



7 OTTOBRE 2020

La decadenza degli eurodeputati
britannici e i suoi riflessi sul contesto
italiano

di Alberto Di Chiara

Dottorando di ricerca in Diritto dell'Unione europea e Ordinamenti nazionali
Università degli Studi di Ferrara



La decadenza degli eurodeputati britannici e i suoi riflessi sul contesto italiano*

di Alberto Di Chiara

Dottorando di ricerca in Diritto dell'Unione europea e Ordinamenti nazionali
Università degli Studi di Ferrara

Abstract [It]: Il presente contributo si pone l'obiettivo di analizzare in chiave critica la decadenza degli eurodeputati britannici prodottasi a seguito di Brexit. La prima parte del lavoro si concentra sulle ragioni di ordine costituzionale che possono giustificare o escludere tale effetto. La seconda parte si sofferma sulle conseguenze che la decadenza ha prodotto sull'assegnazione dei posti vacanti in Italia.

Abstract [En]: This paper takes in consideration the disqualification of British MEPs after Brexit. The first part focuses on constitutional principles that could explain or exclude this effect. The second part refers to the consequences that affected Italian candidates for the European Parliament.

Sommario: 1. La partecipazione del Regno Unito alle elezioni europee del 23-26 maggio 2019. 2. La decadenza degli eurodeputati britannici: una scelta costituzionalmente obbligata? 3. L'inerzia del legislatore italiano e il comunicato stampa della Corte di cassazione: una violazione della riserva di legge in materia elettorale? 3.1. Lo status degli eurodeputati "sospesi" e il numero di eletti in Italia alle elezioni del 26 maggio 2019. 4. Osservazioni conclusive.

1. La partecipazione del Regno Unito alle elezioni europee del 23-26 maggio 2019

Il primo effetto dell'uscita del Regno Unito dall'Unione europea è stato la decadenza degli eurodeputati britannici eletti al Parlamento europeo¹: tale avvenimento si è riverberato sulla composizione del Parlamento di Strasburgo e sui singoli Stati membri, chiamati a designare nuovi eurodeputati in sostituzione dei colleghi britannici.

La prima parte di questo contributo è dedicata all'analisi della decadenza degli eurodeputati britannici, soffermandosi sulla non necessaria automaticità intercorrente tra il recesso del Regno Unito dall'Unione e tale evento; la seconda parte si focalizza sulle conseguenze prodottesi nell'ordinamento italiano, con particolare riferimento alle elezioni europee e alle situazioni giuridiche soggettive dei candidati. Come si avrà modo di analizzare nel prosieguo, si tratta di due aspetti fortemente correlati tra loro: dall'estromissione degli eletti nel Regno Unito deriverà la necessità di reintegrare la composizione dell'Europarlamento; d'altra parte, la circostanza che Brexit sia avvenuta successivamente alle elezioni

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Cfr. F. FABBRINI, R. SCHMIDT, *The Composition of the European Parliament in Brexit Times: Changes and Challenges*, in *European Law Review*, n. 5/2019, 710-725.

europee del 2019 ha investito anche la posizione soggettiva dei candidati non eletti o in attesa di proclamazione.

Ripercorriamo i fatti: il 29 marzo 2017 il Governo britannico notifica la propria intenzione di avviare il percorso di uscita del Regno Unito dall'Unione europea alla luce dell'esito del referendum del 23 giugno 2016, dando avvio al termine di due anni entro cui raggiungere un accordo ex art. 50, par. 3, TUE². Di fronte all'impossibilità di far approvare dalla Camera dei Comuni l'accordo di uscita negoziato con l'Unione europea entro la fine del mese di marzo 2019, la premier Theresa May, il 5 aprile successivo, chiede una seconda proroga del termine³, concessa dal Consiglio europeo del 10 aprile 2019. L'estensione del termine fino al 31 ottobre 2019 è sottoposta alla condizione che il Regno Unito prenda parte alle elezioni per il Parlamento europeo del mese successivo⁴. Come noto, il termine di uscita è stato poi successivamente prorogato fino al 31 gennaio 2020⁵ anche a causa delle dimissioni della premier May e dello svolgimento delle successive elezioni politiche vinte da Boris Johnson. Fino alle elezioni del dicembre 2019, in cui il Primo Ministro è riuscito a consolidare una maggioranza conservatrice pro-Brexit, l'ipotesi di un secondo referendum non era stata affatto sgombrata dal tavolo del dibattito politico, con tutte le incertezze che ne derivavano.

In previsione del recesso del Regno Unito, il Consiglio europeo aveva proceduto a rideterminare il numero dei seggi del Parlamento europeo, distribuendo 27 dei 73 seggi britannici agli altri Stati membri e accantonando i restanti 46 in vista di eventuali e futuri allargamenti dell'Unione europea⁶: in questo modo, a Brexit avvenuta i seggi totali del Parlamento europeo passano da 751 agli attuali 705.

² Art. 50, par. 3, TUE: «I trattati cessano di essere applicabili allo Stato interessato a decorrere dalla data di entrata in vigore dell'accordo di recesso o, in mancanza di tale accordo, due anni dopo la notifica di cui al paragrafo 2, salvo che il Consiglio europeo, d'intesa con lo Stato membro interessato, decida all'unanimità di prorogare tale termine».

³ Il 20 marzo 2019 la premier britannica Theresa May chiede la proroga del termine per la ratifica dell'accordo di uscita al 30 giugno 2019. Con la Decisione (UE) 2019/476 (3), il Consiglio europeo, d'intesa con il Regno Unito, ha deciso di prorogare il termine previsto dall'articolo 50, paragrafo 3, TUE, fino al 22 maggio 2019 nel caso in cui la Camera dei Comuni approvasse l'accordo di recesso entro il 29 marzo 2019. Nell'evenienza per cui ciò non avvenisse, il Consiglio europeo ha acconsentito a una proroga fino al 12 aprile 2019 specificando che il Regno Unito avrebbe dovuto indicare prima del 12 aprile 2019 quale strada intraprendere.

⁴ Cfr. Decisione (UE) 2019/584 del Consiglio europeo, par. 10 del Considerato: «Tale ulteriore proroga non deve compromettere il regolare funzionamento dell'Unione e delle sue istituzioni. Ne consegue inoltre che il Regno Unito continuerà a essere uno Stato membro fino alla nuova data di recesso, con tutti i diritti e gli obblighi a norma dell'articolo 50 TUE, e che ha il diritto di revocare la sua notifica in qualsiasi momento. Se il 23-26 maggio 2019 sarà ancora uno Stato membro e se non avrà ratificato l'accordo di recesso entro il 22 maggio 2019, il Regno Unito sarà soggetto all'obbligo di tenere le elezioni del Parlamento europeo conformemente al diritto dell'Unione. Qualora le suddette elezioni non abbiano luogo nel Regno Unito, la proroga dovrebbe terminare il 31 maggio 2019».

⁵ Tale proroga venne formalmente richiesta dal Regno Unito il 19 ottobre 2019, e concessa dal Consiglio europeo del 29 ottobre 2020.

⁶ Cfr. Decisione del Consiglio europeo 2018/937 sulla composizione del Parlamento europeo.

Stato membro	Seggi al Parlamento europeo ante Brexit	Seggi al Parlamento europeo post Brexit	Differenza
Austria	18	19	+1
Belgio	21	21	
Bulgaria	17	17	
Croazia	11	12	+1
Cipro	6	6	
Repubblica Ceca	21	21	
Danimarca	13	14	+1
Estonia	6	7	+1
Finlandia	13	14	+1
Francia	74	79	+5
Germania	96	96	
Grecia	21	21	
Ungheria	21	21	
Irlanda	11	13	+2
Italia	73	76	+3
Lettonia	8	8	
Lituania	11	11	
Lussemburgo	6	6	
Malta	6	6	
Paesi Bassi	26	29	+3
Polonia	51	52	+1
Portogallo	21	21	
Romania	32	33	+1
Slovacchia	13	14	+1
Slovenia	8	8	
Spagna	54	59	+5
Svezia	20	21	+1
Regno Unito	73	0	-73
TOTALE	751	705	

La decisione del Consiglio europeo sulla composizione del Parlamento conteneva una apposita clausola di salvaguardia, da attivare nell'ipotesi in cui Brexit non fosse avvenuta al momento delle elezioni europee del 2019⁷: «nel caso in cui il Regno Unito sia ancora uno Stato membro dell'Unione all'inizio della legislatura 2019-2024, il numero dei rappresentanti al Parlamento europeo eletti per ciascuno Stato membro che si insedieranno sarà quello previsto all'articolo 3 della decisione 2013/312/UE del Consiglio europeo [che prevede i 751 membri eletti con le modalità in vigore nella legislatura 2014-2019] , fino a quando il recesso del Regno Unito dall'Unione europea non sarà divenuto giuridicamente efficace». Con la precisazione che «una volta che il recesso del Regno Unito dall'Unione europea sarà divenuto giuridicamente efficace, il numero dei rappresentanti al Parlamento europeo eletti in ciascuno Stato membro sarà quello stabilito al paragrafo 1 del presente articolo [con i 73 seggi degli eurodeputati britannici in parte redistribuiti tra gli Stati membri e in parte accantonati, per un numero complessivo di eurodeputati pari a 705]». La decisione specifica che «tutti i rappresentanti al Parlamento europeo che occupano i seggi supplementari risultanti dalla differenza tra il numero dei seggi assegnati in base al primo e quelli assegnati in base al secondo comma del presente paragrafo si insediano al Parlamento contemporaneamente».

2. La decadenza degli eurodeputati britannici: una scelta costituzionalmente obbligata?

In applicazione del quadro normativo sopra delineato, i cittadini britannici hanno eletto i propri rappresentanti al Parlamento europeo alle ultime elezioni del maggio 2019: tali eurodeputati sono poi decaduti per effetto della Brexit il 1° febbraio 2020, venendo in parte sostituiti dai candidati eletti negli Stati membri cui sono stati assegnati i seggi supplementari.

Tali vicende sollevano alcuni interrogativi dal punto di vista costituzionale: come qualificare le situazioni giuridiche soggettive in capo agli eurodeputati decaduti e a quelli entranti? La decadenza degli eletti britannici può dirsi una conseguenza costituzionalmente obbligata o sarebbe stato possibile immaginare soluzioni alternative? Quali riflessi produce tutto ciò sul significato della rappresentanza politica nell'Unione europea?

Con riferimento al primo interrogativo, per i deputati britannici che hanno dovuto abbandonare il seggio il 1° febbraio Brexit ha agito come condizione risolutiva del mandato parlamentare⁸: lo status dei deputati entranti verrà analizzato nei paragrafi successivi, dato il suo riflesso sul contesto italiano.

Al secondo interrogativo – avente ad oggetto la fondatezza della decadenza degli eurodeputati britannici – è possibile dare risposte divergenti.

⁷ Art. 3, par. 2, Decisione del Consiglio europeo 2018/937 sulla composizione del Parlamento europeo.

⁸ Cfr. F. FABBRINI, R. SCHMIDT, *The Composition of the European Parliament*, 720 e ss.

