



23 FEBBRAIO 2022

L’“europeizzazione” delle elezioni del
Parlamento europeo: un cammino
denso di ostacoli, ma essenziale per
una credibile democrazia europea

di **Monica Rosini**

Professoressa associata di Diritto pubblico
Libera Università di Bolzano/Bozen

L'“europeizzazione” delle elezioni del Parlamento europeo: un cammino denso di ostacoli, ma essenziale per una credibile democrazia europea*

di Monica Rosini

Professoressa associata di Diritto pubblico
Libera Università di Bolzano/Bozen

Abstract [It]: Il contributo analizza i più recenti tentativi di “europeizzazione” della disciplina per le elezioni del Parlamento europeo, che, nonostante il potenziamento del ruolo dell’istituzione operato dal Trattato di Lisbona, si presenta ancora differenziata nei singoli Stati membri. In particolare, il contributo si intrattiene sulle novità introdotte dalla Decisione 2018/994 del 13 luglio 2018 del Consiglio e sulle difficoltà che sta incontrando il suo percorso di approvazione in alcuni Stati. Per quanto quest’ultima armonizzazione delle regole elettorali non sia ancora entrata in vigore, la Commissione per gli affari costituzionali del Parlamento europeo ha ripreso il dibattito sul tema presentando un progetto più ambizioso, comprensivo della istituzione di una circoscrizione a livello di Unione europea, destinata all’elezione di 46 membri. Il percorso, certamente non privo di ostacoli, è essenziale per una credibile democrazia europea.

Title: The “Europeanisation” of European Parliament elections: a path lined with obstacles, but essential for a credible European democracy

Abstract [En]: The article analyses the most recent attempts of “Europeanising” the rules for elections to the European Parliament, which, despite the empowerment of this institution by the Lisbon Treaty, are still differentiated in the Member States. In particular, the article focuses on the new rules introduced by Council Decision 2018/994 of 13 July 2018 and the difficulties encountered in its ratification path in some States. Although this latest harmonisation of electoral rules has not yet entered into force, the Committee on Constitutional Affairs of the European Parliament has resumed the debate on the subject by presenting a more ambitious project, including the establishment of a pan-European constituency, called to elect 46 members of the EP. Such a path, certainly not without obstacles, is essential for a credible European democracy.

Parole chiave: Parlamento europeo; legge elettorale; armonizzazione; circoscrizione paneuropea; partiti politici europei

Keywords: European Parliament; electoral rules; harmonization; pan-European constituency; European political parties

Sommario: **1.** Introduzione. **2.** La Decisione 2018/994 e le novità per la normativa elettorale europea. **3.** Le difficoltà politico-giuridiche al recepimento delle più recenti novità in materia elettorale. **4.** La ripresa della lunga marcia della riscrittura della disciplina elettorale europea. **5.** Considerazioni conclusive.

* 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. Introduzione

“Essentially 27 separate national elections to a supra-national body...characterized by a considerable diversity of national rules, procedures, and practices”: con queste parole l’ OSCE/ODIHR descriveva le elezioni del Parlamento europeo (in seguito PE) in un report del 2009¹.

Nonostante siano trascorsi più di dieci anni, la descrizione ancora ben si attaglia al quadro normativo delle elezioni europee caratterizzato da un modesto grado di armonizzazione che le rende sostanzialmente appuntamenti elettorali dei singoli Stati membri volti ad eleggere i propri deputati al PE.

Nemmeno l’entrata in vigore del Trattato di Lisbona, che ha rafforzato significativamente i poteri dell’istituzione parlamentare, sia in riferimento al procedimento normativo sia nei rapporti con la Commissione europea, ha indotto a coerenti modifiche delle procedure elettorali. Né la materia è stata in alcun modo incisa dall’introduzione nel Trattato sull’Unione Europea di talune previsioni di principio volte ad enfatizzare la nuova dimensione rappresentativa dell’Unione europea e la più diretta relazione che dovrebbe stabilirsi tra l’istituzione parlamentare e i suoi cittadini. L’art. 10 TUE proclama, infatti, che “il funzionamento dell’Unione si fonda sulla democrazia rappresentativa” (par. 1) e che i cittadini sono direttamente rappresentati a livello dell’Unione nel PE (par. 2). Quest’ultimo occupa un ruolo centrale nella realizzazione del principio democratico, come è dato desumere anche dall’art. 14, par. 2, che lo qualifica come l’assemblea dei rappresentanti dei cittadini dell’Unione e non già, come nella versione previgente, dei popoli degli Stati riuniti nella Comunità². Esercitando la sua funzione rappresentativa in relazione agli individui come cittadini europei, e non più come cittadini degli Stati membri, il PE diventa, pertanto, più simile alle camere basse degli Stati federali, ponendosi quale centro della legittimità democratica del sistema istituzionale dell’Unione.

La sovranità popolare si manifesta, *in primis*, nel PE, eletto dal 1979 a suffragio universale e diretto dai cittadini degli Stati membri³.

¹ OCSE, Office for Democratic Institutions and Human Rights, *Election to the European Parliament 4-7 June 2009. Expert group report*, Warsaw, 22 September 2009. Per tutti: D. GRIMM, *La forza dell’Unione sta in un’accorta autolimitazione*, in *Nomos*, n. 2, 2014, p. 2 ss.

² G. STROZZI, R. MASTROIANNI, *Diritto dell’Unione Europea: Parte istituzionale*, Torino, 2019, p. 85. Si vedano, inoltre: N. NEVRAT, *Does the Power Exerted by the EU need a Legitimacy Based on the Citizens’ European Identity?*, in S. LUCARELLI, F. CERUTTI, V. A. SCHMIDT (a cura di) *Debating Political Identity and Legitimacy in the European Union*, Routledge, 2015 p. 81.

³ Per quanto il Trattato di Roma del 1957 avesse previsto la possibilità di elezione diretta dell’organo parlamentare, inizialmente non fu così. Fino al 1979 l’assemblea è stata composta da delegati dei Parlamenti nazionali. L’elezione diretta è stata disposta solo con Decisione (76/787/CECA, CEE, Euratom) dei rappresentanti degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio concernente l’Atto relativo all’elezione dei rappresentanti nell’Assemblea a suffragio universale diretto, del 20 settembre 1976, in GUCE L 278 dell’8 ottobre 1976. Cfr. G. STROZZI, R. MASTROIANNI, *Diritto dell’Unione Europea: Parte istituzionale*, cit., p. 91; A. RAZZA, *Liste transnazionali e procedura elettorale uniforme: verso una «legge elettorale europea»*, in *Rass. parl.*, n. 4, 2013, p. 881; S. BARONCELLI, M. ROSINI, *Il Trattato di Lisbona e le elezioni del Parlamento europeo tra norme e prassi*, in *Federalismi.it*, n. 19, 2020.

Il contributo non intende offrire una compiuta ricostruzione del quadro normativo europeo in materia elettorale e della sua evoluzione storica (già piuttosto noti⁴), ma limitarsi ad analizzarne i tratti fondamentali e i contenuti della Decisione (UE, Euratom) 2018/994 del Consiglio del 13 luglio 2018 che modifica l'Atto relativo all'elezione dei membri del Parlamento europeo a suffragio universale diretto, allegato alla decisione 76/787/CECA, CEE, Euratom del Consiglio del 20 settembre 1976⁵. L'analisi di tali contenuti è rilevante anche per comprendere le difficoltà che ne stanno rallentando l'approvazione da parte di alcuni Stati membri e, quindi, l'entrata in vigore. Difatti, per quanto la decisione si ponga in sostanziale continuità con l'esperienza precedente di mera fissazione di principi comuni e non incrementi in modo significativo la loro pervasività, nel momento in cui si scrive (ottobre 2021), ancora tre Stati (Cipro, Germania e Spagna) non hanno concluso il procedimento di approvazione della decisione (par. 2). L'introduzione di alcune previsioni, e in particolare di una clausola di sbarramento obbligatoria tra il 2% e 5% per le circoscrizioni che eleggono più di 35 membri, sollevano problematiche di ordine politico e giuridico, che evidenziano le ancora forti resistenze ad una configurazione del Parlamento europeo quale assemblea autenticamente rappresentativa dei cittadini europei (par. 3).

