal primo comma del paragrafo 1 del regolamento, il successivo

¹⁴⁹ Gazzetta ufficiale dell'Unione europea n. L 333, 19 dicembre 2015, pp. 50-53.

¹⁵⁰ Gazzetta ufficiale dell'Unione europea n. L 343, 27 dicembre 2007, pp. 5-8.

¹⁵¹ Anche se, in realtà, permane l'utilizzo di alcune espressioni ambigue.

comma 2 richiama infatti indirettamente – e in qualche modo inevitabilmente – il disposto dell’articolo 4 dell’Atto del 1976¹⁵², statuendo che «il finanziamento e gli eventuali limiti delle spese elettorali per tutti i partiti politici, i candidati e i terzi nel contesto delle elezioni del Parlamento europeo, così come la loro partecipazione alle stesse, sono disciplinati in ciascuno Stato membro da disposizioni nazionali». Si capisce come quindi anche l’effettivo esercizio della possibilità di partecipare attivamente alle campagne elettorali, benché formalmente previsto, possa risentire sul piano pratico delle – diverse – regole interne degli Stati sul loro svolgimento.

Questo vale a maggior ragione ovviamente per la partecipazione diretta dei partiti politici europei alle elezioni, non espressamente prevista dalle regole europee nonostante i citati diversi richiami a questa eventualità effettuati in quella sede, ma – in fondo – nemmeno vietata, con la conseguenza che essa è in linea teorica rimessa alle scelte in proposito compiute dai singoli Stati; con la ulteriore inaccettabile conseguenza che se per ipotesi un Paese arrivasse ad ammettere la partecipazione diretta di un partito politico europeo alle elezioni europee questo potrebbe presentare propri candidati lì e non altrove.

Ad oggi questa partecipazione effettiva dal punto di vista sostanziale non è consentita, o comunque praticata, in nessun Paese e il coinvolgimento dei partiti europei alle elezioni per il rinnovo del Parlamento europeo si esaurisce di fatto nella possibile presenza dei loro nomi e simboli, o – al limite – dei loro candidati alla Presidenza della Commissione, nei contrassegni delle liste nazionali loro affiliate che si presentano al voto europeo. In proposito, a caldeggiare queste pratiche che comunque possono contribuire almeno un minimo a dare una maggiore valenza europea al voto espresso nei diversi Stati, sono intervenuti negli anni diversi atti di *soft law*¹⁵³, nonché da ultimo la decisione 2018/994/UE, Euratom, che come già ricordato ha inserito un articolo 3-ter all’Atto del 1976 in base al quale «Gli Stati membri possono» (e, dunque, non devono necessariamente) «consentire l’apposizione, sulle schede elettorali, del nome o del logo del partito politico europeo al quale è affiliato il partito politico nazionale o il singolo candidato».

Al di là della valenza politica di questo ennesimo – debole – segnale verso una possibile europeizzazione del senso del voto per l’elezione del Parlamento europeo, tutto resta così anche a questo riguardo ancora nelle mani dei legislatori dei singoli Stati, dove pure alcune di queste possibilità sono da tempo messe in

¹⁵² Secondo il quale «Ciascuno Stato membro può fissare un massimale per le spese dei candidati relative alla campagna elettorale».

¹⁵³ Come ad esempio la “Raccomandazione della Commissione del 12 marzo 2013 sul rafforzare l’efficienza e la democrazia nello svolgimento delle elezioni del Parlamento europeo” ((2013/142/UE), Gazzetta ufficiale dell’Unione europea n. L 79, 21 marzo 2013, pp. 29-32), o la “Raccomandazione della Commissione del 14 febbraio 2018 sul rafforzare la natura europea e l’efficienza nello svolgimento delle elezioni del parlamento europeo del 2019” ((2018/234/UE), Gazzetta ufficiale dell’Unione europea n. L 45, 17 febbraio 2018, pp. 40-43); sul punto, cfr. MINISTERO DELL’ INTERNO, DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI, DIREZIONE CENTRALE DEI SERVIZI ELETTORALI, *Elezione dei membri del parlamento europeo spettanti all’Italia di domenica 26 maggio 2019. Istruzioni per la presentazione e l’ammissione delle candidature*, Roma, marzo 2019, p. 18 ss.

