



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE



ASSOCIAZIONE PER GLI
STUDI E LE RICERCHE
PARLAMENTARI

Seminario di studi e ricerche parlamentari

«Silvano Tosi»

Ricerca 2019

«Il divieto di mandato imperativo:
un principio in discussione»

a cura di

Paolo Caretti, Massimo Morisi e Giovanni Tarli Barbieri

giugno 2019

Sommario

Introduzione alla Ricerca	I-VII
I. La Spagna	1-70
II. Il Portogallo	71-166
III. L'Unione europea	167-248
IV. Gli Stati Uniti d'America	249-312
V. L'Italia	313-380

III

L'Unione europea

di

Lidia Bonifati

Maria Chiara Cazzuffi

Sebastiano Corso

Alice Perini

Luigi Rignanese

SOMMARIO

1. Il Parlamento Europeo: dagli Stati ai popoli? - 1.1. La nascita del Parlamento Europeo: una prospettiva storico-politica. 1.1.1 Le origini: l'Assemblea comune, il fallimento della CED, i Trattati di Roma. - 1.1.2. Una prima svolta: il Trattato di Lussemburgo, le elezioni dirette, l'Atto Unico Europeo. - 1.1.3. Il Parlamento dell'Unione: da Maastricht a Lisbona. - 1.2. Il modello rappresentativo europeo: un deficit democratico? 1.2.1. Il punto di vista di Francisco Balaguer Callejón. - 1.2.2. Il punto di vista di Dieter Grimm. - 1.2.3. Il punto di vista di Gianfranco Pasquino. - 1.3. Il rapporto tra Parlamento Europeo e parlamenti nazionali. - 1.3.1. I poteri "europei" dei parlamenti nazionali. - 1.3.2. I poteri "costituzionali" dei parlamenti nazionali. - 1.3.3. I poteri "ordinari" dei parlamenti nazionali. - **2. Indipendenza di mandato e Unione Europea: le fonti.** - 2.1. Il divieto di mandato imperativo nei Trattati istitutivi. - 2.2. Parlamento Europeo e indipendenza di mandato: uno sguardo al Regolamento interno. - 2.3. I partiti politici europei e il mandato parlamentare. - 2.4. Conclusioni. - **3. La giurisprudenza nazionale ed europea. Il principio democratico e il principio dell'equilibrio istituzionale.** - 3.1. Introduzione. - 3.2. La giurisprudenza del Tribunale costituzionale federale tedesco: il principio democratico e il ruolo del Parlamento Europeo. - 3.2.1. Le sentenze del 1952 e del 1979: la soglia di sbarramento per le elezioni nazionali e per le elezioni europee. - 3.2.2. Le sentenze *Solange I*, *Solange II*, *Maastricht-Urteil* e *Lissabon-Urteil*. - 3.2.3. Le sentenze del 2011 e del 2014: il *revirement* del *Bundesverfassungsgericht*. - 3.3. Uno sguardo alla sentenza 239/2018 della Corte costituzionale italiana. - 3.4. La giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione Europea. - 3.4.1. La prospettiva della Corte di giustizia: il principio dell'equilibrio istituzionale e l'avallo della Corte europea dei diritti dell'uomo. - 3.4.2. La prospettiva del Tribunale dell'Unione Europea: il principio istituzionale e la *ratio* dell'affinità politica come elemento imprescindibile dei gruppi parlamentari. - 3.5. Conclusioni. - **4. Verso una procedura elettorale uniforme europea.** - 4.1. Introduzione. - 4.2. Dal sistema di delegazione alle prime elezioni dirette del Parlamento Europeo. - 4.2.1. Dall'Atto del 1976 al Trattato di Lisbona: tentativi di adozione di una procedura elettorale uniforme europea. - 4.2.2. I recenti interventi di «armonizzazione». - 4.3. Le elezioni europee 2019: il fattore Brexit. - 4.4. Conclusioni. - **5. Accountable to whom? La rappresentanza nel Parlamento Europeo.** - 5.1. Introduzione. - 5.2. La rappresentanza nella *governance* multilivello europea. - 5.3. I partiti europei. - 5.4. I gruppi politici. - 5.5. *Voting behaviours* dei *MEPs*. - 5.6. Coesione all'interno dei gruppi politici: l'*Agreement Index*. - 5.7. Conclusioni. - **6. Conclusioni.**

1. IL PARLAMENTO EUROPEO: DAGLI STATI AI POPOLI?

di Lidia Bonifati

SOMMARIO:

1. Il Parlamento Europeo: dagli Stati ai popoli? - 1.1. La nascita del Parlamento Europeo: una prospettiva storico-politica. 1.1.1 Le origini: l'Assemblea comune, il fallimento della CED, i Trattati di Roma. - 1.1.2. Una prima svolta: il Trattato di Lussemburgo, le elezioni dirette, l'Atto Unico Europeo. - 1.1.3. Il Parlamento dell'Unione: da Maastricht a Lisbona. - 1.2. Il modello rappresentativo europeo: un deficit democratico? 1.2.1. Il punto di vista di Francisco Balaguer Callejón. - 1.2.2. Il punto di vista di Dieter Grimm. - 1.2.3. Il punto di vista di Gianfranco Pasquino. - 1.3. Il rapporto tra Parlamento Europeo e parlamenti nazionali. - 1.3.1. I poteri "europei" dei parlamenti nazionali. - 1.3.2. I poteri "costituzionali" dei parlamenti nazionali. - 1.3.3. I poteri "ordinari" dei parlamenti nazionali.

1.1. La nascita del Parlamento Europeo: una prospettiva storico-politica.

1.1.1. Le origini: l'Assemblea comune, il fallimento della CED, i Trattati di Roma.

Le radici del Parlamento Europeo (PE) sono strettamente legate alla nascita stessa dell'Unione Europea. È infatti nel Manifesto di Ventotene del 1941 che compare per la prima volta, anche se implicitamente, l'idea dell'istituzione di un'Assemblea rappresentativa, in piena linea con la concezione federalista di cui Spinelli e Rossi erano

promotori. Secondo la loro visione, tale assemblea avrebbe avuto inizialmente funzioni costituenti, per poi diventare il Parlamento della federazione europea. Inizialmente, non parve essenziale stabilire se questa assemblea dovesse essere eletta direttamente o meno, ma nel Congresso dell'Aja del 1948, occasione che avrebbe dato origine al Consiglio d'Europa l'anno seguente, la posizione federalista si schierò fermamente a favore della prima. Nonostante i tempi non fossero ancora maturi e l'idea di elezioni dirette fu infine respinta dai delegati del Congresso, il Consiglio d'Europa venne dotato di un'assemblea di tipo parlamentare, anche se eletta indirettamente. Come notano Bardi e Ignazi, questo creò un importante precedente poiché *“ogni successiva organizzazione europea sarebbe stata anch'essa corredata di un'assemblea di tipo parlamentare”*⁶⁴⁷.

La prima incarnazione dell'attuale Parlamento Europeo fu l'Assemblea comune della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA). In contrapposizione alla concezione federalista di Spinelli e Rossi, a prevalere fu la concezione gradualista di Monnet, secondo cui l'integrazione europea si sarebbe raggiunta solo per gradi, attraverso passi successivi. Secondo Monnet, la CECA non necessitava di un'assemblea di tipo parlamentare, in quanto sarebbe stata l'Alta Autorità a prendere le decisioni necessarie per la gestione della Comunità, senza alcun bisogno di un controllo parlamentare diretto. Eppure, il precedente posto dal Consiglio d'Europa avrebbe fatto apparire la neonata Comunità come troppo poco democratica, motivo per cui essa fu infine dotata di un'assemblea⁶⁴⁸. Sulla base di queste premesse, non risulta difficile capire il motivo per cui all'Assemblea comune furono concessi ben pochi poteri, tra cui la totale assenza di iniziativa legislativa. A tal proposito, è molto interessante l'osservazione avanzata da Bardi e Ignazi, secondo cui quello che viene contestato come uno dei più grandi difetti del Parlamento Europeo, ossia la debolezza dei suoi poteri, potrebbe, paradossalmente, averne facilitato la nascita⁶⁴⁹. Infatti, la dimensione ridotta e limitata dei propri poteri ha permesso che tale istituzione fosse accettata dagli Stati membri, in quanto non avrebbe minato la loro sovranità nazionale. A ciò sarà strettamente legata anche la successiva introduzione dell'elezione diretta degli europarlamentari, poiché tale scelta fu subordinata al fatto che il suffragio universale non avrebbe comportato l'aumento dei poteri del Parlamento Europeo. Pertanto, la nascita e lo sviluppo dell'attuale PE possono essere definiti come strettamente collegati alla scarsità di poteri di cui l'istituzione parlamentare disponeva, ossia proprio da ciò che viene ora considerato il tallone d'Achille dell'istituzione stessa. Quanto alla sua composizione, l'Assemblea comune della CECA era costituita da 78 membri, scelti tra i parlamentari eletti nei parlamenti nazionali degli Stati Membri (allora solo sei), i quali si riunirono per la prima volta il 10 settembre 1952. Nel marzo del 1962, l'Assemblea avrebbe adottato definitivamente il nome di Parlamento Europeo.

La successiva evoluzione del PE seguì irrimediabilmente lo sviluppo di quella che diventerà l'Unione Europea, sia nei momenti di svolta, sia in quelli di crisi o di fallimento. Infatti, il ruolo del Parlamento Europeo fu nuovamente discusso in occasione del dibattito

⁶⁴⁷ L. BARDI – P. IGNAZI, *Il Parlamento europeo*, Il Mulino, Bologna, 2004, p. 13.

⁶⁴⁸ Sul punto si esprimono anche Lupo e Manzella, i quali sostengono che la nascita dell'Assemblea comune introdusse per la prima volta il concetto per cui la dimensione sovranazionale della neonata CECA non potesse ridursi a una gestione puramente tecnica e burocratica. Per ulteriori dettagli, si rimanda a N. LUPO – A. MANZELLA, *Il Parlamento europeo. Un'introduzione*, LUISS Press University, Roma, 2019, p. 15.

⁶⁴⁹ L. BARDI – P. IGNAZI, *Il Parlamento europeo*, cit., p. 15.

sulla Comunità Europea di Difesa (CED) a partire dal 1952. Il progetto prevedeva la creazione di un'entità sovranazionale responsabile della difesa e della sicurezza comune, e nel corso delle negoziazioni, il Movimento federalista riuscì a convincere i negoziatori ad affidare l'elaborazione dell'architettura istituzionale della CED, oltre che la fusione di quest'ultima con la CECA, a un'Assemblea costituente. Essa sarebbe stata basata sull'Assemblea comune, allargata grazie all'inclusione di nove rappresentanti dell'Assemblea del Consiglio d'Europa. Ancora una volta, i sostenitori dell'ideale federalista riportavano in primo piano la centralità dell'istituzione parlamentare, la quale sarebbe stata di tipo federale o confederale, e basata sul principio della separazione dei poteri con un sistema di rappresentanza proporzionale. Nei Trattati istitutivi della CED non veniva fatta menzione all'elezione a suffragio universale, ma l'attribuzione di poteri costituenti lasciava presumere che ogni futura istituzione rappresentativa sarebbe stata dotata di poteri rilevanti. Come nel caso del Consiglio d'Europa, ciò avrebbe quindi significato creare un precedente che però non sarebbe stato facilmente accettato, in quanto in totale contrasto con le condizioni poste dai governi difensori della sovranità nazionale. Infatti, le aspirazioni dei federalisti furono deluse nel 1954, quando il Parlamento francese non ratificò il Trattato, confermando di fatto la prevalenza dell'approccio gradualista ispirato alla teoria neofunzionalista.

La successiva firma dei Trattati di Roma (1957), istitutiva della Comunità Economica Europea (CEE)⁶⁵⁰, mantenne l'Assemblea⁶⁵¹ e introdusse, come accennato, l'elezione diretta a suffragio universale⁶⁵². Questa introduzione non ebbe effetti immediati, poiché il trattato non prevedeva una data precisa per le prime elezioni, poiché vi erano divergenze sull'interpretazione dell'art. 138 del Trattato che prescriveva una procedura elettorale uniforme. Il Trattato di Roma, di fatto, confermava le competenze e i poteri dell'Assemblea, attribuendo all'istituzione parlamentare poteri legislativi limitati alla facoltà di esprimere opinioni sulle proposte della Commissione, con nessuno o pochissimo impatto sulla produzione legislativa. Riguardo a tale aspetto, Bardi e Ignazi osservano che uno dei limiti principali dell'approccio gradualista stava proprio nei limiti imposti dai trattati che ne costituivano le basi, poiché la rigida codificazione dei trattati rendeva sì irreversibili le spinte verso l'integrazione, ma al contempo limitavano qualsiasi tendenza spontanea all'espansione dell'integrazione stessa e alle domande di maggiore democrazia⁶⁵³.

1.1.2. Una prima svolta: il Trattato di Lussemburgo, le elezioni dirette, l'Atto unico europeo.

⁶⁵⁰ Nel 1965, la Comunità Economica Europea (1957) sarà fusa con la Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (1952) e con la Comunità Europea per l'Energia Atomica (1957), dando origine alla Comunità Europea (CE).

⁶⁵¹ La nuova assumerà il nome di "Assemblea Parlamentare Europea", composta di 142 membri eletti dai sei Stati membri.

⁶⁵² Secondo Lupo e Manzella, è in questa fase che matura l'idea di un "Parlamento oltre gli Stati-nazione", che si andrà poi a evolvere nel corso dell'integrazione europea per poi compiersi con il Trattato di Lisbona, come vedremo nelle prossime pagine. Inoltre, non vi erano precedenti al mondo di assemblee parlamentari "oltre gli Stati" che si fossero organizzate per gruppi politici prima che per gruppi nazionali. In questo contesto, fu l'Assemblea costituzionale italiana a prevedere per prima, all'art. 11 della Costituzione, una limitazione della sovranità statale. A tal proposito, si veda N. LUPO – A. MANZELLA, *Il Parlamento europeo. Un'introduzione*, LUISS Press University, Roma, 2019, p. 16-17.

⁶⁵³ L. BARDI – P. IGNAZI, *Il Parlamento europeo*, cit., p. 18.

La profonda crisi in cui versò la Comunità europea a partire dalla metà degli anni Sessanta, dovuta alla politica della “sedia vuota” di De Gaulle e al progressivo appesantimento della Commissione, creò i presupposti per una rinnovata fiducia nell’istituzione parlamentare europea. Infatti, in particolare per gli europeisti, la soluzione alla crisi stava nel potenziamento del Parlamento. Un primo impulso volto ad aumentare i poteri dell’Assemblea si ebbe dal 1972, con l’attribuzione al Parlamento di poteri di controllo sull’esecutivo e sul bilancio comunitario. Ciò fu conseguenza della firma del Trattato di Lussemburgo (1970), che più che riformare il Trattato di Roma, andava a emendarne alcune parti. La completa attuazione di questo Trattato si avrà nel 1975, con un ulteriore rafforzamento dei poteri di controllo del bilancio da parte del PE. Il controllo dell’esecutivo si concretizzava nella possibilità di dichiarare decaduta la Commissione, attraverso il cosiddetto voto di censura del Parlamento a maggioranza qualificata. Tale potere non fu mai effettivamente esercitato, poiché giudicato un provvedimento sproporzionato rispetto ai suoi possibili benefici. Infatti, la Commissione che avrebbe rimpiazzato quella decaduta sarebbe stata comunque nominata dai governi degli Stati membri, escludendo nuovamente il Parlamento dalla scelta dei componenti. La Commissione rimaneva, nei fatti, il principale alleato del Parlamento sia nei confronti dei governi nazionali, sia nei confronti delle altre istituzioni comunitarie (Consiglio dei ministri e Consiglio europeo).

Tuttavia, nel 1999, furono presentate due mozioni che lasciavano intendere un possibile ricorso al voto di censura, riguardo all’operato della Commissione guidata da Santer. Nonostante entrambe le mozioni furono respinte o ritirate, il Parlamento istituì un Comitato cosiddetto dei Cinque saggi, attribuendogli il compito di indagare la fondatezza delle accuse di corruzione e inefficienza della Commissione. Dato il parere negativo del Comitato, la Commissione si dimise in blocco nel marzo del 1999, evitando così l’esercizio del voto di censura. Questo episodio fu sicuramente molto significativo, nonostante non costituì la prima volta in cui il Parlamento prendeva una posizione di profondo significato politico e istituzionale. Infatti, nel 1979, alla vigilia delle prime elezioni europee a suffragio universale⁶⁵⁴, il Parlamento bocciò il bilancio presentato dalla Commissione. Questo atto ebbe un significato meramente simbolico, andando ad anticipare il nuovo significativo ruolo che il PE si proponeva di assumere, oltre che le proprie contraddizioni. Bardi e Ignazi osservano che “*la situazione configurata nel Trattato di Roma sminuiva e continua tuttora a sminuire la funzione di legittimazione del Parlamento, in quanto esso non ha la facoltà di esprimere un esecutivo a cui trasmettere la legittimità ottenuta attraverso le elezioni a suffragio universale*”⁶⁵⁵. Come accenneremo nel prossimo paragrafo e approfondiremo

⁶⁵⁴ Va ricordato che le prime elezioni a suffragio universale si tennero dopo l’ammorbidimento della posizione francese grazie dall’elezione alla presidenza francese di Giscard d’Estaing e al primo allargamento del 1973, entrambi fattori che cambiarono profondamente lo scenario. Nel dicembre del 1974, il comunicato ufficiale del Consiglio Europeo di Parigi impegnava il Consiglio dei ministri a esprimersi entro il 1976 e prevedeva che le elezioni si sarebbero tenute a partire dal 1978. Le prime elezioni avvennero nel 1979, dopo la pronuncia del *Conseil Constitutionnel* francese, il quale subordinava la propria approvazione alla condizione che i poteri del Parlamento eletto rimanessero immutati e che potessero essere modificati solo a seguito di esplicite riforme dei Trattati.

⁶⁵⁵ L. BARDI – P. IGNAZI, *Il Parlamento europeo*, cit., p. 19.

successivamente nei prossimi paragrafi, ciò costituisce una delle manifestazioni più emblematiche del deficit democratico.

Un'altra espressione di tale squilibrio tra aspirazioni e poteri reali è riscontrabile nei poteri di controllo sul bilancio, i quali furono per molto tempo i più importanti del Parlamento, almeno sul piano formale. Essi erano limitati al capitolo delle spese e non estesi anche a quelli delle entrate, permettendo al Parlamento un impatto molto limitato sulle politiche della Comunità Europea e sul loro finanziamento. Il potere di respingere *in toto* il bilancio comunitario, come avvenne nel 1979, aveva conseguenze molto ridotte, poiché la norma garantiva alla Commissione finanziamenti mensili sulla base del bilancio dell'anno precedente, fino all'approvazione di un'eventuale revisione di quello per l'anno in corso. Inoltre, il Parlamento poteva intervenire emendando solo gli impegni di bilancio non obbligatori, ossia relativi a spese non considerate dai Trattati come esplicitamente necessarie. Ciò significa, pertanto, che l'unica istituzione direttamente legittimata dai cittadini degli Stati membri aveva pochissime possibilità di distribuire e procurare delle risorse.

I poteri legislativi del PE, fino ad allora limitati, vedranno una prima significativa espansione solo nel 1987, con l'entrata in vigore dell'Atto Unico Europeo (AUE), il quale introduceva la procedura di cooperazione per l'approvazione della legislazione comunitaria. Essa prevedeva che il Parlamento potesse non solo proporre emendamenti, ma anche respingere *in toto* le proposte legislative della Commissione, elaborate dal Consiglio. Tuttavia, al Consiglio rimaneva l'ultima parola, oltre che la facoltà di ignorare le decisioni del Parlamento con un voto a maggioranza qualificata o all'unanimità, a seconda delle circostanze. Inoltre, l'Atto Unico Europeo introdusse anche la procedura del "parere conforme" in merito all'adesione di nuovi Stati Membri, agli accordi di associazione con altri Stati e a ogni accordo che comporta notevoli obblighi per il bilancio della Comunità. Il carattere estremamente significativo sta nel fatto che tale parere non sia soltanto obbligatorio, ma anche vincolante. Il PE aveva quindi il potere di respingere tali accordi nella propria interezza, pur non potendone modificare il contenuto.

L'Atto Unico Europeo fu, di fatto, la prima riforma dei Trattati di Roma e, in quanto tale, esso ebbe una portata storica, poiché pose le fondamenta per i successivi Trattati di Maastricht, di Amsterdam e di Nizza, i quali costituirono progressi per l'Unione Europea e per lo stesso Parlamento Europeo fino ad allora inimmaginabili. L'AUE fu il risultato di un percorso travagliato, fatto di molte proposte di riforma istituzionale della Comunità Europea. Solo due ottennero una seria considerazione, ossia nel 1981 la proposta Genscher-Colombo e nel 1984 il Progetto di trattato per l'UE, anche detto Progetto Spinelli. Se la prima non andava effettivamente ad affrontare il cuore dei problemi radicati nella Comunità europea, ma anzi li amplificava suggerendo l'estensione dell'applicazione del metodo intergovernativo, la seconda ampliava l'ambito dei poteri decisionali del PE e spostava il potere politico e decisionale dal Consiglio e dalla Commissione al Parlamento. Secondo Spinelli, ciò sarebbe avvenuto attraverso due innovazioni: l'istituzione di una struttura rappresentativa bicamerale composta dal Parlamento e dal Consiglio, dotati di poteri equivalenti; l'attribuzione del potere di iniziativa legislativa al Parlamento e al Consiglio, permettendo loro di presentare direttamente un progetto di legge se la Commissione non si fosse mossa in tal senso. Il Progetto, inoltre, era l'unico che godeva della legittimazione parlamentare e le prime reazioni all'approvazione della proposta da parte del Parlamento

furono positive. Tuttavia, dopo le elezioni europee il clima cambiò e l'attenzione nei confronti del Progetto Spinelli diminuì notevolmente. Infatti, nel 1985, il progetto venne definitivamente affossato dall'annuncio del presidente francese Mitterand di un nuovo progetto di trattato per l'Unione Europea, su iniziativa franco-tedesca.

Tra i diversi motivi per cui l'Atto Unico Europeo costituì un evento di ampia portata storica, se ne possono individuare due che riguardano nello specifico il Parlamento Europeo, in parte già accennati. In primo luogo, l'AUE testimoniava un acquisito ruolo politico del Parlamento eletto, nonostante tale ruolo fosse ancora negato dai Trattati. In secondo luogo, l'AUE attribuiva al Parlamento poteri legislativi, non più semplicemente consultivi, ma quasi-decisionali. Inoltre, se è vero che tali poteri si applicavano solo a dieci articoli del Trattato di Roma, è altrettanto vero che questi erano di significativa importanza, in quanto prevedevano gran parte della legislazione necessaria per il completamento del mercato interno, oltre che i regolamenti per l'assegnazione dei fondi strutturali⁶⁵⁶. Anche se, complessivamente, sul piano concreto gli esiti dell'Atto Unico Europeo furono limitati, il Parlamento Europeo fu il principale beneficiario del proseguimento del percorso aperto dall'AUE, in quanto esso aveva assunto una nuova consapevolezza. Motivo per cui, il PE incaricò la Commissione per gli Affari Istituzionali di presentare nuove proposte di riforme, sulla base di una serie di rapporti. La commissione parlamentare, nel suo rapporto riassuntivo, evidenziò come l'Atto Unico Europeo avesse in realtà aggravato il deficit democratico, poiché le competenze attribuite alla Comunità europea erano state sottratte ai parlamenti nazionali, senza che ci fosse un parallelo trasferimento di poteri al Parlamento Europeo. Pertanto, il controllo parlamentare, e quindi il controllo democratico, erano considerati complessivamente in declino.

1.1.3. Il Parlamento dell'Unione: da Maastricht a Lisbona.

La strada aperta dall'Atto Unico Europeo creò le condizioni in cui poter rilanciare l'Unione, attraverso il completamento del mercato interno. È proprio in questa fase che il Parlamento Europeo approfittò dell'atteggiamento favorevole di gran parte dei governi nazionali per rilanciare il progetto di un'unione politica, attraverso la convocazione di una seconda Conferenza intergovernativa (CIG). Secondo il PE, infatti, l'Unione politica era qualcosa da portare avanti parallelamente al mercato unico e all'unione monetaria. I lavori delle due CIG, convocate alla fine del 1990, si conclusero nel 1992 con il Consiglio Europeo di Maastricht, occasione in cui fu firmato anche l'omonimo Trattato sull'Unione Europea.