Nonostante le persistenti difficoltà il cammino verso l'europeizzazione della legge elettorale non sembra essersi arrestato, tant'è che, recentemente, la Commissione Affari costituzionali (AFCO) del PE ha proposto significative modifiche delle regole elettorali, in vista dell'adozione di una procedura uniforme o, comunque, di una sua reale armonizzazione: solo così si realizzerebbe un rafforzamento del carattere europeo delle elezioni e della dimensione democratica dell'istituzione parlamentare, nonché, più in generale, dell'intera *governance* europea⁶. La proposta di Risoluzione del 3 giugno scorso prevede, a tal fine, la creazione di una circoscrizione elettorale comune, deputata all'elezione di 46 membri del PE e in cui i capilista siano i candidati di ciascuna famiglia politica alla carica di presidente della Commissione; l'istituzione di un'Autorità elettorale europea con il compito di coordinare, condurre e monitorare il

⁴ Per tutti: D.M. FARRELL, R. SCULLY, *Representing Europe's citizens? Electoral institutions and the failure of parliamentary representation*, Oxford, 2007; S. TESCAROLI, *Il diritto elettorale nell'Unione europea. Profili costituzionali comparati*, Aracne, Roma, 2007, pp. 195ss.; O. COSTA, *The History of European Electoral Reform and the Electoral Act 1976. Issues of democratisation and political legitimacy*, European Parliamentary Research Service, 2016, <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01404648/document>; EP, Directorate-General for Internal Policies, Policy Department C, Citizens' Rights and Constitutional Affairs, *The European elections: EU legislation, national provisions and civic participation*, Study for the AFCO committee, Brussels, 2014, [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2014/493047/IPOL-AFCO_ET\(2014\)493047_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2014/493047/IPOL-AFCO_ET(2014)493047_EN.pdf); EP, Directorate-General for Internal Policies, Policy Department C, Citizens' Rights and Constitutional Affairs, *The Electoral Reform of the European Parliament: composition, procedure and legitimacy*, In-Depth Analysis for the AFCO committee, Brussels, 2015, www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/510002/IPOL_IDA%282015%29510002_EN.pdf.

⁵ Decisione (UE, Euratom) 2018/994 del Consiglio del 13 luglio 2018 che modifica l'atto relativo all'elezione dei membri del Parlamento europeo a suffragio universale diretto, allegato alla decisione 76/787/CECA, CEE, Euratom del Consiglio del 20 settembre 1976, pubblicata in GUUE L 178/1 del 17 luglio 2018.

⁶ In tal senso: *Lettera M del Considerando della Proposta di risoluzione del Parlamento europeo sulla riforma della legge elettorale dell'Unione europea*, (2020/2220(INL)), 3 giugno 2021, disponibile al seguente indirizzo: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/AFCO-PR-693622_IT.pdf

processo elettorale nella circoscrizione a livello dell'Unione; l'implementazione di schede elettorali recanti nomi e loghi dei partiti politici europei a cui sono affiliati i partiti nazionali (par. 4).

Il tentativo sarà quello di riflettere su tali riforme e sulla loro capacità di realizzare una più adeguata informazione e partecipazione degli elettori, un rafforzamento della rappresentanza dei medesimi in sede di Unione europea, nonché di contribuire alla creazione di un sistema di autentici partiti europei. Più in generale, e in conclusione, emergerà il fondamentale ruolo delle procedure di elezione quale elemento costitutivo della forma di governo europea, stante la loro essenzialità al fine della costituzione della rappresentanza⁷. La loro modifica e il conseguente rafforzamento del sistema dei partiti europei possono contribuire in maniera decisa alla creazione di una coscienza politica veramente europea tra i cittadini dell'UE, che consenta loro di cogliere la dimensione sovranazionale del voto per il PE e aumentare la credibilità e rappresentatività di quest'ultimo⁸.

2. La Decisione 2018/994 e le novità per la normativa elettorale europea

Com'è noto, le procedure per eleggere il PE sono regolate sia dalla legislazione europea, che definisce norme e principi comuni, sia da disposizioni nazionali specifiche, che variano da uno Stato membro all'altro. L'Atto elettorale del 1976⁹, che ha disposto l'elezione a suffragio universale e diretto del PE, reca, difatti, alcune previsioni molto generali¹⁰, lasciando la regolamentazione del sistema elettorale alla discrezionalità degli Stati membri, espressamente autorizzati alla relativa disciplina tramite disposizioni nazionali "fino all'entrata in vigore di una procedura elettorale uniforme" (così il testo originario dell'art. 7, par. 2).

⁷ M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, Annali III, Milano, 2010, p. 572. Più in generale sul rapporto tra sistema elettorale e partiti politici, senza pretese di esaustività: L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, vol. XIX, Milano 1970; S. GAMBINO, *Il ruolo dei partiti politici e la legge elettorale, fra storia costituzionale del paese e attualità*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2013; A. MORRONE, *Sistema elettorale e ordinamento costituzionale. Profili di teoria generale*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2017; G. SARTORI, *Ingegneria costituzionale comparata*, Bologna, 1995.

⁸ Art. 10, par. 4 TUE. Cfr. A. CIANCIO, *I partiti europei e il processo di democratizzazione dell'Unione*, in *Federalismi.it*, n. 9, 2009; ID., *Nuove strategie per lo sviluppo democratico e l'integrazione politica in Europa. Relazione introduttiva*, in ID. (a cura di), *Nuove strategie per lo sviluppo democratico e l'integrazione politica in Europa*, Roma, 2014, p. 11ss.; A. DE FEO, *Il processo di empowerment del Parlamento europeo*, in R. IBRIDO, N. LUPO (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, Bologna, 2018, p. 253.

⁹ Decisione (76/787/CECA, CEE, Euratom) dei rappresentanti degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio concernente l'Atto relativo all'elezione dei rappresentanti nell'Assemblea a suffragio universale diretto, del 20 settembre 1976, in GUCE L 278, 8 ottobre 1976.

¹⁰ Tra le quali, *inter alia*, la previsione che la data dell'elezione "deve cadere entro uno stesso lasso di tempo compreso tra la mattina del giovedì e la domenica immediatamente successiva" e che "le operazioni di spoglio delle schede di voto possono avere inizio soltanto dopo la chiusura dei seggi nello Stato membro in cui gli elettori votano per ultimi" (art. 9).

Il cammino verso l'uniformità delle procedure elettorali non ha, tuttavia, raggiunto i risultati attesi, nonostante le reiterate proposte da parte del PE¹¹. Solo l'introduzione da parte del Trattato di Amsterdam di una soluzione alternativa, ovvero la possibilità di adottare – secondo la complessa procedura *ex art.* 190 TCE – un progetto volto a permetterne l'elezione a suffragio universale diretto “secondo principi comuni a tutti gli Stati membri” (anziché secondo una procedura uniforme)¹², ha consentito l'adozione della Decisione 2002/772/CE¹³. Tale decisione ha introdotto ulteriori principi, stabilendo, in particolare, che l'elezione dei membri del PE avvenga “a scrutinio di lista o uninominale preferenziale con riporto di voto di tipo proporzionale”, mantenendo “complessivamente il carattere proporzionale del voto”.

In concreto, la decisione non ha alterato il meccanismo di sostanziale affidamento della disciplina elettorale alla discrezionalità degli Stati membri, chiamati alla scelta tra lo scrutinio di lista o un sistema di collegi uninominali, alla delimitazione dell'ambito nel quale assegnare i seggi (centrale, circoscrizionale, misto), alla individuazione delle modalità di scelta dei candidati (voto di preferenza o meno), alla decisione circa l'eventuale introduzione di soglie di sbarramento (comunque non superiori al 5% dei voti espressi a livello nazionale), alla disciplina delle surrogazioni, nonché alla fissazione di tetti alle spese elettorali¹⁴.

La Decisione 2002/772/CE ha, quindi, introdotto un livello di uniformità minimo¹⁵, in cui il comune carattere proporzionale dei sistemi di voto è stato declinato secondo regole assolutamente eterogenee, quanto alle condizioni per la titolarità dell'elettorato attivo e passivo, alla configurazione della scheda elettorale, alle modalità di espressione del voto, al metodo e ambito territoriale utilizzati per l'assegnazione dei seggi¹⁶, nonché alla previsione di soglie di sbarramento.

¹¹ Ne danno conto: F. LANCHESTER, *Parlamento europeo: in progetto di procedura uniforme*, in *Quad. cost.*, n. 1, 1987, p. 148; A. RAZZA, *Liste transnazionali e procedura elettorale uniforme. Verso una legge elettorale europea*, cit., p. 881; A MIGNONE, *Votare per il Parlamento europeo. Un labirinto elettorale*, in G. LEVI, F. SOZZI (a cura di), *Unione politica in progress*, Milano, 2015, p. 39.

¹² Cfr. modifiche all'art. 138, par. 3 Trattato CEE, poi divenuto art. 190, par. 4.

¹³ Decisione del Consiglio del 25 giugno 2002 e del 23 settembre 2002 che modifica l'atto relativo all'elezione dei rappresentanti del Parlamento europeo a suffragio universale diretto, allegato alla decisione 76/787/CECA, CEE, Euratom, in GUCE L 283 del 21 ottobre 2002.

¹⁴ G. TARLI BARBIERI, *La legislazione elettorale nell'ordinamento italiano*, Milano, 2018, p. 171ss.

¹⁵ La scelta, peraltro, rappresentava la mera certificazione di soluzioni già adottate nella totalità degli Stati membri, dopo l'opzione britannica a favore di un sistema proporzionale di lista a base regionale con l'*European Parliamentary Act* del 1999. Cfr. G.E. VIGEVANI, *Parlamento europeo: una nuova procedura elettorale uniforme*, in *Quad. cost.*, 1, 2003, p. 176.