A supporto della decadenza possono essere addotti sostanzialmente due argomenti: il primo, di carattere strettamente giuridico, fa perno sulla circostanza che l'art. 22, par. 2, TUE, fondativo del diritto di elettorato attivo e passivo per il Parlamento europeo, ne riconosce la sussistenza in capo a tutti i cittadini degli Stati membri dell'Unione⁹: pertanto, si potrebbe sostenere che una volta venuto meno lo status di cittadini di uno Stato membro, mancherebbe una delle condizioni per essere validamente eletti, da cui conseguirebbe l'inevitabile decadenza dal seggio¹⁰. Nonostante un progressivo ravvicinamento dei sistemi elettorali, le elezioni per il Parlamento europeo sono tuttora il prodotto della sommatoria dei risultati elettorali nei singoli Stati membri¹¹. Le liste elettorali, inoltre, vengono formate e presentate dai partiti politici nazionali che solo in seconda battuta aderiscono ad un europartito, continuando a mantenere il proprio nome e simbolo sulla scheda elettorale. Anzi, proprio l'uscita del Regno Unito dall'Unione europea sembrava poter aprire la strada alla creazione di una circoscrizione elettorale transnazionale, ipotesi al momento accantonata in favore della redistribuzione dei seggi tra gli Stati membri¹².

Il secondo argomento, che muove sul piano della rappresentanza politica generale, si incentra sul fatto che, una volta venuta meno l'appartenenza del Regno Unito all'Unione europea, non sarebbe giustificabile che gli eurodeputati britannici prendano parte a votazioni i cui effetti non si ripercuoteranno sui cittadini che li hanno eletti¹³. Occorre poi considerare il fatto che il Parlamento europeo rappresenta il luogo principe del processo di integrazione europea: Brexit rappresenta inequivocabilmente l'atto più

⁹ Art. 22, par. 2, TFUE: «ogni cittadino dell'Unione residente in uno Stato membro di cui non è cittadino ha il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo nello Stato membro in cui risiede, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato».

¹⁰ Cfr. F. FABBRINI, R. SCHMIDT, *The Composition of the European Parliament cit.*, 720 e ss.

¹¹ Cfr. G.E. VIGEVANI, *Parlamento europeo: una nuova procedura elettorale uniforme*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. 1/2003; A. RAZZA, *Liste transnazionali e procedura elettorale uniforme: verso una «legge elettorale europea»*, in *Rassegna parlamentare*, n. 4/2013; D. PASQUINUCCI, *La procedura uniforme per l'elezione del Parlamento europeo*, in *Verso un sistema partitico europeo transnazionale*, a cura di M. MASCIA, Cacucci Editore, Bari, 2014, 53 e ss.; C. FASONE, *Il Parlamento europeo nell'Unione asimmetrica*, in *Il sistema parlamentare euro-nazionale. Lezioni*, a cura di A. MANZELLA, N. LUPO, Giappichelli Editore, Torino, 2014, 56 e 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; G. CAVAGGION, *La nuova «legge elettorale europea»*, in *Centro studi sul federalismo*, febbraio 2016; L. PELUCCHINI, *La risoluzione 2035/2015 del Parlamento europeo: fare gli europei per fare l'Europa*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, Rassegna n. 6/2016; A. COSSIRI, *Partiti e rappresentanza politica nella dimensione interna e sovranazionale*, Franco Angeli Editore, Milano, 2018, 263 e ss. Occorre tenere conto del fatto che, a seguito della Decisione 2002/772/CE, la disciplina dei singoli Stati membri per l'elezione del Parlamento europeo è ispirata ad una serie di principi comuni.

¹² La proposta, elaborata dalla Commissione Affari Costituzionali del Parlamento europeo e approvata il 23 gennaio 2018, è stata successivamente respinta dalla Plenaria del Parlamento europeo il successivo 7 febbraio. A. COSSIRI, *Partiti e rappresentanza politica nella dimensione interna e sovranazionale*, cit., 274 e ss.; L. DI STEFANO, *L'integrazione politica europea che (ancora) non c'è: alcune considerazioni sulla proposta di realizzare liste transnazionali per l'elezione del Parlamento europeo all'indomani della Brexit*, in *Osservatorio costituzionale*, fasc. 2/2018; A. VUOLO, *La crisi italiana e l'elezione del Parlamento europeo*, in *federalismi.it*, n. 11/2019, 7 e ss.

¹³ Cfr. F. FABBRINI, R. SCHMIDT, *The Composition of the European Parliament in Brexit Times: Changes and Challenges*, 721 e ss.

forte nella direzione contraria e, pertanto, ciò potrebbe legittimare la decadenza degli eurodeputati britannici.

Entrambe le tesi prestano il fianco a diverse obiezioni. Il più forte degli argomenti a sostegno della decadenza – che fa leva sulla perdita del requisito della cittadinanza di uno Stato membro in capo agli eurodeputati britannici – sembra non tenere conto di un aspetto fondamentale: l'art. 22, par. 2, TFUE stabilisce infatti che «ogni cittadino dell'Unione residente in uno Stato membro di cui non è cittadino ha il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo nello Stato membro in cui risiede, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato». Gli eurodeputati britannici non sono dunque stati votati ed eletti soltanto dai cittadini del Regno Unito, ma anche da tutti gli europei che avevano ivi stabilito la propria residenza¹⁴. Tale principio, come si è visto, si applica anche al diritto di elettorato passivo e, infatti, tra i 73 eurodeputati eletti ve ne sono cinque con la doppia cittadinanza e una con la sola cittadinanza irlandese¹⁵: ciò non è altro che la conseguenza del carattere transnazionale della rappresentanza politica nel Parlamento europeo. Pertanto, è evidente che in questi casi la tesi della decadenza a seguito del venir meno del requisito della cittadinanza sia insostenibile.

Dal punto di vista normativo, occorre sottolineare come il Parlamento europeo non sia la sede rappresentativa degli Stati, ma di tutti i cittadini dell'Unione europea, come dispone l'art. 10, parr. 1 e 2, TUE¹⁶, con la specificazione che «Gli Stati membri sono rappresentati nel Consiglio europeo dai rispettivi capi di Stato o di governo e nel Consiglio dai rispettivi governi, a loro volta democraticamente responsabili dinanzi ai loro parlamenti nazionali o dinanzi ai loro cittadini». È significativo osservare come l'espressione contenuta nel nuovo art. 10, secondo cui «I cittadini sono direttamente rappresentati, a livello dell'Unione, nel Parlamento europeo» sia stata introdotta con il Trattato di Lisbona, in sostituzione della precedente versione enucleata negli artt. 189 e 190, TCE, a norma delle quali il Parlamento europeo era «composto di rappresentanti dei popoli degli Stati riuniti nella Comunità»: è evidente dunque la volontà di rendere il Parlamento la sede rappresentativa dei cittadini e non degli Stati membri. Come è stato evidenziato in dottrina, coerentemente con la natura sovranazionale della rappresentanza europea, i deputati eletti nel Regno Unito hanno continuato a votare in Parlamento anche i provvedimenti riguardanti Brexit, contrariamente a quanto avvenuto in sede di Consiglio europeo e Consiglio dell'Unione europea¹⁷.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ *Idem*, 721, nota 57: «among others Henrik Overgaard-Nielsen (Brexit Party) has dual British and Danish citizenship; Irina von Wiese (LibDems) has British and German citizenship; Christian Allard (SNP) has British and French citizenship; and Martina Anderson (Sinn Fein) has only Irish (not British) citizenship».

¹⁶ «1. Il funzionamento dell'Unione si fonda sulla democrazia rappresentativa. 2. I cittadini sono direttamente rappresentati, a livello dell'Unione, nel Parlamento europeo»

¹⁷ Cfr. F. FABBRINI, R. SCHMIDT, *The Composition of the European Parliament in Brexit Times: Changes and Challenges*, 722.

Particolare attenzione merita poi il par. 4 dello stesso art. 10 TUE, secondo cui «I partiti politici a livello europeo contribuiscono a formare una coscienza politica europea e ad esprimere la volontà dei cittadini dell'Unione». Il successivo art. 14, parr. 2 e 3, del TUE sottolinea come «Il Parlamento europeo è composto di rappresentanti dei cittadini dell'Unione», i cui membri «sono eletti a suffragio universale diretto, libero e segreto, per un mandato di cinque anni». La transnazionalità della rappresentanza politica che caratterizza il Parlamento europeo è confermata dall'art. 33 del Regolamento interno: a norma del par. 1 «i deputati possono organizzarsi in gruppi secondo le affinità politiche», con la specificazione che «Un gruppo politico è composto da deputati eletti in almeno un quarto degli Stati membri».

Un altro punto di vista da cui osservare tale vicenda in termini normativi è il divieto di mandato imperativo. Tale principio, pur non essendo espressamente menzionato nei Trattati istitutivi, ha trovato la propria consacrazione in altre fonti: anzitutto l'art. 2 del Regolamento interno del Parlamento europeo stabilisce che «i deputati esercitano il loro mandato liberamente e in modo indipendente e non possono essere vincolati da istruzioni né ricevere alcun mandato imperativo»; secondo l'art. 6, par. 1, dell'Atto del 1976 «I membri del Parlamento europeo votano individualmente e personalmente. Non possono essere vincolati da istruzioni né ricevere mandato imperativo»; a norma dell'art. 2, par. 1, dello Statuto dei deputati del Parlamento europeo, «I deputati sono liberi e indipendenti». A conferma della natura sovranazionale della rappresentanza politica europea, il principio della libertà del mandato parlamentare europeo trova la sua ragion d'essere non solo nella tutela dell'eurodeputato dalle pressioni del gruppo di appartenenza ma anche – e forse soprattutto – da quelle del partito e dello Stato membro di elezione.

Sin dai tempi dell'Assemblea della Comunità europea per il carbone e l'acciaio la rappresentanza politica a livello europeo – che ha visto la propria massima espressione nel Parlamento – si è sempre strutturata su base transnazionale, prendendo come riferimento le principali tradizioni politiche, oggi confluite nei partiti politici europei¹⁸. Le modalità di funzionamento del Parlamento europeo dimostrano come al suo interno le divisioni si muovano lungo il tradizionale asse destra/sinistra, più che seguendo logiche di appartenenza nazionale¹⁹. È da rilevare, tuttavia, che il Parlamento europeo sembra tendere verso un modello di democrazia di tipo consociativo²⁰. Tale fenomeno è imputabile a tre fattori: il sistema elettorale proporzionale imposto dall'Atto del 1976; la previsione di soglie particolarmente elevate per la deliberazione degli atti più rilevanti, da cui deriva la formazione di maggioranze ampie sorrette dall'accordo tra popolari e socialisti²¹; l'esigenza per il Parlamento di affermarsi rispetto alle altre istituzioni europee, che spesso ha indotto le forze politiche a compattarsi. In tempi recenti l'avanzata

¹⁸ A. COSSIRI, *Partiti e rappresentanza politica nella dimensione interna e sovranazionale*, cit., 234 e ss.

¹⁹ *Idem*, 249.

²⁰ *Idem*, 224.

²¹ *Idem*, cit., 225.

delle forze c.d. “sovraniste” ha ulteriormente attenuato la distinzione tra destra e sinistra, che al momento appaiono inevitabilmente destinate a rimanere unite per evitare l’ascesa al potere di formazioni politiche dichiaratamente antieuropeiste. Tali considerazioni, peraltro, non vengono inficiate dal fatto che talvolta, con riferimento a particolari materie, possano emergere fratture dentro i gruppi politici e ricomposizioni su base nazionale tra i deputati²²: tali dinamiche rientrano perfettamente nella logica di tutte le assemblee elettive, nelle quali può frequentemente accadere che le istanze delle *constituencies* di elezione influenzino le modalità di esercizio del mandato parlamentare, soprattutto quando occorra assumere decisioni impattanti in modo particolare su uno o più territori.