Maastricht segnò una svolta nella storia dell'integrazione europea, con la fine della Comunità e la nascita dell'Unione Europea. Oltre ad ampliare notevolmente le competenze dell'UE, il Trattato sull'UE aumentava i poteri del Parlamento Europeo in tutti e tre i campi di sua competenza. Innanzitutto, il potere legislativo veniva rafforzato nel suo momento decisionale, con l'adozione di una procedura detta di co-decisione, la quale prevedeva la necessità di approvazione non solo da parte del Consiglio, ma anche del PE per tutti i provvedimenti riguardanti le materie previste da 15 articoli del Trattato di Roma. Inoltre, l'art. 138(B) del Trattato sull'Unione forniva di fatto al Parlamento un'indiretta facoltà di

⁶⁵⁶ L. BARDI – P. IGNAZI, *Il Parlamento europeo*, cit., p. 28-29.

iniziativa legislativa, in quanto prevedeva che il Parlamento potesse chiedere alla Commissione, con voto a maggioranza, di presentare delle proposte su questioni per quali esso ritenesse necessario un atto della Comunità ai fini dell'attuazione del Trattato⁶⁵⁷. In secondo luogo, il potere di controllo sull'esecutivo veniva rafforzato, con la consultazione del Parlamento da parte degli Stati Membri riguardo la candidatura a presidente della Commissione, e attraverso l'istituzione di un voto di approvazione da parte del Parlamento di tutto il collegio formato dal presidente della Commissione e dai commissari. A tal fine, il mandato della Commissione fu ampliato da 4 a 5 anni, per parificarlo al mandato parlamentare.

Vale la pena osservare che il voto parlamentare risultava come una vera e propria investitura politica, creando una specie di rapporto di fiducia continuo tra le due istituzioni. Tale tesi sarebbe avvalorata dal fatto che, nonostante i Trattati non prevedano alcuna misura in caso di mancata approvazione, in occasione della nomina del presidente della Commissione Santer, l'allora presidente del Consiglio europeo Kohl dichiarò che in caso di mancata approvazione, la designazione sarebbe stata ritirata, creando, ancora una volta, un precedente importante. Tuttavia, come notano Bardi e Ignazi nel loro volume, l'assenza dei presupposti politici impedisce di definire il rapporto tra Parlamento e Commissione come un vero e proprio rapporto di fiducia⁶⁵⁸. I rapporti complessivi tra le due istituzioni, però, furono regolati da un codice di condotta negoziato nel 1995, in cui si prevede che la Commissione si impegnasse a trattare Parlamento e Consiglio in modo paritario riguardo alla trasmissione di proposte legislative e di bilancio. Inoltre, punto forse ancora più significativo, essa si impegna a rafforzare i poteri legislativi del Parlamento, tenendo "massimo conto" delle sue iniziative e dei suoi emendamenti, e dichiarandosi disponibile a ritirare le proposte legislative respinte dal Parlamento.⁶⁵⁹ Infine, il potere di controllo sul bilancio fu rafforzato, in quanto il Parlamento acquisiva la facoltà di richiedere alla Commissione di dar seguito alle proprie osservazioni riguardo l'esecuzione di spesa.

L'impatto del Trattato di Maastricht fu molto più incisivo rispetto a quello già considerevole dell'Atto Unico Europeo. Ciò fu non solo perché le aspettative del Parlamento erano più moderate rispetto all'esperienza precedente, ma anche perché esso aveva dimostrato una crescente capacità di saper sfruttare al meglio i propri poteri, seppur ridotti, attraverso alleanze con le altre istituzioni europee e con i governi nazionali.

Un ulteriore ampliamento dei poteri del Parlamento si ebbe con il successivo Trattato di Amsterdam del 1997, che espanse l'applicabilità alla procedura di co-decisione a più del doppio delle materie previste dai Trattati, coinvolgendo sempre di più il Parlamento nell'approvazione della legislazione dell'UE. Inoltre, Amsterdam semplificò la procedura eliminando la necessità di una seconda lettura da parte del Consiglio, qualora Consiglio e Parlamento concordassero in prima battuta. Infine, il nuovo Trattato rendeva il voto sulla nomina del presidente della Commissione, non più consultivo (come previsto da Maastricht), ma necessario. Eppure, il Parlamento per come lo conosciamo oggi deriva dal

⁶⁵⁷ L. BARDI – P. IGNAZI, *Il Parlamento europeo*, cit., p. 36.

⁶⁵⁸ Per approfondire questo punto, si veda L. BARDI – P. IGNAZI, *Il Parlamento europeo*, cit., p. 38.

⁶⁵⁹ Anche in questo caso, è interessante valutare il carattere condizionale di tale disponibilità. Infatti, la Commissione si limita a tenere in considerazione quei casi che essa ritiene "appropriati". Ancora una volta, i poteri del Parlamento vengono espansi, ma al tempo stesso controllati.

Trattato di Lisbona⁶⁶⁰ del 2009. Soprattutto, è in questa occasione che il Parlamento Europeo è definito come composto di “rappresentanti dei cittadini dell’Unione”⁶⁶¹ e non più di “rappresentanti dei popoli degli Stati”⁶⁶². In un certo senso, il concetto di cittadinanza europea, avviato da Maastricht nel 1992, divenne il tramite per rendere il Parlamento Europeo il luogo di diretta rappresentanza democratica, aumentando ulteriormente la legittimità. In questo contesto si inserisce il tema di questa ricerca, ossia il divieto di mandato imperativo. Infatti, come vedremo nei successivi paragrafi, il regolamento del PE prevede all’art. 2 che gli europarlamentari agiscano liberamente, senza che siano influenzati da pressioni e vincoli posti dallo Stato membro di elezione o di cittadinanza, molto più che dal proprio gruppo politico di appartenenza⁶⁶³. Pertanto, si potrebbe affermare che lo sviluppo del Parlamento Europeo fosse inteso a sancire un “ufficiale” passaggio dagli Stati ai popoli, intesi come cittadini dell’Unione.

Il Trattato di Lisbona espanse notevolmente i poteri del Parlamento Europeo, mediante l’adozione della procedura legislativa ordinaria⁶⁶⁴ (andando a sostituire la procedura di co-decisione), ampliandone l’applicazione a 40 aree politiche⁶⁶⁵. Soprattutto, in tale procedura il Parlamento viene messo al pari del Consiglio. A 60 anni dalla nascita dell’Assemblea comune, il Trattato di Lisbona definisce così i poteri del Parlamento: “*Il Parlamento Europeo esercita, congiuntamente al Consiglio, la funzione legislativa e la funzione di bilancio. Esercita funzioni di controllo politico e consultive alle condizioni stabilite dai trattati. Elege il presidente della Commissione*”⁶⁶⁶. Il Trattato va così a definire quattro tipologie distinte di poteri: legislativo, di bilancio, di controllo, ed elettivo.⁶⁶⁷ Nelle prossime pagine, valuteremo come il quadro delineato da Lisbona vada effettivamente a incidere sulla vita democratica dell’Unione e sul ruolo del Parlamento Europeo.

1.2. Il modello rappresentativo europeo: un deficit democratico?

Il riferimento al modello rappresentativo dell’Unione Europea è da rintracciare nell’art. 10 del TUE al comma 1, in cui si afferma espressamente che “*il funzionamento dell’Unione*

⁶⁶⁰ Il Trattato di Lisbona andò a modificare il precedente Trattato sull’Unione Europea (successivamente denominato TUE) e il trattato che istituisce la Comunità Europea (poi rinominato Trattato sul Funzionamento dell’Unione Europea, TFUE).

⁶⁶¹ Trattato sull’Unione Europea – art. 14 par. 2: “*Il Parlamento europeo è composto di rappresentanti dei cittadini dell’Unione. Il loro numero non può essere superiore a settecentocinquanta, più il presidente. La rappresentanza dei cittadini è garantita in modo degressivamente proporzionale, con una soglia minima di sei membri per Stato membro. A nessuno Stato membro sono assegnati più di novantasei seggi.*”

⁶⁶² Trattato che istituisce la Comunità Economica Europea – Parte V, Titolo 1, Capo 1, art. 137: “*L’Assemblea, composta di rappresentanti dei popoli degli Stati riuniti nella Comunità, esercita i poteri deliberativi e di controllo che le sono attribuiti dal presente Trattato.*”

⁶⁶³ Per un’analisi più approfondita del tema del divieto di mandato imperativo nel Parlamento Europeo si rimanda ai paragrafi successivi di questa ricerca, e a C. FASONE, *Il Parlamento europeo nell’Unione asimmetrica*, in A. MANZELLA – N. LUPO, *Il sistema parlamentare euronazionale*, Giappichelli, Torino, 2014, pp. 54-59.

⁶⁶⁴ Trattato sul Funzionamento dell’Unione Europea – art. 289 par. 1: “*La procedura legislativa ordinaria consiste nell’adozione congiunta di un regolamento, di una direttiva o di una decisione da parte del Parlamento europeo e del Consiglio su proposta della Commissione. Tale procedura è definita all’articolo 294.*”

⁶⁶⁵ R. SCHÜTZE, *European Constitutional Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2016, p. 38.

⁶⁶⁶ Trattato sull’Unione Europea – art. 14 par. 1.

⁶⁶⁷ R. SCHÜTZE, *European Constitutional Law*, cit., p. 164.

si fonda sulla democrazia rappresentativa”. Al comma 2⁶⁶⁸, si individuano l’istituzione in cui sono rappresentati i cittadini, ossia il Parlamento Europeo, e quelle che invece sono espressione degli Stati Membri, ossia il Consiglio Europeo (attraverso i rispettivi capi di Stato e di Governo) e il Consiglio dei ministri (attraverso i rispettivi governi). Vi è quindi una distinzione netta tra “i cittadini” e “gli Stati”, e ciò è potuto avvenire solamente attraverso il parametro della cittadinanza europea. È infatti il riferimento ai cittadini (intesi come cittadini europei) a essere preponderante nel resto dell’art. 10 TUE. Infatti, sono i cittadini ad avere “il diritto di partecipare alla vita democratica dell’Unione”, le decisioni devono essere prese in modo tale da essere vicine ai cittadini⁶⁶⁹, e i partiti politici devono contribuire a esprimere la volontà dei cittadini⁶⁷⁰. Nonostante lo spostamento del focus dagli Stati membri ai cittadini, è opinione diffusa che sussistano reali problemi di democraticità e di rappresentatività all’interno dell’Unione Europea, come d’altronde già accennato nei paragrafi precedenti. Lo scopo di questa sezione sarà quindi analizzare brevemente alcune posizioni della dottrina a riguardo della democrazia rappresentativa europea e del cosiddetto deficit democratico, con specifico riferimento al ruolo esercitato dal Parlamento Europeo.

1.2.1. Il punto di vista di Francisco Balaguer Callejón.

La posizione dell’accademico spagnolo è fortemente critica circa l’esistenza di una cittadinanza europea che abbia permesso la nascita di un “popolo europeo”, il che rende impossibile utilizzare il concetto di “sovranità popolare”, perlomeno nella sua dimensione soggettiva⁶⁷¹. Nonostante ciò, Balaguer Callejón sostiene che sebbene manchi un popolo europeo, il fatto che esista, almeno formalmente, una cittadinanza europea ha permesso la costruzione della democrazia su modello rappresentativo a livello europeo⁶⁷². Infatti, dal punto di vista procedurale e materiale, esiste la possibilità di articolare la democrazia rappresentativa. Tuttavia, ciò non significa che tale possibilità si traduca in un reale funzionamento dell’UE in senso rappresentativo, a maggior ragione se si prende in considerazione il fatto che il cittadino europeo non è rappresentato nel Parlamento Europeo nello stesso modo in cui il cittadino è rappresentato nel parlamento nazionale. Infatti, egli sostiene che l’istituzione parlamentare europea non sia paragonabile alle assemblee parlamentari nazionali, soprattutto in termini di posizione istituzionale. Sono gli Stati membri a orientare gli interessi e le decisioni dell’Unione, e non il Parlamento Europeo, che continua a trovarsi in posizione di inferiorità e a essere articolato “attorno a rappresentanze nazionali tendenzialmente compatte e non come autentico rappresentante degli interessi europei, secondo una dinamica di confronto tra maggioranza e opposizione, similmente a

⁶⁶⁸ Trattato sull’Unione Europea – art. 10 par. 2: “I cittadini sono direttamente rappresentati, a livello dell’Unione, nel Parlamento europeo. 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”.

⁶⁶⁹ Trattato sull’Unione Europea – art. 10 par. 3: “Ogni cittadino ha il diritto di partecipare alla vita democratica dell’Unione. Le decisioni sono prese nella maniera il più possibile aperta e vicina ai cittadini.”

⁶⁷⁰ Trattato sull’Unione Europea – art. 10 par. 4: “I partiti politici a livello europeo contribuiscono a formare una coscienza politica europea e ad esprimere la volontà dei cittadini dell’Unione.”

⁶⁷¹ F. BALAGUER CALLEJÓN, *La democrazia rappresentativa e l’Unione Europea*, in *Federalismi.it*, 1/2017, p. 7.

⁶⁷² F. BALAGUER CALLEJÓN, *La democrazia rappresentativa e l’Unione Europea*, cit., p. 8.

quanto avviene nelle democrazie pluraliste a livello nazionale”⁶⁷³.

L’Unione, e il PE in particolare, non ha ancora raggiunto quel grado di sviluppo e integrazione che lo renda uno spazio politico paragonabile a quello degli Stati nazionali. Questa situazione genera, secondo Balaguer Callejón, un profondo problema di legittimazione, poiché non vi è un concreto trasferimento di responsabilità e legittimazione dagli Stati membri all’Unione Europea⁶⁷⁴. In conclusione, l’autore sostiene che vi sia una sorta di disfunzione tra ambizione rappresentativa e realtà ancora poco rappresentativa, a causa della mancanza di un popolo europeo e di una concezione “corporativa” degli interessi. Secondo Balaguer Callejón, la risposta al deficit di democrazia e di legittimità dell’Unione non è “la secessione” (in riferimento alla scelta del Regno Unito di recedere dall’UE), ma al contrario “*condividere il potere politico in un’Europa più integrata*”⁶⁷⁵. Ci si aspetta che, in una crescente integrazione europea (presumibilmente in senso federale), il Parlamento Europeo divenga a pieno titolo interprete degli interessi europei e quindi espressione della “*volontà dei cittadini europei*” come previsto dai Trattati.

1.2.2. Il punto di vista di Dieter Grimm.

La posizione di Grimm è particolarmente interessante poiché egli ritiene che la soluzione ai problemi di legittimazione dell’UE sia il Parlamento Europeo. Eppure, come nota Rosignoli, pensare che aumentare le competenze del Parlamento Europeo si traduca automaticamente nel rafforzamento dell’istituzione e nella risoluzione del deficit democratico è illusorio oltre che inesatto⁶⁷⁶. Infatti, come sostenuto anche da Balaguer Callejón, la poca rappresentatività ha radici più profonde rispetto al livello europeo, affondando anche nei parlamenti nazionali, anche se in misura minore. Grimm ritiene che il nesso tra delega e responsabilità sia irrinunciabile per costituire un sistema democratico, poiché esso permette di soddisfare la necessità di legittimazione democratica propria di ogni unità politica⁶⁷⁷. Ed è il sistema elettorale europeo a compromettere la realizzazione di questo presupposto teorico fondamentale, per due motivi. Il primo è che le elezioni europee non sono “europeizzate”, poiché esse vengono svolte separatamente, secondo regole diverse per ogni Stato Membro. Il secondo è che il voto europeo dipende dalla normativa elettorale nazionale, per cui i partiti incentrano la propria campagna solo su temi nazionali, a scapito di una reale dimensione europea che si dovrebbe andare a realizzare nel PE. Pertanto, la mancanza di una relazione tra partiti politici europei e società è una chiara espressione dell’assenza di quel nesso tra delega e responsabilità di cui sopra.

Un altro fattore introdotto da Grimm è la forte autonomia dei poteri della Commissione e della Corte di giustizia (ossia dell’esecutivo e del giudiziario), a scapito del Parlamento Europeo, secondo un processo di “autonomizzazione”. L’autore individua due cause per tale processo: le sentenze della Corte di Giustizia dell’Unione Europea (CGUE) che hanno

⁶⁷³ F. BALAGUER CALLEJÓN, *La democrazia rappresentativa e l’Unione Europea*, cit., p. 9.

⁶⁷⁴ A tal riguardo, Balaguer Callejón sostiene che non vi sia nemmeno una legittimazione indiretta, poiché sono gli stessi sistemi nazionali ad aver perso legittimità e ad essere interessati da una vera e propria involuzione democratica, profondamente condizionata proprio dall’attuale modello di integrazione europea.

⁶⁷⁵ F. BALAGUER CALLEJÓN, *La democrazia rappresentativa e l’Unione Europea*, cit., p. 11-12.

⁶⁷⁶ F. ROSIGNOLI, *Il deficit democratico dell’Europa. Due punti di vista*, in *Nomos*, 2/2014, p. 2.

⁶⁷⁷ F. ROSIGNOLI, *Il deficit democratico dell’Europa*, cit., p. 3.

stabilito il primato del diritto comunitario rispetto a quello nazionale, avviando la cosiddetta costituzionalizzazione dei Trattati; l'Atto Unico Europeo, che (come abbiamo visto) ha permesso al Consiglio di assumere decisioni a maggioranza e non più all'unanimità. La prima ha avuto come conseguenza la sottrazione agli Stati membri il potere di prendere parte attivamente alla creazione del mercato unico, poiché la Commissione e la Corte potevano negare l'applicabilità del diritto nazionale ove ostacolasse la libera circolazione. La seconda, invece, andava a incidere sulla prima soluzione introdotta per far fronte al deficit democratico. Infatti, se l'unanimità significava che gli Stati membri avevano la facoltà di non sottostare ad atti che non aveva precedentemente approvato, il voto a maggioranza mina questo principio.

Nonostante l'AUE rafforzasse formalmente i poteri del Parlamento Europeo, Grimm ritiene che questo passaggio abbia messo in crisi un pilastro fondamentale della legittimazione democratica dell'Unione, ossia la legittimazione da parte degli Stati Membri all'interno del Consiglio (garantita dall'unanimità)⁶⁷⁸. Secondo l'autore, una possibile soluzione sarebbe una parlamentarizzazione dell'Unione, il che sostituirebbe la legittimazione eteronoma attraverso gli Stati con una endogena attraverso il Parlamento Europeo. Tuttavia, allo stato attuale il PE non ha le risorse necessarie per sostenere una responsabilità tale. Eppure, il mero accrescimento delle competenze e dei poteri del Parlamento non risolverebbe il problema del deficit, poiché rimarrebbe comunque distante dalla società, senza poter rappresentare quella funzione di mediatore tra cittadini e organi europei, lacuna che se colmata andrebbe concretamente a ridurre il deficit di democrazia.

Pertanto, Grimm ritiene che per ridurre il deficit rappresentativo del Parlamento sia necessario europeizzare le elezioni europee e fondare dei veri e propri partiti europei, per assottigliare la distanza tra gli organi europei e quelli nazionali⁶⁷⁹. Però, l'autore pare inserirsi in una posizione intermedia tra la tendenza federale e quella degli Stati-Nazione. La terza via proposta da Grimm non può prescindere dagli Stati nazionali, poiché essi sono la condizione necessaria affinché si garantisca il fondamento democratico dell'Unione, ma al tempo stesso non sono bastevoli di per sé per contrastare la complessità del mondo globalizzato. Nella visione di Grimm, pertanto, l'UE è (e deve rimanere) un'associazione di scopo tra Stati, che decidono di darsi una struttura comune per espletare alcune funzioni, senza che già significhi ambire a replicare l'ideale di patria proprio unicamente degli Stati-Nazione. Come osserva Rosignoli, la convinzione che apportare delle modifiche procedurali comporti un miglioramento della democrazia sostanziale è decisamente ottimistica⁶⁸⁰.

1.2.3. Il punto di vista di Gianfranco Pasquino.

La posizione di Pasquino sul deficit democratico è ampia e articolata, e non è questa la sede per riportarla nella sua interezza. Tuttavia, vale la pena sottolinearne alcuni aspetti in relazione al Parlamento Europeo. È interessante sottolineare che Pasquino evidenzia come “[...] il deficit democratico meriti di essere riferito al potere dei cittadini. Laddove i cittadini hanno e sono in grado di esercitare soltanto poco potere politico, sulla politica e

⁶⁷⁸ F. ROSIGNOLI, *Il deficit democratico dell'Europa*, cit., p. 4.

⁶⁷⁹ F. ROSIGNOLI, *Il deficit democratico dell'Europa*, cit., p. 5.

⁶⁸⁰ *Ibidem*.

sui politici, riscontriamo l'esistenza di un deficit democratico"⁶⁸¹. Il politologo quindi estende notevolmente il concetto di deficit di democrazia, non solo all'Unione Europea ma anche alle istituzioni nazionali e a organizzazioni più o meno strutturate (come possono essere associazioni o sindacati).

Per quanto riguarda nello specifico il PE, egli sostiene che sia indubbiamente l'istituzione europea che detiene maggiore legittimità democratica rispetto ad altre istituzioni come, ad esempio, la Commissione Europea. Tale legittimità deriva da elezioni libere, regolari, competitive, con possibilità di scegliere tra più partiti e candidati, tutte classiche caratteristiche dei regimi democratici. Eppure, Pasquino nota come i sostenitori del deficit democratico nel Parlamento Europeo evidenzino che le elezioni europee siano di secondo livello, esclusivamente concentrate su dinamiche nazionali, da partiti e candidati che solo eccezionalmente trascendono da riferimenti nazionali per guardare a tematiche europee. Inoltre, un altro dato che va a favore della scarsa rilevanza delle tornate elettorali europee è la bassa affluenza⁶⁸², il che indicherebbe poco interesse, oltre che poca fiducia, da parte dell'elettorato. Però, l'elemento forse più grave è che il Parlamento Europeo, per quanto democraticamente eletto, non esprime il governo dell'Unione, nonostante esso abbia (almeno formalmente) il potere di influenzare la composizione della Commissione, richiedere udienze conoscitive, e provocarne le dimissioni attraverso un voto di sfiducia.

Nonostante i vari elementi riportati, Pasquino ritiene che l'Unione Europea soffra solo in modo piuttosto limitato di un deficit democratico, e aggiunge che *"nessuna democrazia dovrebbe essere valutata con riferimento esclusivo ai procedimenti elettorali"*⁶⁸³. Pertanto, Pasquino appare meno netto nella valutazione del deficit democratico nell'Unione, piuttosto interpreta il concetto stesso come uno strumento utile per studiare le strutture democratiche ampiamente intese.

1.3. Il rapporto tra Parlamento Europeo e parlamenti nazionali.

Nel concludere la trattazione, può essere utile considerare brevemente il rapporto che intercorre tra Parlamento Europeo e i Parlamenti degli Stati membri, per cercare di cogliere lo spazio di interazione tra livello nazionale e livello sovranazionale.

1.3.1. I poteri "europei" dei parlamenti nazionali.

Sicuramente, l'evoluzione del diritto europeo e l'affermarsi dei principi di effetto diretto e primato del diritto comunitario hanno comportato la perdita di quote di potere legislativo un tempo prerogativa dei parlamenti. Eppure, se si considera la dinamica tra i due livelli in ottica sistemica e non monistica, si può concludere che i poteri del Parlamento Europeo si vanno ad aggiungere a quelli dei parlamenti nazionali, contribuendo così a rafforzarli, anche

⁶⁸¹ G. PASQUINO, *Deficit democratico*, in *Società Italiana di Scienza Politica*, 2011.

⁶⁸² Pasquino riporta i dati dell'affluenza del 2004 e del 2009, entrambi al di sotto del 50%. Anche nel 2014, l'affluenza era al 42.61%. Per tutti i dati dal 1979 ad oggi, si veda <http://www.europarl.europa.eu/elections2014-results/it/turnout.html>.

⁶⁸³ G. PASQUINO, *Deficit democratico*, in *Società Italiana di Scienza Politica*, 2011.

se indirettamente⁶⁸⁴. In particolare, i poteri “europei” dei parlamenti nazionali sono individuati dall’art. 12⁶⁸⁵ del Trattato sull’Unione Europea e dal protocollo numero 1 sul ruolo dei parlamenti nazionali nell’Unione Europea⁶⁸⁶, e quindi nell’ultima fase del processo di integrazione europea, quando si voleva provare a sanare quella disconnessione tra il livello sovranazionale (in riferimento alle politiche pubbliche ormai europeizzate) e quello nazionale (riguardante prevalentemente una dinamica e dialettica politica tipica della politica interna nazionale). Pertanto, il Trattato di Lisbona ha superato l’idea tradizionale per cui i parlamenti nazionali si vedevano esclusi nei processi decisionali europei, se non attraverso i propri governi⁶⁸⁷.

