

**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\***

di **Lucrezia Di Stefano** - dottoranda di ricerca in "Processi di armonizzazione del diritto tra storia e sistema" – curriculum pubblicistico – Università degli studi di Teramo

*ABSTRACT. Last February, the European Parliament voted the proposal of resolution down in relation to the establishment of an European common electoral ward with a transnational lists of members candidates for the next European elections, in 2019. The proposal arised during the debate on the future of English seats in the European Parliament, as a consequence of the withdrawal of the United Kingdom from the EU. Some euroskeptical European members and the European People's Party voted it down, showing different and seemingly opposite reasons against such proposal pro-European Union. However, the proposal underlines some criticisms in relation to the European citizenship, with the different types of political delegation and with a permanent lack of an unique eEuropean electoral system for the European Parliament. In addition, the European Parliament confirmed the practical called "Spitzenkandidaten" with regard to the election of the President of the Commission, based on a proposal by the major European political party; this choise shows the will of the European Parliament to improve its position in the European istitutional dimension. This decision and the proposal about the common electoral ward present any regard to the problem of overcoming the democratic deficit and to enforce the European political delegation in the European Union.*

Lo scorso 7 febbraio la Seduta Plenaria del Parlamento europeo ha discusso un progetto concernente la realizzazione di liste transnazionali per designare alcuni eurodeputati da eleggere sulla base di una circoscrizione elettorale comune, comprendente l'intero territorio dell'Unione europea. L'occasione è stata proposta in vista della vacanza dei seggi inglesi al Parlamento europeo all'esito della conclusione del recesso del Regno Unito dall'Unione europea<sup>1</sup>, riprendendo un'iniziativa già avanzata negli anni precedenti<sup>2</sup>.

---

\* Scritto sottoposto a referaggio secondo le Linee guida della Rivista.

<sup>1</sup> Ai sensi dell'art. 50, par. 2 TUE, il 29 marzo 2017 il Regno Unito ha ufficializzato al Consiglio europeo la decisione di recedere dall'Unione europea, quale conseguenza dell'esito del voto referendario celebratosi il 23 giugno 2017. Il termine per concludere un accordo di recesso dovrebbe essere il 29 marzo 2019: in tal caso, dunque, in occasione delle prossime elezioni per il Parlamento europeo del 2019, il Regno Unito non sarebbe più già membro dell'Unione e i suoi seggi nell'emiciclo sarebbero per l'appunto vacanti. Nell'ipotesi in cui, invece, il Consiglio europeo all'unanimità, d'intesa con il Regno Unito, decidesse di prorogare detto termine per la conclusione del recesso,

Il progetto, come detto non nuovo, è ritornato in auge ed è stato formalizzato nell'ambito della proposta di risoluzione del Parlamento europeo, elaborata a seguito del dibattito svoltosi nella Commissione Affari Costituzionali sul destino dei 73 seggi oggi spettanti agli eurodeputati inglesi e che, presumibilmente, saranno vacanti – salvo passi indietro del Regno Unito – dalla prossima legislatura europea (2019-2024).

Come noto, il Parlamento europeo rappresenta i cittadini dell'Unione europea in modo degressivamente proporzionale<sup>3</sup> ed è eletto a suffragio universale diretto, libero e segreto, *ex art. 14 TUE*.

Tuttavia, in virtù della natura derivata della cittadinanza europea, che presuppone il possesso della cittadinanza di uno Stato membro, gli europarlamentari che pure rappresentano i cittadini europei, sono eletti in qualità di membri dei partiti nazionali, che andranno poi a costituire i partiti e i gruppi parlamentari europei. I partiti nazionali, infatti, sono chiamati a contribuire, a livello

---

allora il Regno Unito, ancora in qualità di Stato membro, manterrebbe il diritto ad avere eurodeputati tra le fila del Parlamento europeo, fintanto che il recesso non sarà formalmente concluso.

<sup>2</sup> La prima iniziativa ufficiale a favore della creazione di liste transnazionali, all'indomani della prima elezione a suffragio universale del Parlamento europeo, era contenuta nella proposta presentata da *Vandemenulebroucke e Kuijpers* nel 1984 (Doc. n.2-546/84). In questa proposta veniva esposta una serie di interventi necessari per superare l'oggettiva disproportionalità nella rappresentanza degli eurodeputati, causata da dalla variegata diversità dei sistemi elettorali nazionali, all'epoca adottati da ciascuno Stato anche per l'elezione dei rispettivi membri del Parlamento europeo; tra i suddetti interventi proposti, si rappresentava anche la necessità di costituire delle circoscrizioni elettorali con un numero minimo e massimo di rappresentanti, aderenti anche a liste transnazionali. La successiva e più analitica proposta relativa alle liste transnazionali è stata la relazione *Anastassopoulos*, all'epoca Vicepresidente del Parlamento europeo, nel 1998: questa proposta includeva, nella riforma di tutto il sistema elettorale europeo, la previsione della coesistenza circoscrizioni transnazionali e nazionali uniformi, ciascuna comprendenti al massimo 20 milioni di abitanti; inoltre il 10% dei seggi sarebbe stato assegnato proprio agli eletti nella circoscrizione transnazionale, secondo un sistema proporzionale. La proposta di *Anastassopoulos* fu approvata non solo in sede di commissione ma anche nella seduta plenaria del Parlamento europeo (OJ C 292, 21 settembre 1998); tuttavia, non ebbe seguito a causa dell'opposizione manifestata da alcuni partiti nazionali euroscettici. Da ultimo, all'indomani dell'adozione della prima storica decisione che ha dettato dei principi e criteri del sistema elettorale europeo obbligatori per gli Stati membri (decisione 2002/772/CE) e della loro prima sperimentazione in occasione delle elezioni europee del 2009, nel 2011 è stata avanzata la proposta *Duff* (A7-0176/2011), che prevedeva la creazione di una circoscrizione transnazionale per l'elezione di tanti deputati quanti fossero gli Stati membri (25 all'epoca), candidati in liste transnazionali e provenienti da almeno un quarto degli Stati membri, da eleggere mediante un secondo voto espresso dall'elettore, che avrebbe manifestato la sua preferenza nel rispetto della rappresentanza di genere. Quest'ultima proposta è stata approvata in sede di commissione ma non è giunta neanche ad un voto espresso in seduta plenaria. Per una ricostruzione analitica del contenuto di ciascuna delle menzionate proposte si rinvia al contributo di *A. RAZZA, Liste transnazionali e procedura elettorale uniforme. Verso una legge elettorale europea*, Rassegna parlamentare n. 4/2013, 891 ss. Degne di considerazione sono anche le proposte avanzate in alcuni gruppi di lavoro antecedenti alla configurazione del Parlamento europeo come assemblea direttamente eletta dai cittadini, quando già, in vista di tale prossimo approdo, si ragionava sull'opportunità di prevedere un unico sistema elettorale e una sola circoscrizione elettorale, transnazionale, per designare i membri del Parlamento europeo, senza prevedere l'assegnazione di alcuni seggi per ogni Stato membro. Sul punto si rinvia alla puntuale ricostruzione effettuata da *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, 53 ss.