¹⁶ Le leggi elettorali nazionali presentano significative differenze: basti pensare che sedici Stati membri (Austria, Belgio, Bulgaria, Danimarca, Finlandia, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Svezia, Lettonia, Lituania, Polonia, Slovacchia, Slovenia, Repubblica ceca e Cipro) consentono agli elettori di esprimere una o più preferenze; in otto (Germania, Spagna, Francia, Grecia, Portogallo, Estonia, Ungheria e Romania), invece, gli elettori non possono alterare l'ordine in cui i candidati appaiono nelle liste. Malta e Irlanda, infine, utilizzano il c.d. *single transferable vote*. Per una panoramica sui diversi sistemi adottati: W. LEHMANN, *The European elections: EU legislation, national provisions and civic participation. Study for the AFCO Committee*, 2014, disponibile al seguente indirizzo: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/493047/IPOL-AFCO_ET\(2014\)493047_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/493047/IPOL-AFCO_ET(2014)493047_EN.pdf); nonché A MIGNONE, *Votare per il Parlamento europeo. Un labirinto elettorale*, cit., 39.

L'Atto relativo all'elezione dei membri del Parlamento europeo a suffragio universale diretto è stato, in ultimo, modificato dalla Decisione (UE, Euratom) 2018/994 del Consiglio del 13 luglio 2018. Come anticipato nell'introduzione, la decisione si pone in continuità con l'esperienza precedente limitandosi all'incremento – invero limitato – dei principi comuni, senza alcuna reale armonizzazione delle regole elettorali. Tant'è che nell'ordinamento italiano la relativa approvazione non ha richiesto alcun intervento di adeguamento della normativa elettorale vigente, ritenuta già pienamente conforme al novellato quadro europeo¹⁷.

Una rapida rassegna dei contenuti conferma la lettura sopra proposta. Per quanto la decisione si presenti quale adeguamento alle novità introdotte dal Trattato di Lisbona all'art. 14 par. 2, TUE ai sensi del quale il PE è composto di rappresentanti dei cittadini dell'Unione e non già dei popoli degli Stati riuniti nella Comunità, le modifiche introdotte sono di portata assai modesta e incapaci di enfatizzare la dimensione europea delle elezioni del PE.

Così, allo scopo di garantire la sincronicità e convergenza delle campagne elettorali la Decisione 2018/994 stabilisce che il termine per la presentazione delle candidature per l'elezione al PE, se previsto dagli Stati membri, sia di almeno tre settimane antecedenti alla data fissata per il voto. Gli Stati membri possono prevedere 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 fine di migliorare la visibilità delle relative affiliazioni. Tali previsioni sono dirette a consentire che i cittadini siano informati con congruo anticipo sull'appuntamento elettorale europeo, in riferimento ai candidati e all'eventuale "affiliazione europea" dei partiti politici nazionali. L'accesso ad informazioni tempestive ed affidabili è ritenuto di fondamentale importanza per innalzare il livello di coscienza politica europea e per assicurare una solida affluenza alle urne¹⁸. Si tratta, tuttavia, di previsioni destinate ad avere un impatto limitato, dal momento che i termini per la presentazione delle candidature rimangono estremamente differenziati tra gli Stati membri e l'"europeizzazione" delle schede elettorali è meramente facoltativa. Ad oggi ben 18 Stati membri fanno ancora uso di schede esclusivamente nazionali¹⁹.

¹⁷ Ministero dell'Interno, Ufficio affari legislativi e relazioni parlamentari, nota n. 5004/A2015-003292/Uff. IX, all. 2. La nota è richiamata in Senato della Repubblica, Servizio studi Dossier europei n. 28; Camera dei deputati, Ufficio rapporti con l'Unione europea, *Decisione 2018/994 del Consiglio dell'UE che modifica l'atto relativo all'elezione dei membri del Parlamento europeo a suffragio universale diretto (7 dicembre 2018)*. Il testo è disponibile al seguente indirizzo: http://documenti.camera.it/_dati/leg18/lavori/documentiparlamentari/IndiceETesti/236/001_RS/INTERO_COM.pdf.

¹⁸ Punto 4 del *Considerando*.

¹⁹ In tema: European Parliament, Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs, Directorate-General for Internal Policies, *Europeanising the elections of the European Parliament. Outlook on the implementation of the Council Decision 2018/994 and harmonization of national rules on European elections*, June 2021, disponibile al seguente indirizzo: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/694199/IPOL_STU\(2021\)694199_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/694199/IPOL_STU(2021)694199_EN.pdf)

La Decisione 2018/994 apre anche alla possibilità di sfruttare pienamente le opportunità offerte dallo sviluppo tecnologico, attraverso la previsione del voto anticipato, elettronico, per corrispondenza e via Internet. In tali casi, gli Stati membri sono tenuti ad adottare misure adeguate per garantire, in particolare, l'affidabilità dei risultati, la segretezza del voto e la protezione dei dati personali conformemente al diritto dell'Unione applicabile (art. 4-bis).

Gli Stati sono, altresì, chiamati ad adottare misure per assicurare che il doppio voto alle elezioni del PE sia oggetto di sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive. Viene, infine, loro riconosciuta la facoltà, conformemente alle rispettive procedure elettorali nazionali, di adottare le misure necessarie per permettere ai propri cittadini residenti in Paesi terzi di votare alle elezioni del PE, e imposto l'obbligo di designare un'autorità di contatto responsabile dello scambio di dati concernenti gli elettori e i candidati con le sue omologhe degli altri Stati.

L'unica misura di un certo impatto sui sistemi elettorali nazionali è quella relativa all'obbligatoria introduzione di una soglia minima di sbarramento, tra il 2% e il 5%, per l'attribuzione dei seggi per le circoscrizioni, compresi gli Stati membri a circoscrizione unica nazionale, con più di 35 seggi, ferma restando la facoltà, già prevista, di stabilire in via generale una soglia minima non superiore al 5% per l'attribuzione dei seggi (art. 3, par. 2)²⁰. Tale vincolo evidenzia l'acquisita consapevolezza che nell'esercizio delle procedure legislative e di controllo del buon funzionamento dell'esecutivo europeo non sia più possibile prescindere dalla formazione di "maggioranze affidabili"²¹.

Non hanno trovato, invece, ingresso nella decisione previsioni più ambiziose, come la creazione di una circoscrizione paneuropea per l'elezione di 25 deputati europei aggiuntivi – rispetto ai 751 deputati europei eletti in modo tradizionale – tramite liste transnazionali, stilate dai partiti politici europei. Il riferimento è, in particolare, alla proposta approvata dalla Commissione Affari costituzionali del Parlamento europeo nell'aprile 2011 che aveva, talaltro, previsto la creazione di una singola circoscrizione europea, in cui sarebbe stata ammessa la presentazione di liste transnazionali bilanciate per genere e composte di candidati provenienti da almeno un terzo degli Stati membri. In tal modo ogni elettore avrebbe avuto la possibilità di esprimere due voti separati: uno per la lista nazionale o regionale, l'altro per la lista transnazionale²². Il voto per la circoscrizione elettorale europea avrebbe dovuto essere

²⁰ Si tratta di una possibilità già colta da quattordici Stati che hanno introdotto clausole di sbarramento, per lo più tra il 3 e il 5%. Più esattamente tali clausole sono previste dalle leggi elettorali di Cipro (1,8%); Grecia (3%); Austria, Italia, Slovenia, Svezia (4%); Croazia, Repubblica Ceca, Francia, Ungheria, Lettonia, Lituania, Polonia, Romania, Slovacchia (5%).

²¹ Per usare le parole della Risoluzione del Parlamento europeo del 22 novembre 2012 sulle elezioni al Parlamento europeo nel 2014 (2012/ 2829(RSP)), in GUUE C 419/185 del 16 dicembre 2015, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012IP0462&from=EN>.

²² Commissione per gli Affari costituzionali, *Relazione su una proposta di modifica dell'Atto relativo all'elezione dei membri del Parlamento europeo a suffragio universale diretto del 20 settembre 1976 (2009/2134(INI))*, Relatore: Andrew Duff, 28 aprile 2011,

conforme al sistema preferenziale delle liste semiaperte, consento agli elettori di votare per i singoli candidati di una lista, al fine di ribaltare l'ordine della lista formata dal partito. Tale proposta è stata rivitalizzata anche in tempi più recenti dall'iniziativa della Commissione affari costituzionali del PE di assegnare a tale circoscrizione i seggi lasciati liberi dalla Gran Bretagna a seguito del recesso dall'Unione²³. È stato, tuttavia, lo stesso PE a respingere siffatta opzione con Risoluzione del 7 febbraio 2018²⁴, nel timore, principalmente, di una perdita di eguaglianza tra i membri del PE selezionati da liste transnazionali e quelli eletti da liste nazionali: questi ultimi sarebbero stati visti come membri "minori" del PE.

Una simile previsione avrebbe contribuito a conferire alle elezioni del PE un carattere autenticamente europeo, impegnando le famiglie politiche europee in campagne elettorali finalmente incentrate su problematiche comuni e su precise proposte programmatiche in relazione alle politiche dell'UE. Tale cambiamento avrebbe verosimilmente portato al superamento della diffusa configurazione delle elezioni per il PE quali elezioni di "secondo ordine"²⁵ e all'emersione di un'autentica coscienza politica europea²⁶. Non hanno trovato ingresso nella riforma elettorale nemmeno proposte decisamente meno ambiziose, come l'ulteriore armonizzazione del sistema elettorale tramite la previsione del solo scrutinio di lista con voto di preferenza o di un identico metodo (d'Hondt) per l'attribuzione dei seggi o ancora l'esplicita previsione della nomina, entro un termine comune, da parte dei partiti politici dei candidati alla carica di presidente della Commissione²⁷.