Tra i poteri individuati dal TUE, troviamo quello di essere informati direttamente⁶⁸⁸ e di interloquire senza intermediazioni con le istituzioni europee. Ciò può avvenire sia in qualità di controllori del rispetto del principio di sussidiarietà attraverso l’*early warning mechanism*, sia confrontandosi con la Commissione Europea mediante il “dialogo politico”. Nonostante entrambe queste procedure abbiano conosciuto un notevole sviluppo, gli esiti sono comunque stati modesti, in particolar modo se misurati in termini di influenza sul processo decisionale europeo⁶⁸⁹. L’art. 12 TUE richiama, inoltre, al ruolo dei parlamenti nazionali in sede di revisione dei trattati (art. 48 TUE) e di allargamento dell’Unione (art. 49 TUE). Infine, si fa specifico riferimento alla “*cooperazione interparlamentare tra parlamenti nazionali e con il Parlamento Europeo*”⁶⁹⁰ al fine di garantire il buon funzionamento dell’Unione. Questo passaggio darebbe origine, secondo Lupo e Manzella, a un vero e proprio sistema parlamentare euro-nazionale, ossia un sistema che si basa non solo sulla cooperazione tra il Parlamento Europeo e i parlamenti nazionali, ma anche sul

⁶⁸⁴ N. LUPO – A. MANZELLA, *Il Parlamento europeo. Un’introduzione*, LUISS Press University, Roma, 2019, p. 126-127.

⁶⁸⁵ Trattato sull’Unione Europea – art. 12: “*I parlamenti nazionali contribuiscono attivamente al buon funzionamento dell’Unione:*

a) venendo informati dalle istituzioni dell’Unione e ricevendo i progetti di atti legislativi dell’Unione in conformità del protocollo sul ruolo dei parlamenti nazionali nell’Unione europea;

b) vigilando sul rispetto del principio di sussidiarietà secondo le procedure previste dal protocollo sull’applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità;

c) partecipando, nell’ambito dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, ai meccanismi di valutazione ai fini dell’attuazione delle politiche dell’Unione in tale settore, in conformità dell’articolo 70 del trattato sul funzionamento dell’Unione europea, ed essendo associati al controllo politico di Europol e alla valutazione delle attività di Eurojust, in conformità degli articoli 88 e 85 di detto trattato;

d) partecipando alle procedure di revisione dei trattati in conformità dell’articolo 48 del presente trattato;

e) venendo informati delle domande di adesione all’Unione in conformità dell’articolo 49 del presente trattato;

f) partecipando alla cooperazione interparlamentare tra parlamenti nazionali e con il Parlamento europeo in conformità del protocollo sul ruolo dei parlamenti nazionali nell’Unione europea.”

⁶⁸⁶ Per approfondire, si veda https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:07cc36e9-56a0-4008-ada4-08d640803855.0012.02/DOC_8&format=PDF.

⁶⁸⁷ N. LUPO – A. MANZELLA, *Il Parlamento europeo*, cit., p. 128.

⁶⁸⁸ Protocollo no. 1 sul ruolo dei parlamenti nazionali nell’Unione Europea – Titolo I “Comunicazione di informazioni ai parlamenti nazionali”.

⁶⁸⁹ N. LUPO – A. MANZELLA, *Il Parlamento europeo*, cit., p. 128.

⁶⁹⁰ L’art. 12(f) TUE fa esplicito riferimento al protocollo no. 1 sul ruolo dei parlamenti nazionali, al Titolo II “Cooperazione interparlamentare”. Per un’analisi approfondita, si veda A. ESPOSITO, *La cooperazione interparlamentare: principi, strumenti e prospettive*, in A. MANZELLA – N. LUPO, (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale: lezioni*, Giappichelli, Torino, 2014, pp. 133-177.

pieno coinvolgimento dei governi, chiamati a valorizzare il proprio versante parlamentare⁶⁹¹.

1.3.2. I poteri “costituzionali” dei parlamenti nazionali.

Risultano di particolare interesse i poteri che riguardano la sfera costituzionale interna degli Stati Membri. Infatti, i parlamenti nazionali detengono il potere di revisione costituzionale ed essi entrano in gioco quando si tratta di condividere ulteriori quote di sovranità oppure, insieme alle corti costituzionali, quando occorre garantire il nucleo duro di ciascuna Costituzione nazionale⁶⁹². In questo contesto, è opportuno ricordare le sentenze n. 183 del 1973 e n. 170 del 1984 della Corte Costituzionale italiana, che sanciscono che le “limitazioni di sovranità” richieste dall’art. 11⁶⁹³ della Costituzione non sono a loro volta illimitate. Infatti, tali limitazioni devono tenere conto di taluni “contro-limiti”, che consistono nei “*principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale*” e nei “*diritti inalienabili della persona umana*”⁶⁹⁴, facendo riferimento a due formule complementari: la prima è più legata alla Costituzione italiana, mentre la seconda si riferisce alla sfera dei diritti in senso più universalistico-giusnaturalistico.

La cosiddetta “dottrina dei contro-limiti”⁶⁹⁵ ha trovato notevole eco nella giurisprudenza, anche oltre il confine europeo, ed è stata inserita anche nei Trattati all’art. 4(2)⁶⁹⁶ del TUE, il quale impegna l’Unione a rispettare l’“identità nazionale” degli Stati membri. E sono quindi i parlamenti nazionali, oltre alle corti costituzionali, a farsi garanti della tutela di tale identità nazionale. Inoltre, i parlamenti nazionali sono coinvolti qualora i Trattati richiedano il rispetto delle Costituzioni degli Stati Membri. Per un esempio concreto delle implicazioni e dei risvolti che tale coinvolgimento può avere, si pensi a Brexit e all’art. 50(1)⁶⁹⁷ TUE sul diritto di recesso, in cui si fa esplicito riferimento alle “*proprie norme costituzionali*”. Tale formula (e senza dubbio lo sviluppo dell’intera vicenda) ha innescato una “parlamentarizzazione” del processo di recesso, contribuendo a un collasso del sistema parlamentare britannico⁶⁹⁸.

⁶⁹¹ N. LUPO – A. MANZELLA, *Il Parlamento europeo*, cit., p. 132.

⁶⁹² N. LUPO – A. MANZELLA, *Il Parlamento europeo*, cit., p. 129.

⁶⁹³ Costituzione della Repubblica italiana – art. 11: “*L’Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali; consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo.*”

⁶⁹⁴ N. LUPO – A. MANZELLA, *Il Parlamento europeo*, cit., p. 129.

⁶⁹⁵ Per un’analisi della dottrina dei contro-limiti, specificatamente alla giurisprudenza della Corte di Giustizia dell’Unione Europea, si veda anche L. RIGNANESE, *La dottrina dei contro-limiti nella giurisprudenza della Corte di giustizia*, Tesi di laurea in Giurisprudenza. Università degli Studi della Tuscia, a.a. 2017/18.

⁶⁹⁶ Trattato sull’Unione Europea – art. 4 par. 2: “*L’Unione rispetta l’uguaglianza degli Stati membri davanti ai trattati e la loro identità nazionale insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali. Rispetta le funzioni essenziali dello Stato, in particolare le funzioni di salvaguardia dell’integrità territoriale, di mantenimento dell’ordine pubblico e di tutela della sicurezza nazionale. In particolare, la sicurezza nazionale resta di esclusiva competenza di ciascuno Stato membro.*”

⁶⁹⁷ Trattato sull’Unione Europea – art. 50 par. 1: “*Ogni Stato membro può decidere, conformemente alle proprie norme costituzionali, di recedere dall’Unione.*”

⁶⁹⁸ Per un commento più approfondito si veda H. HESTERMEYER, *Disastrous stability: Brexit as a constitutional crisis*, in *Verfassungblog.de* (7 febbraio 2019).

1.3.3. I poteri “ordinari” dei parlamenti nazionali.

Infine, oltre ai poteri europei e quelli costituzionali, i parlamenti nazionali detengono una serie di poteri che si potrebbero definire “ordinari”, i quali riguardano l’attuazione delle direttive europee e la formazione del diritto dell’Unione, attraverso meccanismi che consentono di controllare e indirizzare l’azione del rispettivo governo. Prendendo ad esempio il caso italiano, tali poteri sono disciplinati dalla legge n. 234 del 2012, la quale riguarda i metodi e le procedure sulla partecipazione dell’Italia alla formazione del diritto dell’Unione, oltre che il recepimento del diritto UE nell’ordinamento interno. In sostanza, la legge 234/2012 ha dotato il Parlamento italiano di procedure e strumenti in linea con le novità introdotte dal Trattato di Lisbona, in modo tale da poter esercitare in modo compiuto le nuove attribuzioni che si vedeva riconosciuto⁶⁹⁹.

In conclusione, ciò che emerge da questo paragrafo è che il Parlamento Europeo abbia nel proprio codice genetico le contraddizioni che lo hanno caratterizzato dalla nascita a ora. Le ambizioni di luogo in cui rappresentare il “popolo europeo” e gli sviluppi politico-istituzionali che hanno visto un progressivo aumento dei propri poteri si scontrano con la riluttanza degli Stati membri a cedere ulteriore sovranità. Ciò rimanda a una serie di grandi interrogativi: che direzione sta prendendo l’Unione Europea? Si arriverà mai a un compimento del processo di integrazione europea in senso federale? Si riuscirà così a superare il deficit democratico? Viene naturale pensare che sia solo in quel caso che il Parlamento diventerà reale espressione dei popoli, senza che siano gli Stati a prevalere in altre istituzioni.

⁶⁹⁹ Per un’analisi più approfondita, si rimanda a G. PICCIRILLI, *Le procedure europee nella legge n. 234 del 2012*, in A. MANZELLA – N. LUPU, *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, cit., p. 205-226.

2. INDIPENDENZA DI MANDATO E UNIONE EUROPEA: LE FONTI

di *Sebastiano Corso*

SOMMARIO:

2. Indipendenza di mandato e Unione Europea: le fonti. - 2.1. Il divieto di mandato imperativo nei Trattati istitutivi. - 2.2. Parlamento Europeo e indipendenza di mandato: uno sguardo al Regolamento interno. - 2.3. I partiti politici europei e il mandato parlamentare. - 2.4. Conclusioni.

2.1. *Il divieto di mandato imperativo nei Trattati istitutivi.*

Nelle fonti dell'Unione non mancano i riferimenti normativi - talvolta velati, talaltra anche piuttosto espliciti - all'assenza di vincolo di mandato come valore cardine all'interno del più ampio concetto di democrazia rappresentativa. Tali previsioni, seppur precettive, vanno indagate nell'effettività della loro portata concreta per cercare di comprendere quanto siano o meno stringenti, specialmente nei confronti dei soggetti che possono, più o meno apertamente, al rappresentante di attenersi a una certa linea di *policy* decisionale.

La prima fonte che viene in rilievo è, senza dubbio, il Trattato sull'Unione Europea che, specialmente nel Titolo II, recante "Disposizioni relative ai principi democratici", offre una panoramica di valori fondanti come l'uguaglianza, la cittadinanza europea, il dialogo e la partecipazione dei cittadini e dei parlamenti nazionali nella *governance* europea.

In riferimento al principio di democrazia rappresentativa (come brevemente accennato nel paragrafo introduttivo), svolge un ruolo cruciale l'articolo 10 del TUE che, sancendolo come valore su cui si fonda il funzionamento dell'Unione, tripartisce la rappresentanza nei tre organi direttamente e democraticamente responsabili davanti ai cittadini: Parlamento Europeo, che - per mezzo delle elezioni - ne consente la rappresentanza diretta attraverso il rapporto elettore/eletto, e Consiglio europeo e Consiglio dell'Unione Europea con la responsabilità rispettivamente dei capi di Stato o di governo e dei rappresentanti degli esecutivi nazionali dinanzi ai propri parlamenti e, quindi, anche ai propri cittadini. È, inoltre, proprio lo stesso articolo che non solo riconosce il diritto di ogni cittadino dell'Unione ad essere protagonista della vita democratica, ma che lo configura come centro dell'interesse del *policy maker* europeo prevedendo che le decisioni, a qualsivoglia livello vengano prese, siano "*aperte*" e "*vicine*" ai cittadini.

Due concetti, quelli di apertura e di vicinanza, che offrono interessanti spunti di riflessione alla luce dell'indagine sull'assenza di vincolo di mandato. Mentre il termine "*vicine*" sembra voler ricordare principi di sussidiarietà e prossimità alle esigenze concrete della cittadinanza, l'apertura rimanda immediatamente a due astrazioni affini ma con sottili differenze: da un lato, è possibile collocare la sfera della partecipazione e, quindi, della condivisione delle scelte - per esempio attraverso metodi di dibattito pubblico e consultazione previsti dal successivo articolo 11 TUE -; dall'altro, la formula "*decisioni aperte*" lascia intendere un'importanza anche per la trasparenza sia degli interessi sottesi a qualsiasi scelta politica, sia del percorso di quest'ultima dalla sua genesi fino alla formalizzazione in un atto ufficiale. Proprio in quest'ottica, il Trattato, che pur non

menziona mai esplicitamente il “divieto di mandato imperativo”, sembra comunque voler affermare che a dover essere rappresentata unicamente - *rectius* principalmente - è la “volontà dei cittadini dell’Unione”. Essa si esprime, quindi, nel Parlamento Europeo, grazie al rapporto di rappresentanza elettore/eletto e, a panoramica ampliata, cittadini/partiti politici europei. A questi ultimi, che l’articolo 191 del Trattato che istituisce la Comunità europea definisce “*un importante fattore per l’integrazione in seno all’Unione*”, - ed, a cascata, ai loro riferimenti partitici nazionali -, infatti, secondo quanto previsto dall’ultimo paragrafo⁷⁰⁰, è affidato l’arduo compito di contribuire, evidentemente insieme con altri soggetti più o meno istituzionali, alla formazione di “*una coscienza politica europea*” al fine di accrescere la “voce” dei cittadini - o la percezione del peso di quest’ultima - e, in ultima istanza, il senso di appartenenza all’Unione Europea.

Tra le altre disposizioni del TUE, va certamente menzionato l’articolo 14. Quest’ultimo, dopo aver statuito le funzioni e la composizione del Parlamento Europeo, sancendo la libertà e la segretezza del suffragio universale diretto⁷⁰¹ attraverso il quale gli eurodeputati sono eletti, sottende l’ulteriore libertà di mandato dell’eletto nei riguardi dell’elettore verso cui è legato esclusivamente da una responsabilità di natura politica. La disposizione contenuta nel secondo paragrafo, per la quale “*il Parlamento Europeo è composto di rappresentanti dei cittadini dell’Unione*”, sembra essere andare in una direzione diversa rispetto all’art. 189 del TCE che, invece, definisce i parlamentari europei “*rappresentanti dei popoli degli Stati riuniti nella Comunità*” - e non dell’Europa in quanto realtà unitaria - quasi a voler introdurre una sorta di vincolo di rappresentanza territoriale e non generale⁷⁰².

⁷⁰⁰ All’articolo 10, paragrafo 4, del TUE rimanda l’articolo 224 del Trattato sul Funzionamento dell’Unione Europea (ex articolo 191, secondo comma, del TCE) che statuisce che sarà il Parlamento Europeo, insieme al Consiglio, tramite regolamenti adottati sulla base della procedura legislativa ordinaria, a dettare le norme essenziali per i partiti politici europei con particolare attenzione alla sfera dei finanziamenti che questi ultimi ricevono per la loro attività da parte di *lobby* e *stakeholder* privati al fine ultimo di scongiurare possibili conflitti di interesse.

⁷⁰¹ La disposizione ricalca la Carta dei Diritti Fondamentali dell’Unione Europea che all’articolo 39, “*Diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo*”, all’interno del Titolo V sulla cittadinanza europea, prevede che “*1. Ogni cittadino dell’Unione 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. 2. I membri del Parlamento europeo sono eletti a suffragio universale diretto, libero e segreto*”.

⁷⁰² Cfr. N. ZANON, *Il divieto di mandato imperativo e la rappresentanza nazionale: autopsia di due concetti*, in N. ZANON – F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica, atti del convegno svoltosi a Milano il 16-17 marzo 2000*, Giuffrè, Milano, 2001. Secondo altra dottrina, però, la soluzione proposta da alcuni di una “*limitazione del diritto di voto su certe questioni soltanto ad alcuni parlamentari europei, a seconda dello Stato membro in cui sono eletti, o l’istituzione di collegi minori del Parlamento europeo dei quali siano componenti solo i parlamentari eletti in alcuni Stati membri finirebbero infatti sia per alterare il funzionamento di una tipica assemblea parlamentare (i cui membri hanno tutti, in astratto e all’atto dell’insediamento del Parlamento, i medesimi poteri, salvo poi distribuirseli al proprio interno, in base a decisioni autonome, prese perlopiù dai rispettivi gruppi di appartenenza), sia per violare il principio – affermato dall’art. 14, par. 2, TUE – secondo cui ogni parlamentare europeo è chiamato a rappresentare i “cittadini dell’Unione”, e, quindi, non solo quelli dello Stato membro in cui è stato eletto*”. Cfr. N. LUPO, *Parlamento europeo e parlamenti nazionali nella costituzione “composita” nell’Ue: le diverse letture possibili*, in A. CIANCIO (a cura di), *Nuove strategie per lo sviluppo democratico e l’integrazione politica in Europa*, Aracne, Roma, 2014. Se, però, si può fare lo sforzo intellettuale di ipotizzare una *West Lothian question* – tipica del Parlamento del Regno Unito – a livello europeo, tuttavia, appare più difficile normarla. Per un approfondimento sul tema cfr. C. FASONE, *Il Parlamento europeo nell’Unione asimmetrica*, in A. MANZELLA – N. LUPO (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale. Lezioni*, Giappichelli, Torino, 2014, p. 51 ss.

Il Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea parla di divieto di mandato imperativo all'articolo 300 con riferimento ai membri del Comitato Economico e Sociale Europeo (CESE) e del Comitato delle Regioni (CdR), i quali esercitano le loro funzioni in piena indipendenza, nell'interesse generale dell'Unione e non essendo vincolati da alcun mandato imperativo. Il divieto di mandato imperativo per i membri del CESE, era già stato fissato dal TCE, e ha trovato riscontro sia negli articoli 1 e 2 del Regolamento interno che nell'articolo 1 del relativo Codice di Condotta dei componenti del Comitato.

In maniera analoga, la previsione del TFUE in parola, che stabilisce la libertà del mandato per i membri del Comitato delle Regioni e che trova la sua origine in quella del Trattato che istituisce la Comunità Europea, ha il suo corrispettivo applicativo nell'articolo 2 del Regolamento dell'organo consultivo di estrazione regionale. Il CdR, per la sua particolare composizione e il ruolo specifico nella cosiddetta *multilevel governance*, ha destato non poche perplessità con riguardo alla previsione dell'articolo 305 del TFUE secondo la quale *“alla scadenza del mandato di cui all'articolo 300, paragrafo 3 in virtù del quale sono stati proposti, il mandato dei membri del Comitato termina automaticamente e essi sono sostituiti per la restante durata di detto mandato secondo la medesima procedura”*. I componenti del CdR, infatti, sia quelli effettivi che i membri supplenti, secondo le previsioni regolamentari, devono essere *“rappresentanti degli enti regionali e locali, titolari di un mandato elettivo nell'ambito di una collettività regionale o locale oppure politicamente responsabili dinanzi a un'assemblea eletta”*. La lettura combinata delle disposizioni sembra, dunque, vincolare il mandato se non alla sostanza della scelta politica propria del concetto del divieto di mandato imperativo, per lo meno alla carica in virtù della quale il singolo membro è entrato a far parte del Comitato delle regioni⁷⁰³.

Vanno, infine, ricordati gli articoli 11 e 12 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea, i quali dispongono che il diritto alla libertà di associazione a tutti i livelli, segnatamente in campo politico e civico, e il diritto alla libertà di espressione, che include la libertà di opinione e la libertà di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza l'ingerenza da parte delle autorità pubbliche e senza limiti di frontiera, sono diritti fondamentali di ogni cittadino dell'Unione. È proprio qui che troviamo quella che è stata definita la *“migliore definizione dei partiti politici europei”*⁷⁰⁴, i quali *“contribuiscono a esprimere la volontà politica dei cittadini dell'Unione”*.

2.2. Parlamento Europeo ed indipendenza del mandato: uno sguardo al Regolamento interno.

⁷⁰³ I membri del Comitato delle Regioni per l'Italia sono scelti, secondo il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 9 gennaio 2015 intervenuto ai sensi della legge n. 234 del 2012, tra 14 titolari indicati dalle Regioni e dalle Province autonome (di cui 4 membri delle assemblee legislative), 7 indicati dall'Associazione Nazionale Comuni Italiani e 3 dall'Unione Province Italiane; a fronte di 10 componenti supplenti indicati dalle Regioni e dalle Province autonome (4 per le assemblee legislative), 11 dall'ANCI e 3 dall'UPI. Per un approfondimento generale sul tema e, in particolare, sul problema della scadenza del mandato cfr. AA.VV., *L'attuazione della legge n. 234 del 24 dicembre 2012. Norme, prassi, risultati, dal livello statale a quello regionale*, in A. CIAFFI e C. Odone (a cura di), *Le regioni e le politiche europee, Atti del «Secondo Ciclo di Seminari specialistici sulle politiche europee» del Cinsedo* – Roma, Maggioli Editore, Rimini, 2015.

⁷⁰⁴ Cfr. N. LUPO – A. MANZELLA, *Il parlamento europeo. Una introduzione*, Luiss University Press, Roma, 2019, p. 39.

Entrando nello specifico dell'organo che per definizione rappresenta le istanze dei cittadini europei, l'origine dell'analisi non possono che essere le previsioni del Regolamento interno del Parlamento Europeo le quali, da un lato, concretizzano le più generali norme dei Trattati e, dall'altro, sono espressione di quell'autonomia regolamentare che fa da garanzia, nonché da fondamento filosofico e giuridico per la libertà del mandato parlamentare.

È l'articolo 2 del Regolamento del Parlamento Europeo a fare da cardine al divieto di mandato imperativo cui sono sottoposti gli eurodeputati. Evocativa è, infatti, la rubrica della disposizione - "*Indipendenza del mandato*" - che prevede essenzialmente l'esercizio libero e indipendente del mandato parlamentare e il divieto per il membro del Parlamento Europeo di sottomettersi a istruzioni da parte di terzi e di "*ricevere alcun mandato imperativo*".

La previsione regolamentare cita in apertura i due pilastri su cui poggia la propria legittimazione: l'Atto del 20 settembre 1976 (articolo 6, paragrafo 1) e lo Statuto dei deputati al Parlamento Europeo (articolo 2, paragrafo 1, e articolo 3, paragrafo 1).

Il primo pilastro è l'"Atto relativo all'elezione dei membri del Parlamento Europeo a suffragio universale diretto" che - oltre a stabilire le linee generali e comuni per le elezioni del Parlamento Europeo in tutti gli Stati Membri dell'Unione e determinare lo *status* e le incompatibilità con la carica di eurodeputato -, nella citata disposizione, prevede che "*i membri del Parlamento Europeo votano individualmente e personalmente. Non possono essere vincolati da istruzioni né ricevere mandato imperativo*". Poche parole che sono essenzialmente riprodotte dal Regolamento interno del Parlamento. Libero - oltre che segreto - è anche il voto a suffragio universale e diretto che, alla stregua del Trattato sull'Unione Europea, l'Atto cita nel primo articolo.