<sup>3</sup> Secondo quanto espressamente richiamato dall'art. 1 della proposta di risoluzione del Parlamento europeo in commento (A8-0007/2018), la proporzionalità degressiva è definita come “*il rapporto tra la popolazione e il numero dei seggi di ciascuno Stato membro, prima dell'arrotondamento ai numeri interi, che varia in funzione della rispettiva popolazione, di modo che ciascun deputato al Parlamento europeo di uno Stato membro più popolato rappresenti più cittadini di ciascun deputato di uno Stato membro meno popolato e che, viceversa, nessuno Stato membro meno popolato abbia più seggi di uno Stato membro più popolato*”.

dell'Unione, alla formazione di una coscienza europea, secondo quanto previsto dagli artt. 10 TUE e 12 CFDUE.

In virtù del progressivo allargamento dell'Unione e dell'aumento dei poteri attribuiti al Parlamento europeo<sup>4</sup>, si è sempre più manifestata l'esigenza di dar luogo ad una omogenea rappresentanza dei cittadini europei in quanto tali<sup>5</sup>, senza, tuttavia, sacrificare interessi nazionali di cui gli eurodeputati non possono del tutto spogliarsi, in considerazione della loro qualità di membri dei partiti nazionali<sup>6</sup>, e ciò anche nella perdurante mancanza di una legge elettorale europea che renda uniforme il sistema elettorale per l'elezione degli eurodeputati<sup>7</sup>.

Per queste ragioni, il Trattato di Lisbona, all'art. 14, par. 2, primo co., TUE, si limita a fissare il numero massimo di eurodeputati, oggi corrispondente a settecentocinquanta, ai quali si aggiunge il seggio del Presidente, e a stabilire, secondo il criterio della proporzionalità degressiva, che a ciascun Stato membro spetta una soglia minima di sei membri e una soglia massima di novantasei seggi.

---

<sup>4</sup> I poteri originariamente conferiti all'Assemblea comune (che ha assunto la denominazione di Parlamento europeo dal 1962) era meramente di natura consultiva; dal 1975, al Parlamento fu attribuito il potere di controllo delle spese realizzate dalle tre Comunità. L'Atto Unico europeo del 1986 prevede la procedura del "parere conforme", ancora oggi vigente e trasposta nel Trattato di Lisbona, che stabilisce la necessaria approvazione da parte del Parlamento europeo per l'adesione di nuovi Stati membri o il recepimento di trattati internazionali. Con il Trattato di Maastricht del 1992 si attribuì al Parlamento di potere di pre-iniziativa, con il quale l'assemblea invita formalmente la Commissione a presentare una serie di proposte legislative su ambiti ben definiti (essendo l'iniziativa legislativa, ancora oggi, di esclusiva pertinenza della Commissione); inoltre, al Parlamento europeo furono attribuiti vari poteri e prerogative nell'ambito della formazione e della nomina della Commissione, del Presidente della BCE e dell'Ombudsmann, nonché il ruolo di co-legislatore in specifiche materie. Il Trattato di Lisbona del 2007 ha, da ultimo, esteso ulteriormente l'elenco dei settori oggetto della procedura legislativa di codecisione, che è divenuta la procedura legislativa ordinaria. Per una ricostruzione puntuale dei poteri e delle funzioni attribuite al Parlamento europeo si rinvia a R. CORBETT, F. JACOBS, D. NEVILLE, *The European Parliament*, John Harper Publishing, 2016, 9th edition, 232 e ss.

<sup>5</sup> In relazione a ciò, si richiama la normativa europea per la costituzione di un partito politico europeo e di un gruppo parlamentare europeo: ai sensi dell'art. 3 del Reg. UE n. 1141/2014 e dell'art. 32 del Regolamento interno del Parlamento europeo, ai fini della sua costituzione, un gruppo parlamentare deve consistere in un'organizzazione di deputati che abbiano la medesima "affinità politica". A questo requisito soggettivo devono sommarsi quelli oggettivi, relativi al numero e alla cittadinanza dei suoi membri: infatti ogni gruppo parlamentare deve essere costituito da almeno venticinque deputati, eletti in almeno un quarto degli Stati membri. Detti requisiti rispondono, pertanto, alla ratio di evitare che l'aggregazione politica nel Parlamento europeo si fondi sulla mera provenienza nazionale e di incoraggiare, di contro, la formazione di culture politiche di stampo schiettamente europeo.

<sup>6</sup> Condivisibili sul punto sono le osservazioni di S. BARONCELLI, in *I gruppi parlamentari nell'esperienza del Parlamento europeo*, in S. MERLINI (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti: il contesto europeo*, Torino, 2002, 7 ss., che individua nella modalità di elezione degli eurodeputati su base nazionale una delle cause di assenza di una reale cultura politica europea.

<sup>7</sup> Quello sulla legge elettorale europea è uno dei più datati dibattiti, dottrinale e politico, che si registra in ambito europeo, senza, tuttavia, che esso si sia mai tramutato in una previsione di diritto positivo. Le ragioni sono plurime: non solo, infatti, non è mai stata condivisa una determinata proposta ma, soprattutto, considerando che le formule elettorali sono definite tenendo conto del contesto partitico e politico in cui esse andranno applicate, la maggior parte degli Stati membri ha preferito rimanere fedele custode del potere tutto politico di stabilire la procedura elettorale per designare i membri spettanti a ciascuno Stato nel Parlamento europeo, sì da manifestare un annoso e non superato scetticismo della rappresentanza della cittadinanza (anche) europea nell'assetto istituzionale dell'Unione. Deve considerarsi, tuttavia, un importante traguardo, raggiunto nel 2002, quello di aver determinato, a livello europeo, principi e criteri che i singoli Stati membri devono osservare nell'adozione della rispettiva legge elettorale per il Parlamento europeo (Allegato alla decisione del Consiglio 76/787/CECA, CEE, Euratom del 20.09.1976, nel testo risultante a seguito della decisione del Consiglio 2002/772/CE, Euratom del 25.06.2002 e del 23.09.2002).

Per quanto riguarda, invece, la distribuzione dei seggi tra gli Stati membri, il Trattato fa espresso rinvio ad una decisione che deve essere assunta dal Consiglio europeo all'unanimità, su iniziativa e successiva approvazione votata a maggioranza del Parlamento europeo.

L'attuale ripartizione dei seggi è stabilita dalla decisione 2013/312/UE del Consiglio europeo ed è relativa soltanto alla legislatura 2014-2019.