Pertanto, gli ambiziosi obiettivi di "accrescere la dimensione democratica e transnazionale delle elezioni europee e la legittimità democratica del processo decisionale dell'Unione, rafforzare il concetto di cittadinanza dell'Unione e di uguaglianza elettorale, promuovere il principio della democrazia rappresentativa e la rappresentanza diretta dei cittadini dell'Unione al Parlamento europeo, conformemente all'articolo 10 TUE, migliorare il funzionamento del Parlamento europeo e la governance

disponibile al seguente indirizzo: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-7-2011-0176_IT.pdf, spec. punto 2. C. STRATULAT, J. A. EMMANOUILIDIS, *EP electoral reform: a question of trade-offs*, Policy Brief, in *European Policy Center*, February 2011; A. RAZZA, *Liste transnazionali e procedura elettorale uniforme. Verso una legge elettorale europea*, cit., p. 891; D. PASQUINUCCI, *La procedura uniforme per l'elezione del Parlamento europeo*, in M. MASCIA (a cura di), *Verso un sistema partitico europeo transnazionale*, Cacucci editore, 2014. Sulle potenzialità di una simile proposta: A. CIANCIO, *European parties and the process of political integration in Europe*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 2, 2016.

²³ A. CIANCIO, *Brexit e Parlamento europeo*, in *Federalismi.it*, n. 16, 2017, p. 8ss.; R. KALCIK, G.B. WOLFF, *Is Brexit an Opportunity to Reform the European Parliament?*, in *Policy Contribution*, 2, 2017, 5ss.; S. GOZI, *Liste transnazionali, l'Europa è più vicina*, 24 gennaio 2018, <https://www.democratica.com/opinioni/liste-transnazionale-leuropa-piu-vicina/>; S. USHERWOOD, *What Happens to the UK's Seats in the European Parliament After Brexit?*, in *The UK in a Changing Europe*, 1 May 2018, <https://ukandeu.ac.uk/what-happens-to-the-uks-seats-in-the-european-parliament-after-brexit/>.

²⁴ C. BARBIERE, *European Parliament Votes Against Transnational Lists*, EURACTIV (7 febbraio 2018), www.euractiv.com/section/elections/news/ep-votes-against-transnational-lists.

²⁵ Cfr. P. NORRIS, K. REIF, *Second-order elections*, in *European Journal of Political Research*, vol. 31, n. 1 (January 1997), p. 109-124.

²⁶ V. LIPPOLIS, *I partiti politici europei*, in *Rass. parl.*, 2002, p. 946.

²⁷ European Parliament, Committee on Constitutional Affairs, *Measures for a reform of the European Electoral Act, Working Document on the Reform of the Electoral Law of the European Union*, 30 aprile 2015.

dell'Unione, conferire maggiore legittimità ed efficienza all'attività del Parlamento europeo, potenziare l'efficienza del sistema per lo svolgimento delle elezioni europee”, individuati dalla Risoluzione del Parlamento Europeo dell'11 novembre 2015²⁸, non sono stati in alcun modo raggiunti con la riscrittura del 2018 della disciplina elettorale europea. Il compromesso minimalista raggiunto rinuncia – ancora una volta – ad utilizzare le potenzialità della normativa elettorale per contribuire al rafforzamento dell'identità e del ruolo dell'istituzione parlamentare europea, in linea con le innovazioni del Trattato di Lisbona.

Maggior successo ha, invece, conosciuto il tentativo del PE di rileggere le regole elettorali alla luce del suo nuovo ruolo nell'architettura istituzionale europea, attraverso strumenti di *soft law*, tra cui, in particolare la Risoluzione del 22 novembre 2012 sulle elezioni al PE nel 2014, che ha introdotto la prassi della nomina da parte dei maggiori gruppi politici europei di *Spitzenkandidaten*, alla carica di presidente della Commissione europea²⁹. Tale processo ha portato nel 2014 alla nomina quale presidente della Commissione di Jean-Claude Juncker, candidato a ricoprire tale carica dal Partito Popolare Europeo³⁰. La debolezza del sistema è stata, tuttavia, messa in luce dalle elezioni del 2019³¹ quando ad essere nominato non è stato il candidato del partito più votato per l'opposizione del Consiglio europeo, ma l'attuale Presidente della Commissione, Ursula Von der Leyen³².

²⁸ Risoluzione del Parlamento europeo dell'11 novembre 2015 sulla riforma della legge elettorale dell'Unione europea (2015/2035(INL)). Per un'analisi: 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.

²⁹ Risoluzione del Parlamento europeo del 22 novembre 2012 sulle elezioni al Parlamento europeo nel 2014, cit.; in tema: M. CARTABIA, *Elezioni europee 2014: questa volta è diverso*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 25 luglio 2014.

³⁰ In vista delle elezioni del 2014, cinque partiti politici europei hanno nominato i loro candidati per la presidenza della Commissione: Jean-Claude Juncker (Partito Popolare Europeo), Martin Schulz (Partito dei Socialisti Europei), Guy Verhofstadt (Alleanza dei Liberali e dei Democratici), Ska Keller e José Bové (Partito dei Verdi Europei) e Alexis Tsipras (Sinistra Europea). Altri partiti non hanno fatto altrettanto, principalmente a causa della loro opposizione al processo o all'UE nel suo complesso. Su questa vicenda: S.B. HOBOLT, *A Vote for the president? The role of Spitzenkandidaten in the 2014 European Parliament elections*, in *Journal of European Public Policy*, vol. 21(10), pp. 1528-1540, 2014; C. CURTI GIALDINO, *L'elezione di Jean-Claude Juncker a presidente della Commissione europea: profili giuridico-istituzionali*, in B. CARAVITA (a cura di), *Le elezioni del Parlamento europeo del 2014*, Napoli, 2015, p. 29; M. WESTLAKE, *Chronicle of an election foretold: the longer-term trends leading to the 'Spitzenkandidaten' procedure and the election of Jean-Claude Juncker as European Commission President*, LEQS paper no. 102/2016.

³¹ Anche per le elezioni del 2019 la maggior parte delle famiglie politiche europee ha indicato i propri candidati alla carica di presidente della Commissione: Manfred Weber (Partito Popolare Europeo), Frans Timmermans (Partito dei Socialisti Europei), Jan Zahradil (Conservatori e Riformisti europei), Ska Keller e Bas Eickhout (Partito dei Verdi Europei), Violeta Tomić e Nico Cué (Partito della Sinistra Europea). L'Alleanza dei liberali e democratici per l'Europa (ALDE) ha, invece, presentato una squadra di sette candidati (Margrethe Vestager, Guy Verhofstadt, Emma Bonino, Nicola Beer, Luis Garicano, Violeta Bulc, Katalin Cseh). Infine, *European Spring* ha indicato quale *Spitzenkandidat*, l'ex ministro greco Yanis Varoufakis. Per una riflessione su questa seconda esperienza: T. CHRISTIANSEN, M. SHACKLETON, *Spitzenkandidaten 2.0: From experiment to routine in European elections?*, *The European Parliament Elections of 2019*, LUISS University Press, 2019, p. 43ss., disponibile su: https://cise.luiss.it/cise/wp-content/uploads/2019/07/DCISEEP2019_44-57.pdf

³² Sulle vicende che hanno portato alla presidenza della Commissione europea Ursula von der Leyen, esponente della CDU e ministro fin dall'inizio del Gabinetto Merkel: C. CURTI GIALDINO, *Dopo un difficile compromesso, fumata bianca al Consiglio europeo sui principali posti apicali nell'Unione europea*, in *Federalismi.it*, n. 13, 2019.

3. Le difficoltà politico-giuridiche al recepimento delle più recenti novità in materia elettorale

Per quanto latrice di modeste novità, la Decisione 2018/994 non è ancora entrata in vigore. L'art. 223, par. 1, TFUE³³ prevede, com'è noto, una procedura complessa, in forza della quale spetta al Parlamento europeo l'elaborazione di un progetto volto a “stabilire le disposizioni necessarie per permettere l'elezione dei suoi membri a suffragio universale diretto, secondo una procedura uniforme in tutti gli Stati membri o secondo principi comuni a tutti gli Stati membri” e al Consiglio stabilire le disposizioni necessarie, deliberando all'unanimità. Questa seconda fase richiede la previa approvazione della maggioranza dei membri del Parlamento europeo. Le disposizioni così deliberate entrano in vigore dopo l'approvazione degli Stati membri conformemente alle rispettive norme costituzionali.

Nel momento in cui si scrive, non è ancora intervenuta l'approvazione da parte di tre Stati membri: Cipro, Spagna e Germania³⁴. Le ragioni sono di natura non solo politica, ma anche giuridica, soprattutto in riferimento all'ordinamento tedesco.