La seconda base giuridica dell'articolo 2 del Reg.P.E. è la Decisione del 28 settembre 2005 che adotta lo Statuto dei deputati del Parlamento Europeo. Sono due le norme fondamentali: l'articolo 2, paragrafo 1, che sancisce la libertà e l'indipendenza del mandato parlamentare e l'articolo 3, paragrafo 1, che - come evidenziato nel quinto considerando - riprende integralmente sia l'articolo 6, paragrafo 1, dell'Atto del 1976, che la seconda parte dell'articolo 2 del Regolamento interno del Parlamento Europeo. Il quarto considerando, invece, sottolinea che la libertà e l'indipendenza dei deputati "*impongono una regolamentazione e non figurano in alcun testo di diritto primario*". Per rafforzare la portata di questi due valori cardine per la rappresentanza parlamentare europea, viene stabilito, inoltre, che eventuali accordi con cui i parlamentari europei si impegnano a dimettersi dal proprio mandato in un dato momento ovvero firmano, a favore del proprio partito politico, le cosiddette dimissioni in bianco, di modo che il gruppo di appartenenza possa utilizzare a sua discrezione tale strumento - anche come metodo di pressione politica sul proprio esponente -, non hanno alcun valore giuridico vincolante in quanto incompatibili con la libertà e l'indipendenza del parlamentare. Riguardo a quest'ultima si esprime anche l'articolo 9 dello Statuto, in tema di indennità del deputato: la *ratio* teorica sottesa alla disposizione, infatti, è quella secondo la quale quanto più è adeguato il compenso del parlamentare, tanto più quest'ultimo non avrà la necessità di reperire altrove i fondi per l'esercizio del proprio mandato. Tale indennità è, inoltre, esclusivamente destinata a fini privati senza che alcun accordo contrario possa avere valore e ciò - secondo quanto previsto dal considerando numero 12 - "*in quanto i partiti si aspettano spesso che una parte delle prestazioni di cui all'articolo 9, paragrafi 1 e 2, venga utilizzata per i loro fini. Occorre*

vietare questa forma di finanziamento dei partiti". Più avanti, poi, all'articolo 21, lo Statuto menziona il concetto di libertà in riferimento alla scelta - per l'appunto - libera degli eurodeputati dei propri collaboratori personali. Anche questa disposizione, estensivamente interpretata, può richiamare la necessità di far emancipare il parlamentare da possibili imposizioni di assistenti da parte dei propri gruppi politici svilendo, in tal modo, l'indipendenza dell'eletto attraverso un controllo, più o meno ampio, della propria attività politica.

Al di là dell'articolo 2, libertà ed indipendenza dell'europarlamentare sono concetti che tornano più volte nel Regolamento interno del Parlamento Europeo. I privilegi e le immunità previsti dall'articolo 5 Reg.P.E., infatti, sono proprio a garanzia dell'autonomia del deputato e la loro difesa, secondo il successivo articolo 7 Reg.P.E., è tanto più necessaria quanto più ad essere minata è la libertà di *"espressione di un'opinione o di un voto"* nell'esercizio del proprio mandato⁷⁰⁵.

Secondo la stessa fonte regolamentare, il mandato è libero al punto che le norme in tema di trasparenza con particolare riguardo agli interessi finanziari, pur fondamentali per il suo corretto esercizio, non possono perturbarlo o limitarlo. Il Regolamento, però, auspica che gli eurodeputati incontrino esclusivamente i rappresentanti di interessi iscritti nel registro per la trasparenza e che pubblichino online tutte le riunioni con gli stessi.

La nuova versione del Regolamento europeo, in vigore dall'apertura della tornata di luglio 2019 (conformemente alle decisioni del Parlamento Europeo del 13 dicembre 2016 e del 31 gennaio 2019) prevede, all'articolo 11, paragrafo 6, l'obbligo per i deputati di sottoscrivere un *"Codice di condotta appropriata per i deputati al Parlamento Europeo nell'esercizio delle loro funzioni"* (Allegato Ia al Regolamento) attraverso il quale i parlamentari dichiarano di astenersi da qualsiasi forma di molestia psicologica o sessuale comportandosi nei confronti dei lavoratori del Parlamento *"con dignità, cortesia e rispetto, senza pregiudizi né discriminazioni"*. In assenza della sottoscrizione, il deputato non può accedere alle cariche elettive in seno al Parlamento o ai suoi organi, né essere designato, far parte di una delegazione ufficiale o partecipare a negoziati interistituzionali.

L'articolo 11-*bis* Reg.P.E. rubricato *"Interessi finanziari dei deputati e registro per la trasparenza"* rimanda a due ulteriori fonti: il *"Codice di condotta dei deputati al Parlamento Europeo in materia di interessi finanziari e conflitti di interessi"*, Allegato I al Regolamento interno, da un lato; e l'*"Accordo del 16 aprile 2014 tra il Parlamento Europeo e la Commissione Europea sul registro per la trasparenza delle organizzazioni e dei liberi professionisti che svolgono attività di concorso all'elaborazione e attuazione delle politiche dell'Unione Europea"*⁷⁰⁶, dall'altro. Il primo prevede essenzialmente, tra i principali doveri dei deputati, tre ordini di divieti: quello di concludere qualsivoglia genere di accordo *"in virtù del quale agiscono o votano nell'interesse di qualsiasi altra persona terza, fisica o giuridica, che potrebbe compromettere la loro libertà di voto"*; quello di sollecitare, accettare o ricevere, direttamente o per vie collaterali, benefici ovvero ricompense - non soltanto di natura economica - per la propria condotta parlamentare, imponendo, al contempo, di adottare un comportamento che rifugge ogni pratica corruttiva e lo

⁷⁰⁵ Per una maggiore trattazione sul tema delle immunità parlamentari cfr. N. LUPO – A. MANZELLA, *Il parlamento europeo. Una introduzione*, cit., p. 47 ss.

⁷⁰⁶ GU L 277 del 19.9.2014, p. 11.

sfruttamento dell'influenza della carica che il deputato si trova a ricoprire nel suo mandato; ed, infine, il divieto di impegnarsi professionalmente - e, quindi, sotto compenso - in attività di *lobbying* "direttamente connesse al processo decisionale dell'Unione"⁷⁰⁷. La seconda fonte cui richiama l'articolo 11-bis Reg.P.E. è l'Accordo del 2014 che richiama tra i suoi principi la necessità di gestire il registro per la trasparenza "nel rispetto del diritto dei deputati al Parlamento Europeo di esercitare il loro mandato parlamentare senza restrizioni".

Scorrendo le disposizioni regolamentari, è possibile notare come il divieto di mandato imperativo - e la conseguente indipendenza dell'europarlamentare - si concretizzi anche nell'assenza di sanzioni per il deputato che, ricoprendo la carica di Presidente, di vicepresidente e di questore, passi da un gruppo politico ad un altro. Secondo l'interpretazione dell'articolo 19⁷⁰⁸, infatti, "il deputato che passi a un altro gruppo politico conserva per la durata restante della carica di due anni e mezzo il seggio da lui eventualmente occupato nell'Ufficio di presidenza o nella carica di questore". L'elezione dei vicepresidenti e dei questori avviene con lo scopo di garantire "un'equa rappresentanza degli orientamenti politici come pure del genere e dell'equilibrio geografico"⁷⁰⁹.

Il divieto di mandato imperativo viene, poi, in rilievo con specifico riferimento alla disciplina dei gruppi politici prevista dal quarto capitolo del Titolo I del Regolamento interno dell'assemblea parlamentare europea. L'articolo 32, "Costituzione e scioglimento di gruppi politici", oltre a stabilire i requisiti per la loro composizione e l'appartenenza esclusiva del deputato ad un solo gruppo, statuisce che "i deputati possono organizzarsi in gruppi secondo le affinità politiche"⁷¹⁰ le quali - stabilisce l'interpretazione della disposizione - di regola non devono subire un vaglio da parte degli organi preposti del Parlamento, bensì si configura una sorta di presunzione di affinità politica⁷¹¹. Particolare è

⁷⁰⁷ Il Codice di condotta, tra le altre cose, prevede, poi, disposizioni sul conflitto di interessi. Oltre agli ormai più comuni obblighi dichiarativi degli interessi finanziari dai quali si evincano eventuali legami a *stakeholder* che ne possano influenzare l'esercizio del mandato parlamentare, viene previsto che il deputato che si appresti a parlare o a votare in Aula comunichi qualsiasi conflitto di interessi effettivo o potenziale. Tali norme assumono un valore ancor più stringente se si pensa che la loro violazione impedisce al deputato l'elezione ad una carica o la designazione a ruoli di prestigio per la vita del Parlamento Europeo (relatore di provvedimenti, partecipazione alle delegazioni ufficiali o a negoziati internazionali...) o la revoca della carica già assunta in seno al Parlamento (Presidente, vicepresidente, questore, presidente o vicepresidente di commissione, presidente o vicepresidente di delegazione interparlamentare). Il Regolamento prevede analoghi obblighi dichiarativi per gli intergruppi e per gli altri raggruppamenti non ufficiali di deputati che sono costituiti per promuovere scambi informali di opinioni su argomenti specifici tra differenti gruppi politici, tra diversi membri di commissioni parlamentari, tra deputati e società civile.

⁷⁰⁸ Con applicabilità *mutatis mutandis* alle commissioni (cfr. l'articolo 204, paragrafo 3, Reg.P.E.).

⁷⁰⁹ Cfr. l'art. 15, paragrafo 2, Reg.P.E.

⁷¹⁰ La necessità di una affinità politica tra i parlamentari esclude, tra l'altro, la costituzione di gruppi tecnici che in passato aveva portato ad una pronuncia del Tribunale di primo grado della Comunità Europea (cause riunite T-222/99, T-327/99 e T-329/99) che ha, di fatto, ratificato la decisione del Parlamento di non ammettere la formazione del Gruppo tecnico dei deputati indipendenti - TDI. Sul caso cfr. M. CARTABIA, *Gruppi politici e "interna corporis" del Parlamento*, in *Quad. Cost.*, n. 1/2000 e G.E. VIGEVANI, *Necessaria l'affinità politica per i gruppi del Parlamento Europeo*, in *Quad. Cost.*, n. 1/2002.

⁷¹¹ Nello stesso senso cfr. A. MANZELLA, *Prima lettura di un Parlamento (un po' meno) europeo*, in *Federalismi.it*, n. 11/2014. Il concetto di affinità politica sembrerebbe fungere da presupposto per il divieto di costituzione di gruppi per la difesa di interessi settoriali e si lega direttamente all'indipendenza del mandato parlamentare in quanto "poiché è verosimile presumere che il vincolo di mandato si addica prevalentemente all'azione di corporazioni o gruppi di pressione con finalità particolari, la formazione di aggregazioni parlamentari espressione di tali corporazioni si deve ritenere vietata". Cfr. G. GUIDI, *Il Parlamento europeo: assemblea di gruppi*

la previsione secondo cui il gruppo politico, che non può essere costituito esclusivamente da membri provenienti tutti dallo stesso Stato⁷¹², nasce anche sulla base di un obiettivo inserito in una dichiarazione politica⁷¹³ - sottoscritta da tutti i deputati che condividano la stessa affinità e che vogliano, dunque, entrare a far parte della compagine parlamentare - che costituisce una delle parti della documentazione da indirizzare al Presidente del Parlamento Europeo perché possa perfezionarsi la costituzione del gruppo.

Come garanzia esterna della libertà e dell'indipendenza del deputato si pongono le disposizioni degli articoli 115 e 116 del Regolamento sulla "Trasparenza delle attività del Parlamento" e sul "Diritto di accesso del pubblico ai documenti"⁷¹⁴. La prima prevede la pubblicità delle sedute del Parlamento e delle commissioni le quali hanno la potestà, però, di decidere la trattazione a porte chiuse di alcuni punti all'ordine del giorno: ciò non comporta necessariamente la segretezza degli atti, potendo, questi, essere comunque resi pubblici. La seconda disposizione, ulteriormente, fissa il diritto per ciascun cittadino dell'Unione Europea o per qualsiasi persona - fisica o giuridica - residente in uno Stato membro di accedere liberamente ai documenti del Parlamento, ossia a qualsiasi atto elaborato o ricevuto dai titolari di cariche, dalle commissioni, dalle delegazioni interparlamentari o dal Segretariato, purché rispetti i principi, le condizioni e le limitazioni previste dal Regolamento (CE) n. 1049/2001 del 30 maggio 2001 relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento Europeo, del Consiglio e della Commissione.

Il riferimento all'indipendenza personale torna alle previsioni dell'articolo 118 Reg.P.E. ed al richiamato Allegato VI al Regolamento interno con riguardo alle figure dei commissari europei la cui designazione, ad opera del Presidente della Commissione "*in linea con gli orientamenti politici*", deve essere approvata (o respinta) dal Parlamento, tra l'altro, sulla base della conoscenza del portafogli - ossia del pacchetto di deleghe e competenze - che gli viene assegnato e della propria capacità di comunicazione, dell'impegno a livello europeo e del programma politico che intende adottare nel corso del

(*considerazioni critiche e di diritto comparato alla luce del nuovo regolamento parlamentare*), in *Dir. com. sc. int.*, anno XXI, n.3, 1982, p. 590 citato in A. CIANCIO, *I partiti politici europei e il processo di democratizzazione dell'Unione*, in *Federalismi.it*, n. 9/2009. La presenza di intergruppi, può essere un non difficile *escamotage* per aggirare tale finalità. Gli intergruppi, infatti, rappresentando una convergenza di interessi dei deputati, sono essenzialmente il luogo ideale in cui il divieto di mandato imperativo può essere o esaltato - qualora prevalga la libertà e l'indipendenza del parlamentare - ovvero mortificato - se a prevalere è l'interesse particolare -. È necessario, dunque, che le disposizioni dell'art. 34 Reg.P.E. assumano una sempre crescente effettività. Sul punto cfr. tra gli altri E. LEVI - R. DASI MARIANI - E. PAPARELLA, *Intergruppi parlamentari, rappresentanza fluida e recenti evoluzioni del parlamentarismo*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2017.

⁷¹² «Il dato dell'appartenenza nazionale, se non ha rilievo giuridico esterno, riveste importanza politica all'interno di ciascun gruppo. Vi coesistono, infatti, "delegazioni nazionali", a volte composte da più partiti (in qualche caso "separati in casa"), che in genere si riuniscono prima che il gruppo definisca la posizione sui singoli temi in discussione. La loro influenza può portare il gruppo, nei casi più controversi, ad assumere posizioni di compromesso o alla dichiarazione di libertà di voto dei componenti. Vi è dunque una dimensione nazionale non irrilevante all'interno della loro dimensione transnazionale». Cfr. N. LUPO - A. MANZELLA, *Il parlamento europeo. Una introduzione*, cit., p. 36.

⁷¹³ La dichiarazione politica può non necessariamente essere "europeista": nella più recente esperienza, infatti, si sono affacciate al Parlamento Europeo aggregazioni "sovraniste" - "eurosceittiche" o "euro-ostili" - che, nonostante la loro presenza ossimorica, sono indispensabili per la vita democratica dell'assemblea. Cfr. più ampiamente N. LUPO - A. MANZELLA, *Ibidem*, p. 41 ss.

⁷¹⁴ Dette previsioni affondano la loro base giuridica sull'articolo 1, paragrafo 2, del Trattato sull'Unione Europea, sull'articolo 15 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea e sull'articolo 42 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea.

suo mandato, dell'assenza di potenziali conflitti di interesse ed, in ultima istanza, dell'indipendenza personale⁷¹⁵. Il mandato dei commissari viene sottoposto a verifica periodica da parte del Parlamento Europeo il quale valuta l'operato di ciascun membro della Commissione sul parametro degli impegni assunti e le priorità enunciate durante le audizioni⁷¹⁶.

Regole specifiche che determinano una razionalizzazione del diritto/dovere di proposizione di atti di sindacato ispettivo ad opera dei deputati vengono previste dagli articoli 128 e seguenti del Regolamento interno. Tali norme, volte indubbiamente ad ottimizzare le attribuzioni degli europarlamentari, rischiano, però, in concreto, di rivelarsi degli argini proprio a quella libertà e quell'indipendenza che si vogliono garantire con l'assenza di vincolo di mandato. Tra queste, ad esempio, appare limitante la previsione⁷¹⁷ secondo cui l'assenza dell'illustratore (che non è necessariamente il presentatore) di un'interrogazione con richiesta di risposta orale determina la decadenza dell'atto stesso, senza possibilità di sostituzione del deputato assente. Con riferimento alle interrogazioni con richiesta di risposta scritta, ulteriormente, viene previsto⁷¹⁸ che ogni deputato, gruppo politico o commissione può presentare al massimo venti interrogazioni in 90 giorni consecutivi⁷¹⁹: tale limitazione è, però, mitigata dalla possibilità di escludere dal novero le interrogazioni per le quali il parlamentare risulti quale sostenitore o cofirmatario. Altra previsione riguarda le cosiddette interpellanze principali, ossia quelle interrogazioni di interesse generale con richiesta di risposta scritta rivolte da un gruppo politico al Consiglio, alla Commissione, al vicepresidente della Commissione o all'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, che non possono superare il numero di trenta all'anno in totale (una al mese per ciascun gruppo politico cui vengono equamente distribuite)⁷²⁰. Una al mese è il numero massimo anche di risoluzioni che ciascun deputato può presentare su un argomento rientrante nell'ambito delle attività dell'Unione Europea⁷²¹.

Riguardo poi alle norme inerenti allo svolgimento delle sedute dell'assemblea parlamentare europea, torna il concetto di affinità politica nella disposizione regolamentare

⁷¹⁵ Requisiti simili – volti ad accertare l'indipendenza e l'idoneità dei candidati – sono previsti anche per le nomine, da parte del Parlamento, di altre figure essenziali per la vita dell'Unione (cfr. gli articoli 120-122-*bis* Reg.P.E.).

⁷¹⁶ Il “*Monitoraggio degli impegni assunti durante le audizioni*” previsto dall'articolo 6 dell'Allegato VI al Regolamento del Parlamento Europeo non sembra, però, avere delle conseguenze sanzionatorie particolarmente incisive sul mandato del commissario che non si attenga al proprio programma. Né l'Allegato, né il Regolamento, infatti, prevedono misure – come, ad esempio, la richiesta al Presidente della Commissione di sfiduciare il (*rectius* ritirare la fiducia al) commissario prevista, invece, in caso di sopravvenuto conflitto di interessi (art. 118, paragrafo 10, Reg.P.E.) – per far valere la responsabilità del commissario la quale parrebbe fermarsi esclusivamente sul piano politico.

⁷¹⁷ Cfr. art. 128, paragrafo 4, Reg.P.E.

⁷¹⁸ Cfr. art. 130 Reg.P.E.

⁷¹⁹ Gli articoli 131 e 131-*bis* Reg.P.E. prevedono un numero massimo di sei interrogazioni al mese che ciascun deputato, sotto la propria responsabilità, può presentare alla Banca Centrale Europea – anche concernenti il meccanismo di vigilanza unico e il meccanismo di risoluzione unico –. Questo numero, quasi pari a quello previsto dall'articolo 130, paragrafo 3, Reg.P.E. tradisce la pregnanza potenziale del sindacato ispettivo nei confronti della BCE e della sua politica monetaria e di vigilanza e risoluzione bancaria.

⁷²⁰ Cfr. art. 130-*ter* Reg.P.E. Anche qui viene previsto che se il deputato designato quale illustratore in Aula dell'interpellanza principale risultasse assente, l'atto decadrebbe.

⁷²¹ Cfr. art. 133 Reg.P.E.

secondo la quale il Presidente del Parlamento può concedere, previo consenso del deputato in quel momento oratore, che un altro parlamentare rivolga a quest'ultimo una domanda a seguito di alzata di un cartellino blu. Tale scambio tra i deputati, però, sottolinea l'articolo 162 Reg.P.E., non deve né perturbare l'andamento della discussione, né dar luogo ad un grave squilibrio delle affinità dei gruppi politici cui appartengono i deputati che prendono la parola nel dibattito. La norma qui richiamata - al netto del fatto che la *blue-card question* viene più comunemente usata avverso un deputato di una fazione opposta - sembra sottendere, comunque, la consapevolezza che tale strumento possa essere utilizzato anche tra membri dello stesso gruppo politico in quanto in esso possono convergere più anime che danno luogo a *cleavage* diversi. Il gruppo politico, infatti, non ha all'interno solo parlamentari di diverse provenienze statali, ma vede nel proprio consesso espressioni partitiche anche molto differenti ed eterogenee tra loro creando, in tal modo, quello che viene definito un *multi-level political system*. Ecco, dunque, che, pur nel rispetto dell'ordinato e regolare svolgimento delle operazioni assembleari, il Regolamento consente la manifestazione di opinioni e scambi entro un limite tale da non sconvolgere gli equilibri politici anche nel novero dello stesso gruppo.

Molte delle attribuzioni degli europarlamentari hanno la necessità di essere svolte attraverso una soglia numerica di membri del Parlamento o della medesima compagine politica. Secondo il Regolamento, la cosiddetta "soglia bassa", il numero minimo di deputati utile per lo svolgimento di determinate potestà (la presentazione delle candidature alle cariche apicali del Parlamento, il deferimento alla commissione competente della proposta di atto legislativo che non rispetti i diritti fondamentali dell'Unione, l'eventuale proposta di reiezione immediata del progetto di atto legislativo in prima lettura...) è pari ad un ventesimo di parlamentari o di appartenenti allo stesso gruppo⁷²². Ad esclusione delle attribuzioni per il cui esercizio servono le soglie appena ricordate, la più importante delle potestà individuali del singolo deputato è indubbiamente il diritto di voto previsto dall'articolo 177 del Regolamento interno secondo il quale "*il diritto di voto è personale*" ed "*i deputati esprimono il loro voto individualmente e personalmente*". I parlamentari votano per alzata di mano, tramite procedimento elettronico - su decisione del Presidente - o per appello nominale⁷²³. Quest'ultima modalità, prevista di regola quando si decide sulla base di una relazione procedendo a votazione unica e/o finale (ad esclusione delle procedure in materia di immunità di un deputato), può anche essere richiesta per iscritto dal gruppo politico o dalla soglia bassa di parlamentari fino alla sera prima della votazione (o alla ulteriore scadenza fissata dal Presidente). Tale metodo di decisione - che si svolge con modalità elettroniche o, in mancanza, con appello in ordine alfabetico di sorteggio - non può essere richiesta più di cento volte per tornata mensile da ogni singolo gruppo politico. Ogni parlamentare ha, poi, il diritto di dichiarare oralmente il proprio voto per non più di un minuto e non più di tre volte per tornata. Diversamente da quanto accade con la votazione per appello nominale, grazie alla quale è possibile accedere pubblicamente alle espressioni di voto dei singoli parlamentari, questa forma di pubblicità non è contemplata qualora

⁷²² L'articolo 168-bis Reg.P.E. prevede anche la "soglia media" e quella "alta" composte da "*un decimo dei deputati che compongono il Parlamento, comprendente uno o più gruppi politici o singoli deputati oppure una combinazione di entrambi*", la prima, e da "*un quinto dei deputati che compongono il Parlamento, comprendente uno o più gruppi politici o singoli deputati oppure una combinazione di entrambi*", la seconda.

⁷²³ Per le varie modalità di votazione cfr. gli articoli 178-180-bis Reg.P.E.

venga richiesto, prima dell'inizio della votazione, lo scrutinio segreto da un numero di deputati pari alla soglia alta. Com'è naturale, ciò consente al deputato di avere maggiore libertà ed indipendenza rispetto al proprio gruppo politico dal quale può dissociarsi senza subire la responsabilità di una eventuale scelta dissenziente rispetto al resto della propria forza di appartenenza.

La correlazione tra l'europarlamentare e il gruppo politico di riferimento viene in luce anche nelle norme del primo capitolo del Titolo VIII inerenti alle commissioni. Queste sono composte da deputati designati dai gruppi e da deputati non iscritti riflettendo possibilmente in maniera proporzionale la composizione dell'Aula. Nella prima tornata del neoeletto Parlamento si procede alla formazione delle commissioni⁷²⁴. La nuova formulazione dell'articolo 199 Reg.P.E., valida dalla prima tornata della IX legislatura, ha inglobato - abrogandolo - l'articolo 200 ("Membri supplenti"), ha recepito le interpretazioni precedenti ed ha ratificato la prassi più consolidata. Tra le modifiche più rilevanti⁷²⁵ si segnala come sia stato eliminato il riferimento all'"elezione dei membri", bensì è stata inserita la (più aderente alla prassi) nomina - entro un termine fissato dalla Conferenza dei presidenti - ad opera dei gruppi politici e dei deputati non iscritti. È stata, poi, introdotta la previsione, fino a questo momento esclusivamente di natura interpretativa, secondo cui *"la ripartizione dei seggi tra i gruppi politici in seno a una commissione deve corrispondere al numero intero più vicino arrotondato per eccesso o per difetto rispetto al risultato del calcolo proporzionale"* e *"qualora i gruppi politici non raggiungano un accordo sulla ripartizione proporzionale in seno a una o più commissioni, la decisione è presa dalla Conferenza dei presidenti"*. Il nuovo articolo ha, inoltre, formalizzato l'interpretazione che prevedeva che un gruppo politico potesse liberamente decidere di non occupare seggi in seno ad una commissione: nel caso di specie, i seggi resterebbero vacanti riducendo, quindi, la composizione numerica della commissione senza che possa essere ammessa la cessione o lo scambio di posti tra gruppi politici differenti. Ulteriormente, l'interpretazione inerente ai "cambi di casacca" per i membri di commissione è stata codificata in un'apposita norma che prevede un intervento della Conferenza dei presidenti se, a seguito del passaggio di un deputato ad un altro gruppo, la ripartizione proporzionale dei seggi risulti alterata e se i gruppi non raggiungono un accordo in grado di garantire il rispetto di quella che, nella vecchia formulazione, era chiamata *"l'equa rappresentanza degli orientamenti politici"*. A differenza dell'interpretazione precedente, secondo la quale, in assenza della lesione della proporzionalità, il parlamentare, salvi i suoi diritti, restava comunque libero di mantenere il proprio posto in commissione - fino alla decorrenza dei due anni e mezzo -, la nuova interpretazione vieta che il deputato, una volta cambiato gruppo politico, possa mantenere (per lo meno in maniera automatica) la propria qualità di membro titolare o di membro supplente permanente assegnatagli dallo schieramento d'origine: in nessun caso, infatti, il membro di una commissione può essere sostituito da un collega appartenente a un altro

⁷²⁴ L'articolo 196 Reg.P.E., nella versione della VIII legislatura, stabiliva che le commissioni avessero una durata di due anni e mezzo: a metà legislatura, infatti, era prevista la possibilità per i gruppi di rimodulare integralmente, fino a fine mandato, la loro composizione. A seguito delle modifiche, l'articolo 204 Reg.P.E. prevede che ad essere rinnovato dopo due anni e mezzo sia soltanto l'ufficio di presidenza delle commissioni.

