

**Per eleggere quanti parlamentari europei si vota domenica 26 maggio?
A proposito di un (necessario) comunicato stampa della Corte di Cassazione**

di Nicola Lupo *
(24 maggio 2019)

La “telenovela Brexit” sembra fatta apposta per svelare, una a una, le non poche contraddizioni, anzitutto concettuali, con cui si è costruita l’integrazione europea, e a porre in discussione alcuni dei suoi meccanismi istituzionali più delicati (L.F.M. Besselink, K. Swider, B. Michel, *The impact of the UK’s withdrawal on the institutional set-up and political dynamics within the EU*, Maggio 2019, disponibile su: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/621914/IPOL_STU\(2019\)621914_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/621914/IPOL_STU(2019)621914_EN.pdf)).

In particolare, il negoziato biennale previsto dall’art. 50 TUE e la sua proroga, consentita dal terzo paragrafo di tale articolo e disposta per ben due volte dal Consiglio europeo, ha pesantemente interferito con il complesso processo di elezione del Parlamento europeo (un processo regolato, com’è noto, in parte da norme europee e in altra parte da norme di ciascuno Stato membro). Gli effetti di questa interferenza paiono deleteri, da più punti di vista, anche sul piano simbolico.

Da un lato, in violazione dei più elementari principi democratici, gli elettori del Regno Unito sono stati chiamati – con appena 15 giorni di preavviso – a votare per parlamentari il cui mandato potrebbe non iniziare mai, e comunque destinato a durare un tempo assolutamente non chiaro (con pesanti ripercussioni anche sulle dinamiche maggioranza-opposizione e sul rapporto con la nuova Commissione europea, in una forma di governo che, come ha rilevato la Corte costituzionale, nella sentenza n. 239 del 2018, ha subito una “indubbia trasformazione in senso parlamentare”). Lo stesso governo del Regno Unito, patria della democrazia parlamentare, ha reso, in questo frangente, dichiarazioni a dir poco sorprendenti, se valutate appunto alla luce di quei medesimi principi democratici: dichiarando persino di aver dovuto a malincuore organizzare tali elezioni, solo perché obbligato dal diritto dell’Unione, e di avvertire una grande frustrazione per essere stato costretto a farlo (<https://www.bbc.com/news/uk-politics-48188951>).

Dall’altro, per i restanti Stati membri, la permanenza del Regno Unito nell’Unione anche oltre il biennio previsto dall’art. 50 TUE ha reso per ora di impossibile applicazione il riparto dei seggi (ridotti a 705 rispetto ai 751 attuali) per come ridefinito dalla decisione del Consiglio europeo 2018/937 del 28 giugno 2018, in conformità a una risoluzione approvata dal Parlamento europeo il 7 febbraio 2018 (con la quale si è esclusa l’ipotesi della costituzione di una “circostrizione transnazionale”, dai confini coincidenti con quelli dell’Unione, nella quale mettere in palio almeno alcuni dei seggi destinati a liberarsi a seguito della Brexit).

Peraltro, la stessa decisione del Consiglio europeo delineava l’ipotesi in cui il Regno Unito fosse “ancora uno Stato membro dell’Unione all’inizio della legislatura 2019-2024”, stabilendo che in tal caso il numero dei rappresentanti al Parlamento europeo eletti per ciascuno Stato membro sarebbe stato quello della precedente legislatura, fino a quando il recesso del Regno Unito dall’Unione non fosse “divenuto giuridicamente efficace”. Sempre secondo tale decisione, “una volta che il recesso del Regno Unito dall’Unione sarà divenuto giuridicamente efficace”, si applicherà il nuovo riparto dei seggi, comunque facendo sì che tutti i rappresentanti supplementari si insedino al Parlamento europeo “contemporaneamente”.

Come giustamente è stato notato (C. Amalfitano, *Brexit ed elezioni del Parlamento europeo*, in www.federalismi.it, 8 maggio 2019, p. 19 s.), poiché il Parlamento europeo

non ha dato indicazioni su come gestire la questione di tali seggi, spetta agli Stati membri (o meglio, ai 14 tra di essi che hanno beneficiato di seggi aggiuntivi: Francia e Spagna (+5); Italia e Olanda (+3); Irlanda (+2); Polonia, Romania, Svezia, Austria, Danimarca, Slovacchia, Finlandia, Croazia ed Estonia (+1)) decidere se procedere, sin d'ora, all'elezione dei membri aggiuntivi o svolgere poi le elezioni una volta che sia raggiunta un'intesa sull'accordo di recesso. Sempre tale dottrina ha ritenuto preferibile la prima soluzione, che "meglio sembra assicurare la continuità di lavori in seno all'istituzione composta da tutti i suoi membri", seppure a costo di tenere in sospenso alcuni parlamentari per un lasso indefinito di tempo.

Il quadro comparato pare invero assai complesso e, al momento, difficile da ricostruire. Anche se, ad esempio, in Spagna è stato l'art. 2 del regio decreto 1° aprile 2019, n. 206, che ha indetto le elezioni, a precisare come si calcoleranno i 5 seggi aggiuntivi, per ora "sospesi": cfr. L. Frosina, *La maratona elettorale spagnola. Dal bipartidismo imperfecto al multipartidismo fragmentado*, in *Le elezioni europee Stato per Stato*, in www.federalismi.it, 15 maggio 2019). E in Francia la questione è stata oggetto di un'apposita "leggina", approvata in gran fretta e appena pubblicata: loi n. 2019-487 del 22 maggio 2019, relativa all'entrata in funzione dei rappresentanti al Parlamento europeo eletti in Francia alle elezioni del 2019. Limitiamoci pertanto all'analisi del caso italiano, che si è chiarito solo assai di recente e in modo piuttosto originale.