pratica, come ad esempio in Italia, dove la prassi di richiamare nel proprio contrassegno il partito europeo di affiliazione è in uso – e non solo per le elezioni europee – da diversi anni, anche magari per provare a sfruttare le regole nazionali sull'esenzione dalla raccolta delle firme o averne comunque un vantaggio elettorale¹⁵⁴.

Il grado di reale valenza europea delle elezioni nazionali per la selezione dei parlamentari europei è, dunque, rimesso di fatto alla sensibilità culturale e politica di ciascun Paese, ancor prima che di ciascuna fazione in campo, che risente a sua volta del clima che si respira in Europa, con la conseguenza che da un voto all'altro questo può variare anche sensibilmente e non necessariamente in prospettiva sempre più filouropeista.

In proposito basti ricordare quanto avvenuto con riguardo alla prassi degli *Spitzenkandidaten* (certo in grado a sua volta laddove si consolidasse di dare maggiore valenza europea alle tornate elettorali nazionali), la quale, per quanto non prevista da alcuna norma europea (o nazionale) si è affermata dopo il voto del 2014, per poi essere subito disattesa dopo le successive elezioni del 2019.

La scarsa capacità dei partiti politici europei di incidere sullo svolgimento del voto per le elezioni del Parlamento europeo nei diversi Paesi deve portare a riflettere sul ruolo di questi soggetti istituzionali, che pagano ancora lo scotto del loro “peccato originale” di non essere sorti naturalmente come risposta a istanze “dal basso”, bensì artificiosamente “dall'alto”, per cercare di sanare lo scollamento fra cittadini ed istituzioni. Essi non si sono però dimostrati in grado di assolvere a tale compito e continuano ancora oggi ad essere inevitabilmente percepiti solo come partiti di secondo grado, formati dalla fredda aggregazione di partiti nazionali spesso con una comunanza politica piuttosto vaga e dovuta a convenienze organizzative ed economiche secondo le regole previste.

Proprio da queste considerazioni si dovrebbe dunque partire per ripensare il modello di rappresentanza europea, muovendo cioè sì dalla riconsiderazione delle regole per la selezione dei membri del Parlamento europeo per puntare ad una loro uniformazione e magari un domani alla loro confluenza in un'unica legge elettorale europea, che potrebbe persino essere impiegata per la selezione di rappresentanti dei cittadini europei eletti in circoscrizioni transnazionali (laddove ve ne siano le condizioni), senza dimenticare però la necessità di innestare su queste riflessioni quelle legate al bisogno di ricondurre a

¹⁵⁴ Proprio con riguardo al nostro Paese è ad esempio noto il caso del Nuovo centrodestra che nel 2016 aveva deciso di presentarsi ad una tornata di elezioni amministrative utilizzando un contrassegno elettorale, sotto il nome di “Area popolare”, che raffigurava fra l'altro un “cuore stellato”, ammiccando evidentemente al simbolo del Partito Popolare Europeo, il cui Segretario generale, Antonio López-Istúriz White, aveva peraltro a tal proposito successivamente avuto modo di rimarcare il divieto di utilizzare per le elezioni amministrative italiane il logo in questione che «appartiene a tutta la famiglia popolare e non a un solo partito»; sull'intera vicenda, v. G. MAESTRI, *Alfano, il cuore Ppe batterà?*, 14 aprile 2016, ID., *Area popolare accontenta il Ppe: via le stelle dal cuore*, 23 aprile 2016, entrambi in www.isimbolidelladiscordia.it.

sistema, secondo modelli più classici, il ruolo dei partiti politici europei (pur nella consapevolezza dei limiti che inevitabilmente possono avere interventi normativi in quest'ambito).