⁷²⁵ Conseguentemente sono state ritoccate anche le disposizioni dell'articolo 212 Reg.P.E., concernente le delegazioni interparlamentari, che riproducevano - adattandole - le previsioni alle modifiche dell'articolo 199 Reg.P.E.

gruppo politico. I membri appartenenti ai gruppi politici, dentro ogni commissione, sono rappresentati da un coordinatore che ha il diritto di partecipare a riunioni convocate dal Presidente di commissione mentre i deputati non iscritti, poiché non costituiscono un vero e proprio gruppo politico, partecipano agli incontri dei coordinatori, tramite un membro della segreteria dei deputati non iscritti ed hanno diritto all'accesso ed alla trasmissione delle informazioni nel rispetto del principio di non discriminazione⁷²⁶.

2.3. I partiti politici europei ed il mandato parlamentare.

Il Titolo XII del Regolamento interno del Parlamento Europeo, insieme al Regolamento (UE, Euratom) n. 1141/2014 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 22 ottobre 2014 relativo allo statuto e al finanziamento dei partiti politici europei e delle fondazioni politiche europee⁷²⁷, affronta, proprio nel più ampio contesto delle “alleanze politiche” dell'Unione, anche il tema della libertà e dell'indipendenza del mandato parlamentare. Tale Regolamento rappresenta il testo di riferimento per la rappresentanza partitica europea e per le disposizioni regolamentari del Parlamento dell'Unione che, in tema di partiti, richiamano tutte la fonte sullo statuto e sul finanziamento.

Prima ancora dell'articolato, è il preambolo del Regolamento n. 1141/2014 a fornirci - nei considerando - un quadro completo delle *ratio* e degli obiettivi della fonte regolamentare: viene, principalmente, messa in luce la necessità che i cittadini europei siano posti nelle condizioni di esercitare i diritti fondamentali di libertà di associazione, di espressione e di opinione, specialmente in campo politico e civico, per poter partecipare pienamente alla vita democratica dell'Unione. In tal senso, a svolgere un ruolo cruciale devono essere proprio quelle fondazioni e partiti politici europei⁷²⁸ “autenticamente

⁷²⁶ Cfr. art. 205 Reg.P.E.

⁷²⁷ GU L 317 del 4.11.2014, p. 1. Il Regolamento del 2014 abroga il precedente Regolamento (CE) n. 2004/2003 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 4 novembre 2003 relativo allo statuto e al finanziamento dei partiti politici a livello europeo (GU L 297 del 15.11.2003, p. 1) ss.mm.ii. rispondendo alla necessità di migliorare il quadro giuridico e finanziario dei partiti politici europei e delle fondazioni politiche europee in modo da consentire loro di diventare soggetti più visibili ed efficaci nel *multi-level political system* dell'Unione. Nel 2018 il Regolamento ha subito delle modifiche ad opera del Regolamento (UE, Euratom) 2018/673 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 3 maggio 2018 al fine di una maggiore incisività del ruolo dei partiti politici europei e delle fondazioni nella riduzione delle distanze tra cittadini ed istituzioni europee.

⁷²⁸ Secondo le definizioni dell'articolo 2, numeri 1-4, del Regolamento n. 1141/2014 il “partito politico” è “un'associazione di cittadini che persegue obiettivi politici, e che è riconosciuta o istituita conformemente all'ordinamento giuridico di almeno uno Stato membro”; l'“alleanza politica” è “la cooperazione strutturata tra partiti politici e/o cittadini”; per “partito politico europeo” si intende “un'alleanza politica che persegue obiettivi politici ed è registrata presso l'Autorità per i partiti politici europei e le fondazioni politiche europee”; la “fondazione politica europea” è, invece, “un'entità formalmente collegata a un partito politico europeo, che è stata registrata presso l'Autorità” e che “sostiene e integra gli obiettivi del partito politico europeo” attraverso lo svolgimento di “attività di osservazione, analisi e arricchimento del dibattito sui temi di politica pubblica europea e sul processo di integrazione europea”, “attività di organizzazione e sostegno relative a seminari, azioni di formazione, conferenze e studi su tali temi a cui partecipino i soggetti maggiormente implicati, tra cui organizzazioni giovanili e rappresentanti della società civile”, “sviluppo della cooperazione volta a promuovere la democrazia, anche nei paesi terzi” e la “creazione di un contesto in cui promuovere la collaborazione, a livello europeo, tra fondazioni politiche nazionali, rappresentanti del mondo accademico e altri soggetti interessati”. Sulla base del comunicato stampa dell'Authority rilasciato il 27 settembre 2018, ad aver ottenuto la registrazione in seguito alle modifiche del Regolamento del 2014 sono stati dieci partiti politici europei (e dieci fondazioni) con la cancellazione

*transnazionali*⁷²⁹ fungendo non solo da portavoce dei cittadini, ma anche e soprattutto da *trait d'union* tra la politica nazionale degli Stati membri e quella comunitaria contribuendo, così, a “*creare un forte legame tra la società civile europea e le istituzioni dell’Unione, in particolare il Parlamento Europeo*”.

Per semplificare e rendere maggiormente effettiva questa missione conferita ai soggetti politici, il Regolamento del 2014 definisce le modalità e le condizioni perché questi ottengano un apposito *status* a livello europeo istituendo un’*Authority* indipendente⁷³⁰ che possa gestire le procedure di registrazione, controllo ed irrogazione di eventuali sanzioni. Fondamentale è la considerazione secondo la quale le fondazioni ed i partiti politici europei per ottenere la registrazione e poter accedere a finanziamenti pubblici⁷³¹ devono - pena la loro revoca - soddisfare determinate condizioni e rispettare, in particolare nel loro programma e nelle loro attività, alcuni principi che vengono, tra gli altri, riconosciuti essenzialmente nei valori di libertà, democrazia, legalità e rispetto del pluralismo, della dignità e dei diritti umani come sanciti dai Trattati istitutivi. Questi valori, insieme agli elementi essenziali che lo statuto di un partito politico europeo o di una fondazione politica europea devono contenere, vengono sottoposti a verifica periodica da parte dell’Autorità⁷³². Quest’ultima se, su richiesta dello Stato Membro in cui il partito o la fondazione ha sede, dovesse, poi, accertare gravi violazioni al diritto nazionale pertinente con particolare

dal registro – per assenza dei requisiti – dell’Alleanza Europea dei Movimenti Nazionali – AEMN e dell’Alleanza per la Pace e la Libertà – APF (e della sua fondazione politica affiliata Europa Terra Nostra – ETN).

⁷²⁹ Un partito politico europeo è autenticamente transnazionale se i suoi partiti membri hanno conseguito eletti nelle assemblee rappresentative (da quelle regionali fino al Parlamento Europeo), in almeno un quarto degli Stati Membri, ovvero se i partiti nazionali membri dell’alleanza politica hanno ottenuto, in almeno un quarto degli Stati UE, almeno il 3% dei voti per Stato in occasione delle precedenti elezioni del Parlamento Europeo. Naturalmente, un partito nazionale può far parte di un’unica alleanza politica europea.

⁷³⁰ L’*Authority* introdotta dal Regolamento del 2014 sostituisce ed amplia le competenze che il precedente Regolamento (CE) n. 2004/2003 ed i soppressi articoli 224 e 225 Reg.P.E. attribuivano all’Ufficio di presidenza del Parlamento Europeo, alla commissione competente ed al Parlamento in seduta plenaria.

⁷³¹ È, inoltre, previsto che per ricevere finanziamenti sia necessario che vengano soddisfatti requisiti che riflettano oggettivamente l’ambizione europea e l’effettivo sostegno elettorale di un partito politico europeo i quali possono essere verificati al meglio solo analizzando l’esito delle elezioni al Parlamento Europeo poiché queste forniscono un’indicazione precisa del riconoscimento elettorale di un partito politico europeo. “*L’ammissibilità al finanziamento a carico del bilancio generale dell’Unione europea dovrebbe, pertanto, essere limitata ai partiti politici europei che sono rappresentati nel Parlamento europeo da almeno un deputato e alle fondazioni politiche europee che ne fanno richiesta per il tramite di un partito politico europeo rappresentato nel Parlamento europeo da almeno uno dei suoi deputati*” (cfr. considerando n. 23 del Regolamento (UE, Euratom) n. 1141/2014 del 22 ottobre 2014). Gli importi massimi finanziabili dal bilancio dell’Unione ammontano al 90% delle spese annue rimborsabili come esplicitate dal bilancio del partito politico europeo ed al 95% dei costi sostenuti da una fondazione politica europea. Gli importi non utilizzati devono essere recuperati conformemente al Regolamento (Ue, Euratom) n. 966/2012 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2012 che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell’Unione (Regolamento finanziario). I fondi a carico del bilancio generale dell’Unione Europea destinati alle fondazioni ed ai partiti politici europei vengono ripartiti in parti uguali per il 10% mentre il restante 90% viene assegnato proporzionalmente in ragione della quota di deputati eletti al Parlamento Europeo.

⁷³² Le decisioni connesse al rispetto dei valori su cui si fonda l’Unione, quali enunciati nell’articolo 2 del TUE, vengono adottate in applicazione di una specifica procedura previa consultazione di un comitato composto da sei personalità indipendenti nominate dal Parlamento Europeo, dal Consiglio e dalla Commissione. Secondo l’articolo 223-*bis* Reg.P.E. la richiesta di verifica all’Autorità può essere azionata anche dal Consiglio, dalla Commissione o dal Parlamento Europeo qualora a richiederla sia un quarto dei deputati, in rappresentanza di almeno tre gruppi politici, o da un gruppo di almeno cinquanta cittadini attraverso una richiesta motivata, non promossa o firmata da deputati, che includa prove sostanziali che dimostrino che il partito politico europeo o la fondazione politica europea in questione non soddisfa le condizioni del Regolamento (UE, Euratom) n. 1141/2014.

riguardo ai valori su cui si fonda l'Unione, può applicare sanzioni fino alla cancellazione dal registro⁷³³.

Lo statuto di un partito politico europeo, cui è allegato un elenco dei partiti che ne fanno parte, deve includere, tra l'altro, disposizioni sulla sua organizzazione interna - come le regole per l'ammissione, le dimissioni e l'esclusione dei suoi membri, le modalità di partecipazione e i diritti di voto, gli organismi interni al partito politico europeo (poteri, responsabilità, composizione, selezione, nomina e revoca) - e sulle prassi democratiche interne⁷³⁴ - tra cui i processi decisionali, le procedure di voto e gli eventuali *quorum* deliberativi -. Analoghe previsioni riguardano gli statuti delle fondazioni politiche europee: queste devono ulteriormente esplicitare il nome del partito politico europeo a cui sono direttamente collegate ed una descrizione del rapporto formale che intercorre tra i due soggetti, entrambi privi di scopo di lucro.

In riferimento allo *status* giuridico, questo conferisce capacità e riconoscimento giuridici in tutti gli Stati Membri dell'Unione. Tale capacità giuridica e il riconoscimento della personalità giuridica non autorizzano, però, i partiti e le fondazioni a designare candidati alle elezioni nazionali o a quelle del Parlamento Europeo né a partecipare a campagne referendarie poiché questo genere di diritti rientra nella sfera di competenza dei singoli Stati Membri in cui le fondazioni o i partiti politici europei hanno la propria sede. Gli stessi Stati, poi, sono liberi di integrare i requisiti e le disposizioni del Regolamento - vietando modifiche *in peius* - con proprie previsioni normative. Differente dalla capacità giuridica è la personalità giuridica europea la cui acquisizione - o conversione da quella nazionale a quella europea⁷³⁵ - è subordinata a procedure di valutazione del possesso di requisiti a tutela sia della fondazione o del partito politico europeo, sia dello Stato membro in cui hanno sede, che di eventuali soggetti terzi.

Strettamente connesse al tema dell'indipendenza e della libertà del mandato politico dei partiti sono le disposizioni sui finanziamenti e sulle risorse economiche le quali, oltre agli obblighi di trasparenza, contabilità, *audit* e controllo finanziario nella gestione dei fondi, statuiscono il divieto o la limitazione all'accettazione di donazioni e contributi provenienti da fonti diverse dal bilancio europeo per *“rafforzare l'indipendenza, l'obbligo di*

⁷³³ Una fondazione politica europea perde automaticamente il proprio status se il partito politico europeo al quale è collegata è cancellato dal registro. Dal 2018, con l'inserimento dell'articolo 27-bis, il Regolamento del 2014 prevede anche l'eventuale responsabilità delle persone fisiche.

⁷³⁴ Secondo certa dottrina, erano necessarie norme sulla democrazia interna maggiormente stringenti ma si è osservato come *“evidentemente la rinuncia ad imporre requisiti di democrazia interna ai partiti politici europei è stata determinata dalla difficoltà da parte di alcuni ordinamenti giuridici nazionali di accettare il principio dell'organizzazione democratica dei partiti politici imposto per legge, essendo i partiti libere associazioni di cittadini e, come tali, caratterizzate dall'autonomia organizzativa [...] Così, però, si è persa un'occasione importante per incentivare gli ordinamenti giuridici nazionali ad orientare per legge i partiti nazionali verso un'organizzazione interna su base democratica”*. Cfr. M.R. ALLEGRI, *Il nuovo regolamento sullo statuto e sul finanziamento dei partiti politici europei: una conclusione a effetto ritardato*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2/2014.

⁷³⁵ È possibile anche il caso opposto ossia il passaggio dalla personalità giuridica europea all'acquisizione della personalità giuridica ai sensi del diritto dello Stato membro in cui si trova la sede. In questo caso, gli eventuali diritti e obblighi individuali in capo alla precedente entità giuridica europea verranno trasferiti all'entità giuridica nazionale. Se, invece, all'estinzione della personalità giuridica europea - seguita dall'Autorità e dall'ordinatore del Parlamento Europeo per il recupero dei finanziamenti dell'Unione e di eventuali sanzioni pecuniarie - non fa seguito la conversione alla personalità giuridica nazionale, si procederà allo scioglimento del partito o della fondazione ai sensi del diritto dello Stato membro in cui ha sede.

*rispondere del proprio operato e la responsabilità”*⁷³⁶. Il divieto è esteso anche al finanziamento, pure indiretto, destinato alle campagne referendarie e ai partiti politici o candidati nazionali. Nel 2018 è stata introdotta una disposizione che prevede l’obbligo per il partito politico europeo di inserire nella domanda di finanziamento *“elementi comprovanti che i partiti dell’UE che sono suoi membri hanno di norma pubblicato sui loro siti web il programma politico e il logo del partito politico europeo, in maniera chiaramente visibile e con possibilità di agevole consultazione”*.

Il Regolamento del 2014 prevede, poi, la possibilità per i partiti politici europei di *“informare i cittadini durante le elezioni al Parlamento Europeo dei legami esistenti tra di essi e i loro partiti politici e candidati nazionali di riferimento”* ed impone al Parlamento la pubblicazione *online* di informazioni di rilevante interesse pubblico tra cui quelle sullo statuto, la composizione, i bilanci, i donatori e le donazioni⁷³⁷, i contributi e le sovvenzioni, per *“promuovere la parità di condizioni e un’equa concorrenza tra le forze politiche e mantenere aperti, trasparenti e democratici i processi elettorali e legislativi, rafforzando così la fiducia dei cittadini e degli elettori nella democrazia rappresentativa europea e, più in generale, prevenendo corruzione e abusi di potere”* e per *“incentivare lo sviluppo di una coscienza politica europea nei cittadini e promuovere la trasparenza del processo elettorale”*⁷³⁸. In tal modo si rafforza il potere di controllo da parte dei cittadini e, conseguentemente, la responsabilità democratica dei soggetti politici.

Analizzando le regole di procedura dei due principali gruppi parlamentari dell’VIII legislatura, quello del Partito Popolare Europeo - PPE⁷³⁹, ad esempio, all’articolo 3 (“Appartenenza al gruppo”), statuisce che per poter appartenere al gruppo è necessario - specialmente per i non eletti nelle liste del partito - aderire al programma politico ed

⁷³⁶ Cfr. considerando n. 26 del Regolamento (UE, Euratom) n. 1141/2014 del 22 ottobre 2014.

⁷³⁷ Affinché la divulgazione consenta un controllo diffuso dei rapporti tra donatori e partiti politici europei, l’obbligo di pubblicare l’identità dei donatori è valido per le donazioni superiori a 3.000 euro annui, è consentito per le donazioni da 1.500 a 3.000 euro subordinatamente ad autorizzazione del donatore ed è escluso per le donazioni fino a 1.500 euro annui. È vietata l’accettazione e devono essere restituite le donazioni che superino i 18.000 euro annui per donatore (a meno che questi non sia un membro eletto del Parlamento Europeo, di un parlamento nazionale, di un parlamento regionale o di un’assemblea regionale), le donazioni o i contributi anonimi, le donazioni provenienti dai bilanci di gruppi politici rappresentati al Parlamento Europeo, provenienti dalle autorità pubbliche, da uno Stato membro o da un paese terzo o da imprese sulle quali una siffatta autorità pubblica possa esercitare direttamente o indirettamente un’influenza dominante a motivo del suo diritto di proprietà, della sua partecipazione finanziaria o della normativa che disciplina tali imprese, le donazioni provenienti da entità private con sede in un paese terzo o da persone fisiche di un paese terzo che non hanno il diritto di votare alle elezioni del Parlamento Europeo. I membri di un partito politico europeo o i membri di una fondazione (compreso lo stesso partito europeo al quale è affiliata) possono effettuare donazioni al partito o alla fondazione fino ad un ammontare massimo del 40% del bilancio annuale dell’ente in questione. Secondo il sito dell’*Authority* da aprile ad ottobre 2018 sono state effettuate donazioni tra i 13.000 ed i 18.000 euro in favore del Partito dell’Alleanza dei Liberali e dei Democratici per l’Europa – ALDE (tra cui figurano le donazioni di Google Ireland Limited, Deloitte Touche Tohmatsu, Uber BV, Bayer AG) ed in favore dell’Alleanza dei Conservatori e dei Riformisti Europei – ACRE mentre nel giugno 2018 il *Wilfried Martens Centre for European Studies*, il *think tank* ufficiale del Partito Popolare Europeo – EPP, è stata l’unica fondazione ad aver pubblicato la donazione di 18.000 euro ricevuta dalla Microsoft NV/SA.

⁷³⁸ Cfr. considerando n. 32 e n. 33 del Regolamento (UE, Euratom) n. 1141/2014 del 22 ottobre 2014.

⁷³⁹ Quello del PPE è l’unico regolamento interno di un gruppo parlamentare europeo reperibile liberamente *online* sul sito *web* del gruppo <http://www.eppgroup.eu>. La versione utilizzata per la redazione del presente contributo è quella approvata ad ottobre 2013 (t.d.a.).

accettare le regole interne del gruppo⁷⁴⁰, impegnarsi politicamente nel rispetto del “processo di unificazione federale e di integrazione europea” e definendo i propri valori e scopi “secondo principi quali libertà e democrazia, Stato di diritto, rispetto dei diritti umani e sussidiarietà”⁷⁴¹. Riguardo all’indipendenza e alla libertà del mandato dei membri del gruppo, il regolamento interno del PPE prevede, all’articolo 6 (“Votazione in plenaria e in commissione”), che i deputati “si impegnano a sostenere, di norma, la linea di gruppo durante le votazioni; tuttavia, hanno il diritto di votare secondo la loro coscienza ed il loro convincimento politico”. In quest’ultimo caso, però, è necessario che, almeno il giorno prima di un voto su questioni rilevanti, ne venga data comunicazione al capogruppo o all’intera plenaria del gruppo. In caso di assenza dell’europarlamentare ad una votazione importante, questi ne dovrà dare comunicazione - anche a mezzo telematico - ad uno dei vice-capigruppo. I parlamentari del PPE sono liberi di presentare proposte di legge in maniera autonoma ma devono preventivamente informare la presidenza del gruppo o il coordinatore della commissione permanente competente per materia. Ogni organo del gruppo, che in assemblea plenaria non prevede un *quorum* strutturale, delibera a maggioranza semplice dei voti espressi.

Il regolamento interno del gruppo dell’Alleanza Progressista dei Socialisti e dei Democratici - S&D⁷⁴² - che norma in maniera ampia e dettagliata la sua vita democratica - si apre con un preambolo sui valori e sui principi ispiratori⁷⁴³ e prevede che per poter aderire al gruppo (articolo 2), qualora non si tratti di appartenenti ad un partito membro del PSE, “il gruppo, su proposta dell’ufficio di presidenza, decide a maggioranza di due terzi dei suoi componenti⁷⁴⁴ in merito alle domande di adesione, come membri o come alleati” e che questi accettino e si conformino ai valori individuali e collettivi della compagine politica. Di rilevanza essenziale per il tema dell’assenza di vincolo imperativo è la previsione secondo la quale, durante l’esercizio del proprio mandato, gli eurodeputati del gruppo socialdemocratico “rappresentano i cittadini e non gruppi d’interesse” e per questa ragione è fatto loro divieto di usare strumentalmente la propria posizione politica per meri benefici economici. Tale disposizione, per espressa previsione regolamentare, viene assunta ad elevata condotta etica su cui si basa la cultura politica socialdemocratica. Il gruppo mira, poi, a garantire una rappresentanza equa delle delegazioni nazionali nel proprio interesse sia per la designazione dei candidati agli organi parlamentari che nella composizione

⁷⁴⁰ Per coloro che, pur non appartenendo al PPE, volessero allearsi al gruppo è necessaria la sottoscrizione delle sue *basic policies* e del suo regolamento interno.

⁷⁴¹ Previsioni simili sono sancite dallo statuto del Partito Popolare Europeo per chiunque voglia aderirvi. Per la consultazione degli statuti dei partiti politici europei e delle relative fondazioni è possibile consultare il sito dell’Autorità <http://www.appf.europa.eu>.

⁷⁴² Ci si riferisce al testo in vigore nel corso della VIII legislatura approvato il 18 giugno 2014 e modificato il 7 febbraio 2017.

⁷⁴³ Gli stessi valori, con un *focus* maggiore sui diritti civili e sociali, sono sanciti anche dallo statuto del Partito del Socialismo Europeo consultabile sul sito *web* dell’*Authority*. L’allegato I dello statuto elenca, poi, un dodecalogo di principi d’azione che pone in apertura il valore di democrazia. Questa “*deve prevalere in tutti gli ambiti della vita per consentire ai cittadini di decidere. La democrazia deve essere pluralista, trasparente, realmente rappresentativa della diversità della società e deve consentire la partecipazione di tutti, attraverso una sfera pubblica aperta, mezzi di comunicazione indipendenti ed il libero accesso ad Internet. La libertà di parola è fondamentale per una società democratica*” (t.d.a.).