La distribuzione dei seggi fissata per la sola legislatura in corso, infatti, rispetta solo in parte il principio della proporzionalità degressiva, a discapito dei Paesi più popolosi – come anche l'Italia – e dando luogo ad una ulteriore sovra rappresentazione degli Stati più piccoli<sup>8</sup>. Nella risoluzione del 2013 il Parlamento europeo ritenne infatti che la ripartizione all'epoca prospettata per la legislatura 2014-2019 appariva come la soluzione meno sproporzionata, per quanto, tuttavia, fosse di per sé ampliativa dell'effetto distorsivo tipico della rappresentanza proporzionale degressiva. Considerando, in ogni caso, la necessità di una nuova decisione sulla composizione del Parlamento europeo per la prossima legislatura, dal 2015 si è riaperto il dibattito sulle necessarie modifiche da apportare all'Atto relativo all'elezione dei membri del Parlamento europeo, con l'intento anche di superare la parziale inosservanza del principio della proporzionalità degressiva<sup>9</sup>.

Su queste premesse e alla luce della Brexit, tra le plurime proposte per una diversa ripartizione dei seggi e sul destino di quelli oggi assegnati al Regno Unito, alcune forze politiche hanno visto l'opportunità storica di sostenere un progetto, diventato la base di partenza della proposta di

---

<sup>8</sup> Proprio sulla questione della ripartizione dei seggi tenendo conto della popolazione di ciascuno Stato membro, secondo il criterio della proporzionalità degressiva, si è pronunciato negativamente il Tribunale costituzionale federale tedesco con sentenza del 30 giugno 2009, su ricorso presentato dalle minoranze parlamentari. In essa il Tribunale costituzionale critica su più fronti la disciplina del Trattato di Lisbona relativamente al Parlamento europeo, sostenendo che esso “non è un organo che rappresenta un popolo europeo sovrano; il suo disegno istituzionale è quello di una rappresentanza dei popoli attraverso i contingenti nazionali dei deputati assegnati, non invece di una rappresentanza dei cittadini dell'Unione in quanto unità indistinta, secondo il principio dell'uguaglianza del voto”. Il Tribunale, infatti, osserva che il principio di uguaglianza del voto, costituzionalmente previsto in Germania, in forza del quale a ciascun cittadino spetta il diritto di esprimere il proprio voto, quale manifestazione della sovranità del popolo nazionale, non è rispettato, invece, per l'elezione del Parlamento europeo. Ciò corrisponde alla realtà ma occorre sottolineare come il contesto istituzionale dell'Unione europea non possa essere in alcun modo sussunto nei principi tipicamente riferiti allo Stato. La rappresentanza dei cittadini europei non corrisponde certamente alla rappresentanza nazionale, perché manca il presupposto dell'unitarietà del popolo. Per tale ragione, è del tutto inconferente, oltre che utopistico, immaginare di applicare il principio dell'uguaglianza del voto, così come è sancito dalla Legge fondamentale tedesca, nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea. Considerando la prospettiva federale verso cui l'Unione sembrerebbe muoversi, invero, elementi di democraticità e di rappresentanza politica dovrebbero necessariamente rinvenirsi in elementi e principi diversi rispetto a quelli tipici di uno Stato nazionale, sebbene debbano ancora essere individuati ed elaborati in modo precipuo. Fra la copiosa dottrina che ha commentato la sentenza tedesca, tra tutti, si cita C. PINELLI, *Perché Karlsruhe non convince sul Trattato di Lisbona*, [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it); A. ANZON DEMMING, *Principio democratico e controllo di costituzionalità sull'integrazione europea nella “sentenza Lissabon” del Tribunale costituzionale federale tedesco*, *Giurisprudenza costituzionale*, 2009; F. SCHORKOPF, *The European Union as an association of sovereign States: Karlsruhe's ruling on the Treaty of Lisbon*, *German Law Journal*, no. 8/2009; C. TOMUSCHAT, *The ruling of the German Constitutional Court on the Treaty of Lisbon*, *German Law Journal*, no. 8/2009.

<sup>9</sup> Nonostante il tentativo di applicare diversi modelli matematici che potessero prevedere non solo una distribuzione dei seggi perfettamente rispondente al principio della proporzionalità degressiva, ma anche creare un sistema di ripartizione dei seggi definitivo, lo stesso Parlamento europeo ha preso atto che ad oggi “è politicamente impraticabile per il Parlamento proporre un sistema permanente nella fase attuale” (A8-0007/2018, *considerando*, n. 4, Parlamento europeo), tenendo conto del contesto di incertezza politica e giuridica nel quale versa l'Unione europea e anche alla luce della possibilità di nuove adesioni – come anche, astrattamente, di nuove uscite dall'Unione europea – .

risoluzione elaborata dalla Commissione Affari costituzionali del Parlamento europeo, e che è stata oggetto di votazione alla Seduta Plenaria a Strasburgo lo scorso 7 febbraio.

Detta proposta prevedeva la modifica della ripartizione dei seggi, una volta conclusosi il recesso del Regno Unito dall'Unione europea, sulla base di tre linee direttive: una redistribuzione minima di 27 seggi vacanti a favore degli Stati che soffrono la parziale inosservanza della regola della degressività; la garanzia del mantenimento del numero di seggi oggi assegnati a ciascuno Stato membro; l'assegnazione della maggior parte dei seggi inglesi a deputati eletti in base a liste transnazionali, presentante in una circoscrizione elettorale comune europea, liste nelle quali i capilista fossero i candidati di ciascuna famiglia politica alla carica di Presidente della Commissione<sup>10</sup>.

Obiettivi dichiarati dei fautori della creazione di una circoscrizione elettorale europea erano, da un lato, quello di rafforzare il concetto di cittadinanza europea – e, conseguentemente, della sua rappresentanza – nell'unica istituzione direttamente eletta; dall'altro, di accrescere la legittimità e il peso politico del Parlamento europeo in qualità di co-legislatore dell'Unione, nel contesto dei rapporti con le altre istituzioni europee. In tal modo, si riteneva che la creazione della circoscrizione elettorale europea potesse considerarsi anche come un primo passo per costruire un senso di appartenenza politica più forte dei cittadini al contesto europeo.

Nonostante la volontà politica trasversalmente manifestata dai gruppi parlamentari europei in commissione Affari Costituzionali<sup>11</sup> e sostenuta dai diversi governi nazionali, specie quello italiano e francese, il Parlamento europeo, nella seduta Plenaria del 7 febbraio 2018, con una maggioranza del 54% – ossia per 90 voti contrari – ha bocciato la proposta di risoluzione nella parte in cui prospettava la creazione della circoscrizione elettorale comune, legata ad una lista transazionale; è stata, invece, approvata la proposta relativamente alla redistribuzione di 27 seggi inglesi tra 14 Stati membri attualmente sottorappresentati, tacendo sul destino dei restanti 46 seggi vacanti che, pertanto, saranno del tutto eliminati, così portando il numero complessivo di eurodeputati a 705 dagli attuali 751<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> Erano state parzialmente accolte le proposte avanzate da alcune minoranze in Commissione di non assegnare in alcun modo i seggi vacanti a seguito del recesso del Regno Unito, come segnale di maggior efficienza e di riduzione del bilancio da parte dell'istituzione rappresentante dei cittadini europei o, ad ogni modo, di ridurre il numero degli europarlamentari. In riferimento, poi, alla proposta della creazione delle liste transnazionali, un'opinione contraria espressa dalle minoranze sin dal dibattito in commissione era la seguente: *“i deputati eletti da liste transnazionali (...) sarebbero svincolati dai confini elettorali tradizionali e servirà solo a far sentire i cittadini ancora più distanti dall'Unione”* (cfr. A8-0007/2018 Parlamento europeo, parere di minoranza espresso a nome del gruppo parlamentare ECR).