Con riferimento alla seconda tesi addotta a supporto della decadenza – secondo cui la permanenza dei rappresentanti britannici non troverebbe più giustificazione in quanto gli atti adottati dall’Unione non sarebbe più applicabili ai cittadini britannici – è possibile muovere altrettante obiezioni. In primo luogo, le norme europee sul mercato unico e l’unione doganale continueranno ad applicarsi al Regno Unito per tutta la durata del periodo transitorio, la cui scadenza è fissata al 31 dicembre 2020²³. In secondo luogo, l’accordo che disciplinerà i futuri rapporti tra il Regno Unito e l’Unione europea deve ancora essere negoziato (e approvato): è da notare come il termine avrebbe potuto essere prorogato entro il 30 giugno 2020, ipotesi che al tempo era stata scartata (anche se, complice la situazione di emergenza sanitaria, nulla è da escludere). Si tratta senza dubbio di un atto che impatterà in modo evidente sulla vita dei cittadini britannici: se si vuole ragionare in termini di rappresentanza politica su base nazionale, perché privare il Parlamento europeo del contributo degli eurodeputati eletti nei territori in cui tale accordo troverà applicazione?

La terza obiezione muove dalla circostanza che accade frequentemente in tutte le assemblee elettive che alla deliberazione di un atto partecipino anche eletti in territori cui quell’atto non si applicherà: ciò è perfettamente coerente con la logica della rappresentanza politica basata sulla libertà del mandato parlamentare. Come è stato opportunamente notato in dottrina²⁴, un problema analogo – noto come

²² *Idem*, 250; E. CENCIG, L. SABANI, *Voting Behaviour in the European Parliament and Economic Governance Reform: Does Nationality*, in *Open Economies Review*, settembre 2017; T. RAUNLO, W. WAGNER, *Party politics or (supra-)national interest pre-publication? External relations votes in the European Parliament*, in *Foreign Policy Analysis*, febbraio 2020; R. WHITAKER, *National Parties in the European Parliament. An Influence in the Committee System?*, in *European Union Politics*, Volume 6 (1): 5–28; L. CICCHI, *Party Groups in the European Parliament, Cohesiveness and MEPs’ Survey Data: New Evidence on Voting Behaviour from a New (Simple) Methodology?*, in *Interdisciplinary Political Studies*, Vol.1, No. 2, novembre 2011; L. CICCHI, *Is euro-voting truly supranational? National affiliation and political group membership in European Parliament*, Pisa University Press, 2016.

²³ È necessario sottolineare che tutti i meccanismi di controllo del rispetto delle norme di diritto UE – dalla procedura di infrazione all’azione di risarcimento del danno contro lo Stato membro per violazione del diritto UE – risultano evidentemente menomati dall’avvenuto recesso. Sulla carta quelle regole continuano ad applicarsi – con le eccezioni previste nell’accordo di recesso – ma è del tutto evidente che se non trovassero applicazione le contromisure a disposizione dell’Unione risulterebbero probabilmente inefficaci.

²⁴ Cfr. F. FABBRINI, R. SCHMIDT, *The Composition of the European Parliament in Brexit Times: Changes and Challenges*, 721.

West Lothian Question – è emerso proprio nel Regno Unito²⁵. Fino alla fine degli anni '90 del secolo scorso, nessun aveva mai contestato il principio in forza del quale ciascun membro del Parlamento di Westminster si potesse occupare di questioni che riguardavano tutto il territorio nazionale. A seguito del processo di decentramento, tuttavia, il Parlamento britannico ha devoluto la competenza legislativa in numerose materie, a favore delle assemblee parlamentari scozzese, nord-irlandese e, in misura più limitata, gallese.

Occorre precisare che ciò non ha determinato la perdita della sovranità in capo all'assemblea di Westminster, che può continuare a legiferare anche nelle materie devolute. Per tale motivo, a partire dal 1999 si è affermata nella prassi la c.d. “*Sewel convention*”, in forza della quale il Parlamento inglese si impegna a non legiferare in tali materie senza il preventivo consenso delle Assemblee destinatarie delle competenze in questione. Tale prassi trova applicazione ogniqualvolta Westminster intenda modificare la legge in una materia oggetto di devoluzione ovvero modificare la competenza legislativa o amministrativa attribuita. Il funzionamento in concreto del meccanismo può essere descritto in questo modo. Qualora il Governo inglese abbia intenzione di introdurre una disciplina che ricada nel perimetro sopra delineato, ha il dovere di consultare preventivamente l'amministrazione destinataria della competenza, in modo da far emergere le istanze di quest'ultima. Presentato il progetto di legge a Westminster, questo viene pubblicato come bozza di accordo dall'amministrazione devoluta, che ne illustra il contenuto e gli obiettivi, indicando se il governo locale intende appoggiare tale richiesta con i relativi motivi. Prima dell'inizio dell'esame degli emendamenti sul progetto di legge in questione nel Parlamento di Westminster, l'assemblea legislativa devoluta decide se appoggiare o meno tale proposta. Se essa viene respinta, il Parlamento britannico può decidere di modificare il progetto tenendo conto delle proposte dell'assemblea devoluta o proseguire verso la sua approvazione. La vicenda del recesso del Regno Unito dall'Unione europea rappresenta una situazione di tensione anche per la *Sewel convention*: sebbene la materia dei rapporti internazionali sia di competenza esclusiva del Regno Unito, una parte considerevole della legislazione necessaria all'attuazione di Brexit incide sui poteri e sulle materie delle amministrazioni devolute. Due punti essenziali della legislazione correlata a Brexit sono stati approvati – per la prima volta dal 1999 – senza il consenso di almeno uno dei territori autonomi. Il primo – lo *European Withdrawal Act 2018* – consente ai Ministri del Governo britannico di bloccare i poteri devoluti in alcuni ambiti di competenza del diritto dell'Unione europea: l'assemblea gallese in un primo momento ha votato contro, salvo poi ritrattare il proprio rifiuto a seguito di alcune modifiche inserite nel progetto di legge; il

²⁵ Tra i contributi più recenti e maggiormente attenti alla ricostruzione storica del tema, si veda V. BOGDANOR, *The West Lothian Question*, in *Parliamentary affairs*, Vol. 63, n. 1/2010, 156-172; D. GOVER, M. KENNY, *Answering the West Lothian Question? A Critical Assessment of 'English Votes for English Laws' in the UK Parliament*, in *Parliamentary Affairs*, Vol. 71, n. 4/2018, 760-782.

Parlamento scozzese, invece, ha mantenuto il proprio diniego. Successivamente, in occasione dello *European Union Withdrawal Agreement Bill*, tutti e tre i parlamenti devoluti si sono opposti all'ipotesi di attribuire ulteriori poteri ai Ministri del Governo britannico al fine di implementare l'accordo di recesso. Nonostante ciò, il Governo ha proseguito sulla propria strada. Nei mesi a venire ci si attende un dibattito acceso tra il Governo britannico da un lato e Scozia, Galles e Irlanda del Nord dall'altro: molti disegni di legge in materie devolute – come agricoltura, pesca, ambiente e commercio – dovranno essere discussi a seguito del recesso del Regno Unito dall'Unione europea.

Ad esito del procedimento di devoluzione, si è determinato un assetto per il quale gli eletti inglesi in linea di principio non avrebbero più deliberato sulle materie attribuite a Scozia, Irlanda del Nord e Galles, mentre gli eletti in queste aree potevano partecipare al procedimento legislativo che riguardava ogni settore di disciplina riferito alla sola Inghilterra: tale problema era stato evidenziato diversi decenni prima della devoluzione delle competenze da Tam Dalyell, deputato scozzese ostile al decentramento, che ha rappresentato la circoscrizione del West Lothian a Westminster tra il 1962 e il 1983.

Diverse sono state le proposte formulate nel tempo per risolvere il problema sopra evidenziato. Una delle più risalenti prevedeva l'istituzione di un Parlamento esclusivamente inglese, rinviando ad un Parlamento federale la funzione di raccordo tra le diverse regioni del Regno Unito. Tale soluzione poneva in realtà ulteriori ordini di problemi, tra cui il rapporto fiduciario tra il Governo nazionale e le varie assemblee parlamentari; la funzione della Camera dei Lord – che già funge da seconda Camera nel Parlamento di Westminster – e, infine, non avrebbe risolto nemmeno il problema del regionalismo interno alla stessa Inghilterra, il cui forte accentramento amministrativo è sempre stato motivo di tensione. La soluzione cui si è approdati nel 2015 prevede che, qualora lo *Speaker* della Camera dei Comuni ritenga che quel progetto di legge investa Inghilterra o Galles e riguardi al contempo una materia oggetto di devoluzione ad uno degli altri territori del Regno Unito, possa attivare un procedimento legislativo speciale: in forza di esso, la proposta in questione deve essere approvata anche da un *Legislative Grand Committee*, composto esclusivamente da parlamentari inglesi o gallesi, che esercita una sorta di potere di veto sul disegno di legge.

Per quanto riguarda la terza questione – riguardante l'impatto della decadenza degli eurodeputati britannici sulla rappresentanza politica europea – è da notare come tale vicenda rappresenti un'occasione persa per l'affermazione di una rappresentanza autenticamente transnazionale, contribuendo, invece, a delineare la elezione del Parlamento europeo come il risultato della mera sommatoria dei risultati elettorali dei singoli Stati membri.

Nella giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea – piuttosto scarna in tema di procedimento elettorale e verifica dei poteri dei membri del Parlamento europeo²⁶ – non è individuabile un precedente direttamente riferibile al caso di specie. Ad uno sguardo più approfondito, vi è una risalente ordinanza del giudice del Lussemburgo che può risultare interessante²⁷. I fatti all'origine della causa possono essere così riassunti: all'indomani della riunificazione della Germania, un cittadino elettore tedesco contestò la validità del mandato degli eurodeputati tedeschi eletti in Germania in occasione delle elezioni europee del 13 giugno 1989. In particolare, il ricorrente si rivolse alla Corte di Giustizia ai sensi dell'art. 173,

secondo comma, del Trattato CEE (allora vigente), per l'annullamento della decisione, comunicata il 20 novembre 1991, con la quale il Parlamento europeo rigettava la contestazione formulata dallo stesso il 19 ottobre 1990, a proposito della proroga della validità, oltre il 3 ottobre 1990, del mandato dei deputati al Parlamento europeo eletti il 18 giugno 1989 nella Repubblica federale di Germania²⁸.

Secondo il ricorrente, il mandato parlamentare degli eurodeputati tedeschi non sarebbe stato più valido dopo l'unificazione, in quanto essi non rappresentavano gli elettori della ex Repubblica Democratica Tedesca: per ovviare a tale inconveniente, veniva prospettata sia la strada di una elezione suppletiva, sia la redistribuzione di una parte dei seggi tedeschi a favore del territorio della Germania Est, con conseguente decadenza dal mandato parlamentare di alcuni degli eurodeputati eletti.

Al di là dei profili procedurali affrontati dal giudice del Lussemburgo, ciò che rileva sono le argomentazioni di merito poste alla base del rigetto della contestazione sia da parte del Parlamento europeo, sia da parte della Corte di Giustizia: anzitutto viene ricordato come il mandato parlamentare abbia una durata quinquennale, fermo restando che «Tale periodo quinquennale può essere abbreviato in considerazione di un evento che dia luogo ad una vacanza conformemente all'art. 12, ed in particolare nel caso di cui all'art. 6, n. 3, dell'atto, relativo al sopravvenire di una incompatibilità con la qualità di rappresentante al Parlamento»²⁹. In secondo luogo, «nessuna norma prevede la possibilità per il Parlamento di dichiarare decaduti i mandati dei suoi membri a causa di un evento, successivo all'elezione e indipendente da quest'ultima, che non determini alcuna incompatibilità, in capo a tali membri, con la qualità di rappresentante al Parlamento»³⁰.