⁷⁴⁴ La stessa maggioranza è prevista per le decisioni in merito alla sospensione o all’esclusione dal gruppo del deputato che abbia violato il regolamento del gruppo o il regolamento del Parlamento Europeo.

dell'ufficio di presidenza del gruppo prevedendo, all'articolo 28 del regolamento interno, che il presidente, i vicepresidenti ed il tesoriere non possano provenire dallo stesso Stato Membro e che “è necessario assicurare la pari rappresentanza di donne e uomini, una rappresentanza regionale equilibrata e una rappresentanza equilibrata di grandi, medie e piccole delegazioni nazionali”. Lo schieramento parlamentare prevede norme sulla trasparenza delle sue decisioni e vieta, se non autorizzata dal presidente, la presenza di soggetti esterni alle riunioni. Queste sono valide qualora sia presente almeno un terzo dei membri del gruppo, mentre le deliberazioni vengono prese a maggioranza semplice dei voti espressi. Prima della votazione, i deputati possono notificare “*gravi ragioni politiche*” di dissenso: in tal caso la decisione della maggioranza non è per loro vincolante. L'articolo 40 del regolamento disciplina la ripartizione del tempo di parola stabilendo che, su proposta del coordinatore competente, venga redatto un elenco degli oratori tenendo conto di coloro i quali abbiano assunto una posizione dissenziente rispetto alla maggioranza del gruppo garantendo, così, un'equa ripartizione dei tempi tra maggioranza e membri aventi opinioni differenti. Ulteriormente, l'indipendenza del deputato si esplica nella disposizione per la quale qualora il gruppo non presentasse a nome proprio interrogazioni, risoluzioni o emendamenti, questi possono comunque essere presentati liberamente dai membri che le hanno sottoscritte, specialmente in presenza delle gravi ragioni politiche di dissenso. La sottoscrizione del parlamentare, previa comunicazione al presidente, può anche essere aggiunta ad un testo presentato da deputati non appartenenti al gruppo.

2.4. Conclusioni.

Volendo trarre delle conclusioni sul libero mandato nell'ambito del diritto dell'Unione, con particolare riferimento al Parlamento Europeo, appare opportuno sottolineare come le istituzioni comunitarie si siano concentrate principalmente ed ampiamente su una delle sue sfaccettature: la trasparenza degli interessi, soprattutto per quelli capaci di innescare meccanismi complessi che si riverberano anche sul piano economico-finanziario e che siano, quindi, in grado di influenzare la scelta del *policy maker*. Fiumi di regole e codici di condotta devono, però, poi trovare una stretta connessione con la prassi applicativa e con il reale comportamento degli europarlamentari e di tutti coloro che rivestono, in qualche modo, un mandato rappresentativo nell'intero assetto istituzionale comunitario.

Da quanto emerge dall'analisi delle fonti normative cui si è proceduto, minor attenzione viene data, invece, a quell'ambito dell'assenza di vincolo di mandato immediatamente collegata al concetto di democrazia. Sotto questo profilo sarebbe auspicabile ci si focalizzasse maggiormente sui quei processi che riguardano la democrazia interna ai partiti politici europei e, di riflesso, i principi di libertà ed indipendenza del mandato parlamentare anche con riferimento ai gruppi politici in seno al Parlamento Europeo ed - in ultima istanza - il rapporto *pentangolare* elettore/eletto/partito politico nazionale/partito politico europeo/gruppo politico. La ragione di questa carenza (di effettività) normativa è, presumibilmente, da rintracciarsi proprio nella complessità di tale relazione e nell'intricato intreccio di fonti tra il livello europeo e quello nazionale. Quest'ultimo, infatti, per la diversità storica, culturale e politica che caratterizza tutti gli Stati Membri tra loro, rappresenta lo scoglio principale, per il regolatore europeo, all'armonizzazione delle norme in questa precipua materia. Si assiste, così, ad una riproposizione - in chiave traslata - di

quella frammentazione tipica delle istituzioni comunitarie - ed in particolare del Parlamento Europeo - in cui a prevalere è, in relazione ai casi via via oggetto dell'agenda politica, talvolta il *cleavage* territoriale, talaltra quello partitico nazionale, quello partitico europeo ovvero quello del gruppo politico di appartenenza del singolo parlamentare.

3. LA GIURISPRUDENZA NAZIONALE ED EUROPEA. IL PRINCIPIO DEMOCRATICO E IL PRINCIPIO DELL'EQUILIBRIO ISTITUZIONALE

di Luigi Rignanese

SOMMARIO:

3. La giurisprudenza nazionale ed europea. Il principio democratico e il principio dell'equilibrio istituzionale. - 3.1. Introduzione. - 3.2. La giurisprudenza del Tribunale costituzionale federale tedesco: il principio democratico e il ruolo del Parlamento Europeo. - 3.2.1. Le sentenze del 1952 e del 1979: la soglia di sbarramento per le elezioni nazionali e per le elezioni europee. - 3.2.2. Le sentenze *Solange I*, *Solange II*, *Maastricht-Urteil* e *Lissabon-Urteil*. - 3.2.3. Le sentenze del 2011 e del 2014: il *revirement* del *Bundesverfassungsgericht*. - 3.3. Uno sguardo alla sentenza 239/2018 della Corte costituzionale italiana. - 3.4. La giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione Europea. - 3.4.1. La prospettiva della Corte di giustizia: il principio dell'equilibrio istituzionale e l'avallo della Corte europea dei diritti dell'uomo. - 3.4.2. La prospettiva del Tribunale dell'Unione Europea: il principio istituzionale e la *ratio* dell'affinità politica come elemento imprescindibile dei gruppi parlamentari. - 3.5. Conclusioni.

3.1 Introduzione.

Come emerso nei paragrafi che precedono, la natura ibrida dell'Unione Europea ha avuto delle ricadute sulla sua architettura istituzionale. In particolare, la storia del Parlamento Europeo e della sua evoluzione come ricostruite nei paragrafi precedenti non sono che un corollario di una tale configurazione. Quest'ultima ha avuto come conseguenza una tensione il cui apice si è registrato attorno alla questione del *deficit* democratico e della connessa problematica della rappresentanza politica in seno all'Unione Europea.

Tale questione è sempre stata al centro del dibattito dottrinario e giurisprudenziale fin dagli esordi dell'esperienza dell'integrazione europea.

Dalle origini dell'ordinamento comunitario, infatti, tanto le corti costituzionali nazionali - in particolare quella tedesca e italiana - quanto la Corte di giustizia dell'Unione Europea⁷⁴⁵ si sono rese protagoniste in questa dinamica. La seconda ha mostrato di avere una peculiare sensibilità rispetto a tale profilo, benché la sua concezione possa apparire distante dalla lettura che del fenomeno forniscono le prime.

In questo paragrafo saranno prese in considerazione alcune delle più significative pronunce rese in merito al "nodo gordiano" dato dai legami che sussistono fra i partiti politici nazionali, i parlamenti nazionali, il ruolo del Parlamento Europeo, i gruppi politici al suo interno, la rappresentanza politica e le elezioni. Insomma, il problema della democrazia rappresentativa. Attorno a questo nodo aleggia la tematica del divieto di mandato imperativo, anche declinato nel principio del libero mandato parlamentare.

Il Tribunale dell'Unione Europea⁷⁴⁶, la Corte di giustizia⁷⁴⁷, il Tribunale costituzionale federale tedesco⁷⁴⁸ (*Bundesverfassungsgericht*) e la Corte costituzionale italiana hanno

⁷⁴⁵ Con questo termine si intende una macro-istituzione dell'Unione Europea, comprensiva di micro-istituzioni quali il Tribunale dell'Unione Europea e la Corte di giustizia. Infatti, ai sensi dell'art. 19 TFUE "la Corte di giustizia dell'Unione europea comprende la Corte di giustizia, il Tribunale e i tribunali specializzati".

⁷⁴⁶ Il riferimento è in particolare a Tribunale UE (Terza sezione ampliata), sentenza del 2 ottobre 2001, *Jean-Claude Martinez, Charles de Gaulle, Front national e Emma Bonino e a. c. Parlamento europeo*, cause riunite T-222/99, T-327/99 e T-329/99.

avuto l'occasione di pronunciarsi ed esprimere il proprio punto di vista in riferimento al nodo gordiano di cui si è detto, a partire dalla questione che ne costituisce il fondamento: il principio democratico. Muovendo da quest'ultimo, i giudici ora menzionati si sono cimentati in una delicata operazione di bilanciamento fra la salvaguardia della funzione di un'istituzione quale è il Parlamento Europeo e la tenuta dell'ordinamento europeo nel suo complesso.

La Corte di giustizia e il Tribunale dell'Unione Europea hanno assunto una posizione molto netta al riguardo.

Questi giudici hanno affrontato il problema da un angolo visuale che di primo acchito potrebbe non risultare adeguato, ma che poi, invece, rivela la sua pertinenza rispetto all'argomento trattato.

Come si vedrà, la Corte di giustizia ha inquadrato il principio della democrazia rappresentativa, il connesso problema della rappresentanza politica, nonché il legame tra la stessa e i gruppi costituiti all'interno del Parlamento Europeo, nell'alveo di un principio che può essere considerato un precipitato dello Stato di diritto⁷⁴⁹: l'equilibrio istituzionale. Dal suo ragionamento, dunque, non emerge *ictu oculi* la questione del divieto di mandato imperativo, ma senza ombra di dubbio tali aspetti consentono di coglierne la rilevanza.

Allo stesso modo, il Tribunale costituzionale federale tedesco si è pronunciato in diverse occasioni sul tema dell'integrazione europea e del *deficit* democratico⁷⁵⁰ che l'ha accompagnata. Tale giudice costituzionale si è eretto quale custode del principio democratico che caratterizza, come per altri sistemi, l'ordinamento giuridico tedesco.

Anche la Corte costituzionale italiana, come si è detto, non ha mancato di far sentire la sua voce. La Consulta, però, si mostrerà più incline della Corte costituzionale tedesca a

⁷⁴⁷ Il riferimento è in particolare a Corte di giustizia UE, sentenza 29 giugno 2004, *Front national c. Parlamento europeo*, C-486/01 P. Tuttavia, anche altre pronunce di questo giudice saranno esaminate nel prosieguo.

⁷⁴⁸ Il riferimento al giudice costituzionale tedesco si rende opportuno sia perché non è direttamente oggetto di studio del presente lavoro, sia perché consente di comprendere il legame tra il problema dal medesimo rilevato del *deficit democratico* e il ruolo del Parlamento Europeo nell'ordinamento dell'Unione Europea.

⁷⁴⁹ Insieme ad altri valori, quello dello Stato di diritto è assunto a fondamento dell'Unione Europea. Infatti, l'art. 2 TUE così recita: "*l'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini*". Cfr. in proposito S. CASSESE, *La democrazia e suoi limiti*, Mondadori, Milano, 2017, p. 91, il quale ritiene che alla luce dell'art. 2 TUE "*la democraticità interna degli stati è un problema che riguarda tutti i paesi europei, i quali sono intitolati a salvaguardare l'ordine costituzionale europeo. [...] Ne discende che la democrazia è richiesta, imposta e protetta anche a livello sovranazionale*". Interessante anche la riflessione di A.J. Menéndez e J. E. Fossum, in A. J. MENÉNDEZ — J. E. FOSSUM, *La peculiare costituzione dell'Unione europea*, Firenze University Press, p. 60. Secondo gli autori l'ordine costituzionale europeo e, più nello specifico, la Costituzione europea che per definizione è composita, è infatti "*formata da norme costituzionali nazionali, e di conseguenza può contare sulla legittimità democratica di cui le stesse furono investite nei processi costituzionali nazionali. In particolare, nel costruire il nuovo ordinamento giuridico sovranazionale sotto questa chiave costituzionale [...] il diritto costituzionale sovranazionale si definisce sulla base delle norme costituzionali nazionali la cui legittimità democratica si trasferisce e diffonde in tutto l'ordinamento giuridico sovranazionale [...]. Ciò fornisce all'ordinamento sovranazionale uno strumento per misurare la legittimità democratica*".

⁷⁵⁰ Sentenza n. 28 del 1967; sent. 29 maggio 1974 (c.d. *Solange I*); sent. 22 ottobre 1986 (c.d. *Solange II*); sent. 12 ottobre 1993 (c.d. *Maastricht Urteil*); sent. 30 giugno 2009 (c.d. *Lissabon Urteil*); ord. 14 gennaio 2014, causa 2 BvR 2728/13.

recepire l'insegnamento della Corte di giustizia in relazione al principio dell'equilibrio istituzionale di cui si è detto.

L'analisi della giurisprudenza richiamata si rivela quindi essenziale per un duplice scopo: da un lato, comprendere il fenomeno della rappresentanza politica e del principio democratico che, giova ribadirlo, si pone a fondamento della tematica del divieto di mandato imperativo; dall'altro, inquadrare il rapporto sussistente fra i parlamenti nazionali e il Parlamento Europeo.

3.2. La giurisprudenza del Tribunale costituzionale federale tedesco: il principio democratico e il ruolo del Parlamento Europeo.

3.2.1. Le sentenze del 1952 e del 1979: la soglia di sbarramento per le elezioni nazionali e per le elezioni europee.

Come anticipato, il *Bundesverfassungsgericht* si è pronunciato in varie occasioni sul delicato tema del principio democratico in riferimento all'ordinamento nazionale e a quello sovranazionale.

Delle pronunce che saranno esaminate, interessa in questa sede individuare le implicazioni della riflessione del Tribunale costituzionale federale tedesco in materia di elezioni, nazionali ed europee. In particolare, sul ruolo che il Parlamento Europeo dovrebbe ricoprire e il suo rapporto con i parlamenti nazionali.

Tutto questo, naturalmente, considerato nel più ampio tema della democrazia e del diritto di voto che ne costituisce il fondamento e al tempo stesso il corollario.

L'iter giurisprudenziale che ha portato al consolidamento degli orientamenti più recenti del giudice costituzionale tedesco ha origine nel 1952.

Con una sentenza emessa in tale data⁷⁵¹, il Tribunale federale affrontò il tema delle soglie di sbarramento inserite nella legge elettorale per le elezioni nazionali. Ai fini della presente trattazione, della pronuncia in esame merita di essere segnalato un aspetto in particolare perché ha avuto dei riflessi sulla rappresentanza politica nella sede sua propria, ossia il Parlamento tedesco. Il Giudice di Karlsruhe stabilì infatti che il legislatore, nell'esercizio della sua discrezionalità in materia elettorale, può optare per un sistema elettorale misto (proporzionale e maggioritario), ma non potrebbe alterare il principio di uguaglianza del diritto di voto il quale *“esige che ogni elettore, secondo le norme generali, possa dare il suo voto come ogni altro elettore, e che questi voti validamente espressi siano valutati come gli altri voti; tutti gli elettori devono con il voto che danno avere uguale influsso sui risultati del voto”*.

Così facendo, il Giudice costituzionale tedesco diede rilievo al valore della rappresentatività del Parlamento garantita da un sistema proporzionale.

Nonostante questo, la medesima Corte ritenne che un altro valore fosse meritevole di tutela: la governabilità. Quest'ultima giustificerebbe la scelta del legislatore di introdurre il “correttivo” della soglia di sbarramento per rendere il Parlamento in grado di “governare”,

⁷⁵¹ *BVerfGE*, 5 aprile 1952. In tale pronuncia, il Tribunale costituzionale federale tedesco richiama una sentenza del *Bayerische Verfassungsgerichtshof*.

ossia di stabilire un chiaro indirizzo politico da implementare⁷⁵². Del resto, *“il voto non ha solo lo scopo di valorizzare la volontà politica degli elettori come singoli, onde creare una rappresentanza popolare che rappresenti lo specchio delle opinioni politiche esistenti nel popolo, ma deve anche produrre un Parlamento come organo statale capace di funzionare”*⁷⁵³.

L'attenzione prestata dal *Bundesverfassungsgericht* alla legge elettorale per le elezioni nazionali rivelò la sua utilità per affrontare il problema delle soglie di sbarramento in merito alle elezioni europee.

Con una sentenza emessa nel 1979⁷⁵⁴ il Tribunale costituzionale federale tedesco tornò sull'argomento. In linea con quanto statuito nella pronuncia del 1952, la giustificazione della clausola di sbarramento venne riscontrata nella funzione da essa svolta, individuata nell'impedire il frazionamento dei partiti, a sua volta strumentale a rendere il Parlamento Europeo idoneo a “governare”. A tal fine, il *Bundesverfassungsgericht* enfatizzò, da un lato, il ruolo fondamentale del Parlamento Europeo quale “integratore politico”, quindi motore dello sviluppo dell'ordinamento comunitario, essendo comunque investito di facoltà deliberative e di controllo (ad esempio in relazione alla politica di bilancio elaborata dalla Commissione); dall'altro, il ruolo svolto dai gruppi politici in seno allo stesso⁷⁵⁵. Questi aspetti lo rendevano alquanto simile ai parlamenti nazionali, a tal punto da estendere la possibilità di introduzione della soglia di sbarramento anche per le elezioni europee.

Il Giudice costituzionale tedesco, tuttavia, non mancò di evidenziare le peculiarità di quell'istituzione europea rispetto agli omologhi nazionali; particolarità che valevano a differenziarle⁷⁵⁶. A fronte delle analogie riscontrate, sarebbe difficile non scorgere nell'operato del Tribunale costituzionale federale tedesco un'apertura nei confronti del processo di integrazione europea già dal 1979, ancorché con qualche perplessità⁷⁵⁷.

3.2.2. *Le sentenze Solange I, Solange II, Maastricht-Urteil e Lissabon-Urteil.*

⁷⁵² La ragionevolezza delle clausole di sbarramento è stata ravvisata dal giudice costituzionale tedesco nel fatto le stesse sono sorrette da *“un motivo ragionevole derivante dalla natura delle cose o altrimenti oggettivamente evidente”*. Un motivo siffatto può essere rinvenuto nella funzionalità del Parlamento tedesco, che sarebbe gravemente compromessa dall'eccessivo frazionamento partitico che il proporzionale, favorendo i piccoli partiti, inevitabilmente favorisce.

⁷⁵³ *BVerfG*, 23 gennaio 1957, 2 BvE 2/56.

⁷⁵⁴ Decisione 22 maggio 1979 (*BVerfGE* 51, 222).

⁷⁵⁵ Questi aspetti venivano messi in luce per avvalorare la precipua funzione del Parlamento Europeo: evitare la frammentazione dei partiti. Il Tribunale costituzionale federale tedesco aveva ritenuto infatti che una tale funzione sarebbe stata menomata dall'ingresso di piccoli partiti in quell'istituzione. Il ruolo dei partiti in generale, in particolare dei gruppi che costituiscono, nonché le caratteristiche che ai sensi del Regolamento interno del Parlamento Europeo e in generale alla luce del diritto dell'Unione Europea devono possedere, sono stati esaminati nello specifico al paragrafo 2.

⁷⁵⁶ In particolare, la Corte tedesca riteneva che la formazione di un governo capace di agire esulava dalle competenze del Parlamento Europeo ed il suo ruolo non sarebbe paragonabile, se non con qualche riserva, a quello dei parlamenti nazionali.

⁷⁵⁷ Merita di essere segnalato in proposito che nel 1979 erano state svolte per la prima volta le elezioni europee secondo le modalità stabilite dall'Atto relativo all'elezione dei membri del Parlamento Europeo a suffragio universale diretto ("l'Atto elettorale"), allegato alla decisione del Consiglio del 20 settembre 1976 (Decisione 76/787/CECA, CEE, Euratom del Consiglio (GU L 278 dell'8.10.1976, p. 1), modificata dalla decisione 93/81/Euratom, CECA, CEE del Consiglio (GU L 33 del 9.2.1993, p. 15) e dalla decisione 2002/772/CE, Euratom del Consiglio (GU L 283 del 21.10.2002, p. 1).

Sono da collocare in un contesto siffatto altre pronunce che vennero emesse in riferimento ad una tematica diversa dalle soglie di sbarramento previste dalle leggi elettorali, ma che consentono di comprendere le ragioni del mutamento di prospettiva che sarà delineato nel prossimo paragrafo.

Nonostante non sia questa la sede per soffermarvisi, ci si limiterà a far brevi cenni sulle questioni che più interessano ai fini dell'esposizione.

Con le sentenze “*Solange I*” e “*Solange II*” veniva affrontato il tema del rapporto tra ordinamento tedesco e ordinamento comunitario. Dalle pronunce in esame era emersa la persistenza nel secondo di un *deficit* democratico tale da non consentire di ritenere legittimati il processo di integrazione europea e il ruolo delle istituzioni comunitarie, in particolare del Parlamento Europeo.

Successivamente, non discostandosi da quanto affermato in precedenza, il giudice costituzionale tedesco emetteva la sentenza c.d. “*Maastricht-Urteil*”⁷⁵⁸. In quella pronuncia, il principio democratico⁷⁵⁹ veniva evocato quale fattore legittimante l'espansione delle competenze attribuite alla Comunità Europea a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Maastricht. Veniva in particolare enfatizzato il ruolo del *Bundestag* (il Parlamento tedesco) quale custode della rappresentanza nazionale in quanto legittimato democraticamente. Era rinvenuto in quest'organo e negli omologhi degli altri ordinamenti nazionali, quindi, il fondamento della legittimazione del processo di integrazione europea e delle istituzioni europee. Prima fra tutte, del Parlamento Europeo⁷⁶⁰.

In un momento successivo, dunque, proseguiva la riflessione attorno ad un nodo nevralgico dell'ordinamento comunitario: la sua legittimazione democratica.

Come è stato osservato, “*la sentenza di Maastricht rappresenta l'immediato precedente della sentenza sul Trattato di Lisbona, laddove la Corte costituzionale tedesca si è trovata ad affrontare una più ampia e generale riflessione sulla struttura democratica del processo*”

⁷⁵⁸ BVerfGE 89, 155.

⁷⁵⁹ Insieme ad altri, tra i quali il principio di sussidiarietà.

⁷⁶⁰ L'interrogativo che potrebbe porsi è il seguente: come mai il Tribunale costituzionale federale tedesco dubita della “credibilità” del Parlamento Europeo? Non è forse una istituzione rappresentativa? Perché la Corte tedesca vedeva nel *Bundestag* il baluardo del principio democratico e negava una tale prerogativa al Parlamento Europeo? Fino all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona (1 dicembre 2009), il Parlamento Europeo era già dalle origini del processo di integrazione un organo rappresentativo, ma alquanto peculiare. In effetti, ad esservi rappresentati non erano i cittadini degli Stati membri in quanto tali, bensì i popoli degli stessi. Infatti, ai sensi dell'art. 137 del Trattato che istituisce la Comunità Economica Europea (CEE), l'Assemblea (iniziale denominazione del Parlamento Europeo fino al 1962 quando fu introdotto *de facto* il nuovo *nomen* che verrà cristallizzato *de jure* nell'Atto Unico Europeo del 1987) era composta dai “*rappresentanti dei popoli degli Stati riuniti nella Comunità*”. Il richiamo ai popoli degli stati giustificava la previsione di cui al primo comma dell'art. 138 TCEE, ossia che “*l'Assemblea è formata di delegati che i Parlamenti sono richiesti di designare fra i propri membri secondo la procedura fissata da ogni Stato membro*”. Questo perché i membri del parlamento erano i rappresentanti del popolo e quindi vi era una logica nella designazione dei membri del Parlamento Europeo ad opera dei parlamenti stessi. È innegabile comunque che un impeto democratico sussistesse già ai prodromi dell'integrazione europea. Ve ne era una conferma nel paragrafo 3 c.1 dell'art. 138 TCEE, ai sensi del quale “*l'Assemblea elaborerà progetti intesi a permettere l'elezione a suffragio universale diretto, secondo una procedura uniforme in tutti gli Stati membri*”. Solo con il Trattato di Lisbona, tuttavia, i cittadini sono direttamente rappresentati, a livello dell'Unione, nel Parlamento Europeo (art. 10 TUE). L'argomento sarà approfondito nel paragrafo 3.4.1, dedicato alla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione Europea.

di integrazione europea”⁷⁶¹. Proprio la sentenza resa sul Trattato di Lisbona (c.d. *Lissabon-Urteil*) aveva reso evidente la posizione assunta dal giudice costituzionale tedesco nei confronti dell’ordinamento europeo ⁷⁶². Anche in questa occasione, il *Bundesverfassungsgericht* avvalorava un elemento insito nell’ordinamento tedesco nonché in quello degli altri stati dell’Europa occidentale.

Il perno attorno a cui ruotò il ragionamento della Corte tedesca fu infatti l’art. 38 della Legge Fondamentale. Quest’ultimo sancisce che “*i deputati del Bundestag sono eletti a suffragio universale, diretto, libero, uguale e segreto. Essi sono i rappresentanti di tutto il popolo, non sono vincolati da mandati né da direttive e sono soggetti soltanto alla loro coscienza*”.

Il Tribunale costituzionale tedesco attribuiva rilievo preponderante al diritto di voto, specificando che non si esaurisce nell’atto della elezione, ma si estende al controllo dei poteri pubblici e del modo in cui sono esercitati⁷⁶³.