<sup>11</sup> Come dimostrano i dati contenuti nella proposta di risoluzione del Parlamento europeo più volte menzionata, in sede di votazione finale per appello nominale in Commissione Affari costituzionali, la suddetta proposta è stata approvata con il voto favorevole della quasi totalità dei gruppi parlamentari europei (ALDE, EFDD, GUE/NGL, PPE, S&D, VERTS/ALE), avendo espresso voto contrario solo i membri dei gruppi ECR e ENF e la deputata non iscritta a nessun gruppo, Diane James. Vale la pena riportare sinteticamente le argomentazioni, contenute anche nell'emendamento 30, n. A8-007/30 Parlamento europeo, presentato in occasione della discussione nella seduta Plenaria, con cui il gruppo ECR si è nuovamente espresso contro la proposta della circoscrizione elettorale europea: detto gruppo, infatti, osservava che non solo una simile circoscrizione elettorale non esiste in alcuno Stato federale, ma che la stessa solleverebbe anche una serie di *“preoccupazioni in merito alla legittimità e alla rendicontabilità dei deputati eletti su tali liste transnazionali, a causa dell'assenza di un «demos» europeo unico, separato dalle nazioni”* e che dunque non determinerebbe che il rafforzamento della *“percezione di un sistema di cooptazione delle élite dell'UE, nonché il sentimento di distanza e diffidenza dei cittadini nei confronti dell'Unione”*.

<sup>12</sup> Cfr. P8\_TA-PROV(2018)0029, Parlamento europeo.



Soltanto da un'analisi dei dati è possibile individuare le diverse e antitetiche ragioni della prevalenza del voto negativo su una proposta così (apparentemente) caldeggiata.

I voti a favore sono stati 274; 34 gli astenuti e 368 i voti contrari. Questi ultimi sono stati espressi in misura minore da eurodeputati euroscettici e in gran parte da membri del gruppo di centro destra, il Partito popolare europeo che, come noto, è storicamente l'eurogruppo parlamentare più grande e dichiaratamente europeista.

Già il dato sulla provenienza dei voti contrari è sintomatico di un corto circuito apparentemente privo di logica, o di un atteggiamento euroscettico che sembra ormai, dalla Brexit in poi, aver coinvolto tutte le forze politiche europee, anche quelle che della maggior integrazione dell'Unione sono porta bandiera. Ma, ad un esame più approfondito, tale prima analisi si mostra insufficiente e fuorviante.

In primo luogo, preme far osservare come una ridotta percentuale dei voti negativi siano stati espressi non soltanto da alcuni deputati afferenti a gruppi notoriamente euroscettici<sup>13</sup> – come il gruppo ENF, di cui fanno parte i deputati francesi del Front National e quelli italiani della Lega, che aveva già votato contro in sede di commissione – ma in larga misura da europarlamentari che, pur afferendo a gruppi che hanno sostenuto la proposta di risoluzione di cui trattasi, hanno votato non secondo la posizione del proprio eurogruppo ma secondo la propria cittadinanza.

Non a caso, infatti, detti eurodeputati hanno cittadinanze di Stati di più recente adesione o Stati storicamente più critici rispetto al processo di integrazione europea e che spesso hanno adottato la procedura dell'opting out<sup>14</sup>. Si fa riferimento, più nello specifico, al voto contrario di alcuni membri afferenti al gruppo dei socialdemocratici (S&D) di nazionalità bulgara, slovacca, ceca, danese, svedese, olandese, rumena. La maggior parte degli astenuti, inoltre, proviene ancora dal gruppo S&D. Hanno votato contro anche alcuni eurodeputati olandesi del gruppo dei liberali ALDE, parlamentari svedesi e olandesi del gruppo GUE-NGL e, sorprendentemente, anche la maggior parte degli eurodeputati inglesi che afferiscono al gruppo EFDD, nel quale siedono i deputati appartenenti al partito inglese UKIPP, presieduto da Nigel Farage, primo sostenitore del referendum inglese<sup>15</sup>; deputati, questi, che ragionevolmente avrebbero dovuto astenersi e non schierarsi in tale decisione<sup>16</sup>.

---

<sup>13</sup> Invero, nel panorama politico del Parlamento europeo, non si può parlare di una chiara e strutturale conformazione di gruppi parlamentari europei euroscettici, al pari di quanto tendenzialmente accade per gli altri grandi eurogruppi parlamentari. Se si vuole, sul punto si rinvia a L. DI STEFANO, *La difesa dell'identità costituzionale all'interno del perimetro istituzionale europeo: le opposizioni euroscettiche e nazionaliste nel Parlamento europeo*, *Ianus, Diritto e Finanza, Rivista di studi giuridici*, n. 15/16-2017, 14 ss.

<sup>14</sup> Sull'applicazione del diritto dell'Unione in maniera differenziata tra alcuni Stati membri (il fenomeno meglio conosciuto come cooperazione rafforzata) e sulle clausole di opting out, che sono richieste di deroga dall'osservanza di specifiche disposizioni contenute nei Trattati o nel diritto europeo derivato da parte di uno Stato membro, si rinvia a U. VILLANI, *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, Cacucci editore, 2016, 103-112; C. FASONE, *Il Parlamento europeo nell'Unione asimmetrica*, in N. LUPO, A. MANZELLA (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, Giappichelli editore, Torino, 2014, 73 ss.; D. THYM, *Competing models for understanding differentiated integration*, (April 6, 2016) in B. DE WITTE, A. OTT, E. VOS (a cura di), *Between flexibility and disintegration: the State of EU Law today* (Elgar, 2017), 34-37.

<sup>15</sup> È interessante notare come all'interno del gruppo EFDD vi sia stata una sorta di spaccatura: i maggiori partiti nazionali che ne fanno parte sono per l'appunto il partito inglese UKIPP, i cui membri per la maggior parte hanno votato contro, e l'italiano Movimento 5 stelle, che, invece, sin dalla discussione in sede di Commissione, ha appoggiato la proposta della circoscrizione elettorale europea e ha per l'appunto votato a favore.