Certamente l'ordinanza deve essere contestualizzata rispetto al momento della sua pronuncia, tenendo conto di due aspetti: in primo luogo la disciplina elettorale era allora demandata completamente alla

²⁶ Cfr. T-353/00; C-393/07 e C-9/08; C-502/19 e C-646/19.

²⁷ Cfr. C-25/92.

²⁸ Cfr. C-25/92, p.ti 1-2.

²⁹ Cfr. C-25/92, p.to 14.

³⁰ Cfr. C-25/92, p.to 15.

discrezionalità degli Stati membri e, in secondo luogo, l'attenzione principale del legislatore europeo in quella fase era di evitare il cumulo tra la carica di eurodeputato con altre cariche di livello nazionale. A seguito delle riforme dell'Atto del 1976 avvenute tra il 2002 e il 2018, è indubbiamente aumentata l'omogeneità tra le discipline elettorali dei singoli Stati membri, essendo imposta – ad esempio – l'adozione di sistemi proporzionali con soglia di sbarramento tra il 3 ed il 5% dei voti espressi qualora vengano eletti più di 35 eurodeputati in una singola circoscrizione. Nonostante ciò, l'elezione e la proclamazione dei candidati avviene tutt'ora a livello esclusivamente nazionale: pertanto, il citato mutamento del quadro normativo non ha inciso sul profilo specifico dell'assunzione della carica di eurodeputato.

Ciò premesso, il principio di diritto che pare potersi ricavare dalla pronuncia in esame è che una variazione territoriale e di consistenza demografica all'interno dell'Unione europea non può mettere in discussione la validità del mandato parlamentare degli eurodeputati già validamente eletti: ciò è valso per i deputati tedeschi eletti prima dell'unificazione – che ha comportato un aumento del numero di cittadini europei – e, allo stesso modo, potrebbe valere per gli eletti nel Regno Unito prima del recesso dall'Unione europea, da cui è derivata una diminuzione della popolazione europea complessiva. È vero che si potrebbe facilmente obiettare che nel caso del Regno Unito si tratta del recesso di un intero Stato; tuttavia, non meno pregnanti sembravano gli argomenti di chi lamentava l'esclusione dal circuito della rappresentanza politica europea di 16 milioni di nuovi cittadini tedeschi. Nonostante ciò, tale circostanza non è stata ritenuta sufficiente a scalfire la validità del mandato parlamentare degli eurodeputati eletti.

In conclusione, l'obiettivo di questa riflessione non è dimostrare la preferibilità di una soluzione rispetto all'altra ma, al contrario, evidenziare la pluralità delle alternative possibili, tutte egualmente argomentabili dal punto di vista giuridico e costituzionale: non si può fare a meno di notare come, tuttavia, non vi sia stato il benché minimo dibattito a livello politico sulla sorte degli eurodeputati britannici, dando per scontata la loro decadenza come effetto di Brexit. Si è trattato evidentemente di una scelta dettata da ragioni politiche, legata alla volontà di chiudere i rapporti con il Regno Unito a seguito di una vicenda che occupa il dibattito politico da oltre quattro anni e la cui conclusione appare ancora lontana. Si può forse parlare di una mossa punitiva da parte delle istituzioni europee nei confronti del Regno Unito? Dal punto di vista politico è probabilmente vero, anche se le regole costituzionali muovono da presupposti diversi, in ragione dei differenti obiettivi che si prefiggono di tutelare.

Sia consentita un'ultima osservazione. Come noto la elezione di Ursula Von der Leyen a Presidente della Commissione europea si è retta su una maggioranza di soli nove voti³¹. Il contributo degli eurodeputati

³¹ European Parliament press release, "Parliament elects Ursula von der Leyen as first female Commission President", (16 July 2019), <http://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20190711IPR56824/parliament-elects-ursula-von-der-leyen-as>

britannici all'attuale maggioranza sembra essere stato limitato, in ragione della netta prevalenza alle ultime elezioni di forze dichiaratamente antieuropeiste, attualmente all'opposizione³²: anzi, è probabile che l'ingresso dei nuovi membri rafforzi la maggioranza di qualche deputato in più, considerando i risultati delle forze sovraniste al di sotto delle aspettative negli Stati membri cui sono stati attribuiti i seggi supplementari³³. Non è il caso dell'Italia, in cui due dei tre seggi aggiuntivi sono stati assegnati alla Lega e a Fratelli d'Italia, partiti che si collocano decisamente fuori dall'attuale maggioranza nel Parlamento europeo.

Nel momento in cui le nuove norme sulla composizione del Parlamento europeo erano state adottate non si poteva prevedere l'esito delle elezioni; tuttavia uno sforzo di immaginazione può risultare utile. Supponiamo che nel Regno Unito fossero prevalse forze politiche riconducibili all'attuale maggioranza europea e che nei Paesi assegnatari dei seggi si fossero affermati partiti d'opposizione, come in Italia: è evidente che al momento della decadenza si sarebbe potuto verificare un cambio di maggioranza all'interno del Parlamento europeo, soprattutto nel caso di una coalizione che si regge su numeri non troppo ampi.

La decadenza dalla carica non ha colpito solo i membri del Parlamento europeo, ma tutti «gli attuali mandati dei membri delle istituzioni, degli organi e degli organismi dell'Unione nominati, designati o eletti in relazione all'adesione del Regno Unito all'Unione», i quali «giungeranno al termine non appena i trattati cesseranno di applicarsi al Regno Unito, ossia alla data del recesso»³⁴. La Decisione citata ha riguardato sia l'Avvocato Generale Sharpston³⁵ che il Giudice Vajda, entrambi cittadini britannici in servizio presso

first-female-commission-president [Accessed 3 September 2019]. In conformità all'art. 17, par. 7, TUE, l'attuale Presidente della Commissione europea è stata eletta con 383 voti a favore, 372 contrari e 22 astenuti, con una maggioranza richiesta di 374 voti.

³² La suddivisione dei seggi (e relative percentuali di voto) alle elezioni europee del 2019 nel Regno Unito è la seguente: Brexit Party 29 seggi (30,52%); Liberaldemocratici 16 seggi (19,58%); Partito laburista 10 seggi (13,65%); Partito Verde 7 seggi (11,76%); Partito Conservatore 4 seggi (8,79%); Partito Nazionale Scozzese 3 seggi (3,46%); 1 seggio ciascuno a Plaid Cymru (0,95%), Sinn Fein (0,74%), Partito Unionista Democratico (0,73%), Partito dell'Alleanza dell'Irlanda del Nord (0,62%). Nonostante il voto sia espresso a scrutinio segreto, pare che abbiano votato con l'attuale maggioranza i 16 eletti liberaldemocratici, unitamente ai 10 laburisti e ai 4 conservatori.

³³ Per effetto della redistribuzione dei seggi conseguente all'uscita del Regno Unito dall'Unione europea, la consistenza dei gruppi che compongono l'attuale maggioranza varierà nei termini che seguono: il gruppo dei Popolari aumenta il proprio peso del 2.3% (187 seggi), i Socialisti e Democratici dello 0.5% (148 seggi), a fronte di una perdita pari allo 0.6% nel gruppo dei Liberali (97 seggi). I dati in questione non tengono ovviamente conto di eventuali passaggi da un gruppo politico all'altro per ragioni diverse da Brexit. Cfr. <https://www.europarl.europa.eu/news/it/press-room/20200130IPR71407/ridistribuzione-dei-seggi-del-parlamento-europeo-dopo-la-brexite>.

³⁴ Decisione del Consiglio europeo 2018/584, *Considerando* n. 11.

³⁵ Cfr. Decisione del Consiglio europeo XT 21018/20.

la Corte di Giustizia dell'Unione europea: a quanto risulta, la prima avrebbe proposto tre ricorsi dinanzi alla Corte di Giustizia contro la Corte stessa³⁶, nonché contro la Decisione del Consiglio europeo³⁷.

Anche se non è possibile approfondire la vicenda in questa sede, sembra opportuno richiamare il quadro normativo tratteggiato dal diritto primario dell'Unione europea in materia³⁸. Ai sensi degli artt. 19, par. 2, TUE e 253, par. 1, TFUE, gli Avvocati Generali presso la Corte di Giustizia sono nominati per un periodo di sei anni rinnovabili, di comune accordo tra i Governi degli Stati membri dell'Unione europea. Secondo gli artt. 5, par. 1 e 6, par. 1, in combinato disposto con l'art. 8 dello Statuto della Corte di Giustizia dell'Unione europea, i giudici possono cessare anticipatamente il proprio mandato per morte, dimissioni volontarie o soltanto qualora, a giudizio unanime dei giudici e degli avvocati generali della Corte di giustizia, non siano più in possesso dei requisiti previsti ovvero non soddisfino più agli obblighi derivanti dalla loro carica³⁹: è evidente che il caso Sharpston non rientri in nessuna di tali ipotesi⁴⁰.

Pur essendo soggetta ad un accordo tra gli Stati membri, la nomina ad Avvocato Generale non dipende dalla cittadinanza, cosa che invece non si può sostenere altrettanto efficacemente per i Giudici della Corte di Giustizia che, come noto, sono scelti uno per ciascuno Stato membro dell'Unione⁴¹. Al contrario, gli Avvocati Generali sono undici in tutto: da qui la debolezza del legame con la cittadinanza, che si riflette nel fatto che alcuni Paesi membri impongono sempre un Avvocato Generale della propria nazionalità,

³⁶ Case T-184/20, data 29/05/2020, Sharpston vs. Court of Justice of the European Union. Successivamente è stata impugnata la nomina dell'Avvocato Generale di nazionalità greca, in sostituzione della ricorrente (T-550/20): l'ordinanza sospensiva favorevole del Tribunale è stata rovesciata dalla Corte di Giustizia (C-424/20). Vi è un altro punto che merita considerazione: pur assumendo che l'art. 5 dello Statuto della Corte di Giustizia sia applicabile, fino a che punto può affermarsi che le procedure ivi previste siano state aggirate? L'ex Avvocato Generale Sharpston ha impugnato la lettera del Presidente della CGUE con la quale veniva comunicata la presenza di un posto vacante. Ciò sembra implicare che la CGUE si sia espressa nel senso di approvare la rimozione (ammesso che sia qualificabile come tale), pur con tutte le difficoltà nella comprensione delle modalità attraverso le quale tale atto sia stato adottato.

³⁷ Case T-180/20, data 29/05/2020, Sharpston vs. Council and Conférence des Représentants des Gouvernements des États members.

³⁸ Cfr. Aa.Vv. *In Support of the EU Rule of Law and Advocate General Eleanor Sharpston – An Open Letter*, in *European Law Blog*, <https://europeanlawblog.eu/2020/03/18/in-support-of-the-eu-rule-of-law-and-advocate-general-eleanor-sharpston-an-open-letter/>; D. HALBERSTAM, *Could there be a Rule of Law Problem at the EU Court of Justice?*, in *Verfassungsblog.de*, 23 febbraio 2020; D. KOCHENOV, *Humiliating the Court?*, in *Verfassungsblog.de*, 7 aprile 2020; L. PECH, *The Schrödinger's Advocate General*, in *Verfassungsblog.de*, 29 maggio 2020.

³⁹ Cfr. artt. 5, par. 1, e 6, par. 1, Statuto della Corte di Giustizia dell'Unione europea.