Con decreto del Presidente della Repubblica 22 marzo 2019 (in *Gazzetta Ufficiale* n. 71 del 25 marzo 2019: "Assegnazione del numero dei seggi alle circoscrizioni per l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia"), emanato in sostanziale concomitanza con la prima proroga della Brexit (disposta dapprima al 19 aprile 2019 con decisione del Consiglio europeo, d'intesa con il Regno Unito, appunto il 22 marzo 2019; e poi ulteriormente prorogata, al 31 ottobre 2019, con analoga decisione dell'11 aprile 2019), si è infatti proceduto all'assegnazione di tutti i 76 seggi in ipotesi spettanti al nostro Paese tra le 5 circoscrizioni, attribuendo i 3 seggi aggiuntivi alle circoscrizioni Italia nord-orientale, Italia centrale e Italia meridionale. Posto però che, finché il recesso del Regno Unito dall'Unione non sarà divenuto efficace, i seggi disponibili sono ora soltanto 73, come si determineranno i 3 parlamentari "sospesi"?

Sembra incredibile a dirsi, almeno per chi ha a cuore gli assetti del sistema delle fonti del diritto, ma alla domanda, in assenza di altre indicazioni, ha dato risposta un comunicato stampa della Corte di Cassazione, presso la quale ha sede, come è noto, l'Ufficio elettorale nazionale (un ufficio che ha pacificamente natura di organo amministrativo, ancorché composto interamente da magistrati di Cassazione: ad esempio, cfr. la sentenza n. 259 del 2009 della Corte costituzionale), che è stato reso pubblico il 21 maggio 2019, con il titolo "Elezioni europee: numero dei componenti del Parlamento europeo spettanti all'Italia. Conseguenze della Brexit" (http://www.cortedicassazione.it/corte-di-cassazione/it/ufficio_stampa_dettaglio.page?contentId=CUS22750). Tale comunicato, "in assenza di ulteriori disposizioni normative regolatrici della fattispecie", ha chiarito che i 3 seggi da sottrarre per passare dai 76 ai 73 saranno presi "dalle tre liste che a livello nazionale hanno ottenuto seggi con i minori resti utilizzati o, in mancanza, con i minori resti non utilizzati", possibilmente sottraendoli, al loro interno, uno ciascuno nell'ambito di quelli assegnati nelle 3 circoscrizioni alle quali è stato attribuito un seggio in più (come già si è osservato Nordest, Centro e Mezzogiorno).

Il criterio così adottato pare a chi scrive assolutamente logico e coerente con l'impostazione proporzionale, con recupero nazionale dei resti, adottata dalla legge elettorale vigente (legge n. 18 del 1979, e successive modificazioni): si applica il principio proporzionale (ovviamente all'opposto, per sottrazione) tra le liste assegnatarie di seggi e lo si fa poi ricadere sulle circoscrizioni che si sono viste attribuire i seggi addizionali; in caso di contrasto tra i due principi, si fa prevalere quello proporzionale su base nazionale,

anche a costo di sottrarre uno o più seggi da altre circoscrizioni rispetto a quelle avvantaggiate dai seggi aggiuntivi. Invero, si potrebbe rilevare che appare da verificare se il criterio adottato sia coerente con quella giurisprudenza amministrativa (peraltro oggetto di dure e motivate critiche in dottrina: cfr. C. Fusaro, *Quando il Consiglio di Stato irride alla Corte costituzionale ovvero degli sberleffi di Palazzo Spada alla Consulta (e alla ragione)*, in www.forumcostituzionale.it, 2011; G. Tarli Barbieri, *La ripartizione dei seggi tra le circoscrizioni nelle elezioni europee: ovvero quando il Consiglio di Stato “riscrive” una legge elettorale*, ivi, 2014) che invece, proprio con riferimento alle elezioni europee, ha ritenuto che l'attribuzione territoriale dei seggi debba prevalere sull'applicazione del principio proporzionale in ambito nazionale. In particolare, ha affermato che debbano essere applicati anche alle elezioni europee i meccanismi previsti dal testo unico delle norme elettorali per la Camera dei deputati volti a consentire la distribuzione dei seggi tra le circoscrizioni in proporzione alla popolazione di ciascuna in ragione del principio generale di rappresentatività dei territori espresso dagli artt. 56 e 67 Cost., limitando perciò il c.d. “slittamento” dei seggi da una circoscrizione all'altra (cfr. Cons. St., sez. V, n. 2886 del 2011; sez. I, parere 5 dicembre 2013, n. 3703).

In ogni caso, mi pare indubbio che in questo modo la “telenovela Brexit” continui a produrre danni di non poco rilievo: sia, come si è accennato, ai principi democratici di fondo dell'Unione europea e di molti suoi Stati membri (gli uni e gli altri sempre più strettamente intrecciati, nelle dinamiche politiche e istituzionali); sia, nell'ordinamento italiano, alla riserva di legge, posto che in questo caso alcune regole essenziali sulla trasformazione dei voti in seggi sono state fissate – meritoriamente, per carità, perché sarebbe stata una soluzione senz'altro peggiore quella di individuare questo criterio *a posteriori*, ad elezioni già svolte – con un “comunicato stampa”.

* Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico, Università Luiss “Guido Carli”