<sup>16</sup> Sulle problematiche relative alla differenziazione di partecipazione e di voto per gli europarlamentari il cui Stato di appartenenza ha applicato una clausola di opting-out si rinvia a C. FASONE, *Il Parlamento europeo nell'Unione*

Da un lato, dunque, il voto contrario alla proposta è provenuto, più che da gruppi e singoli deputati dichiaratamente critici verso l'Unione europea, dall'atteggiamento euroscettico di alcuni Stati membri, avendo molti deputati votato in base alla propria nazionalità e dunque alla posizione dello Stato di appartenenza rispetto al contesto europeo e non secondo la posizione assunta dal proprio gruppo. Si registra, dunque, chiaramente la persistenza di quel clima di incertezza politica e di scetticismo nei confronti dell'Unione europea che certo non può ritenersi concluso o quanto meno affievolito dalla mera constatazione delle difficoltà, giuridiche ed economiche, di recedere dall'Unione europea, come l'esperienza inglese sta dimostrando.

Dall'altro lato, però, è significativo come il maggior numero dei voti contrari sia stato espresso da eurodeputati, di varie nazionalità, afferenti ad un unico gruppo parlamentare, quello del Partito popolare europeo (PPE).

Come detto, il PPE è storicamente il partito<sup>17</sup> più grande e più antico<sup>18</sup> del Parlamento europeo; oggi conta 217 eurodeputati, provenienti da 27 dei 28 Stati membri (tutti, ad eccezione del Regno Unito). Tra questi Stati, spiccano quelli che, in base al principio della proporzionalità degressiva così come applicato alla legislatura in corso, hanno diritto ad un numero consistente di seggi: la Germania ha 34 dei suoi 96 membri nel PPE, la Spagna 17 dei suoi 54, la Francia 20 dei suoi 74, l'Italia 15 dei suoi 73.

Con la redistribuzione minima dei seggi inglesi a quegli Stati che al momento sono sottorappresentati al Parlamento europeo, sarebbero proprio l'Italia, la Spagna e la Francia i maggiori beneficiari della nuova ripartizione; Stati che hanno diversi membri tra le fila del PPE<sup>19</sup>.

Paradossalmente, dunque, la scelta del PPE di votare contro la proposta della circoscrizione elettorale europea, salvo alcune defezioni<sup>20</sup>, si è fondata, contrariamente agli euroscettici, su una valutazione politica dal sapore squisitamente europeo: alla luce della nuova riassegnazione dei seggi, infatti, molti di essi spetteranno a Stati largamente e storicamente presenti nel Partito

---

*asimmetrica*, op. cit., 85-92. Si rileva, ad ogni modo, che vi è stato anche qualche europarlamentare inglese che ha addirittura appoggiato e votato a favore la proposta sulla circoscrizione elettorale europea. Tra tutti, si segnala l'eurodeputato inglese Claude Moraes, Presidente della Commissione per le libertà civili, giustizia e affari interni.

<sup>17</sup> Per un'analisi della disciplina, delle prerogative e del ruolo dei partiti politici europei nel quadro del costituzionalismo euorunitario si rinvia, tra molti, ai contributi di G. GRASSO, in *Partiti politici europei* (voce), in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Utet, 2008; A. CIANCIO, *I partiti europei nel processo di democratizzazione dell'Unione*, Federalismi.it, 2009; O. PORCHIA, *Partiti politici europei* (voce) in *Enciclopedia del diritto*, Annali, vol. VIII, Giuffrè, Milano, 2014; M. ROMANA ALLEGRI, *Il nuovo regolamento sullo statuto e sul finanziamento dei partiti politici europei: una conclusione a effetto ritardato*, Osservatorio costituzionale, 2014; G. CONTI, *Costituzionalismo e democrazia dei partiti a livello europeo*, Federalismi.it, 2014; G. GRASSO, *Partiti politici europei e disciplina costituzionale nazionale*, Nomos 1-2017.

<sup>18</sup> G. GRASSO, in *Partiti politici europei* (voce), op. cit., 10, ricorda come il Partito popolare europeo, costituito nel 1976, sia stata la prima federazione europea di partiti – quale primordiale associazione partitica a livello europeo – ad assumere il *nomen* di partito europeo.

<sup>19</sup> In base alla soluzione proposta e favorevolmente accolta circa la ripartizione dei seggi al Parlamento europeo per la legislatura 2019-2024, alla Francia spetteranno 5 deputati in più; all'Italia 3; alla Spagna 5; alla Polonia 1; alla Romania 1; ai Paesi Bassi 3; alla Svezia 1; all'Austria 1; alla Danimarca 1; alla Finlandia 1; alla Slovacchia 1; all'Irlanda 2; alla Croazia 1; all'Estonia 1. Cfr. P8\_TA-PROV(2018)0029, Parlamento europeo.

<sup>20</sup> È interessante osservare come gli eurodeputati italiani, francesi e spagnoli del PPE abbiano votato in modo differente. 9 deputati popolari italiani su 14 hanno votato contro la proposta, mentre quattro si sono astenuti (tra cui anche il Presidente del Parlamento europeo Tajani che, per consuetudine, non partecipa alle votazioni); quasi la totalità dei deputati spagnoli popolari hanno, invece, votato a favore della proposta; i deputati francesi popolari hanno per la maggior parte votato contro, con un paio di voti espressi invece a favore. Cfr. [www.votewatch.eu](http://www.votewatch.eu)

popolare europeo. Ed è anche per tale ragione che il PPE ha ritenuto di criticare e non appoggiare la proposta per la creazione di una circoscrizione elettorale europea, ossia nell'ottica di conservare, secondo i migliori auspici, il primato numerico nell'emiciclo europeo anche nella prossima legislatura 2019-2024 e di accrescere i seggi ad esso spettanti, senza dover fare i conti con 46 eurodeputati eletti in una circoscrizione elettorale comune, i quali, ad ogni modo, per l'oggettiva alea della loro natura politica e rappresentativa, avrebbero potuto rappresentare un'incognita non prevedibile relativamente al loro schieramento, coeso o distribuito, nel Parlamento europeo.

Va rilevato che, oltre ad un maggiore peso decisionale nei lavori parlamentari<sup>21</sup>, il primo eurogruppo parlamentare, già dalla legislatura in corso, ha determinato la designazione del Presidente della Commissione europea Juncker quale candidato proposto dal primo partito europeo, inaugurando la prassi definita degli "Spitzenkandidaten" – dando in tal modo più sostanziale attuazione a quanto previsto dall'art. 17, par. 7, TUE, sulla candidatura proposta dal Consiglio europeo al Parlamento per la presidenza della Commissione<sup>22</sup> –, oltre che del Presidente del Parlamento europeo<sup>23</sup>.

Sul punto, si rileva che nella stessa seduta Plenaria del 7 febbraio 2018 è stata approvata anche la proposta tesa a confermare la pratica suddetta, modificata, però, rispetto a quella osservata nel 2014, sì da prevedere che per la prossima legislatura ogni partito europeo dovrà indicare, già prima dello svolgimento delle elezioni, il nome del proprio "Spitzenkandidat".

Si può certamente plaudire alla circostanza che la proposta di creare una circoscrizione elettorale comune e delle liste transnazionali ad essa correlate sia tornata, dopo ben vent'anni<sup>24</sup>, ad essere oggetto di discussione e successiva votazione della Plenaria.