Un punto fermo emerge dal ragionamento della Corte: la democrazia rappresentativa, indipendentemente dal livello in cui si opera, costituisce elemento essenziale ed imprescindibile⁷⁶⁴. Ne discende che il rapporto di legittimazione democratica tra elettori e potere pubblico non avrebbe potuto non riflettersi necessariamente nella dimensione europea. In particolare, continuava la Corte, il diritto di voto è espressione del principio

⁷⁶¹ P. L. GETI, *Il contributo della Giurisprudenza costituzionale tedesca nella determinazione dei rapporti con l’Unione Europea*, p. 8.

⁷⁶² Con la sentenza 30 giugno 2009, il *Bundesverfassungsgericht* si pronuncia sul ricorso presentato avverso la legge di ratifica del Trattato di Lisbona e le leggi di adattamento al medesimo da parte dell’ordinamento tedesco.

⁷⁶³ Cfr. A. A. DEMMIG, *Principio democratico e controllo di costituzionalità sull’integrazione europea nella sentenza ‘Lissabon’ del Tribunale costituzionale federale tedesco*, p. 6.

⁷⁶⁴ V. punto 174 della sentenza: “*l’art. 38 commi 1 e 2 Legge fondamentale garantisce il diritto soggettivo di partecipare alle elezioni dei deputati del Bundestag tedesco. Questo contenuto di garanzia individualizzata implica che il cittadino sia titolare del diritto di voto per il Bundestag tedesco e che nelle elezioni si rispettino i principi costituzionali in materia elettorale. La garanzia si estende anche al contenuto democratico fondante di tale diritto. Al punto 175 della sentenza, la Corte afferma che «l’atto elettorale perderebbe il suo senso, se l’organo statale eletto non disponesse più in misura sufficiente di compiti e poteri nei quali possa esprimersi la potenza di azione (Handlungsmacht) legittimata. In altre parole, il Parlamento non ha soltanto un’astratta “responsabilità di garanzia” (Gewährleistungsverantwortung) per l’agire autoritativo di altre organizzazioni di imperio (Herrschaftsverbände), ma la responsabilità concreta per l’agire dell’organizzazione dello Stato. La Legge fondamentale ha dichiarato questo nesso di legittimazione tra elettori e potere statale intangibile nell’art. 23 comma 1 per. 3 in combinazione con l’art. 79 comma 3 e art. 20 commi 1 e 2 della Legge fondamentale. L’art. 38 comma 1 per. 1 Legge fondamentale preclude che, nell’ambito di applicazione dell’art. 23 Legge fondamentale, la legittimazione del potere statale e la potestà di influenza sul suo esercizio derivanti dalle elezioni siano, per effetto del trasferimento di compiti e poteri del Bundestag a livello europeo, svuotate al punto da violare il principio di democrazia*”. Cfr. anche P. L. GETI, *Il contributo della Giurisprudenza costituzionale tedesca nella determinazione dei rapporti con l’Unione Europea*, p. 9, secondo il quale “*il rapporto di legittimazione democratica tra elettori e potere pubblico trova, secondo la Corte tedesca, un suo specifico ambito di applicazione anche in una dimensione europea, laddove il diritto alla partecipazione politica del cittadino deve sempre essere mantenuto, nel rispetto dell’art. 38 GG. Ne discende la riflessione secondo la quale la democrazia rappresentativa, indipendentemente dal livello in cui si opera, costituisce elemento essenziale ed imprescindibile, promanando direttamente alla dignità umana e alla libertà individuale, cui è strettamente connesso. Pertanto, se l’atto dell’elezione dei membri del Bundestag secondo criteri di eguaglianza e libertà di voto rappresenta un elemento imprescindibile della democrazia tedesca, tale principio non può che estendersi a tutte le manifestazioni di democrazia rappresentativa per l’esercizio della sovranità*”.

democratico che non sarebbe bilanciabile con altri valori in quanto costituisce l'essenza stessa dell'ordinamento costituzionale tedesco⁷⁶⁵.

Rilevante ai fini dell'analisi è il fatto che il giudice di Karlsruhe non negava l'ammissibilità costituzionale dell'Unione Europea, ma riteneva che la sua struttura organizzativa e il procedimento decisionale dovessero essere permeati dal principio democratico, ancorché in modo non necessariamente corrispondente a quanto avviene nell'ordinamento tedesco⁷⁶⁶. Anzi, la Corte esclude una tale possibilità perché mostrò una forte ritrosia a concepire l'Unione Europea come uno Stato federale analogo alla Germania⁷⁶⁷. Questo distacco, nonostante la previsione dell'art. 10 TUE par. 2 c. 1 (versione consolidata dal Trattato di Lisbona) ai sensi del quale “*i cittadini sono direttamente rappresentati, a livello dell'Unione, nel Parlamento Europeo*”.

Tale scetticismo sembra derivare dall'assenza - paventata dalla Corte tedesca - di un *demos* tale da costituire veri e propri partiti europei in grado di coordinare le politiche europee in quanto tali e non come insieme frammentato delle politiche nazionali⁷⁶⁸.

Venne dunque enfatizzato il ruolo dei parlamenti nazionali e dei partiti nazionali⁷⁶⁹ anche come definito dall'art. 12 TUE ai sensi del quale i primi contribuiscono attivamente al buon funzionamento dell'Unione attraverso varie attività⁷⁷⁰.

⁷⁶⁵ V. il punto 215, “*tutti i sistemi di democrazia rappresentativa hanno tuttavia in comune che una volontà di maggioranza, giustamente rispettosa dell'eguaglianza e liberamente formata, si produce per mezzo dell'atto elettorale, vuoi nella circoscrizione elettorale vuoi nell'assemblea formata con metodo proporzionale. La decisione di indirizzo della maggioranza degli elettori deve ritrovarsi nel parlamento e nel governo; la parte soccombente resta visibile come alternativa politica e opera come opposizione sia nello spazio della libera formazione dell'opinioni sia nelle procedure deliberative formali per avere alle elezioni successive la chance di diventare maggioranza*” e 216 della sentenza: “*il principio democratico non è suscettibile di bilanciamenti, anzi è intangibile*”.

⁷⁶⁶ Come affermato da A. COSSIRI, in *Partiti e rappresentanza nella dimensione interna e sovranazionale. I fattori normativi*, p. 194, “*la Legge Fondamentale, secondo la Corte, autorizza la partecipazione della Germania all'Unione europea a condizione che questa, nella sua struttura organizzativa e nei suoi procedimenti di decisione, corrisponda al principio democratico. Non è però necessario che il principio democratico sia realizzato nel medesimo modo e con le stesse prescrizioni in cui vige negli Stati, poiché l'UE non è uno Stato, ma una associazione di Stati sovrani che esercita un potere pubblico derivato. È prescritta, tuttavia, una forma democratica adeguata allo stadio di sviluppo dell'UE*”. Proprio la Corte al punto 107 della sentenza in esame afferma che “*il Trattato di Lisbona violerebbe infine il principio democratico dell'alternanza delle maggioranze. Il processo democratico implicherebbe la concorrenza per il potere politico, cioè il gioco dell'alternanza tra minoranza e maggioranza. Questa concorrenza tuttavia non avrebbe luogo a livello europeo. Le istituzioni europee non si collocherebbero intorno alla centralità del conflitto politico. L'irricoscibilità delle linee di conflitto politico provocherebbe apatia politica nella forma dell'astensionismo alle elezioni per il Parlamento europeo*”.

⁷⁶⁷ Questa circostanza emerge al punto 219 della sentenza: “*la nuova forma di potere politico (politische Herrschaft), resa possibile in questo modo, non è soggetta in modo schematico ai canoni dello Stato costituzionale vigenti all'interno dello Stato e pertanto non deve essere commisurata alle connotazioni concrete del principio di democrazia in uno Stato membro o firmatario dei trattati*”.

⁷⁶⁸ Il *Bundesverfassungsgericht* richiama a tal fine l'art. 20 della *Grundnorm* ai sensi del quale “*tutto il potere statale emana dal popolo. Esso è esercitato dal popolo per mezzo di elezioni e di votazioni e per mezzo di organi speciali investiti di poteri legislativo, esecutivo e giudiziario*”. Altro punto di riferimento è l'art. 21 GG, ai sensi del quale “*i partiti concorrono alla formazione della volontà politica del popolo. La loro fondazione è libera. Il loro ordinamento interno deve essere conforme ai principi fondamentali della democrazia*”.

⁷⁶⁹ Del resto, l'art. 21 della Legge Fondamentale tedesca sancisce che “*i partiti concorrono alla formazione della volontà politica del popolo. La loro fondazione è libera. Il loro ordinamento interno deve essere conforme ai principi fondamentali della democrazia. Essi devono rendere conto pubblicamente della provenienza e dell'utilizzazione dei loro mezzi finanziari e dei loro beni*”. Un ruolo precipuo è comunque riconosciuto anche ai partiti politici europei. Infatti, ai sensi dell'art. 10 par. 4 TUE “*i partiti politici a livello europeo contribuiscono a formare una coscienza politica europea e ad esprimere la volontà dei cittadini dell'Unione*”. La Corte tedesca si mostrava fortemente

Occorre tuttavia osservare che in dottrina si parla ripetutamente di una doppia legittimazione in seno all'Unione Europea. Questa si sviluppa lungo due direttrici: da un lato, il rapporto tra cittadini e ordinamento europeo; dall'altro, il rapporto tra i popoli e il secondo. In effetti è stato sostenuto che per quanto attiene al principio della democrazia, *“i trattati attuali parlano, da un lato, dei popoli degli Stati membri e, dall'altro, dei cittadini dell'Unione. Alla base dell'Unione vi è, quindi, una doppia struttura di legittimità, costituita dalla totalità dei cittadini dell'Unione e dai popoli dell'UE organizzati dalle costituzioni dei rispettivi Stati membri”*⁷⁷¹. Il Tribunale costituzionale federale tedesco non si soffermò (anzi, forse volutamente si discostò) su questa peculiarità dell'ordinamento europeo.

recalcitrante a concepire l'idea di un popolo europeo, capace di organizzarsi in partiti europei autonomi in qualche modo dai partiti nazionali. Lo si evince da quanto affermato dalla stessa al punto 250 della sentenza: *“Democrazia significa non solo il rispetto di principi di organizzazione formali e non semplicemente l'inclusione corporativa di gruppi di interesse. La democrazia vive in primo luogo di (e in) un'opinione pubblica funzionante che si concentra su atti di indirizzo politico centrali e sulla distribuzione periodica delle posizioni di vertice nella concorrenza tra governo e opposizione. Questa opinione pubblica rende visibili le alternative nelle elezioni e nelle votazioni e le richiama continuamente alla memoria anche per le singole decisioni nel merito, affinché la formazione della volontà politica del popolo, per il tramite dei partiti aperti alla partecipazione di tutti i cittadini e nello spazio pubblico delle informazioni, rimanga sempre presente ed efficace”*.

⁷⁷⁰ Ai sensi dell'art. 12 TUE, i parlamenti nazionali contribuiscono attivamente al buon funzionamento dell'Unione:

a) venendo informati dalle istituzioni dell'Unione e ricevendo i progetti di atti legislativi dell'Unione in conformità del protocollo sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione Europea;

b) vigilando sul rispetto del principio di sussidiarietà secondo le procedure previste dal protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità;

c) partecipando, nell'ambito dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, ai meccanismi di valutazione ai fini dell'attuazione delle politiche dell'Unione in tale settore, in conformità dell'articolo 70 del trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, ed essendo associati al controllo politico di Europol e alla valutazione delle attività di Eurojust, in conformità degli articoli 88 e 85 di detto trattato;

d) partecipando alle procedure di revisione dei trattati in conformità dell'articolo 48 del presente trattato;

e) venendo informati delle domande di adesione all'Unione in conformità dell'articolo 49 del presente trattato;

f) partecipando alla cooperazione interparlamentare tra parlamenti nazionali e con il Parlamento Europeo in conformità del protocollo sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione Europea.

I protocolli nn. 1 e 2 specificano rispettivamente le caratteristiche del controllo da parte di parlamenti nazionali sull'operato delle istituzioni europee e la verifica da parte degli stessi del rispetto da parte delle medesime dei principi di sussidiarietà e proporzionalità. Principi espressamente enunciati all'art. 5 TUE che, dopo aver stabilito il principio di attribuzione delle competenze dell'Unione Europea e delle sue istituzioni, stabilisce ai parr. 3 e 4 che:

“3. In virtù del principio di sussidiarietà, nei settori che non sono di sua competenza esclusiva l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione. Le istituzioni dell'Unione applicano il principio di sussidiarietà conformemente al protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità. I parlamenti nazionali vigilano sul rispetto del principio di sussidiarietà secondo la procedura prevista in detto protocollo.

4. In virtù del principio di proporzionalità, il contenuto e la forma dell'azione dell'Unione si limitano a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi dei trattati. Le istituzioni dell'Unione applicano il principio di proporzionalità conformemente al protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità”.

⁷⁷¹ WILHELM LEHMANN, *Democrazia europea, identità costituzionale e sovranità. La sentenza sul trattato di Lisbona della corte costituzionale tedesca: alcune ripercussioni sulla dottrina costituzionale europea*, p. 6. È significativo in proposito quanto sostenuto da Sabino Cassese, in S. CASSESE, *La democrazia e i suoi limiti*, Mondadori, Milano, 2017, p. 87, in riferimento alla portata dell'art. 10 TUE. Secondo l'autore, in primo luogo *“la democrazia punta a limitare il potere, per cui la circostanza che i governi nazionali debbano rispondere non solo ai loro elettorati, ma anche ad altri popoli e governi europei, con i quali ha deciso di riunirsi in 'condominio', costituisce non un limite alla democrazia, bensì un suo arricchimento”*; in secondo luogo *«una democrazia concepita*

Infatti, attribuì rilievo solamente alla prima delle due direttrici menzionate, concludendo che non vi sarebbe in realtà una vera rappresentanza in seno al Parlamento Europeo stante la mancanza di un popolo europeo. Non può sfuggire a questo punto l'atteggiamento "schizofrenico" del *Bundesverfassungsgericht*. Nelle pronunce rese nel 1952 e nel 1979, il giudice tedesco valorizzava il ruolo del Parlamento Europeo quale "integratore politico" e affermava che il ruolo del Parlamento Europeo è funzionale ad evitare la frammentazione dei partiti. Nella sentenza "*Lissabon-Urteil*", per converso, e allo scopo di far emergere l'asserito *deficit* democratico dell'Unione, sminuisce il ruolo di quell'istituzione ritenendola inidonea a rappresentare un popolo europeo perché non se ne sarebbe formato alcuno. Impedendosi, così, la creazione di partiti autenticamente europei⁷⁷².

3.2.3. Le sentenze del 2011 e del 2014: il revirement del *Bundesverfassungsgericht*.

Proprio il mutamento di prospettiva richiamato nel precedente paragrafo ha portato il Giudice di Karlsruhe a pronunciarsi nel 2011⁷⁷³ e nel 2014⁷⁷⁴ in modo difforme rispetto alla sentenza emessa nel 1979 in materia di soglie di sbarramento, nonostante il *fil rouge* della sua giurisprudenza (in particolare, per le riflessioni svolte nella sentenza sul Trattato di Lisbona) emerga nitidamente.

In entrambe, il *Bundesverfassungsgericht* continuava ad enfatizzare il ruolo dei partiti politici in seno al Parlamento Europeo affermando che i medesimi sarebbero stati in grado di impedire la frammentazione politica. Dunque, la soglia di sbarramento non aveva più alcuna ragion d'essere. In effetti, visto il ruolo istituzionale dei grandi partiti era difficile immaginare che non avrebbero "attratto" quelli più piccoli⁷⁷⁵. Ancora, ed ecco la linea di continuità, riteneva che il Parlamento Europeo non fosse assimilabile al Parlamento tedesco e agli altri parlamenti nazionali.

Le ragioni addotte dal Tribunale costituzionale federale tedesco a sostegno della propria tesi erano molteplici, ma colpisce una opinione dissenziente del giudice Müller secondo il quale sebbene il Parlamento Europeo fosse un parlamento *sui generis*, le differenze tra quest'ultimo ed il *Bundestag* non erano da ritenersi tali da giustificare una differenziazione significativa nella valutazione della loro funzionalità. Peraltro, il Tribunale costituzionale

soltanto i termini verticali (popolo nazionale – suoi rappresentanti) impedisce di comprendere quella che è stata chiamata 'horizontal accountability'". Peraltro, continua l'autore a p. 89, "era proprio questa duplice responsabilità che volevano i padri fondatori dell'Europa: ritenevano che la legittimazione popolare non bastasse, che la democrazia andasse arricchita, come accade quando si entra in associazioni con altri e si assumono regole comuni che tutti devono rispettare".

⁷⁷² Per ulteriori riflessioni sulla sentenza "*Lissabon – Urteil*" si vedano S. BONFIGLIO, *prime note sulla sentenza del tribunale costituzionale federale tedesco sul trattato di Lisbona* in *La sentenza del Bundesverfassungsgericht sulla costituzionalità del Trattato di Lisbona e i suoi effetti sulla costruzione dell'Unione europea*, Relazioni ed interventi al Seminario di Astrid, Roma, 21 settembre 2009.

⁷⁷³ Sentenza del 9 novembre 2011 (2 BvC 4/10, 2 BvC 6/10, 2 BvC 8/10).

⁷⁷⁴ Sentenza del 26 febbraio 2014 (.2 BvE 2/13, 2 BvE 5/13, 2 BvE6/13, 2 BvE 7/13, 2 BvE 8/13, 2 BvE 9/13, 2 BvE 10/13, 2 BvE 12/13, 2 BvR 2220/13, 2 BvR 2221/13, 2 BvR 2238/13).

⁷⁷⁵ La Corte tedesca escludeva, infatti, un probabile pregiudizio alla funzionalità del Parlamento Europeo. Inoltre, nelle parole della Corte, i gruppi parlamentari hanno una notevole capacità di integrazione e sono riusciti, nel corso degli anni, ad integrare i vari partiti nonostante la molteplicità di tendenze politiche: non si poteva quindi escludere che, anche in assenza della soglia di sbarramento, i nuovi e piccoli partiti riuscissero ad integrarsi nei gruppi parlamentari preesistenti.

federale tedesco evidenziò la correttezza dell'operato del legislatore tedesco che aveva previsto la soglia di sbarramento. Il medesimo avrebbe giustamente profilato la possibilità di un antagonismo tra Governo ed opposizione a livello europeo. Tuttavia, ritenne la Corte, la formazione di una maggioranza stabile è indispensabile per l'elezione di un Governo capace di agire e per fornirgli supporto. Ebbene, un tale sviluppo a livello sovranazionale, con il rafforzamento della legittimazione democratica del Parlamento Europeo, pur se politicamente auspicato, non era, però, ancora riscontrabile in misura sufficiente, essendo per il momento ad uno stadio solo iniziale.

La decisione finale del Tribunale costituzionale federale tedesco fu di incostituzionalità del meccanismo della soglia di sbarramento a fronte della dichiarazione di non incostituzionalità della medesima nelle sentenze del 1952 e del 1979.

3.3. *Uno sguardo alla sentenza 239/2018 della Corte costituzionale italiana.*

Merita di essere analizzata, seppure brevemente, la pronuncia 239/2018⁷⁷⁶ del giudice delle leggi della Repubblica italiana.

Da evidenziare è la diversa concezione che mostra avere la Consulta, rispetto al *Bundesverfassungsgericht*, della configurazione del Parlamento Europeo, del suo ruolo e del suo rapporto con i parlamenti nazionali.

Anzitutto, non sorprende che i parametri di costituzionalità invocati dal giudice *a quo* coincidano sostanzialmente con quelli rispetto ai quali il Tribunale costituzionale federale tedesco ha valutato la legittimità delle disposizioni dinanzi allo stesso censurate. La censura mossa contro l'atto impugnato riguardava la sua irragionevolezza. Da questo punto di vista, quindi, nessuna differenza sussiste.

Dopo aver inquadrato concettualmente le soglie di sbarramento definendone in particolare la funzione in rapporto al contesto socio-politico-culturale⁷⁷⁷, la Corte affermava la necessità di tenere conto di quest'ultimo ai fini della valutazione che è chiamata ad effettuare⁷⁷⁸ e che si distinguono in esplicite ed implicite⁷⁷⁹.

⁷⁷⁶ Corte cost., sent. 21 dicembre 2018 n. 239. La Corte costituzionale si è pronunciata in un giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale, a seguito dell'ordinanza di remissione emessa dal Consiglio di Stato.

Punto 1, *Considerato in Diritto* "Il Consiglio di Stato, sezione quinta, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 21, primo comma, numeri 1-bis) e 2), e dell'art. 22 della legge 24 gennaio 1979, n. 18 (Elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia), nel testo risultante a seguito delle modifiche operate dall'art. 1 della legge 20 febbraio 2009, n. 10 (Modifiche alla legge 24 gennaio 1979, n. 18, concernente l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia), per violazione degli artt. 1, secondo comma, 3 e 48, secondo comma, della Costituzione".

⁷⁷⁷ Punto 6.2, terzo alinea, *Considerato in diritto*, "Al pari del contesto politico-partitico, anche l'ambiente storico-culturale in cui un dato sistema elettorale si colloca condiziona il giudizio su di esso e sulle sue tecniche di sbarramento. Da questo punto di vista, è chiaro che l'evoluzione dei sistemi elettorali è strettamente legata allo sviluppo storico della natura delle assemblee parlamentari, che ha posto il problema di superare la prospettiva della mera "registrazione proporzionale della pluralità socio-politica" per porre in essere meccanismi idonei ad assicurare efficacia ed efficienza del procedimento decisionale. Da questi sviluppi è derivata evidentemente l'esigenza – ispiratrice dei meccanismi di razionalizzazione della composizione delle assemblee, fra i quali si inseriscono le previsioni di soglie minime di accesso al riparto dei seggi – di riconsiderare i meccanismi della rappresentanza politica, che non è soltanto un semplice "specchio" della società di riferimento".

⁷⁷⁸ Punto 6.2, quarto alinea, *Considerato in diritto*, "Di queste considerazioni occorre tenere conto nella valutazione delle clausole di sbarramento, le quali, conviene ricordarlo, sono di più specie e, in particolare, possono essere esplicite o implicite".

La Corte in primo luogo spiegava che attraverso il meccanismo delle clausole di sbarramento “*si sacrifica l’esigenza di rappresentare l’“universalità” dei cittadini elettori in nome di altri interessi e valori ritenuti parimenti meritevoli di tutela*”⁷⁸⁰; in secondo luogo individuava questi ultimi “*nell’esigenza di assicurare la governabilità e in quella di evitare la frammentazione politico-partitica che potrebbe rallentare o paralizzare i processi decisionali all’interno dell’assemblea parlamentare*”⁷⁸¹; in terzo luogo ricordava che queste “*due esigenze non sono sovrapponibili ma attengono a profili diversi della funzione del Parlamento: l’una ha riguardo alla dialettica Parlamento-Governo, e mira a rendere proficua l’interlocuzione tra questi due organi, l’altra tende a garantire l’efficienza dei meccanismi decisionali dell’assemblea parlamentare, prescindendo dal rapporto con l’esecutivo o quanto meno ponendolo in secondo piano*”⁷⁸². Nessuna discrasia, ancora, rispetto a quanto statuito dal *Bundesverfassungsgericht*.

È nel prosieguo del proprio discorso che la Corte costituzionale italiana si discostava dalle argomentazioni del Giudice tedesco. Infatti, la Consulta proseguiva nel proprio *iter* richiamando (non casualmente) le sentenze del 2011 e del 2014 emesse dal Tribunale costituzionale federale tedesco (esaminate nel paragrafo che precede) nonché una sentenza della Corte costituzionale della Repubblica Ceca. In particolare, osservava che lo stesso rilievo del Consiglio di Stato fondato sulla considerazione che per il Parlamento Europeo non vi sarebbe un’esigenza di governabilità, non sussistendo un rapporto fiduciario fra esso e la Commissione, aveva portato il giudice tedesco e il giudice ceco, rispettivamente, alla declaratoria di incostituzionalità e di non incostituzionalità della clausola di sbarramento prevista dalle legislazioni nazionali per l’elezione dei membri del Parlamento Europeo⁷⁸³.