⁴⁰ Nel caso in esame si può ipotizzare di trovarsi dinanzi ad un caso di cessazione della carica, più che di rimozione dell'Avvocato Generale: la Dichiarazione 38 allegata al Trattato di Lisbona attribuiva un posto permanente tra gli Avvocati Generali al Regno Unito. Con il recesso, pertanto, quel posto cesserebbe di esistere, passando ad un sistema di rotazione.

⁴¹ Tuttavia, occorre rilevare come la Dichiarazione 38 allegata al trattato di Lisbona secondo alcuni commentatori traccerebbe piuttosto chiaramente un parallelo tra la nomina degli Avvocati Generali e la cittadinanza, affermando che sei sono destinati a sei Stati membri predeterminati (Italia, Francia, Germania, Spagna, Regno Unito e Polonia), mentre i restanti posti sono attribuiti a rotazione tra gli altri Stati membri. potrebbe sostenere che per i giudici non sussista un requisito di cittadinanza in senso stretto: l'art. 19, par. 2, TUE parla di "one judge FROM each Member State", delineando in apparenza un criterio prevalentemente geografico, mentre la versione italiana parla di "un giudice PER Stato membro", senza richiedere esplicitamente la cittadinanza.

mentre altri rientrano in un sistema di rotazione⁴². A prima vista si potrebbe obiettare che proprio questo peculiare sistema di nomina confermerebbe la tesi del legame tra la carica e la nazionalità. Tuttavia, occorre ricordare che gli Avvocati Generali vengono nominati congiuntamente da tutti gli Stati membri e che la loro funzione non è di rappresentare il Paese che ne ha proposto la nomina, ma di coadiuvare la Corte di Giustizia complessivamente intesa.

Ciò che preme sottolineare in questa sede è che qualsiasi interferenza da parte degli Stati membri sul mandato dei Giudici e degli Avvocati Generali della Corte di Giustizia successivamente alla nomina rischia di minare l'indipendenza della Corte stessa, sotto il profilo della inamovibilità di Giudici e Avvocati Generali, compromettendo il principio di separazione dei poteri su cui si fonda l'intera architettura istituzionale dell'Unione europea⁴³.

3. L'inerzia del legislatore italiano e il comunicato stampa della Corte di cassazione: una violazione della riserva di legge in materia elettorale?

La decadenza dei eurodeputati britannici non ha prodotto i propri effetti però solo all'interno del Parlamento di Strasburgo, essendosi riflessa anche su alcuni Stati membri, chiamati a designare i sostituti dei deputati uscenti.

Il Consiglio europeo, in previsione dell'uscita del Regno Unito dall'Unione europea, aveva adottato la Decisione 2018/937, con cui una parte dei 73 seggi veniva redistribuita tra gli Stati membri: in applicazione del principio della proporzionalità digressiva di cui all'art. 14, par. 2, TUE, all'Italia venivano assegnati tre seggi da sommare ai 73 già spettanti. In questa sede ci si soffermerà su due problematiche: la mancata adozione di un atto di recepimento della Decisione e le conseguenze in merito alla situazione soggettiva dei candidati alla luce dei criteri adottati per il riparto dei seggi.

Analizzando il primo dei due temi sopra indicati, si può notare come numerosi Stati membri abbiano adottato specifiche norme per disciplinare le modalità di assegnazione dei seggi supplementari⁴⁴: è il caso

⁴² Cfr. Dichiarazione n. 38 allegata all'atto finale della conferenza intergovernativa che ha adottato il Trattato di Lisbona: «La conferenza dichiara che se, in conformità dell'articolo 252, primo comma del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, la Corte di Giustizia chiederà che il numero degli avvocati generali sia aumentato di tre (ossia undici anziché otto), il Consiglio, deliberando all'unanimità, approverà tale aumento. In tal caso, la conferenza conviene che la Polonia disporrà, come già avviene per Germania, Francia, Italia, Spagna e Regno Unito, di un avvocato generale permanente e non parteciperà più al sistema di rotazione, mentre l'attuale sistema di rotazione riguarderà cinque avvocati generali anziché tre».

⁴³ Sul tema si veda, tra i contributi più recenti, A. FUSCO, *L'indipendenza dei custodi*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019.

⁴⁴ Cfr. F. FABBRINI, R. SCHMIDT, *The Composition of the European Parliament in Brexit Times: Changes and Challenges*, 718.

di Francia⁴⁵, Spagna⁴⁶ e Polonia⁴⁷, in cui i seggi sono assegnati in base alla media più alta. In altri Stati membri – come l’Austria – in cui vengono attribuiti con il medesimo criterio, si è ritenuto non necessario intervenire proprio per il funzionamento del metodo stesso, tale da rendere possibile l’assegnazione di un numero indefinito di seggi: tali criteri – tra cui rientrano i noti metodi d’Hondt e Sainte-Laguë, sia pure con le dovute differenze – determinano i seggi da assegnare alle liste dividendo il numero dei voti ottenuti da ciascuna di esse per il numero progressivo di seggi da assegnare (1, 2, 3, 4, e così via), e mettendo in ordine decrescente i migliori risultati ottenuti. Pertanto, che i seggi da assegnare siano 73 o 76 – come nel caso italiano pre e post-Brexit – poco rileva qualora si faccia applicazione dei criteri della media più alta.

L’Italia – in cui peraltro non si applica il criterio d’Hondt ma il metodo dei quozienti interi e dei più alti resti – ha scelto di non adottare alcuna normativa di recepimento della Decisione 2018/937⁴⁸: il d.P.R. 22 marzo 2019, emanato in concomitanza all’indizione dei comizi elettorali del Parlamento europeo, si limitava a distribuire i tre seggi supplementari tra le circoscrizioni (Italia nord-orientale; Italia centrale e Italia meridionale) che presentavano i resti più alti inutilizzati, senza nessun’altra specificazione.

Come evidenziato *supra*, nell’ipotesi in cui il Regno Unito fosse ancora membro dell’Unione europea al momento dello svolgimento delle elezioni, i parlamentari che si sarebbero insediati sarebbero stati pari a quelli dell’ultima legislatura, essendo rinviata al momento dell’effettiva Brexit l’attribuzione dei seggi supplementari. Tuttavia, il legislatore italiano nulla ha detto circa le modalità dell’assegnazione di questi ultimi: quattro giorni prima delle elezioni è intervenuto un comunicato stampa della Corte di cassazione⁴⁹ in cui si affermava che «il giorno 26 maggio 2019 si voterà, pertanto, per l’elezione di 76 parlamentari

⁴⁵ Cfr. Loi n° 2019-487 du 22 mai 2019 relative à l’entrée en fonction des représentants au Parlement européen élus en France aux élections de 2019, JORF n°0119 du 23 mai 2019.

⁴⁶ Cfr. Real Decreto 206/2019 (1 de abril, 2019): «In conformità all’art. 3, par. 2, della Decisione (UE) 2018/937 del Consiglio Europeo, una volta divenuta giuridicamente efficace l’uscita del Regno Unito, i cinque nuovi seggi che spettano alla Spagna verranno assegnati dalla Giunta Elettorale Centrale ai candidati cui spettano in conseguenza dell’applicazione delle regole stabilite nell’art. 216 della Legge Organica 19 giugno 1985, n. 5, ai risultati del procedimento elettorale svoltosi il 26 maggio 2019, senza che sia necessaria la celebrazione di una nuova consultazione elettorale». La norma richiamata, relativa all’attribuzione dei seggi per il Parlamento europeo assegnati alla Spagna, rinvia all’art. 163 della medesima Legge Organica, a norma del quale i seggi vengono assegnati attraverso il metodo d’Hondt che, come si è avuto modo di sottolineare, consente l’assegnazione di un numero potenzialmente illimitato di seggi senza particolari necessità di adattamento.

⁴⁷ Cfr. legge del 4 aprile 2019 recante i principi per la copertura dei seggi dei deputati per il Parlamento europeo spettanti alla Polonia nella legislatura 2019-2024. A norma dell’art. 2 di tale legge, la Commissione elettorale centrale, alla luce dei risultati delle elezioni per il Parlamento europeo, determina a quale circoscrizione elettorale assegnare il seggio suppletivo, con la specificazione che esso spetterà al candidato che ha raccolto il minore numero di voti e che questi non si insiederà fino al verificarsi dell’uscita della Gran Bretagna dall’Unione europea.

⁴⁸ Cfr. G. TARLI BARBIERI, *Requiem per una defunta... C’era una volta la riserva di legge in materia elettorale*, in *laCostituzione.info*, 25 maggio 2019.

⁴⁹ Reperibile all’indirizzo www.cortedicassazione.it/cassazione-resources/resources/cms/documents/Comunicato_elezioni_europee.pdf

europei, soltanto 73 dei quali, però, si insedieranno subito, in quanto i restanti 3, ai sensi della suddetta decisione, potranno farlo solo dopo che il recesso del Regno Unito sarà divenuto giuridicamente efficace». Tenuto conto che l'assegnazione dei seggi avviene innanzitutto su base nazionale con il criterio dei quozienti interi e dei più alti resti, l'Ufficio Elettorale Centrale Nazionale della Corte di cassazione enunciava i seguenti criteri per individuare i tre eletti – sui 76 totali – il cui insediamento sarebbe stato posticipato all'uscita del Regno Unito dall'Unione europea:

- «a) individuazione delle tre liste che a livello nazionale hanno ottenuto seggi con i minori resti utilizzati o, in mancanza, con i minori resti non utilizzati;
- b) sottrazione ad ognuna di dette tre liste di un seggio, individuato nell'ambito delle tre circoscrizioni cui è stato assegnato un seggio supplementare per effetto dell'aumento dei parlamentari da 73 a 76.

Qualora le tre liste abbiano ottenuto seggi in ognuna delle tre circoscrizioni così individuate, si sottrarrà un seggio per circoscrizione cominciando da quella in cui lo stesso è stato ottenuto, da una qualsiasi delle tre liste, con il decimale più basso o, in mancanza, con la minore parte decimale del quoziente di attribuzione non utilizzato. Ove una o più liste non abbiano ottenuto seggi in tutte e tre le circoscrizioni, si comincerà dalla lista o dalle liste che ne hanno avuti in una sola o in due delle tre circoscrizioni interessate dall'aumento dei seggi. Nel caso in cui a seguito dell'applicazione dei criteri di cui sopra, rimanessero ancora dei seggi da individuare, essi saranno ricercati nelle circoscrizioni in cui le liste interessate abbiano comunque ottenuto seggi».

Colpisce l'elevato grado di dettaglio del comunicato stampa della Cassazione, che non si limita a tracciare alcuni principi funzionali all'individuazione dei seggi, ma detta un tratto della disciplina elettorale, adottata – ed è il caso di sottolinearlo – «in assenza di ulteriori disposizioni normative regolatrici della fattispecie». È evidente come tutto ciò crei dei problemi in ordine al rispetto della riserva di legge in materia elettorale⁵⁰. Secondo la dottrina maggioritaria, in tale ambito «non dovrebbero ritenersi riservate all'assemblea solo le scelte di fondo relative al sistema elettorale, ma tutte le determinazioni che abbiano un rilievo nella disciplina della materia elettorale»⁵¹: non pare possano esservi dubbi sul fatto che il numero dei seggi e i criteri per la loro assegnazione rientrino tra gli elementi coperti dalla riserva di legge.

D'altra parte, anche con il Trattato di Lisbona il nostro Paese si vide assegnare un seggio supplementare al Parlamento europeo: il fatto che in quell'occasione si decise di intervenire con una legge – sia pure

⁵⁰ Cfr. Art. 72, comma 4, Cost.