Quanto a Cipro il ritardo nell'approvazione è da imputarsi a problematiche di ordine pratico e politico legate non tanto ai contenuti della decisione europea, quanto alla specifica disciplina adottata per la sua implementazione dal Parlamento nazionale con legge del 1 febbraio 2019, che ha determinato il rinvio del Presidente della Repubblica ai fini di una sua riconsiderazione da parte dell'assemblea³⁵. In particolare, la nuova disciplina avrebbe comportato il rischio di doppio voto da parte di persone con doppia cittadinanza, se figli di genitore cipriota e di genitore cittadino di altro Stato dell'Unione, mentre la registrazione automatica nelle liste elettorali anche dei ciprioti residenti all'estero avrebbe implicato costi aggiuntivi difficilmente sostenibili e un effetto negativo sul numero dei votanti. Per quanto non evidenziato dal rinvio presidenziale, le nuove regole erano potenzialmente in grado anche di turbare il delicato equilibrio politico del Paese, dal momento che il voto dei turco-ciprioti avrebbe verosimilmente avvantaggiato il Partito progressista dei lavoratori (AKEL), il maggiore partito di opposizione. Tuttavia, nessuna delle argomentazioni si fonda su motivi di incompatibilità costituzionale, pertanto, il Parlamento

³³ Già art. 190, par. 4, TCE.

³⁴ Altri due Stati membri, Romania e Repubblica ceca, hanno approvato la decisione solo dopo le elezioni europee del 2019. Sui procedimenti di approvazione si rinvia: a European Parliament, Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs, Directorate-General for Internal Policies, *Europeanising the elections of the European Parliament. Outlook on the implementation of the Council Decision 2018/994 and harmonization of national rules on European elections*, cit, p. 34; Documentazione per le Commissioni Riunioni Interparlamentari, *Riunione interparlamentare della Commissione AFÇO del Parlamento europeo “La riforma della legge elettorale europea e il diritto d'inchiesta del Parlamento europeo”*, dossier, 2021, disponibile su: <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01300264.pdf>.

³⁵ Per il testo integrale della legge, in lingua originale: http://www.cylaw.org/nomoi/enop/non-ind/2004_1_10/full.html

cipriota – recentemente rinnovato³⁶ – potrà procedere alla approvazione della decisione europea semplicemente rivedendo le disposizioni contestate³⁷.

In Spagna e Germania i ritardi nell'approvazione della decisione sono perlopiù legati alla obbligatoria introduzione di una clausola di sbarramento tra il 2% e 5% per le circoscrizioni che eleggono più di 35 membri. In Spagna non esistono problematiche di ordine costituzionale all'introduzione di una simile previsione, ma serie questioni di opportunità politica, dal momento che una clausola di sbarramento escluderebbe dall'assegnazione dei seggi i partiti minori del frammentato e instabile sistema politico spagnolo. In virtù della Brexit, poi, la Spagna avrà nelle elezioni europee del 2024 più deputati da eleggere³⁸, con aumento della rappresentanza proporzionale dei partiti più piccoli in termini di eurodeputati eletti: ciò rende ancor più problematica dal punto di vista politico l'adozione di una soglia elettorale formale³⁹.

Problematiche di ordine propriamente giuridico, invece, si frappongono all'implementazione della Decisione 2018/994 nell'ordinamento costituzionale tedesco. Il riferimento è alle due pronunce con cui il *Bundesverfassungsgericht* ha dichiarato l'incostituzionalità della clausola di sbarramento prevista – e poi reintrodotta – nella legge elettorale (*Europawahlgesetz*) del 16 giugno 1978. Più esattamente, il 9 novembre 2011 (BVerfG, 2 BvC 4/1058)⁴⁰ il giudice costituzionale tedesco ha annullato la clausola di sbarramento del 5% prevista per l'assegnazione dei seggi dei rappresentanti della Germania al PE. A distanza di nemmeno tre anni, con sentenza del 26 febbraio 2014⁴¹, ha confermato il suo precedente, dichiarando incostituzionale la nuova clausola di sbarramento del 3% nel frattempo reintrodotta dal *Bundestag*⁴². Conseguentemente la riproposizione di una simile clausola nella legge nazionale necessita

³⁶ Le elezioni politiche si sono tenute il 30 maggio 2021. C. GENTILI, *Elezioni a Cipro: vincono i conservatori ma avanza la destra nazionalista*, in <https://sicurezzainternazionale.luiss.it/2021/05/31/elezioni-cipro-vincono-conservatori-avanza-la-destra-nazionalista/>, 31 maggio 2021.

³⁷ European Parliament, Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs, Directorate-General for Internal Policies, *Europeanising the elections of the European Parliament. Outlook on the implementation of the Council Decision 2018/994 and harmonization of national rules on European elections*, cit, p. 34.

³⁸ La Decisione (UE) 2018/937 del Consiglio europeo del 28 giugno 2018 che stabilisce la composizione del Parlamento europeo (in GUUE L 165/1 del 27 luglio 2018), ha già previsto l'assegnazione alla Spagna ulteriori cinque seggi, per un totale di 59. In tema: L.G. SCIANNELLA, *Il Parlamento europeo nel post-Brexit. Distribuzione dei seggi, malapportionment e principio di rappresentatività*, in *DPCE*, n. 1, 2021, p. 153ss.

³⁹ European Parliament, Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs, Directorate-General for Internal Policies, *Europeanising the elections of the European Parliament. Outlook on the implementation of the Council Decision 2018/994 and harmonization of national rules on European elections*, cit, p. 34.

⁴⁰ Per il testo integrale: http://www.bverfg.de/entscheidungen/cs20111109_2bvc000410.html. In merito, limitatamente alla dottrina italiana: G. DELLEDONNE, *Il Bundesverfassungsgericht, il Parlamento europeo e la soglia di sbarramento del 5%: un altro ritorno del Sonderweg?*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2012; M. ARMANNI, *La soglia di sbarramento per l'elezione del Parlamento europeo è incostituzionale? Brevi considerazioni a proposito di una recente ordinanza di rinvio*, in *Quad. cost.*, 2014, p. 402 ss.

⁴¹ BVerfG, Judgment of the Second Senate, 26 febbraio 2014 - 2 BvE 2/13, http://www.bverfg.de/e/es20140226_2bve000213en.html

⁴² Tale previsione era stata inserita dall'art. 1 sub 2. d) amending act of 7 October 2013, BGBl. I 3794.

dell'approvazione da parte dei due terzi dei membri del *Bundestag* e del *Bundesrat*, ovvero della maggioranza richiesta per emendare la Legge fondamentale⁴³.

A questo si aggiungeva la tempistica della modifica legislativa, destinata ad entrare in vigore poco prima delle elezioni europee del 2019, così contravvenendo alla raccomandazione della Commissione di Venezia del Consiglio d'Europa di evitare mutamenti nelle regole elettorali nell'anno precedente la consultazione elettorale⁴⁴.

Se questo secondo ostacolo si presta ad un agevole superamento, non così il primo che si richiama all'irrimediabile incompatibilità dichiarata dal Tribunale costituzionale tedesco tra la previsione di soglie di sbarramento nella legislazione nazionale per le elezioni europee e i principi di eguaglianza del suffragio (art. 38, par. 1) e di pari opportunità dei partiti politici (art. 21, par. 1), fissati nella Legge fondamentale. La lesione che tali principi subiscono dalla previsione di soglie di sbarramento nei sistemi elettorali deve essere assoggettata ad un rigoroso scrutinio di costituzionalità (*strenger Maßstab*) e giustificata da valide ragioni di pari valore costituzionale, come quella di assicurare all'assemblea eletta la possibilità di esercitare propriamente le sue funzioni. La rappresentanza in seno al medesimo di un gran numero di piccoli partiti può, infatti, comprometterne seriamente le capacità decisionali⁴⁵.

Queste condizioni, per il giudice costituzionale tedesco, non sussistono in riferimento al PE, nemmeno dopo il rafforzamento dei suoi poteri operato dal Trattato di Lisbona. La sostanziale trasformazione del PE in co-legislatore non implica necessariamente che la sua capacità decisoria sia compromessa da una eccessiva frammentazione partitica, come invece avviene nelle forme di governo parlamentari degli Stati membri, ove la presenza di stabili maggioranze è necessaria per la formazione e il continuativo supporto dell'esecutivo.

È la stessa prassi parlamentare europea ad allontanare i timori di un simile rischio: la cooperazione tra i due più grandi gruppi politici ha da sempre caratterizzato i lavori del Parlamento europeo e la nuova prassi della nomina di *Spitzenkandidaten* non pare sufficiente a determinare significativi cambiamenti nel metodo cooperativo dei lavori parlamentari europei. Non è, difatti, improbabile che un candidato alla carica di presidente della Commissione necessiti del sostegno dei due principali gruppi politici per formare

⁴³ In proposito: Deutscher Bundestag, *Änderung des Direktwablaktes. Verbindliche Sperrklausel bei Wahlen zum Europäischen Parlament*, Ausarbeitung, WD 3 - 3000 - 285/18, <https://www.bundestag.de/resource/blob/573144/25e4bd8a0693d044b7f6d4ab151b7de0/WD-3-285-18-pdf-data.pdf>

⁴⁴ Cfr. Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto (Commissione di Venezia), *Codice di buona condotta in materia elettorale*, CDL-AD(2002)023rev2-cor, 2002.