È vero anche, tuttavia, che il fatto per cui il voto contrario sia stato manifestato proprio dal Parlamento europeo e anche da deputati portatori di atteggiamenti critici verso l'Unione, seppur in misura minore, denota ancora la sussistenza di un atteggiamento euroscettico non affatto sopito e la debolezza intrinseca di questa istituzione europea, che più delle altre appare come un Giano bifronte, divisa tra la sua natura di istituzione squisitamente sovranazionale e allo stesso tempo di assemblea risultante dalla sommatoria di interessi e logiche nazionali.

Rilevanti, nella riflessione che si vuole offrire sul tema in discussione, sono le argomentazioni che nel 1958 furono mosse avverso la proposta avanzata dal francese Corniglion-Moulinier<sup>25</sup> di

---

<sup>21</sup> A. SAITTA, *Il rapporto maggioranza-opposizione nel Parlamento europeo*, Forum di Quaderni costituzionali, 2007, 1-2.

<sup>22</sup> L'art. 17, par. 7, TUE, come noto, disciplina il procedimento di nomina della Commissione, che inizia dalla proposta deliberata a maggioranza qualificata da parte del Consiglio europeo, tenuto conto delle elezioni del Parlamento europeo e dopo aver effettuato le consultazioni appropriate, di un candidato alla presidenza della Commissione. Detta proposta viene presentata al Parlamento europeo, a cui è attribuito il potere della sua elezione a maggioranza dei membri che lo compongono.

<sup>23</sup> Relativamente all'ultima elezione del Presidente del Parlamento europeo si rinvia a D. BILOTTI, *La Presidenza del Parlamento europeo. Incertezze e nuove opportunità de iure condito?*, Forum di Quaderni costituzionali, 2017.

<sup>24</sup> Si fa riferimento alla proposta di *Anastassopoulos* che fu approvata, con voto favorevole, non solo in sede di commissione ma anche nella seduta plenaria del Parlamento europeo (OJ C 292, 21 settembre 1998). Si rinvia alla nota 2 circa la trattazione del suo contenuto.

<sup>25</sup> Detta proposta fu avanzata all'interno del gruppo di lavoro presieduto da *Dohusse*, creato all'interno dell'Assemblea parlamentare europea nel 1958, in attuazione dell'art. 138 del Trattato di Roma, che aveva attribuito alla stessa Assemblea un nuovo potere normativo per l'adozione di una procedura elettorale uniforme per la sua elezione, previa approvazione all'unanimità da parte del Consiglio dei Ministri. Per una completa ricostruzione del



creare una circoscrizione transnazionale, in vista di una futura elezione diretta dell'assemblea parlamentare, all'epoca ancora organo di secondo grado e svolgente una funzione meramente consultiva per le tre Comunità europee: «la Comunità europea è formata da Stati, non da individui» e per tale motivo «è indispensabile mantenere, (...) nella fissazione delle circoscrizioni elettorali, la suddivisione per nazionalità»<sup>26</sup>. All'epoca gli Stati aderenti, pur nella comune volontà di rendere l'assemblea europea un organo eletto direttamente dalle popolazioni coinvolte, temevano tuttavia che la formulazione di una legge elettorale comune, basata su un'unica e sola circoscrizione transnazionale, potesse far correre il rischio di vedersi formate delle maggioranze politiche europee diverse da quelle nazionali, tali da poter indebolire i singoli governi sia sul fronte nazionale - nel raffronto con le forze estremiste interne, contrarie al processo di costituzione e integrazione delle Comunità europee -, sia sul fronte esterno, diminuendo il peso e l'autorevolezza politica nei rapporti con gli altri Stati membri della CEE. Agli albori della sua formazione, infatti, la Comunità europea era stata ideata necessariamente come una Comunità di Stati e non (ancora) di popoli, finalizzata a legittimare gli assetti politici nazionali di natura liberal-democratica e ad ancorarli «al c.d. vincolo esterno, ottenuto attraverso la sigla dei primi trattati europei»<sup>27</sup>, al fine di limitare il rischio di prevaricazione delle forze antidemocratiche, ancora pericolosamente diffuse.

È per tale ragione, dunque, che si riteneva come la futura ed eventuale elezione diretta del Parlamento europeo dovesse necessariamente coinvolgere non un unico corpo elettorale europeo ma tanti corpi e leggi elettorali quanti fossero gli Stati membri, e riservare di conseguenza l'elezione di un determinato numero di membri a ciascuno Stato.

Si temeva, cioè, prima ancora che si formasse e consolidasse un fondamento politico, economico e giuridico di stampo liberale e democratico, condiviso tra gli Stati aderenti alle Comunità – Stati che fino a un quindicennio prima si erano sanguinosamente contrapposti nelle guerre mondiali – che la creazione di una circoscrizione transnazionale europea e l'elezione di eurodeputati, del tutto scissi da un rapporto di mandato rappresentativo nazionale in sede europea come inizialmente era, potesse condurre nel contesto istituzionale e sovranazionale del Parlamento europeo esponenti di forze antidemocratiche. Quelle stesse forze che, in ambito nazionale, si cercava di delegittimare, ad esempio con la previsione di ampi premi di maggioranza nelle leggi elettorali proporzionali<sup>28</sup>, ovvero di escludere *de plano* da incarichi governativi, mediante convenzioni non scritte e

---

dibattito e delle proposte avanzate nel predetto gruppo di lavoro, si rinvia a D. PASQUINUCCI, *La procedura uniforme per l'elezione del Parlamento europeo*, op. cit., 57.

<sup>26</sup> Tali affermazioni sono di *Nicolas Margue*, eurodeputato del Lussemburgo e vicepresidente del Partito cristiano sociale nel 1959. Esse sono riportate da D. PASQUINUCCI, *Uniti al voto? Storia delle elezioni europee, 1948-2009*, FrancoAngeli edizioni, 2013, 67.

<sup>27</sup> Così osserva A. GUAZZAROTTI in *Sovranità e integrazione europea*, Rivista AIC, n. 3/2017, 2, là dove individua nella sovranità popolare e nell'internazionalismo i due principi di legittimazione del potere, in una continua operazione di bilanciamento reciproco.

<sup>28</sup> Si intende fare riferimento, sul fronte nazionale italiano, all'approvazione della legge elettorale n. 148 del 1953, nota anche come "legge truffa": questa legge, proposta dal partito della Democrazia Cristiana che alle elezioni del 1948 aveva ottenuto il 48,5% dei voti, prevedeva l'introduzione di un premio di maggioranza alla legge elettorale proporzionale, che assegnava, alla lista o al gruppo di liste collegate che avesse ottenuto almeno la metà dei voti validamente espressi, il 65% dei seggi della Camera dei deputati. L'obiettivo che si intendeva perseguire era quello di assicurare al partito che conseguisse più voti la capacità di avere una stabile maggioranza in Parlamento e di vedersi garantita una maggiore governabilità, senza dover necessariamente cercare accordi politici con forze di minoranza, specie con quei partiti estremisti e di estrazione non liberal-democratica.

consolidatesi nel tempo fra le forze politiche maggioritarie per marginalizzare i partiti considerati eversivi<sup>29</sup>.