⁵¹ Cfr. A.A. CERVATI, Art. 72, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. La formazione delle leggi. Tomo I*, art. 70-74, Zanichelli, Bologna, 1985, p. 163.

approvata successivamente allo svolgimento delle elezioni – dimostra come anche nel caso dei seggi aggiuntivi derivanti da Brexit sarebbe stato necessario un intervento della fonte primaria⁵².

Come è stato rilevato in dottrina⁵³, trattandosi del secondo caso di attribuzione di seggi supplementari in meno di dieci anni e considerato che, in futuro, il numero dei parlamentari di Strasburgo potrebbe essere soggetto a variazioni per effetto dell'ingresso (o dell'uscita) di altri Stati membri, appare opportuno dettare una disciplina generale in grado di adattarsi agevolmente al numero degli eurodeputati: occorrerebbe una previsione generale che assegnasse eventuali seggi supplementari alla macro-circoscrizione con il resto più alto inutilizzato⁵⁴, da combinare con il metodo d'Hondt per l'assegnazione dei seggi nelle singole circoscrizioni in luogo dell'attuale metodo del quoziente intero e dei resti più alti⁵⁵.

3.1. Lo *status* degli eurodeputati “sospesi” e il numero di eletti in Italia alle elezioni del 26 maggio 2019

Mentre la decadenza degli eurodeputati eletti presenta – come si è visto – delle criticità sul piano costituzionale tutt'altro che trascurabili, altrettanto non sembra potersi dire per il mandato parlamentare sottoposto a una condizione futura e incerta⁵⁶. I problemi sorgono, casomai, dalla interpretazione della condizione sospensiva che emerge dalla traduzione italiana della Decisione 2018/837⁵⁷: in nessun'altra versione linguistica della Decisione ci si riferisce ai parlamentari *sub condicione* di cui all'art. 3, par. 1, con il termine di “eletti”⁵⁸. Nella versione originaria tale espressione compare nel successivo paragrafo, quando

⁵² La Conferenza intergovernativa del 23 giugno 2010 dettò le linee guida per la disciplina dei seggi supplementari da attribuire nel corso della legislatura. In particolare, tre erano le alternative possibili: 1) elezioni suppletive; 2) designazione sulla base dei risultati delle ultime elezioni; 3) nomina diretta da parte del Parlamento nazionale. L'Italia, che si era vista attribuire un seggio supplementare, optò per la seconda procedura. L'art. 4 della legge n. 2 del 2011 prevede che il seggio aggiuntivo venga assegnato alla lista che su base nazionale ha ottenuto il maggiore resto inutilizzato. Il medesimo criterio è stato poi applicato per individuare poi la lista circoscrizionale all'interno della quale selezionare il candidato della lista sopra individuata.

⁵³ G. TARLI BARBIERI, *Requiem per una defunta... C'era una volta la riserva di legge in materia elettorale*, cit.

⁵⁴ Come avvenuto con il d.P.R. 22 marzo 2019.

⁵⁵ Come si approfondirà *infra*, ciò consentirebbe di risolvere l'annosa questione dello slittamento dei seggi da una circoscrizione all'altra, conseguenza dell'applicazione del metodo dei resti. Un sistema simile, nel quale il territorio nazionale era suddiviso in 8 circoscrizioni, ha trovato applicazione per l'elezione degli europarlamentari francesi dal 2003 al 2018. Cfr. P. PASSAGLIA (a cura di), *Le formula elettorali previste per l'elezione del Parlamento europeo*, in www.cortecostituzionale.it, p. 13 e ss. La legge elettorale recentemente approvata ripristina il sistema precedente, in cui il territorio nazionale costituiva una circoscrizione unica in cui i seggi vengono attribuiti con il metodo del quoziente intero e dei resti più alti. Cfr. <https://www.assemblea.emr.it/europedirect/europe-direct/lemilia-romagna-in-europa/Il-parlamento-europeo-2019-2024/elezioni-europee-date-del-voto-e-leggi-elettorali-dei-paesi-ue>.

⁵⁶ Cfr. F. FABBRINI, R. SCHMIDT, *The Composition of the European Parliament in Brexit Times: Changes and Challenges*, 724.

⁵⁷ Cfr. G. PALMIERI, M. VENTURIELLO, *La Brexit colpisce anche l'Italia. Annotazioni a margine delle elezioni europee del 2009*, in *Nomos*, n. 3/2019, 5 e ss.

⁵⁸ Come rilevato in G. PALMIERI, M. VENTURIELLO, *La Brexit colpisce anche l'Italia. Annotazioni a margine delle elezioni europee del 2009*, in *Nomos*, n. 3/2019, 5 e ss., così recita il testo inglese: «However, in the event that the United Kingdom is still a Member State of the Union at the beginning of the 2019-2024 parliamentary term, the number of representatives in the European Parliament

viene disciplinato l'ingresso dei parlamentari subentranti, a quel punto eletti a tutti gli effetti. L'intenzione della Decisione del 2018 era quella di assegnare a ciascun Paese lo stesso numero di seggi della legislatura che andava concludendosi, subordinando l'attribuzione degli eventuali seggi supplementari al verificarsi di un evento futuro e incerto. Non essendosi avverata prima delle elezioni la predetta condizione, gli europarlamentari eletti in Italia il 26 maggio 2019 avrebbero dovuto essere soltanto 73: d'altro canto la distinzione tra eletti a ogni effetto e eletti il cui insediamento è rinviato poggia esclusivamente su un'ambiguità letterale nella traduzione italiana della Decisione, fatta propria dall'Ufficio elettorale centrale in carenza di un intervento del legislatore nazionale.

La circostanza che il 26 maggio scorso si sarebbero dovuti eleggere 73 eurodeputati in Italia è dimostrata da due ulteriori indizi. Il primo emerge dal verbale dell'Ufficio elettorale nazionale del 1° luglio 2020, nel quale viene esaminata l'istanza dell'on. Berlato, al tempo consigliere regionale in Veneto ed eletto *sub condicione* al Parlamento europeo: l'istanza era diretta ad appurare se il termine di 30 giorni di cui art. 6, comma 2, legge 24 gennaio 1979, n. 18⁵⁹ decorresse dalla proclamazione ovvero dall'avveramento della condizione rispetto alla quale era condizionato il suo insediamento nel Parlamento europeo. Sebbene già proclamato eletto, l'Ufficio elettorale rileva che la situazione di incompatibilità è destinata a divenire concreta solo quando le due cariche potranno essere esercitate simultaneamente e, pertanto, solo quando l'interessato potrà insediarsi al Parlamento europeo. Il termine è calcolato, dunque, dal momento in cui l'uscita del Regno Unito è divenuta giuridicamente efficace: la circostanza che esso non decorra prima dell'avveramento della condizione sospensiva dimostra come l'acquisto della carica di eurodeputato si sia prodotto soltanto dopo tale avvenimento, e non prima. La circostanza che non si sia prodotta una incompatibilità tra la carica di consigliere regionale e quella di europarlamentare dimostra come, in realtà, i deputati *sub condicione* non potessero essere considerati tali prima di Brexit. Se così non fosse, ci si porrebbe in parziale contrasto con il recentissimo orientamento della Corte di Giustizia dell'Unione europea in materia di assunzione dello status di parlamentare europeo⁶⁰: secondo il giudice del

per Member State taking up office shall be the one provided for in Article 3 of the European Council Decision 2013/312/EU until the withdrawal of the United Kingdom from the Union becomes legally effective.

Questa, invece la versione francese: «*Toutefois, dans le cas où le Royaume-Uni serait toujours un État membre de l'Union au début de la législature 2019-2024, le nombre de représentants au Parlement européen par État membre qui prennent leurs fonctions est celui prévu à l'article 3 de la décision 2013/312/UE du Conseil européen jusqu'à ce que le retrait du Royaume-Uni de l'Union produise ses effets juridiques.*».

Questa, infine, quella tedesca: «*Sollte jedoch das Vereinigte Königreich zu Beginn der Wahlperiode 2019-2024 noch zu den Mitgliedstaaten der Union zählen, richtet sich die Zahl der Vertreter im Europäischen Parlament je Mitgliedstaat, die ihr Mandat antreten, nach Artikel 3 des Beschlusses 2013/312/EU des Europäischen Rates, bis der Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Union rechtswirksam wird.*».

⁵⁹ Tale disposizione detta i casi di incompatibilità con il mandato parlamentare europeo, nonché le procedure atte a sanare tali situazioni.

⁶⁰ La vicenda riguarda l'acquisizione dello status di eurodeputato da parte degli indipendentisti catalani eletti al Parlamento europeo nella legislatura corrente. Alcuni di essi al momento della elezione si trovavano in esilio volontario

Lussemburgo, infatti, la carica verrebbe assunta per effetto della sola proclamazione da parte delle competenti autorità nazionali, nel caso di specie avvenuta subito dopo le elezioni europee. Nel caso italiano, invece, gli eurodeputati sono stati tutti proclamati eletti subito, pur avendo assunto la carica solo a Brexit avvenuta. Come si vedrà nel prosieguo, il problema non sta tanto nel contrasto tra la proclamazione – e il conseguente *status* di eurodeputato – e la non rilevata incompatibilità, quanto nell’aver proclamato eletti 76 eurodeputati prima dell’uscita della Gran Bretagna dall’Unione europea.

Il secondo indizio da considerare è che il Parlamento europeo, dopo l’insediamento del 2 luglio 2019, ha proceduto alla verifica dei poteri dei soli componenti effettivi e non di quelli sottoposti a condizione sospensiva⁶¹: avvertasi quest’ultima, nella seduta del 10 febbraio è stato annunciato che avrebbe avuto inizio il procedimento di verifica dei deputati subentranti. Se è vero che il Parlamento di Strasburgo procede di regola alla verifica delle credenziali appena dopo la seduta inaugurale della legislatura, la circostanza che per gli eurodeputati supplementari tale fase sia iniziata successivamente al loro ingresso effettivo dimostra come essi non potessero essere considerati tali prima dell’avveramento della condizione sospensiva.

La disciplina del procedimento per l’elezione degli eurodeputati spettanti all’Italia dimostra come il numero di seggi da assegnare non sia irrilevante rispetto all’esito complessivo delle elezioni e alla posizione soggettiva dei candidati in lista.

A norma dell’art. 21, legge n. 18 del 1979, il procedimento è il seguente⁶²: 1) si determina la cifra elettorale nazionale di ciascuna lista sommando i voti riportati nelle singole circoscrizioni individuando le liste che hanno conseguito a livello nazionale almeno il 4% dei voti validi espressi. 2) Si sommano quindi le cifre elettorali nazionali delle liste ammesse al riparto e si divide il totale così ottenuto per il numero complessivo dei seggi da assegnare, ottenendo il quoziente elettorale nazionale. Il numero dei seggi attribuiti a ciascuna lista è il risultato della divisione della cifra elettorale nazionale della lista (data dalla

fuori dal territorio spagnolo, in quanto indagati e rinviati a giudizio per reati connessi allo svolgimento del referendum indipendentista. L’ex vicepresidente della Generalitat Junqueras risultava invece detenuto in stato di custodia cautelare. Gli artt. 108, comma 8 e 224, comma 2, della *Ley organica del regimen electoral general* (LOREG) del 19 giugno 1985, nonché dall’art. 20, comma 1, punto 3 del *Reglamento del Congreso de los diputados*, ai fini del completamento del procedimento elettorale richiedono il giuramento di fedeltà dei candidati proclamati eletti alla Costituzione spagnola. Junqueras chiese un permesso temporaneo per recarsi a prestare il giuramento richiesto ed espletare le correlate formalità. Il *Tribunal Supremo*, di fronte al quale pendeva il giudizio che vedeva imputato l’ex Vicepresidente, rigettò l’istanza, in quanto il rilascio dell’imputato avrebbe potuto compromettere l’esito e lo scopo del processo. Nel giudizio di impugnazione del diniego venne sollevato un rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia avente ad oggetto, in estrema sintesi, il momento di acquisto dello status di parlamentare europeo e della correlata immunità penale. Nella sentenza C-502/19 la Corte di Giustizia chiarisce che la carica di eurodeputato si acquista al momento della proclamazione dei risultati elettorali, a prescindere da qualsiasi altro adempimento imposto dalla normativa nazionale. Cfr. FASONE, *I limiti nazionali della democrazia rappresentativa europea e del suo procedimento elettorale nel caso Junqueras*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2020, 169-173.