⁴⁵ B. MICHEL, *Thresholds for the European Parliament Elections in Germany Declared Unconstitutional Twice*, in *EuConst*, 12, 2016, p. 133; S. BARONCELLI, M. ROSINI, *Il Trattato di Lisbona e le elezioni del Parlamento europeo tra norme e prassi*, cit., p. 155.

una maggioranza parlamentare che elegga lui/lei e la sua Commissione. In un simile scenario, il numero di membri non legati ad alcun gruppo politico non è destinato a rivestire un'importanza decisiva.

Niente, poi, lascia presumere che la tradizionale prassi di flessibilità nella formazione delle maggioranze nel Parlamento europeo, estranea a qualsiasi tipo di dinamica maggioranza/opposizione, sia alterata dalla elezione di membri afferenti a piccoli partiti nazionali.

Alla base del ragionamento del *Bundesverfassungsgericht* vi è un sostanziale rifiuto di applicare e/o adattare categorie sviluppatesi storicamente con riferimento alle entità statali, alla complessa organizzazione costituzionale dell'Unione europea⁴⁶. Non si tratta, peraltro, di una novità: già nella nota sentenza del giugno 2009 sulla compatibilità del Trattato di Lisbona con la Legge Fondamentale, il Tribunale costituzionale tedesco aveva argomentato circa la diversa natura dell'Unione europea rispetto a quella propria di uno Stato, guardando – *inter alia* – alla composizione del PE, che, come noto, si caratterizza per una rappresentanza di tipo degressivamente proporzionale degli Stati membri (art. 14, par. 3, TUE)⁴⁷. Proprio questo aspetto, in aperta contraddizione con il principio democratico e di eguaglianza tra i cittadini europei, aveva portato ad escludere che l'istituzione potesse (e possa) configurarsi come un'assemblea autenticamente rappresentativa, al pari dei Parlamenti nazionali.

Per quanto questa prospettiva statocentrica non sia condivisa dalle corti costituzionali nazionali di Repubblica ceca, Italia e Francia⁴⁸, evidenzia il tenore delle resistenze che il neo eletto Parlamento tedesco dovrà affrontare per addivenire alla approvazione della Decisione 2018/994.

⁴⁶ In proposito non esita a parlare di un “forma di governo europea” G. DE VERGOTTINI, *Forma di governo dell'Unione europea*, in *Enc. giur.*, Roma, 2009, p. 319; contra M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, cit., p. 538. Preferisce l'espressione “assetti di organizzazione costituzionale dell'Unione europea” R. IBRIDO, *Oltre le «forme di governo». Appunti in tema di «assetti di organizzazione costituzionale» dell'Unione europea*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2015, 10.

⁴⁷ Cfr. BVerfG 123, 267, 30 giugno 2009. Si tratta di una pronuncia oggetto di ampia attenzione da parte della dottrina. Tra i tanti contributi si segnalano, senza pretese di esaustività: S. CASSESE, *L'Unione europea e il guinzaglio tedesco*, in *Giorn. dir. amm.*, 2009, p. 1003ss; M.P. CHITI, *Am deutschen Volke. Prime note alla sentenza del Bundesverfassungsgericht del 30 giugno 2009 sul Trattato di Lisbona e la sua attuazione in Germania*, in *www.astrid-online.it*, 2009; J. ZILLER, *Solange III. Ovvero la Europarechtsfreundlichkeit del Bundesverfassungsgericht. A proposito della sentenza della Corte Costituzionale federale tedesca sulla ratifica del Trattato di Lisbona*, in *Riv. it. Dir. Pubbl. com.*, 2009, 973; D. GRIMM, *Defending Sovereign Statehood against Transforming the European Union into a State*, in *European Constitutional Law Review*, 2009, 353; D. HALBERSTAM, C. MÖLLERS, *The German Constitutional Court Says 'Ja zu Deutschland!'*, in *German Law Journal*, 2009, p. 1241ss.; F.C. MAYER, *Rashomon in Karlsruhe: A Reflection on Democracy and Identity in the European Union. The German Constitutional Court's Lisbon Decision and the Changing Landscape of European Constitutionalism*, in *International Journal of Constitutional Law*, 2011, 757.

⁴⁸ Più esattamente, il riferimento è a: *Judgement* file no. Pl. ÚS 14/14 del 19 maggio 2015 della Corte costituzionale ceca; sentenza n. 239 del 2018 della Corte costituzionale italiana e *Décision* n° 2019-811 QPC du 25 octobre 2019, del *Conseil constitutionnel* francese. Tutte le pronunce hanno avuto ad oggetto la legittimità costituzionale delle soglie di sbarramento previste dalle rispettive leggi nazionali per l'elezione del PE.

4. La ripresa della lunga marcia della riscrittura della disciplina elettorale europea

Per quanto le limitate modifiche previste dalla Decisione 2018/994 non siano ancora entrate in vigore, il PE è tornato ad occuparsi della materia elettorale, avanzando proposte di portata sicuramente più dirompente, da implementare in tempo per le prossime consultazioni previste nel 2024.

Con la Risoluzione del 26 novembre 2020 sul bilancio delle elezioni europee⁴⁹, dopo aver constatato che “culture elettorali divergenti hanno portato ad una serie di sistemi elettorali diversi”, il PE ha raccomandato che “regolamentazioni, raccomandazioni e orientamenti chiari garantiscano l’evoluzione verso una nuova legge elettorale unificata e la parità di voto per i cittadini dell’UE, in particolare per quanto riguarda il diritto di registrare un partito e di candidarsi alle elezioni, l’accesso al voto, la presentazione dei candidati, l’accessibilità, il voto per delega o la votazione a distanza e le giornate elettorali”. Ha ritenuto, inoltre, che debbano essere apportati miglioramenti all’applicazione del sistema degli *Spitzenkandidaten*, visto il suo mancato funzionamento nelle elezioni del 2019 (*supra* par. 2), in modo che tutti gli elettori europei possano votare per il proprio candidato preferito per la carica di presidente della Commissione. Tra gli elementi che potrebbero migliorare il processo elettorale europeo ed essere discussi nel quadro della Conferenza sul futuro dell’Europa, il PE segnala: metodi di voto a distanza in circostanze specifiche o eccezionali; norme comuni di ammissione dei candidati alle elezioni e norme comuni in materia di campagne e finanziamento; norme armonizzate per i diritti di elettorato attivo e passivo in tutti gli Stati membri, compresa una riflessione sull’abbassamento a 16 anni dell’età minima per votare; istituzione di un’autorità elettorale europea incaricata di monitorare l’attuazione degli orientamenti e delle disposizioni concernenti la legge elettorale europea.

Queste linee riformatrici sono state portate avanti dalla Commissione Affari Costituzionali (AFCO), attraverso l’elaborazione di una proposta di risoluzione presentata il 3 giugno 2021 sulla riforma della legge elettorale dell’Unione europea⁵⁰. Tale risoluzione reca, in allegato, una proposta di regolamento del Consiglio “relativo all’elezione dei membri del Parlamento europeo a suffragio universale diretto, che abroga la decisione (76/787/CECA, CEE, Euratom) del Consiglio e l’Atto relativo all’elezione dei membri del Parlamento europeo a suffragio universale diretto allegato a detta decisione, e che modifica il regolamento (UE, Euratom) n. 1141/2014”.

La proposta è stata discussa nell’ambito della stessa Commissione nella seduta del 15 giugno scorso, all’esito della quale è stato concesso un termine per la presentazione degli emendamenti (settembre 2021) al fine di consentire ai relatori ombra di studiare in dettaglio la proposta e di incorporare nel rapporto le

⁴⁹ Risoluzione del Parlamento europeo del 26 novembre 2020 sul bilancio delle elezioni europee (2020/2088(INI)), disponibile al https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0327_IT.pdf

⁵⁰ *Supra* nota 6. In tema: M. PIGNATARO, *Verso una legge elettorale europea?*, in *www.eublog.eu*, 30 giugno 2021.

raccomandazioni sul tema adottate dalla Conferenza sul futuro dell'Europa⁵¹. Dopo la discussione e l'approvazione del testo da parte dell'AFCO, la proposta dovrà passare attraverso la plenaria del Parlamento⁵².

Il progetto muove dalla constatazione che attualmente le elezioni europee continuano ad essere disciplinate soprattutto dalle leggi nazionali, nonostante le fondamentali modifiche introdotte dal Trattato di Lisbona, alle quali occorre dare espressione in una nuova legge, che introduca previsioni volte a rafforzare la legittimità democratica e a riflettere in modo più accurato l'ampiezza del ruolo e delle competenze del PE.

Peraltro la proposta è percorsa da una ambiguità di fondo, oscillante tra la adozione di “una vera procedura uniforme per le elezioni europee”, che introduca elementi più solidi nelle procedure elettorali per dare risalto alla dimensione europea delle elezioni e la considerazione – immediatamente successiva – che “un approccio adeguato alla riforma...dovrebbe basarsi sul rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità e sull'introduzione di norme comuni”⁵³.