Erano dunque comprensibili quelle paure di veder proiettate anche al di fuori dei confini nazionali, per mezzo di elezioni dirette degli eurodeputati sulla base di un'unica circoscrizione elettorale, quelle situazioni di altissima tensione politica e sociale che erano comuni tra gli Stati membri delle Comunità. Il sorgere di nuovi spazi istituzionali, dove anche le forze politiche estremiste potessero facilmente introdursi, sì da poter astrattamente destabilizzare ancor di più la delicatissima situazione politica anche a livello europeo, oltre che nazionale, era un rischio che tra la fine degli anni '50 e l'inizio dei '60 non poteva e non si voleva correre in Europa.

Oggi quel contesto storico-politico è stato superato e il processo di integrazione europea ha compiuto passi da giganti rispetto ai Trattati istitutivi di settant'anni fa. Il Trattato di Lisbona rappresenta solo l'ultima formalizzazione di una Unione *sui generis* di Stati nazionali, dove Stati e cittadini sono soggetti di diritto di pari dignità formale e distintamente rappresentati, ciascuno da una diversa istituzione.

Proprio per queste ragioni, dunque, oggi dovrebbero leggersi al contrario le affermazioni rese del 1958 sulla inopportunità di creare una circoscrizione elettorale comune. Non solo, infatti, l'Unione europea è anche un'unione di cittadini dei diversi Stati membri, ma essa ha fornito agli stessi una nuova ed ulteriore cittadinanza, per mezzo della quale i cittadini europei sono divenuti titolari di ulteriori diritti, da esercitarsi nell'ambito dello spazio giuridico europeo. E tra questi diritti, quelli politici sono i primi ad aver bisogno di una nuova stagione di riforme che sia strumentale alla formazione di una più sostanziale coscienza politica popolare europea. In tal senso, la creazione di una circoscrizione elettorale comune per la designazione dei membri del Parlamento europeo può essere considerata oggi certamente una scelta opportuna da compiere verso questa direzione.

Al di là degli effetti politici del voto contrario espresso lo scorso 7 febbraio e da un punto di vista più strettamente tecnico, è ad ogni modo condivisibile il parere di chi riteneva che la previsione di una circoscrizione elettorale europea e la creazione di liste transnazionali dovessero andare necessariamente di pari passo con l'adozione di un sistema elettorale unico<sup>30</sup>.

Per quanto anche quello della legge elettorale europea sia, sin dal 1979, un campo minato per gli Stati membri<sup>31</sup> e pur constatando i considerevoli passi avanti che sono stati compiuti sulla materia, è

<sup>29</sup> Trattasi della c.d. *conventio ad excludendum* con cui in Italia le forze politiche democratiche e filoatlantiche si accordarono per escludere pedissequamente dall'attribuzione di incarichi di governo esponenti dei partiti rappresentativi delle ideologie politiche più estreme e considerati antisistema, determinando una distinzione, sopravvissuta per più di cinquant'anni, tra i partiti rappresentati in Parlamento e i partiti legittimati a far parte dell'area di governo. Sul punto si rinvia, tra molti, a L. ELIA, *Governo (forme di)*, in Enciclopedia del diritto, vol. XIX, Giuffrè, Milano, 1970; A. MANZELLA, *Il Parlamento*, il Mulino, 2003, 77 ss. e S. COLARIZI, *Storia politica della Repubblica, Partiti, movimenti e istituzioni. 1943-2006*, Edizioni Laterza, 48-49; 62 e ss. Anche nei dibattiti attorno alla formula elettorale da proporre per la futura elezione diretta del Parlamento europeo si manifestava apertamente la previa necessità di assicurare la realizzazione di una *conventio ad excludendum* a livello sovranazionale nei confronti dei possibili eurodeputati comunisti. Tale tema fu oggetto della discussione già nella Sottocommissione delle istituzioni politiche dell'allora Assemblea parlamentare europea, presieduta da Teitgen nel 1952, come osservato nella attenta ricostruzione storica ad opera di D. PASQUINUCCI, *Uniti dal voto? Storia delle elezioni europee, 1948-2009*, op. cit., 39-40.

<sup>30</sup> Tutte le proposte avanzate nel passato relativamente alla creazione di liste transnazionali – ad eccezione, non casualmente, di quella non approvata dal Parlamento europeo il 7 febbraio 2018 – erano infatti inserite in proposte sul sistema elettorale europeo nella sua interezza. Si veda, a tal proposito, ancora la nota 2 sul contenuto delle suddette proposte.

<sup>31</sup> A. RAZZA, in *Liste transnazionali e procedura elettorale uniforme. Verso una legge elettorale europea*, op. cit., 887, 890 ss., ben ricostruisce cronologicamente i diversi progetti presentati e gli approdi positivamente, nei Trattati e

innegabile che, per superare il deficit democratico di cui soffre l'Unione, quello dell'adozione di un unico sistema elettorale europeo sia un indefettibile primo passo da compiere. Solo così si potrebbe garantire una più effettiva rappresentanza dell'elettorato europeo; solo così si potrebbe, di conseguenza, delineare un sistema strutturale di diverse circoscrizioni, nazionali ed europee, e adottare la rispettiva disciplina per la formazione delle diverse liste, anche transnazionali.

Inoltre, per quanto riguarda più specificatamente la previsione di una circoscrizione elettorale comune, bisognerebbe preliminarmente sciogliere diversi nodi giuridici profondi e che non sono stati adeguatamente affrontati nel dibattito parlamentare più recente: si fa riferimento alla problematica relativa alla rappresentanza di cui sarebbero investiti eventualmente gli eurodeputati eletti sulla base di liste transnazionali, rispetto a quelli provenienti da liste territoriali, in considerazione della natura derivata della cittadinanza europea. Bisognerebbe anche ridefinire l'assegnazione numerica dei seggi derivanti dal voto espresso nelle circoscrizioni territoriali e in quella transnazionale, ferma ad oggi la volontà di far coesistere tipi di circoscrizioni diverse; sarebbe oltre modo necessario stabilire i criteri per la presentazione delle liste transnazionali nella circoscrizione europea, al fine di rispettare quanto più possibile il carattere della transnazionalità dei suoi futuri eletti. E ancora: ci sarebbe una disparità di rappresentanza tra europarlamentari eletti in circoscrizioni nazionali e in quella transnazionale? Questi ultimi sarebbero investiti di una rappresentanza "più autentica" dei cittadini europei? Verrebbe meno la natura derivata della cittadinanza europea? Dubbi densi e che certo necessitano di una attenta riflessione e disciplina giuridica e che, forse, la mera previsione di una circoscrizione elettorale europea e di liste transnazionali non avrebbe potuto risolvere, se non ponendo rilevanti e problematiche questioni giuridiche solo a elezioni svolte.