⁶¹ Cfr. Decisione del Parlamento europeo del 30 gennaio 2020 sulla verifica dei poteri (2019/2180(REG)).

⁶² M. RUBECCHI, *Le modalità di elezione dei membri del Parlamento europeo, tra normative nazionali e profili eurolunionali*, in *federalismi.it*, n. 11/2019, 16 e ss.

somma dei risultati elettorali ottenuti dalle liste nelle varie circoscrizioni) per il quoziente elettorale nazionale, tenuto conto soltanto della parte intera del quoziente.

Il riparto dei seggi tra le circoscrizioni dopo le elezioni europee del 2009 ricalca quello per l'elezione della Camera dei deputati, disciplinato dall'art. 83, comma 1, lett. h) del d.P.R. n. 351 del 1957. Ferme restando le fasi disciplinate dall'art. 21, comma 1, nn. 1 e 2 della legge n. 18 del 1979, il procedimento prevede il calcolo del quoziente elettorale *circoscrizionale* (e non più soltanto nazionale), dato dalla divisione della cifra elettorale circoscrizionale per il numero dei seggi della circoscrizione⁶³. Dividendo la cifra elettorale circoscrizionale di lista per il quoziente elettorale circoscrizionale si ottiene il numero dei seggi per ogni lista. Qualora residuino dei seggi questi vengono attribuiti alle liste con i resti più alti inutilizzati⁶⁴.

⁶³ Fino alle elezioni europee del 2009 il criterio era il seguente: si divideva la cifra elettorale *circoscrizionale* di lista per il quoziente elettorale *nazionale*, ottenendo il numero di seggi spettanti alla lista nella circoscrizione, tenendo conto anche degli eventuali resti. I seggi residui da attribuire erano assegnati, rispettivamente, nelle circoscrizioni per le quali le ultime divisioni avevano dato maggiori resti e, in caso di parità di resti, a quelle circoscrizioni nelle quali era stata ottenuta la maggiore cifra elettorale circoscrizionale. Tali modalità di riparto potevano dare luogo al fenomeno della traslazione o slittamento dei seggi da una circoscrizione all'altra, che solitamente colpiva le circoscrizioni Italia Meridionale e Isole in favore delle circoscrizioni dell'Italia settentrionale, che si vedevano assegnare più seggi di quanti ne sarebbero spettati secondo il riparto di cui all'art. 2 della legge n. 18 del 1979. Tale fenomeno dipendeva anche (ma non solo) dal tasso di partecipazione alle consultazioni elettorali, generalmente più contenuto al Sud e nelle isole: infatti, dividendo la cifra elettorale *circoscrizionale* per il quoziente elettorale di lista calcolato su base *nazionale*, in cui l'affluenza è mediamente più alta, è possibile ottenere un numero di seggi inferiore al totale della circoscrizione, che verranno riassegnati alle altre circoscrizioni con le modalità sopra elencate. In occasione delle elezioni europee del 2009 era stato proposto un ricorso per l'impugnazione dei risultati elettorali nel cui ambito veniva sollevata una questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto – tra le varie censure – anche il fenomeno dello slittamento dei seggi: nella sentenza n. 271 del 2010 la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibili le questioni. Il Consiglio di Stato, nella sentenza della V Sezione, 13 maggio 2011 n. 2886, adito in appello da un candidato non eletto in ragione dello slittamento dei seggi tra circoscrizioni, ha ritenuto che l'art. 2 della legge n. 18 del 1979, modificato nel 1984 con l'inserimento dei criteri rigidi di distribuzione dei seggi tra le circoscrizioni, avesse abrogato l'art. 21, comma 1, n. 3 della medesima legge. A questo punto, venutasi a creare una lacuna nella disciplina del riparto dei seggi, il giudice amministrativo attingeva all'art. 83 del T.U. per le elezioni della Camera dei deputati, cui rinvia l'art. 51 della legge elettorale europea per la disciplina degli aspetti non normati da essa. Il giudice amministrativo, valorizzando la necessaria rappresentatività territoriale garantita dal riparto dei seggi su base circoscrizionale, ha proceduto alla correzione del risultato elettorale in favore del ricorrente⁶³. In vista delle elezioni europee del 2014 il Ministero dell'Interno aveva adito il Consiglio di Stato in sede consultiva per un parere, reso nella sentenza sez. I, 5 dicembre 2013, n. 3703, che confermava l'orientamento inaugurato pochi anni prima. Cfr. C. PINELLI, *Eguaglianza del voto e ripartizione dei seggi tra le circoscrizioni*, in *Giur. cost.*, 2010, 3322 ss.; G. FERRI, *Nuovi e vecchi problemi del sistema di elezione dei parlamentari europei: l'assegnazione dei seggi attribuiti con i resti e lo «spostamento» dei seggi da una circoscrizione all'altra*, *ivi*, 3326 ss.; Cfr. G. TARLI BARBIERI, *La ripartizione dei seggi tra le circoscrizioni nelle elezioni europee: ovvero quando il Consiglio di Stato «riscrive» una legge elettorale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 26 giugno 2014; A. CHIARAMONTE, *Il rendimento dei sistemi elettorali regionali: un quadro comparato*, in A. CHIARAMONTE, G. TARLI BARBIERI, a cura di, *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle Regioni italiane*, Bologna 2007; C. FUSARO, *Quando il Consiglio di Stato irride alla Corte costituzionale ovvero degli sberleffi di Palazzo Spada alla Consulta (e alla ragione)*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2011, 657-660; M. BETZU, *Mezzogiorno e seggi europei quattro anni dopo la sentenza della Corte costituzionale 271 del 2010*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 28 agosto 2014; G. TARLI BARBIERI, *La ripartizione dei seggi tra le circoscrizioni nelle elezioni europee: ovvero quando il Consiglio di Stato «riscrive» una legge elettorale*, *cit.*; Id. *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 *Consultaonline*, n. 1/2019, 3 e ss.

⁶⁴ Le rimanenti fasi del procedimento elettorale prevedono di verifica se la somma dei seggi ottenuti dalle liste in tutte le circoscrizioni corrisponda al riparto effettuato tra liste nazionali in base all'art. 21, commi 1 e 2. In caso contrario, occorre procedere alla sottrazione dei seggi alle liste eccedentarie e alla corrispondente assegnazione alle liste deficitarie, operazione da non confondere con lo slittamento dei seggi approfondito *supra*. In sostanza, individuata la lista

Il numero degli eletti spettanti all'Italia in occasione delle elezioni europee del 2019 è stato specificamente oggetto di una pronuncia del Tar Lazio, adito per l'annullamento dell'atto di proclamazione degli eletti e del verbale delle operazioni elettorali⁶⁵. Il ricorrente, candidato nella circoscrizione Italia Meridionale e primo dei non eletti, deduceva in primo luogo la illegittimità dell'attribuzione alla propria lista di soli due seggi nella citata circoscrizione, causata dall'applicazione del divisore dei seggi pari a 76 seggi. Infatti, il legislatore italiano non avrebbe disciplinato l'ipotesi in cui, alla data di svolgimento delle elezioni, il Regno Unito fosse ancora uno Stato membro dell'Unione europea né, d'altro canto, poteva riconoscersi il valore di fonte del diritto al comunicato stampa dell'Ufficio elettorale nazionale, da cui deriverebbe una plateale violazione della riserva di legge in materia elettorale. Al contrario, l'Amministrazione avrebbe dovuto dividere il numero dei voti per i 73 seggi giuridicamente spettanti all'Italia alla data dello svolgimento delle elezioni e, nell'ipotesi in cui si fosse avverata la condizione rappresentata da Brexit, la medesima Amministrazione avrebbe potuto assegnare i nuovi tre seggi alle circoscrizioni utilizzando il metodo dei maggiori resti.

Il giudice amministrativo rigetta il ricorso basandosi su diverse argomentazioni. In primo luogo, pur ammettendo l'incontestabilità della partecipazione del Regno Unito alle consultazioni elettorali per il Parlamento europeo, sottolinea che il recesso del Regno Unito dall'Unione europea sarebbe dovuto avvenire per la fine di marzo 2019 anche in assenza di un accordo tra le parti, a norma dell'art. 50 TUE. Come si è avuto modo di specificare *supra*, avvalendosi di tale previsione, il Consiglio europeo aveva concesso, su richiesta del Regno Unito, due proroghe del termine biennale. Nonostante ciò, secondo il Tar tutto questo «conferma la prosecuzione della procedura destinata a trovare conclusione in tempi ragionevoli, tenuto conto della complessità degli effetti conseguenti al recesso, sia sul piano economico sia sotto il profilo giuridico»⁶⁶.

Tale conclusione non può essere condivisa per due ragioni: in primo luogo, era tutt'altro che scontato che Brexit rappresentasse, al momento dello svolgimento delle elezioni, un evento certo e il cui compimento potesse dirsi vicino. In secondo luogo, non pare possano trarsi conclusioni giuridicamente fondate dalla previsione di un fatto futuro, peraltro ampiamente discutibile. Ciò che il giudice amministrativo avrebbe dovuto valorizzare è, al contrario, la circostanza che alla data delle elezioni il

eccedentaria dei seggi, si procede alla sottrazione dei seggi eccedenti alla coalizione di liste o singola lista nelle circoscrizioni nelle quali essa li ha ottenuti con le parti decimali dei quozienti di attribuzione, secondo il loro ordine crescente. I seggi vengono assegnati alle coalizioni di liste o singole liste che non abbiano ottenuto quelli spettanti secondo i resti da esse totalizzati. Soltanto qualora non sia possibile attribuire il seggio eccedentario nella medesima circoscrizione si procederà alla sua assegnazione alla medesima lista o coalizione di liste in altra circoscrizione, sempre secondo il metodo dei resti.

⁶⁵ T.A.R. Lazio, sez. II bis, sent. n. 11933/2019.

⁶⁶ Cfr. TAR Lazio, sez. II bis, sent. n. 11933/2019, *Considerato in diritto*.

Regno Unito fosse ancora uno Stato membro dell'Unione europea, da cui discendeva l'attribuzione al nostro Paese di 73 seggi effettivi da eleggere. Al contrario, il T.A.R. richiama l'art. 3 della Decisione 2018/937, accogliendo la già criticata distinzione tra elezione e successivo insediamento, rinviato al momento dell'effettivo recesso. A giustificazione di ciò, il Tar sottolinea che la Decisione 2018/937 avrebbe efficacia diretta e vincolante per tutti gli Stati membri e che il comunicato stampa dell'Ufficio elettorale, nella parte in cui ribadisce che i seggi in palio sono 76, sarebbe pienamente conforme alla disciplina europea.