Posto che questa sia la direzione verso cui si vuole puntare, il primo passo da compiere sarebbe comunque quello di consentire la partecipazione diretta dei partiti europei alle elezioni per il rinnovo del Parlamento di Strasburgo. Certo, in questa prospettiva la soluzione più “comoda” sarebbe quella di istituire una o più circoscrizioni transnazionali in cui essi possano presentare propri candidati. Al di là dei pregi e difetti di questa soluzione che si sono già accennati, bisogna però considerare che una simile soluzione non aiuterebbe di per sé ad avvicinare politicamente partiti nazionali ed europei, sanando i problemi di rappresentatività di questi ultimi (e che, invero, per diverse ragioni riguardano da tempo anche i primi), specie laddove dovesse assegnarsi in questo modo un numero esiguo di seggi. Queste affiliazioni resterebbero in fondo poco di più che degli accordi di convenienza finalizzati, in definitiva, a sfruttare i vantaggi sopra richiamati che ne potrebbero derivare, anche per quanto riguarda la successiva formazione di Gruppi in seno al Parlamento europeo.

Un'altra proposta ai fini della “europeizzazione” delle elezioni per il Parlamento europeo potrebbe essere quella di subordinare la possibilità di presentare liste alla loro necessaria presentazione in almeno un certo numero di Stati membri, magari anche imponendo l'utilizzo di un contrassegno che corrisponda al simbolo di un partito europeo. A tacer d'altro questa soluzione presenterebbe tuttavia il difetto, nient'affatto trascurabile sotto il profilo del corretto esercizio della rappresentanza (territoriale), di impedire la presentazione di liste (“minoritarie”), per quanto magari a vocazione europeista, in un solo Paese (posto che peraltro la possibile previsione di eccezioni – comunque difficilmente individuabili sul piano normativo – rischierebbe di aprire un vaso di Pandora e di facilitare l'aggiramento della regola di base).

Ed allora, volendo andare per gradi, una prima proposta di facile attuazione (certo non rivoluzionaria ma dall'impatto sicuramente assai rilevante e che per questo verosimilmente incontrerebbe numerosi detrattori) potrebbe essere invece quella – pur nell'auspicio di una maggiore omogeneità delle regole elettorali nazionali – di obbligare i partiti nazionali affiliati ad un partito europeo a presentarsi al voto solo con il simbolo di quest'ultimo, pena la fuoriuscita dallo stesso e la perdita (reciproca) di tutti i vantaggi che ne conseguono, prevedendo ovviamente al contempo misure per le affiliazioni successive e, in generale, per evitare l'aggiramento fraudolento della regola.

Prima ancora di decidere verso quale orizzonte si vorrebbe muovesse l'Unione europea, si tratta in ogni caso di capire quale ruolo si vorrebbe far giocare al Parlamento europeo, che in qualche modo riassume in sé tutti gli sviluppi, le potenzialità e i limiti del processo di integrazione europea nel suo complesso. Il Parlamento europeo, infatti, anche all'esito dell'aumento della sua legittimazione popolare a seguito



dell'adozione dell'Atto del 1976 (e delle sue successive modifiche) e al suo maggior coinvolgimento nelle procedure decisionali dell'Unione grazie all'adozione – in particolare – del Trattato di Lisbona, continua a trovarsi in una specie di limbo, rispetto al quale non si riescono ancora ad intravedere con chiarezza gli sviluppi futuri.

Forse questo può sembrare il momento meno opportuno per pensare all'approvazione di nuove regole che implementino la democraticità e la legittimazione del Parlamento europeo attraverso un ripensamento delle regole alla base della sua elezione e del coinvolgimento dei partiti politici (europei e non), ma è proprio nei momenti di crisi che si può trovare lo slancio per riprendere con più vigore il cammino intrapreso.

L'occasione persa con la “Brexit” dovrebbe insegnare qualcosa.