Siffatta ambiguità si ritrova anche negli articoli iniziali della proposta di regolamento, che per quanto si propongano di stabilire le disposizioni necessarie per permettere l'elezione dei membri del PE a suffragio universale diretto “secondo una procedura elettorale uniforme e principi comuni a tutti gli Stati membri” (art. 1), lasciano alle disposizioni nazionali il compito di disciplinare gli elementi non contemplati dal regolamento, tenendo conto delle particolarità di ciascuno Stato membro, senza in ogni caso pregiudicare il carattere proporzionale del voto (art. 3). Le regole proposte evidenziano come l'opzione prescelta dal PE sia quella della elaborazione di principi comuni più intensi, non già la previsione di una procedura elettorale uniforme.

Non molte, infatti, sono le regole effettivamente comuni e non suscettibili di implementazione differenziata da parte degli Stati membri. In tal senso possono citarsi le previsioni che pongono termini: così l'art. 9 che prevede il termine di 14 settimane prima della data delle elezioni per la costituzione e il completamento degli elenchi dei cittadini ammessi all'esercizio del diritto di voto in tutti gli Stati membri; o l'art. 11 che pone il termine di 12 settimane prima delle elezioni per la presentazione delle liste dei candidati⁵⁴; o ancora l'art. 19 che fissa le elezioni del PE il 9 maggio dell'ultimo anno della legislatura, indipendentemente dal giorno della settimana in cui cade, con la possibilità di istituire una festività

⁵¹ Commissioni per gli Affari costituzionali, *Emendamenti 1-330*, 2020/2220(INL), 11 novembre 2021, disponibile su https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/AFCO-AM-69325_IT.pdf

⁵² Per quando AFCO non abbia ancora assunto decisioni in proposito è previsto che il 26 novembre 2021 riferisca al PE.

⁵³ Si vedano *Considerando H, K e L* del Progetto di relazione.

⁵⁴ I termini per la presentazione delle liste elettorali variano sensibilmente da uno Stato membro all'altro e attualmente sono compresi tra 17 e 83 giorni, circostanza che mette candidati ed elettori dell'Unione in posizione di disparità quanto al tempo di cui dispongono per condurre la propria campagna elettorale o riflettere sulla propria scelta di voto.

pubblica in tale data, e prevede la loro conclusione alle ore 21.00 CET di detto giorno. Parimenti la campagna elettorale non inizia prima di otto settimane dalla data delle elezioni (art. 17).

In diversi casi la fissazione di regole comuni consente di tenere conto delle possibili differenziazioni nella disciplina degli ordinamenti degli Stati membri. Così l'art. 4 reca un uniforme riconoscimento del diritto di elettorato attivo e passivo in favore di tutti i cittadini dell'Unione europea che abbiano compiuto il diciottesimo anno di età, sia nella circoscrizione nazionale, sia in quella europea, con la precisazione che questa scelta non rechi pregiudizio agli Stati membri che abbiano fissato un'età inferiore.

Talvolta il regolamento proposto si limita ad imporre un obbligo agli Stati membri, che possono procedere alla relativa implementazione in piena autonomia: così l'art. 6, che dopo aver previsto che ciascun elettore voti una sola volta nelle circoscrizioni elettorali nazionali, impegna gli Stati membri all'adozione delle misure necessarie per assicurare che il doppio voto alle elezioni europee nelle rispettive circoscrizioni nazionali sia oggetto di sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive; o l'art. 7 che impegna gli Stati membri ad assicurare l'accessibilità fisica e sensoriale ai seggi elettorali a tutti i cittadini, in particolare alle persone con disabilità; o ancora l'art. 8 ai sensi del quale gli Stati membri prevedono il voto per corrispondenza nelle elezioni del PE, anche per i cittadini residenti in un paese terzo⁵⁵. La proposta ribadisce la facoltà per gli Stati di prevedere ulteriori possibilità di voto mediante sistemi elettronici, via Internet e per delega, ove vengano adottate tutte le misure necessarie per garantire l'affidabilità e la segretezza del voto e la protezione dei dati personali conformemente al diritto dell'Unione applicabile.

La previsione più significativa è la proposta – non nuova⁵⁶ – di istituire una circoscrizione elettorale formata dall'intero territorio dell'Unione europea, deputata ad eleggere 46 membri del PE da liste transnazionali presentate da movimenti politici europei, coalizioni elettorali europee o da coalizioni europee di partiti o movimenti politici nazionali (art. 15). L'istituzione di tale circoscrizione lascerebbe, in ogni caso, immutato il numero dei membri eletti in ciascuno Stato membro (par. 2).

Più esattamente, almeno 12 settimane prima della data delle elezioni, le entità elettorali europee trasmettono all'Autorità elettorale europea (da istituire ai sensi dell'art. 27) un documento attestante che tutti i candidati acconsentono alla loro inclusione nella lista. In particolare, quando una candidatura è

⁵⁵ In proposito, la situazione attuale è diversificata: alcuni Stati richiedono agli elettori di registrarsi presso le autorità elettorali nazionali per poter essere ammessi a votare dall'estero per corrispondenza o presso un'ambasciata o un consolato. In altri Stati membri il voto per corrispondenza può avere luogo presso le ambasciate o i consolati; in altri il diritto di voto dall'estero è concesso solo ai cittadini che vivono in un altro Stato membro (Bulgaria e Italia).

⁵⁶ Cfr. *Supra* par. 2, ma anche: A. DUFF, *Electoral reform of the European Parliament*, Brussels: Federal Trust for the European Movement, 1996; P. VAN PARIJS, *Should the European Union become more democratic?*, in A. FØLLESDAL, P. KOSLOWKI (a cura di), *Democracy and the European Union*, Berlin: Springer, 1998, pp. 208-301. La prima proposta formale del PE in tal senso fu avanzata dal PE con Risoluzione del 15 luglio 1998 (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:JOC_1998_292_R_0049_01&from=EN)

presentata da un movimento politico europeo, la lista dei candidati deve essere sostenuta in almeno un quarto degli Stati membri da un numero di elettori pari almeno allo 0,01% della popolazione avente diritto di voto in tali Stati (art. 15, par. 6)⁵⁷. Nel caso la candidatura sia presentata da una coalizione elettorale europea, quest'ultima deve comprendere almeno due partiti politici europei o due movimenti politici europei, ovvero un partito politico europeo e un movimento politico europeo. Quando la candidatura è presentata da una coalizione europea di partiti politici nazionali e/o movimenti politici nazionali, questa deve comprendere almeno un numero di partiti politici nazionali e/o movimenti politici nazionali pari a un quarto degli Stati membri⁵⁸.

La proposta di regolamento stabilisce ulteriori requisiti volti a garantire il carattere effettivamente transnazionale delle liste: ad esempio, devono comprendere candidati residenti in almeno la metà degli Stati membri (senza possibilità di ripetizione della residenza fino alla posizione corrispondente al risultato ottenuto dividendo per due il numero totale di Stati membri) e questi essere elencati secondo un ordine che garantisca l'equilibrio demografico (parr. 16 e 17). Inoltre, sia le liste presentate nella circoscrizione europea sia quelle nazionali devono garantire la parità di genere e, a tal fine, devono contenere lo stesso numero di candidati di sesso maschile e femminile, inseriti in ordine alternato.

Nella circoscrizione a livello dell'Unione, si prevede che i membri del Parlamento europeo siano eletti in base al sistema elettorale uniforme basato su liste chiuse, mentre gli Stati membri possono optare per lo scrutinio di lista o uninominale preferenziale e nel primo caso possono prevedere anche l'espressione di preferenze secondo le modalità che decidono di stabilire (art. 12). La previsione, volta evidentemente ad evitare che i candidati "paneuropei" dei Paesi più popolosi siano avvantaggiati nel gioco delle preferenze rispetto a quelli dei piccoli Stati, implica dei limiti alla libera scelta dei cittadini che la proposta di regolamento tenta di risolvere richiedendo a tutti i partiti, movimenti politici ed entità elettorali europei il rispetto di procedure democratiche e trasparenza nella selezione dei propri candidati.

I cittadini europei avrebbero, quindi, a disposizione due voti, uno per una lista (e, eventualmente, candidati) della propria circoscrizione elettorale nazionale, l'altro in favore di una lista europea con candidati transnazionali. L'elezione di questi ultimi avviene con una procedura elettorale di tipo proporzionale, senza soglia di sbarramento, mentre gli Stati membri conservano la possibilità di fissarla a livello nazionale, purché in misura non superiore al 5% del numero totale dei voti validamente espressi (art. 13). Più esattamente l'attribuzione proporzionale dei seggi avviene in conformità al metodo

⁵⁷ L'art. 2 definisce "movimento politico europeo": un'associazione transnazionale di cittadini presente in almeno un quarto degli Stati membri, che rappresenta almeno lo 0,01 % della popolazione avente diritto di voto negli Stati membri interessati e che persegue obiettivi politici, ma non si è costituita come partito politico europeo ed è riconosciuta ai fini della presentazione di una candidatura e della conduzione di una campagna elettorale per la circoscrizione a livello dell'Unione (punto 5).

⁵⁸ Per le definizioni delle altre entità politiche citate nel testo, si veda l'art. 2 della proposta di regolamento.