Si è già avuto modo di sottolineare la poca accuratezza della traduzione italiana della Decisione 2018/937. A prescindere da questo, non è condivisibile la tesi secondo cui tale atto avrebbe vincolato l'ordinamento italiano a eleggere contemporaneamente 76 eurodeputati: si sarebbe potuto prevedere la elezione di 73 membri del Parlamento europeo, dettando al contempo le regole per la elezione dei tre membri supplementari. Anche se il legislatore italiano non è intervenuto su questo punto, ciò non giustifica necessariamente la soluzione adottata dall'Ufficio elettorale della Cassazione, tutt'altro che vincolato dalla Decisione del 2018 alla soluzione cui è giunto il comunicato stampa.

L'esperienza comparata offre spunti interessanti con riferimento a questo specifico profilo della vicenda. Anche i Paesi Bassi si sono visti assegnare tre seggi supplementari come effetto di Brexit (passando dai 26 della legislatura 2014-2019 ai 29 post-Brexit). Come si è avuto modo di sottolineare *supra*, molti Stati membri, ai fini dell'assegnazione dei seggi per il Parlamento europeo, seguono il criterio della media più alta che, come noto, opera indipendentemente dal numero dei posti in palio. La legge elettorale europea adottata dai Paesi Bassi è, invece, simile a quella italiana, pur assegnando i seggi in due turni: nella prima fase – in cui si applica il metodo del quoziente intero – si divide il totale dei voti validi espressi per il numero di seggi ottenendo la c.d. quota elettorale, per la quale vengono divise le cifre elettorali delle singole liste e assegnati a ogni lista i seggi pari ai quozienti interi; nella seconda fase i seggi rimanenti vengono distribuiti con il criterio delle medie più alte⁶⁷.

Le similitudini con il caso italiano sono evidenti: nonostante ciò, la strada seguita dall'ordinamento olandese appare assai più ragionevole. Anzitutto il legislatore si è preoccupato di disciplinare i criteri per l'attribuzione dei seggi supplementari. In secondo luogo, ciò che più rileva ai fini del caso in esame è che il Consiglio elettorale olandese ha calcolato il quoziente elettorale dividendo il numero dei voti validi espressi per i seggi effettivamente da attribuire al momento delle elezioni, ossia i 26 seggi della legislatura 2014-2019⁶⁸. A Brexit avvenuta, poi, il Consiglio elettorale ha proceduto all'assegnazione degli ulteriori

⁶⁷ <https://www.kiesraad.nl/verkiezingen/europees-parlement/uitslagen/zetelverdeling-over-partijen>

⁶⁸ <https://www.kiesraad.nl/actueel/nieuws/2019/06/04/officiele-uitslag-europees-parlementsverkiezing-2019>;

seggi, calcolando il nuovo quoziente elettorale con il denominatore aumentato di tre unità⁶⁹. Come dimostra l'esperienza dei Paesi Bassi – anch'essi tenuti al rispetto della Decisione 2018/937 – non è affatto detto che l'unica opzione percorribile fosse distribuire i seggi al momento delle elezioni nel numero spettante a ciascuno Stato membro a Brexit avvenuta.

Sulla scorta di quanto sopra evidenziato, qualora il legislatore italiano fosse intervenuto per regolare l'attribuzione dei seggi supplementari, avrebbe potuto prevedere la loro assegnazione alle circoscrizioni con i tre resti maggiori inutilizzati, individuando tramite il criterio dei resti più alti anche le liste cui attribuirli⁷⁰. L'intervento del legislatore appare in tuttavia superfluo: applicando estensivamente le norme sulla vacanza dei seggi contenute nella legge del 1979⁷¹, unitamente all'interpretazione analogica delle disposizioni del d.P.R. n. 351 del 1957 cui rinvia la legge elettorale europea⁷², sarebbe stato possibile giungere agli stessi criteri dettati dalla Cassazione, fermo restando il numero di 73 eurodeputati da eleggere. Una delle soluzioni ipotizzabili avrebbe potuto essere la seguente: attribuiti i seggi in più alla singole circoscrizioni secondo i criteri di cui all'art. 2 della legge n. 18 del 1979 – come correttamente disposto dal d.P.R. del 22 marzo 2019 – ed eletti i 73 eurodeputati, a Brexit avvenuta si sarebbero potuti attribuire i seggi supplementari alle liste con i resti più alti inutilizzati, creando così tre nuovi seggi – a quel punto vacanti – cui si sarebbero applicate le norme sopra citate, in modo non dissimile da quanto disposto dall'Ufficio elettorale centrale nazionale.

Così come la normativa europea non vincolava il legislatore interno – né l'Ufficio elettorale centrale – altrettanto può dirsi per il giudice amministrativo adito in sede di impugnazione dell'atto di proclamazione degli eletti (d'altro canto la vicenda della traslazione dei seggi dimostra come la giurisprudenza amministrativa abbia saputo adottare soluzioni innovative nel corso del tempo). Non sarebbe nemmeno possibile sostenere che l'accoglimento del ricorso avrebbe travolto i risultati delle elezioni europee: è vero

⁶⁹ <https://www.kiesraad.nl/verkiezingen/vraag-en-antwoord/hoer-verloopt-de-zetelverdeling-bij-de-europees-parlementsverkiezing-2019-i.v.m.-de-brexit>; <https://www.kiesraad.nl/actueel/nieuws/2020/02/06/verdeling-drie-extra-zetels-europees-parlement>; <https://www.kiesraad.nl/verkiezingen/europees-parlement/zetelverdeling-na-brexit>

⁷⁰ Con specifico riferimento al caso italiano, il legislatore potrebbe modificare i criteri di assegnazione dei seggi scegliendo tra diverse alternative: anzitutto è possibile assegnare i seggi direttamente alle circoscrizioni e, qualora si decidesse di aumentarne il numero, non sarebbe necessario prevedere alcuna soglia di sbarramento. In alternativa si potrebbe mantenere il metodo del quoziente e, all'interno delle singole circoscrizioni, procedere con il riparto secondo il metodo delle medie più alte che riduce il rischio dello slittamento dei seggi. Infine, tenuto conto che lo slittamento dei seggi è un fenomeno possibile ogniqualvolta si proceda ad un ribaltamento dei seggi dal piano nazionale a quello circoscrizionale, il legislatore potrebbe esplicitare chiaramente l'intenzione di istituire le circoscrizioni al solo fine di agevolare lo svolgimento del procedimento elettorale (ad esempio per la presentazione delle candidature e il calcolo delle preferenze) senza collegare ad esse alcun valore di rappresentanza territoriale, potendosi giungere fino alla loro completa abolizione, come avviene in molti altri grandi Paesi europei come Spagna, Germania e, più recentemente, Francia.

⁷¹ Vedi *retro*, nota 41.

⁷² Cfr. Art. 86, d.P.R. n. 361 del 1957: «Il seggio che rimanga vacante per qualsiasi causa, anche sopravvenuta, in un collegio plurinomiale è attribuito, nell'ambito del medesimo collegio plurinomiale, al candidato primo dei non eletti, secondo l'ordine di presentazione».

che alla base vi sarebbe stato un diverso calcolo del quoziente elettorale, tuttavia la correzione del risultato avrebbe operato solo nei confronti del ricorrente che aveva tempestivamente proposto il ricorso.

4. Osservazioni conclusive

In conclusione, le vicende esaminate segnalano quanto Brexit abbia rappresentato un evento traumatico sia per l'ordinamento europeo che per gli ordinamenti nazionali: ciò è dimostrato dalla confusa soluzione adottata dal Consiglio europeo nella Decisione 2018/937 e dal suo recepimento frammentato da parte dei singoli Stati membri.

La vera occasione perduta derivante dal recesso del Regno Unito dall'Unione europea è da individuare nella mancata introduzione di una circoscrizione elettorale transnazionale, accantonata a favore di una redistribuzione dei seggi tra gli Stati membri: ciò avrebbe potuto costituire da un lato un passo decisivo verso l'adozione di una normativa elettorale uniforme sulle elezioni europee e, dall'altro, una risposta capace di rafforzare la rappresentanza politica sovranazionale.

Sullo sfondo rimane insoluto il grande interrogativo che da sempre aleggia sulla natura del Parlamento europeo: organo rappresentativo degli Stati membri o dei cittadini dell'Unione europea? La storia di questa istituzione dimostra come – a partire dall'Assemblea comune – la direzione di marcia andasse verso la seconda delle due opzioni. Ciò è particolarmente evidente nella evoluzione della sua composizione – da organo composto di delegati nazionali ad assemblea direttamente eletta – cui si è accompagnato un significativo aumento delle attribuzioni in capo al medesimo. Le modifiche introdotte dal Trattato di Lisbona sembravano dare per raggiunto l'obiettivo sopra evidenziato⁷³: la stagione riformatrice del periodo non ha tuttavia lambito l'Atto del 1976 che, pur prevedendo alcuni principi comuni in materia elettorale, configura tuttora le elezioni per il Parlamento europeo come una sommatoria dei singoli risultati nazionali.

I fatti analizzati dimostrano poi quanto l'esigenza di introdurre una disciplina elettorale omogenea si ponga anche con riferimento ai criteri di attribuzione dei seggi, al fine di dotare gli Stati membri di un meccanismo in grado di procedere con la loro assegnazione a prescindere dal numero di parlamentari da eleggere, questione sulla quale si ritornerà ogniqualvolta vi saranno ampliamenti (o defezioni) nella compagine degli Stati membri. Questo obiettivo potrà essere perseguito in due modi: o l'Unione europea impone di assegnare i seggi con criteri – quali quello delle medie più alte – che prescindono dal numero

⁷³ Cfr. art. 10, parr. 1 e 2, TUE.



di seggi in palio; o specifica in modo più netto quando si acquista la qualità di eurodeputato qualora si proceda ad integrazioni del numero di parlamentari eletti in corso di legislatura⁷⁴.

In ultima analisi, se dopo il Trattato di Lisbona si può affermare che l'Unione europea fosse “a metà del guado” verso una rappresentanza politica autenticamente sovranazionale, la decadenza degli eurodeputati britannici non solo non è stata in grado di dare la spinta per introdurre una normativa elettorale uniforme nell'ambito di una circoscrizione transnazionale, ma addirittura ha rappresentato il ritorno ad una concezione del Parlamento europeo come sede di rappresentanza degli Stati membri e non dei cittadini dell'Unione europea.

⁷⁴ La prima soluzione dovrebbe tenere in considerazione la circostanza che alcuni Stati membri – tra cui l'Italia – suddividono il territorio nazionale in circoscrizioni: questo elemento, unito alla soglia di sbarramento e ad una eventuale applicazione del metodo delle medie più alte potrebbe pregiudicare il valore proporzionale del voto sancito dall'Atto del 1976. Come rilevato in dottrina, l'assegnazione dei seggi direttamente alle singole circoscrizioni – soprattutto qualora venissero aumentate nel numero – renderebbe superflua la previsione della soglia di sbarramento. Anzi, occorrerebbe tenere conto della selettività operata dalla ridotta dimensione delle circoscrizioni, che non deve compromettere la proporzionalità del voto. Cfr. art. 3, parr. 1 e 2, Decisione 2018/994: «1. Gli Stati membri possono prevedere una soglia minima per l'attribuzione dei seggi. A livello nazionale, tale soglia non può essere superiore al 5 % dei voti validamente espressi. 2. Gli Stati membri in cui si utilizza lo scrutinio di lista prevedono una soglia minima per l'attribuzione dei seggi per le circoscrizioni elettorali che comprendono più di 35 seggi. Tale soglia non è inferiore al 2 % né superiore al 5 % dei voti validamente espressi nella circoscrizione di cui trattasi, anche nel caso di uno Stato membro con collegio unico nazionale».