Di certo, sullo sfondo permane un interrogativo di fondamentale importanza al quale, tuttavia, non sembra potersi dare ancora una compiuta risposta: quale sarebbe il valore aggiunto che la transnazionalità elettorale darebbe alla legittimazione dei pubblici poteri europei.

Si potrebbe correre il rischio, invero, di fare un uso di una categoria concettuale tradizionalmente statale, qual è quella della rappresentanza politica, in un contesto istituzionale del tutto originale in cui tale rappresentanza, già sprovvista dei suoi connotati tipici relativi anche alla cittadinanza, apparirebbe per lo più essere fine a sé stessa e non esplicante le sue funzioni tradizionali di esercizio (anche) indiretto della sovranità popolare<sup>32</sup>.

---

negli atti succedutisi, sulla procedura elettorale uniforme per l'elezione del Parlamento europeo. Benché già l'Atto unico europeo del 1976, che introdusse storicamente la previsione dell'elezione diretta del Parlamento europeo, prevedeva all'art. 7, comma 2 che, per lo svolgimento delle elezioni europee, si sarebbero osservate le rispettive leggi elettorali nazionali fintanto che non fosse entrata in vigore una procedura elettorale uniforme, il dibattito attorno a detta procedura fu sempre rinviato nel tempo. In primo luogo perché si manifestò più urgente l'organizzazione partitica a livello europeo, che fino a quel momento aveva le vesti di federazioni di partiti nazionali, che necessitavano, oltre che di rappresentare di una determinata ideologia politica più spiccatamente europea, anche di un assetto strettamente organizzativo e amministrativo interno. In secondo luogo, i plurimi progetti presentati, dal primo storico progetto *Seitlinger* del 1982 fino alla proposta *Duff* del 2011, non hanno mai completato l'iter di approvazione definitiva e adozione, per resistenza di singoli Stati membri ma anche delle stesse istituzioni. Segno di uno scetticismo di fondo degli Stati di vedersi usurpata la competenza legislativa statale in un ambito schiettamente di natura politica, ma anche di un timore, da parte delle altre istituzioni europee, di un conseguenziale maggior peso politico che il Parlamento europeo potrebbe assumere in quanto unica istituzione direttamente eletta dall'elettorato europeo, senza tuttavia avere un ruolo e le prerogative tipiche di una Assemblea legislativa tradizionale.

<sup>32</sup> Per una riflessione sui nodi non ancora sciolti della democrazia europea, della sua rappresentazione nel Parlamento europeo, nonché delle problematiche relative alla rappresentanza europea si rinvia ai contributi di V.

Ad ogni modo e in attesa di una auspicata decisione a favore di una riforma strutturale del sistema elettorale europeo, la scelta compiuta dal PPE in sede di votazione e la conferma, rafforzata e modificata, della pratica dello “Spitzenkandidat” sono certamente indici di una diffusa volontà del Parlamento europeo di consolidare la propria posizione nei riguardi della Commissione europea, non più meramente “approvata”<sup>33</sup> ma progressivamente sempre più “scelta” dallo stesso, e di rafforzare anche la sua stessa conformazione di Assemblea elettiva. In tal modo il Parlamento europeo mirerebbe anche a costruire al suo interno una composizione maggioritaria che, oltre a proporre il candidato alla Presidenza della Commissione, possa tentare di diventare una maggioranza parlamentare quanto più prossima a quella tradizionalmente intesa, in grado di porsi in una relazione effettivamente fiduciaria con la Commissione, sì da poterla maggiormente influenzare e non meramente “minacciare” con l’invocazione della mozione di censura<sup>34</sup>.

Nonostante la bocciatura della proposta sulle liste transnazionali, in conclusione, ci si auspica che il dibattito ripreso sul tema della rappresentanza politica europea e il voto favorevole alla prassi degli “Spitzenkandidaten” siano segni dell’inaugurazione di una stagione di riforme che miri a superare la connotazione (eccessivamente) formale che la rappresentanza dei cittadini europei ha avuto fino ad oggi a livello istituzionale, al fine non solo di coinvolgere in maniera più efficace l’elettorato nella fase delle elezioni del Parlamento europeo ma anche di rafforzare quella coscienza politica europea di cui, probabilmente, i partiti nazionali non riescono più da soli ad esserne ambasciatori e fautori, come previsto dall’art. 10 TUE.

Un sostanziale rafforzamento della rappresentanza politica dei cittadini europei, infine, potrebbe essere probabilmente anche un primo antidoto per l’assorbimento delle posizioni euroscettiche nel quadro costituzionale europeo.

---

VANACORE, *La crisi della democrazia rappresentativa tra ordinamento interno e comunitario. In particolare, i partiti politici europei*, Amministrazione in cammino, 2014 e di A. CIANCIO, *Democrazia e sovranazionalità: ripensare il Parlamento europeo*, Rivista AIC, n. 3/2016.

<sup>33</sup> L’art. 17, par. 7, TUE disciplina il procedimento di nomina della Commissione, a cominciare dalla designazione ed elezione del suo Presidente che, come già ricordato nella nota 21, avviene su proposta del Consiglio europeo, “tenuto conto delle elezioni del Parlamento europeo e dopo aver effettuato le consultazioni appropriate”; detta proposta viene presentata al Parlamento europeo, che elegge il candidato a maggioranza dei suoi membri. Gli altri membri della Commissione sono designati da un elenco di personalità, adottato di comune accordo dal Consiglio e dal Presidente di Commissione e sulla base di proposte avanzate dai singoli Stati membri. Spetta dunque ancora al Parlamento europeo un voto di approvazione sulla Commissione nella sua collegialità, prima di essere formalmente nominata dal Consiglio europeo a maggioranza qualificata. La diversa lettura data al potere di approvazione della Commissione da parte del Parlamento europeo, nell’ambito dei diversi momenti storici e del rafforzamento delle funzioni del Parlamento, denota certamente una maggiore influenza e peso decisionale del Parlamento europeo nel procedimento di scelta e formazione della Commissione, come testimonia la prassi già citata degli “Spitzenkandidaten”.

<sup>34</sup> Come è noto, l’art. 17, par. 8 TUE prevede e disciplina la mozione di censura, strumento con cui il Parlamento europeo, su proposta motivata di almeno un decimo degli eurodeputati (art. 119 Reg. Int.) e con una votazione a maggioranza dei due terzi dei voti espressi corrispondenti alla maggioranza dei membri, può provocare le dimissioni collettive della Commissione e dell’Alto rappresentante dell’Unione per gli affari esteri e a politica di sicurezza comune. Ad oggi, la mozione di censura non è mai stata approvata. Tuttavia, spesso è stata minacciata dal Parlamento al fine di indurre la Commissione a svolgere determinate iniziative; inoltre, in una storica occasione, la mozione di censura, benché votata ma non approvata per mancanza della maggioranza richiesta, produsse il medesimo effetto di indurre la Commissione alle sue dimissioni pochi mesi dopo: si tratta del noto caso, avvenuto nel 1999, relativo alla Commissione presieduta da Santer.