D'Hondt⁵⁹. Le relative operazioni sono affidate ad una Autorità elettorale europea, appositamente istituita al fine di coordinare lo scambio di informazioni sulle elezioni europee, monitorare l'applicazione delle regole elettorali comuni e vigilare sullo scambio di informazioni concernenti i cittadini dell'Unione che votano al di fuori del loro paese d'origine. È disegnata come un organismo indipendente i cui membri sono nominati uno per ciascuno Stato membro tra accademici nel campo del diritto o delle scienze politiche, che non possono essere titolari di mandato elettorale, né lavorare o aver lavorato per un'istituzione europea, un partito, movimento o fondazione politica europea. Il loro mandato è di cinque anni e non è rinnovabile. Per l'adozione delle decisioni si prevede l'unanimità o, qualora, non sia possibile, la maggioranza semplice.

Il collegio elettorale paneuropeo, così disegnato, sarebbe coerente con la previsione dell'art. 14, par. 2, TUE e offrirebbe, al contempo, un'opportunità unica ai partiti europei di esercitare le funzioni tipiche dei partiti di selezionare le candidature e gestire la campagna elettorale.

La proposta di regolamento non fa cenno ad alcuni aspetti che potrebbero contribuire in maniera significativa alla europeizzazione delle elezioni del PE, come l'indicazione quali capilista delle liste presentate nella circoscrizione elettorale comune dei candidati di ciascuna entità politica alla carica di Presidente della Commissione o, ancora, la migliore visibilità dei movimenti e partiti politici europei nelle schede elettorali. Nel testo del rapporto, al contrario, si ritiene essenziale che i partiti europei adottino procedure democratiche, informate e trasparenti per la selezione dei candidati al PE, compreso il candidato alla carica di presidente della Commissione che dovrebbe figurare come capolista della lista corrispondente. Tutti gli elettori europei avrebbero così la possibilità di poter indicare il loro candidato preferito quale presidente della Commissione: una sorta di istituzionalizzazione del sistema degli *Spitzenkandidaten*. Parimenti, il rapporto chiede di migliorare la visibilità delle entità elettorali europee nelle campagne mediatiche, sulle schede e tutto il materiale elettorale; anche i partiti nazionali dovrebbero indicare la loro affiliazione ai partiti politici europei e al candidato capolista corrispondente. L'implementazione degli aspetti in ultimo menzionati rafforzerebbe sensibilmente la democrazia europea e legittimerebbe ulteriormente l'elezione del presidente della Commissione (lett. T)⁶⁰.

Vedremo quante di queste proposte, in parte non nuove, incontreranno il consenso dei gruppi parlamentari e degli Stati membri. Le vicende della decisione 2018/994 lasciano immaginare un percorso non privo di difficoltà.

⁵⁹ L'art. 15, par. 22, ne descrive esattamente i passaggi.

⁶⁰ M. BARTL, *Hayek Upside-down: On the Democratic Effects of Transnational Lists*, in *German Law Journal*, 21, 2020, pp. 57-62.

5. Considerazioni conclusive

Il percorso svolto ha mostrato come le vicende della disciplina per le elezioni del PE sia stata caratterizzata dalla semplice e limitata convergenza dei sistemi elettorali nazionali, attraverso la previsione di principi e regole comuni. Nemmeno il significativo rafforzamento del ruolo del PE, a seguito delle modifiche introdotte dal Trattato di Lisbona, ha accelerato questo percorso di “europeizzazione” della disciplina elettorale, come mostrano le limitate novità introdotte dalla Decisione 2018/994 del 13 luglio 2018 e le difficoltà di implementazione che le medesime stanno incontrando in alcuni Stati membri.

La strada verso l’adozione di una procedura elettorale uniforme appare, quindi, ancora piuttosto lunga e densa di resistenze. L’alternativa percorribile è quella, fino ad oggi utilizzata, della fissazione di principi comuni che porti ad una sempre più intensa armonizzazione delle procedure per le elezioni del PE in tutti gli Stati membri, in grado di promuovere il diritto di tutti i cittadini dell’Unione a partecipare su base paritaria alla vita democratica dell’Unione e rafforzare la sfera la dimensione politica dell’integrazione europea.

Tale strada è stata appena imboccata, con il Progetto di relazione sulla riforma della legge elettorale dell’Unione europea (2020/2220(INL)), in discussione presso la Commissione per gli affari costituzionali del PE, che propone riforme dirette a rendere le elezioni europee più sovranazionali e meno dipendenti da previsioni meramente statali. Tra queste, si segnala – ancora una volta (*supra* par 2.) – per l’impatto potenzialmente dirompente, la proposta di istituire una circoscrizione comune a livello di Unione europea, che contribuirebbe a conferire una vera dimensione europea agli appuntamenti elettorali dell’Unione, dando agli elettori l’opportunità di votare per candidati europei (e non solo nazionali) in seguito ad una campagna elettorale su tematiche comuni, condotta da partiti politici europei. Le liste transnazionali aiuterebbero a superare la mancata corrispondenza tra il ruolo del PE, come istituzione dell’UE che rappresenta i cittadini europei, e il fatto che a questi ultimi viene chiesto di votare per partiti e leader nazionali che non hanno nessun ruolo visibile nella politica europea. Migliorerebbero, quindi, sensibilmente la qualità della rappresentanza democratica e della partecipazione dei cittadini alla politica dell’UE.

È, tuttavia, prevedibile che – come in passato – si ripropongano resistenze ad una europeizzazione e modernizzazione delle regole elettorali. Vi si oppongono, in particolare, la ancora persistente visione del PE come assemblea non assimilabile ai parlamenti nazionali (*supra* par. 3); la diversa rappresentatività che verrebbero ad esprimere i deputati eletti nella circoscrizione europea rispetto a quelli eletti nelle

circoscrizioni nazionali (*supra par. 2*)⁶¹. Pare, poi, da non trascurare la critica per cui le liste transnazionali aumenterebbero la distanza tra gli elettori e i loro rappresentanti, dal momento che i deputati eletti nella circoscrizione paneuropea non avrebbero un legame diretto con un collegio elettorale, ma si rapporterebbero ad un territorio ed elettorato vastissimi, con difficoltà, soprattutto di ordine linguistico, sia, *ex ante*, nell'organizzazione e conduzione della campagna elettorale, sia *ex post*, nel rapporto con gli elettori. Assume anche in questa sede rilievo l'assenza di una lingua comune, uno degli argomenti spesi per sostenere l'inesistenza di un popolo europeo, nonché, conseguentemente, di un'opinione pubblica e di un dibattito pubblico europeo⁶². Si tratta, tuttavia, a parere di chi scrive, di una criticità superabile, ove si consideri la sempre maggiore insistenza delle istituzioni europee sull'apprendimento degli lingue e l'internazionalizzazione degli studi⁶³ e la circostanza che l'inglese si stia ormai imponendo come lingua comune (*second first language*)⁶⁴. Ma sono soprattutto i partiti politici a poter colmare la lamentata distanza tra rappresentati e rappresentanti, a potersi imporre quale effettivo *trait d'union* tra i cittadini dell'Unione europea e le sue istituzioni.

Si tratta di una evoluzione, sicuramente in atto, che dipende non solo – come ha mostrato la prassi degli *Spitzenkandidaten* – dal clima politico generale in cui si svolgono le consultazioni, ma anche dalle regole elettorali. La loro uniformizzazione o, comunque, forte “europeizzazione”, porrebbe le basi per una competizione autenticamente europea, imponendo ai partiti politici europei l'elaborazione di piattaforme programmatiche aventi ad oggetto questioni comuni e condivise da tutti i partiti nazionali affiliati (e non già declinate secondo le diverse sensibilità nazionali). I prossimi mesi ci diranno se il percorso di riforma intrapreso dalla Commissione per gli Affari costituzionali del PE, tenuto conto delle proposte provenienti dalla Conferenza sul futuro dell'Europa, arriverà all'auspicato approdo, ovvero rendere le elezioni europee, non più una finzione, ma un reale momento di scelta dei cittadini europei capace di incidere sugli sviluppi e le politiche dell'Unione europea.

⁶¹ P. JOUVENAT, *Transnational lists: a false good idea*, in *The Federalist debate*, n. 2, luglio 2018, p. 53; European Parliamentary Research Service, *Transnational electoral lists. Ways to Europeanise elections to the European Parliament*, PE 679.084, February 2021.

⁶² Il riferimento è alle note riflessioni critiche di D. GRIMM, *Una Costituzione per l'Europa?*, in G. ZAGREBELSKY, P.P. PORTINARO, J. LUTHER (a cura di), *Il futuro della Costituzione*, Torino, 1996, p. 339; sulle quale la altrettanto nota replica di J. HABERMAS, *Una costituzione per l'Europa? Osservazioni su Dieter Grimm*, p. 369.

⁶³ Raccomandazione del Consiglio del 22 maggio 2019 su un approccio globale all'insegnamento e all'apprendimento delle lingue (2019/C 189/03), in GUUE C 189/15 del 5 giugno 2019.

⁶⁴ Lo dimostra anche l'attenzione mediatica che hanno ricevuto i dibattiti tenuti tra gli *Spitzenkandidaten* perlopiù in lingua inglese.