Ebbene, la Corte giungeva alla conclusione che la previsione di una soglia di sbarramento anche per le elezioni dei membri del Parlamento Europeo fosse funzionale all’obiettivo di razionalizzare l’organizzazione dell’assemblea, obiettivo che si pone nell’Unione Europea in maniera non diversa da come si pone per gli ordinamenti nazionali⁷⁸⁴. Infatti, anche all’interno del Parlamento Europeo si pongono esigenze di efficienza dei meccanismi decisionali, alle quali la previsione di una soglia di sbarramento innegabilmente risponde, riducendo la frammentazione politico-partitica nel suo ambito⁷⁸⁵. Ecco, dunque, l’elemento dirimente per cogliere la diversa concezione della Corte costituzionale italiana rispetto all’omologo tedesco. Nell’ottica della Consulta, l’esigenza di

⁷⁷⁹ Punto 6.2, quarto *alinea*, secondo-quarto periodo, *Considerato in diritto*, “*Nella sostanza, infatti, l’effetto preclusivo che è plasticamente rappresentato dal meccanismo ora al vaglio di questa Corte, cioè dall’esclusione dal riparto dei seggi della lista che non raggiunge la soglia, può prodursi anche in assenza di una clausola o soglia di sbarramento esplicita ed essere il frutto invece di un particolare funzionamento del sistema elettorale o, più semplicemente, del numero dei seggi da assegnare o delle dimensioni dei collegi. È chiaro, per esempio, che un numero dei seggi molto basso produrrà un effetto preclusivo potenzialmente assai più rilevante di una soglia di sbarramento, e finanche di una soglia abbastanza alta. A sua volta, la grandezza dei collegi può realizzare effetti preclusivi, perché dimensioni molto ridotte, determinando un minore numero di candidati eletti per ogni collegio, produrranno un forte risultato di sbarramento, per la evidente ragione che in un collegio molto piccolo potrà non essere sufficiente raggiungere una percentuale significativa di voti per accedere al riparto dei seggi*”.

⁷⁸⁰ Punto 6.3., primo *alinea*, primo periodo, *Considerato in diritto*.

⁷⁸¹ Punto 6.3., primo *alinea*, secondo periodo, *Considerato in diritto*.

⁷⁸² Punto 6.3., primo *alinea*, terzo periodo, *Considerato in diritto*.

⁷⁸³ Punto 6.4, secondo *alinea*, *Considerato in diritto*.

⁷⁸⁴ Punto 6.4, sesto *alinea*, primo periodo, *Considerato in diritto*.

⁷⁸⁵ Punto 6.4, quarto *alinea*, *Considerato in diritto*.

efficienza di qualunque assemblea legislativa assurge allo stesso rango della governabilità perché il buon funzionamento dell'assemblea parlamentare costituisce di per sé un valore di rilievo primario in considerazione delle funzioni decisorie dell'assemblea stessa e dei rischi connessi a una paralisi della sua attività conseguente all'impossibilità o all'eccessiva difficoltà di formare le necessarie maggioranze⁷⁸⁶.

Tale quadro è rafforzato dall'analisi svolta dalla Consulta in riferimento alla forma di governo dell'Unione Europea, quindi al rapporto tra le istituzioni dell'Unione. Sul punto, il giudice delle leggi osservava che indubbiamente si era registrata la “*trasformazione in senso parlamentare della forma di governo dell'Unione Europea, quale ha preso a realizzarsi negli ultimi anni anche grazie alle modifiche introdotte dal Trattato di Lisbona, firmato il 13 dicembre 2007 e entrato in vigore il 1° dicembre 2009*”⁷⁸⁷. La Corte costituzionale rinveniva infatti nel rafforzamento delle funzioni legislative, di bilancio, controllo politico e consultiva del Parlamento Europeo (art. 14, paragrafo 1, TUE e artt. 289 e 294 TFUE), fra cui spiccano la competenza di quest'ultimo a eleggere il Presidente della Commissione e la possibilità di approvare una mozione di censura alla stessa Commissione (art. 17, paragrafo 8, TUE), tracce di questo sviluppo. Come è stato osservato, “*la pronuncia in questione [...], almeno indirettamente, valorizza i contenuti dell'art. 10, par. 2, TUE, che attribuisce al Parlamento Europeo un ruolo centrale per la realizzazione del principio democratico, nonché delle altre disposizioni contenute nei Trattati che rafforzano le prerogative dello stesso, in particolare nel procedimento legislativo*”⁷⁸⁸. Il riferimento alla forma di governo dell'Unione e quindi al rapporto fra le istituzioni della stessa evoca alla mente il delicato tema dell'equilibrio istituzionale. Proprio attraverso quest'ultimo la Corte di giustizia inquadrava il principio democratico nell'alveo dell'ordinamento dell'Unione.

3.4. La giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione Europea.

3.4.1. La prospettiva della Corte di giustizia: il principio dell'equilibrio istituzionale e l'avallo della Corte europea dei diritti dell'uomo.

La Corte di giustizia aveva in qualche modo anticipato la prospettazione fatta propria dalla Corte costituzionale italiana esaminata nel paragrafo precedente e quest'ultima sembra averla recepita. In particolare, è stato osservato che la Corte di giustizia “*ha ricostruito il principio democratico come principio implicito nel sistema ben prima che esso venisse menzionato nei Trattati, ricavandolo anzitutto dalle disposizioni che assegnano un ruolo al Parlamento Europeo nelle procedure decisionali*”⁷⁸⁹. Ruolo indispensabile per la tenuta dell'equilibrio istituzionale. Principio, quest'ultimo, che veniva estrapolato dallo spirito del Trattato istitutivo della Comunità Economica Europea quale sostrato fondamentale. Questo

⁷⁸⁶ Punto 6.4, quinto alinea, *Considerato in diritto*.

⁷⁸⁷ Punto 6.5, primo periodo, *Considerato in diritto*.

⁷⁸⁸ G. TARLI BARBIERI, *Il sistema elettorale per l'elezione di membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia: problemi e prospettive dopo la sent. 239/2018 della Corte costituzionale*, in *Consulta Online*, n. 1/2019, p. 27.

⁷⁸⁹ A. COSSIRI, *Partiti e rappresentanza nella dimensione interna e sovranazionale. I fattori normativi*, p. 183.

principio è strettamente connesso alle funzioni del Parlamento Europeo⁷⁹⁰. Queste, infatti, riflettono “*sul piano della Comunità, un fondamentale principio della democrazia, secondo cui i popoli partecipano all’esercizio del potere per il tramite di un’assemblea rappresentativa*”⁷⁹¹.

È d’uopo richiamare in proposito una risalente ma significativa pronuncia della Corte di giustizia. Adita con il meccanismo del rinvio pregiudiziale⁷⁹², la Corte di giustizia nella sentenza *Van Gend & Loos*⁷⁹³ ricostruì il carattere del neonato ordinamento comunitario richiamando il ruolo dei popoli degli Stati Membri, nonché dei loro cittadini. La rilevanza dei primi e, di riflesso, dei secondi venne desunta tanto dal preambolo del Trattato istitutivo della Comunità, quanto dalle disposizioni dello stesso inerenti alle istituzioni fra le quali emergeva l’Assemblea parlamentare⁷⁹⁴, che la Corte di giustizia identificava come “Parlamento Europeo”. Secondo la Corte, infatti, la circostanza che il Trattato istitutivo della Comunità non si risolvesse in un mero accordo tra Stati era confermata da tre elementi. In primo luogo “*dal preambolo del Trattato il quale, oltre a menzionare i Governi, fa richiamo ai popoli*”; in secondo luogo, “*più concretamente ancora, dalla instaurazione di organi investiti istituzionalmente di poteri sovrani da esercitarsi nei confronti sia degli Stati membri sia dei loro cittadini*”; da ultimo, “*i cittadini degli Stati membri della Comunità collaborano, attraverso il Parlamento Europeo e il Comitato Economico e Sociale, alle attività della Comunità stessa*”⁷⁹⁵.

L’attenzione prestata al Parlamento Europeo e alle sue funzioni evidenzia un profilo che costituirà una costante nella giurisprudenza della Corte di giustizia: il rilievo ad uno solo dei canali della cosiddetta “doppia legittimazione” democratica. Quest’ultima, come noto, vede quali proprie componenti la legittimazione diretta del Parlamento Europeo, da un lato, e quella indiretta del Consiglio Europeo e del Consiglio dell’Unione, dall’altro. Ebbene, solo il primo sarà oggetto delle riflessioni della Corte di giustizia e sarà dalla stessa valorizzato. È peraltro significativo che a distanza di quasi un lustro dalla pronuncia della Corte, il Trattato di Lisbona del 1 dicembre 2009 avesse dato rilievo proprio alla partecipazione dei cittadini alla vita democratica dell’Unione Europea, attraverso l’istituzione in cui sono

⁷⁹⁰ Ciò spiega perché “*la Corte ricostruisce il principio democratico, che implica la partecipazione dell’assemblea rappresentativa ai processi decisionali, come ‘un elemento essenziale’ del più generale principio di equilibrio istituzionale stabilito dai Trattati*”. Per un’analisi sul punto si rimanda a A. COSSIRI, *Partiti e rappresentanza*, cit., p. 184 ss.

⁷⁹¹ A. COSSIRI, *Partiti e rappresentanza*, cit., p. 184.

⁷⁹² Art. 177 TCEE (ai fini che qui interessano): “*La Corte di Giustizia è competente a pronunciarsi, in via pregiudiziale, a) sull’interpretazione del presente Trattato, b) sulla validità e l’interpretazione degli atti compiuti dalle istituzioni della Comunità*”.

⁷⁹³ Corte di giustizia, sentenza 5 febbraio 1963, *Van Gend en Loos v Nederlandse Administratie der Belastingen*, C - 26/62.

⁷⁹⁴ Da notare che nel Trattato CEE del 1957 non appariva l’espressione “Parlamento Europeo”, ma quella di “Assemblea parlamentare” e che la medesima risultava composta dai “*rappresentanti dei popoli degli Stati riuniti nella Comunità*” (cfr. art. 137 TCEE). Inoltre, tale circostanza si rifletteva sulle modalità di designazione dei rappresentanti stessi. Erano infatti i Parlamenti nazionali ad essere incaricati di indicare i propri delegati, quali loro rappresentanti e, indirettamente, rappresentanti dei popoli. Coerentemente, quindi, con la maggioranza delle costituzioni del dopoguerra. Cfr. ad esempio l’art. 1 c. 2 della Costituzione della Repubblica italiana ai sensi del quale “*la sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione*”.

⁷⁹⁵ Questi tre elementi emergono dal punto 11 del *Considerato in diritto*. Al successivo punto 12, coerentemente la Corte rilevò che i soggetti dell’ordinamento comunitario erano tanto gli Stati Membri quanto i loro cittadini.

rappresentati ⁷⁹⁶. Il principio della democrazia rappresentativa, infatti, “*diventa espressamente un principio che fonda il funzionamento dell’Unione (art. 10, par. 1, TUE) e che dunque ne deve informare l’assetto istituzionale*”⁷⁹⁷. La *ratio* della sistematizzazione della Corte di giustizia emerge a tutto tondo. Se il principio della democrazia rappresentativa deve porsi a fondamento dell’architettura istituzionale dell’Unione, perché attraverso questa l’Unione è posta nelle condizioni di funzionare, allora non può che essere collocato nell’alveo del principio dell’equilibrio istituzionale⁷⁹⁸.

La centralità del ruolo del Parlamento Europeo venne ribadita dalla Corte europea dei diritti dell’uomo nel 1999, con la sentenza *Matthews contro Regno Unito*⁷⁹⁹. Il giudice di Strasburgo fu chiamato a pronunciarsi in materia di diritti elettorali, segnatamente sulla portata dell’art. 3 del Protocollo n. 1 della Convenzione Europea dei Diritti dell’Uomo e delle Libertà Fondamentali⁸⁰⁰ (CEDU). Dalla pronuncia in esame, il Parlamento Europeo risultava essere l’istituzione in cui si consolida una “democrazia politica effettiva”. Proprio quest’ultima deve ispirare la riflessione attorno alla nozione di “corpo legislativo” ai sensi e per gli effetti dell’art. 3 del Protocollo n. 1 CEDU. Ne discende che non è sufficiente considerare esclusivamente i poteri prettamente legislativi del Parlamento Europeo per qualificarlo come “corpo legislativo”, ma è altresì necessario verificare quale ruolo svolge nella complessità del procedimento legislativo. Specie in considerazione della natura *sui generis* dell’ordinamento eurocomunitario, riscontrata del resto già dalla Corte di giustizia quasi quarant’anni prima nella sentenza *Van Gend & Loos* sopra richiamata⁸⁰¹. Il ruolo del

⁷⁹⁶ Non è da escludere in effetti che la sentenza *Van Gend & Loos* costituisca la base della progressiva “democratizzazione” del processo di integrazione europea e delle istituzioni che ne hanno preso parte. Non sembra casuale in ultima analisi che una quindicina di anni più tardi (1979) per la prima volta si tennero le elezioni dirette dei membri del Parlamento Europeo. Del resto, l’idea era già parte integrante del progetto europeo per l’instaurazione di un’Europa a tutti gli effetti politica e non solo economica. Ai sensi dell’art. 137 TCEE, infatti, “*l’Assemblea elaborerà progetti intesi a permettere l’elezione a suffragio universale diretto, secondo una procedura uniforme in tutti gli Stati membri*”.

⁷⁹⁷ A. COSSIRI, *Partiti e rappresentanza*, cit., p. 181.

⁷⁹⁸ Per costante giurisprudenza della Corte di giustizia, infatti, le prerogative del Parlamento Europeo vanno salvaguardate in quanto “*costituiscono uno degli elementi dell’equilibrio istituzionale voluto dai Trattati. Questi hanno infatti instaurato un sistema di ripartizione delle competenze fra le varie istituzioni della CE secondo il quale ciascuna svolge una propria specifica funzione nella struttura istituzionale della Comunità e nella realizzazione dei compiti affidatili*” (Corte di giustizia, sentenza del 4 ottobre 1991, *Parlamento c. Consiglio*, C-70/88; in senso analogo si vedano Corte di giustizia, sentenza del 30 marzo 1995, *Parlamento c. Consiglio*, C-65/93; Corte di giustizia, sentenza dell’11 novembre 1997, *Eurotunnel SA e a. c. SeaFrance*, C-408/95; sentenza 24 ottobre 1989, *Commissione c. Consiglio*, causa C-16/88; sentenza 30 marzo 1995, *Parlamento c. Consiglio*, causa C-65/93; sentenza 18 giugno 1996, *Parlamento c. Consiglio*, causa C-303/94; sentenza 24 giugno 2014, *Parlamento europeo contro Consiglio dell’Unione europea*, causa C-658/11).

⁷⁹⁹ Corte europea dei diritti dell’uomo, sentenza 18 febbraio 1999, *Matthews contro Regno Unito*.

⁸⁰⁰ Convenzione per la Salvaguardia dei Diritti dell’Uomo e delle Libertà Fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950. Art. 3 protocollo n. 1 CEDU “*Le Alte Parti Contraenti si impegnano ad organizzare, ad intervalli ragionevoli, libere elezioni a scrutinio segreto, in condizioni tali da assicurare la libera espressione dell’opinione del popolo sulla scelta del corpo legislativo*”.

⁸⁰¹ Tale circostanza emerge dal punto 12, ultimo periodo, *Considerato in diritto*, là dove la Corte statò che “*la Comunità costituisce un ordinamento giuridico di nuovo genere nel campo del diritto internazionale, a favore del quale gli Stati hanno rinunciato, anche se in settori limitati, ai loro poteri sovrani, ordinamento che riconosce come soggetti, non soltanto gli Stati membri ma anche i loro cittadini*”. In riferimento a questo aspetto, la Corte EDU rileva altresì che la particolarità dell’ordinamento comunitario si rinviene nel fatto che non sussiste una divisione tra potere esecutivo e legislativo. In effetti, la medesima Corte pone l’attenzione sulla complessità del procedimento legislativo europeo riscontrando che intervengono la Commissione, il Parlamento Europeo e il Consiglio.

Parlamento Europeo non può quindi essere sminuito a tal punto da non considerare questa istituzione in grado di porsi quale nucleo della rappresentanza politica in Europa e quale elemento fondamentale dell'architettura istituzionale dell'Unione. Come tale tassello indispensabile al mantenimento dell'equilibrio istituzionale.

Dall'analisi della giurisprudenza della Corte di giustizia nonché dal richiamo alla sentenza del 1999 della Corte EDU si evince che il principio democratico, anche se visto quale parte del più "ampio" principio dell'equilibrio istituzionale, non perde la propria rilevanza ed anzi informa l'intero ordinamento europeo.

3.4.2. La prospettiva del Tribunale dell'Unione Europea: il principio istituzionale e la ratio dell'affinità politica come elemento imprescindibile dei gruppi parlamentari.

Il Tribunale dell'Unione Europea si pronunciò nel 2001⁸⁰² in merito ad una vicenda che atteneva specificamente al tema dei gruppi politici costituiti nel Parlamento Europeo nonché alla questione del principio del libero mandato parlamentare. È opportuno descrivere brevemente i fatti da cui origina tale giudizio per comprendere il contesto in cui il Tribunale si è pronunciato.

Con lettera datata 19 luglio 1999 alcuni deputati del Parlamento informavano il presidente del Parlamento, in conformità dell'art. 29, n. 4, del Regolamento⁸⁰³, della costituzione del "Gruppo tecnico dei deputati indipendenti (TDI) - Gruppo misto" (in prosieguo: il "gruppo TDI"), la cui finalità dichiarata era di garantire a ogni deputato l'esercizio pieno del mandato parlamentare. La costituzione di tale gruppo era avvenuta secondo il criterio dell'indipendenza politica: ogni membro si sarebbe astenuto dal parlare a nome dell'insieme dei deputati del gruppo e le riunioni del medesimo avrebbero avuto unicamente lo scopo di gestire la propria attività. I presidenti degli altri gruppi politici ritennero non soddisfatto il requisito della affinità politica prescritto dall'art. 29, n. 1, del Regolamento. Pertanto, sottoposero all'esame della commissione per gli affari costituzionali

⁸⁰² Sentenza Tribunale delle Comunità europee (Terza sezione ampliata), 2 ottobre 2001, *Jean-Claude Martinez e a. c. Parlamento europeo*, cause riunite T-229/99, T-327/99, e T- 329/99.

⁸⁰³ Art. 29 del Regolamento del Parlamento Europeo, rubricato «Costituzione di gruppi politici»:

1. I deputati possono organizzarsi in gruppi secondo le affinità politiche.
2. Un gruppo politico deve essere composto da deputati provenienti da più di uno Stato membro. Per costituire un gruppo politico occorre un numero minimo di ventitré se i deputati provengono da due Stati membri, di diciotto se provengono da tre Stati membri e di quattordici se provengono da quattro o più Stati membri.
3. Un deputato può appartenere a un solo gruppo politico.
4. La costituzione di un gruppo politico deve essere dichiarata al Presidente. Tale dichiarazione deve indicare la denominazione del gruppo, il nome dei suoi membri e la composizione dell'Ufficio di presidenza.
5. La dichiarazione è pubblicata nella Gazzetta ufficiale delle Comunità europee.

Nella legislatura in corso (2014 – 2019) il contenuto dell'art. 29 è stato trasfuso nell'art 32 del Regolamento, rubricato "costituzione e scioglimento dei gruppi politici" e quest'ultimo collocato all'interno del Capitolo 4 intitolato "gruppi politici". Al n. 1 dell'art. 32 è riportata la nota interpretativa elaborata dalla Commissione affari costituzionali approvata in seduta plenaria dal Parlamento Europeo. La nota recita "Non è necessario di norma che il Parlamento valuti l'affinità politica dei membri di un gruppo. Al momento di formare un gruppo sulla base del presente articolo, i deputati interessati accettano per definizione di avere un'affinità politica. Soltanto quando questa è negata dai deputati interessati è necessario che il Parlamento valuti se il gruppo è stato costituito in conformità del regolamento".

del Parlamento una proposta di interpretazione di quella disposizione⁸⁰⁴ e chiesero che i deputati interessati fossero considerati come non iscritti ad alcun gruppo fino alla pronuncia della stessa⁸⁰⁵. Con lettera del 28 luglio 1999 il presidente della commissione degli affari costituzionali informò il presidente del Parlamento che la dichiarazione di costituzione del gruppo TDI non era conforme all'art. 29, n. 1, del Regolamento⁸⁰⁶. Inoltre, la medesima commissione propose di inserire una nota interpretativa a questa disposizione in modo da leggerla nel senso che *“non è ammessa ai sensi di questo articolo la costituzione di un gruppo che apertamente neghi qualsiasi carattere politico o qualsiasi affinità politica tra i suoi componenti”*. A seguito dell'opposizione da parte del gruppo TDI alla nota interpretativa emessa dalla commissione affari costituzionali, la seduta plenaria del Parlamento Europeo la approvò. I ricorrenti chiesero quindi al Tribunale l'annullamento dell'atto con cui il Parlamento Europeo aveva approvato la nota interpretativa in questione e dichiarava sciolto con effetti *ex tunc* il gruppo TDI. Il profilo su cui occorre incentrare l'attenzione è quello dell'affinità politica dei gruppi politici costituiti all'interno del Parlamento Europeo, poiché è proprio da tale aspetto che il Tribunale prende le mosse e sviluppa la motivazione della sentenza.

Il primo dei motivi per i quali i ricorrenti chiedevano l'annullamento dell'atto impugnato riguardava l'interpretazione dell'art. 29 n. 1 del Regolamento interno del Parlamento. Il Tribunale affermò in proposito che fosse da escludere una lettura di quella disposizione che potesse condurre a ritenere meramente facoltativo il requisito dell'affinità politica per la costituzione dei gruppi⁸⁰⁷. Nell'ambito del medesimo motivo, quanto addotto dai ricorrenti circa la mancanza di politicità nell'ipotesi di opinioni eterogenee all'interno di un medesimo gruppo venne smentito dal Tribunale. Quest'ultimo affermò, infatti, che tale comportamento non è altro che l'espressione del principio dell'indipendenza del mandato di ciascun deputato⁸⁰⁸.

⁸⁰⁴ Secondo quanto stabilito dall'art. 180 del Regolamento. È opportuno segnalare che ai sensi del c. 6 della citata disposizione, le note esplicative costituiscono un precedente per la futura applicazione e interpretazione dei rispettivi articoli.

⁸⁰⁵ Conformemente all'art. 30 del Regolamento interno, concernente i deputati non iscritti, ai sensi del quale: *“1. I deputati non appartenenti ad alcun gruppo politico dispongono di una segreteria, secondo modalità fissate dall'Ufficio di presidenza, su proposta del Segretario generale. 2. L'Ufficio di presidenza disciplina inoltre la posizione e le prerogative parlamentari di tali deputati”*.

⁸⁰⁶ Sugli *interna corporis* si rimanda, a titolo esemplificativo, a M. CARTABIA, *Gruppi politici e interna corporis nel Parlamento europeo*, in *Cronache costituzionali dell'Unione europea*.

⁸⁰⁷ Punto 81 della sentenza in commento: *“Una disposizione del genere [n. 1 dell'art. 29 del Regolamento interno] posta in un articolo [art. 29] dedicato alla «costituzione dei gruppi politici», dev'essere necessariamente interpretata nel senso che i deputati che scelgono di formare un gruppo presso il Parlamento possono farlo solo sulla base di affinità politiche. I termini stessi dell'art. 29, n. 1, del regolamento, insieme al titolo dell'articolo nel quale si inseriscono, inducono quindi a respingere la tesi dei ricorrenti basata sul carattere facoltativo del criterio relativo alle affinità politiche cui si fa riferimento in questa disposizione”*.

⁸⁰⁸ *“Per quanto riguarda l'art. 29, n. 1, del regolamento, nessun elemento può tuttavia essere dedotto, dal comportamento adottato al momento delle votazioni in seduta plenaria da parte dei membri dei gruppi politici che compongono l'attuale assemblea parlamentare. La necessità di affinità politiche tra i deputati di un gruppo non esclude, infatti, che questi esprimano, nel loro comportamento quotidiano, opinioni politiche diverse su tale o tal'altro tema preciso, in conformità al principio di indipendenza del mandato sancito dall'art. 4, n. 1, dell'atto del 1976 e dall'art. 2 del regolamento. L'eterogeneità dei voti dei membri di uno stesso gruppo politico deve essere considerata pertanto non come un indizio di mancanza di affinità politiche tra i suoi membri, ma come la manifestazione del principio d'indipendenza del mandato di deputato”*.

Il secondo motivo concerneva l'illegittimità del controllo del Parlamento Europeo sulla costituzione del gruppo TDI. A tal proposito il Tribunale ritenne che l'indipendenza politica è manifestazione, al pari della eterogeneità dei voti all'interno di un medesimo gruppo, del libero mandato parlamentare. Quindi, non avrebbe potuto essere considerata *ex se* un indice di mancanza di affinità politica all'interno di uno stesso gruppo.

Con il terzo motivo di ricorso, gli istanti facevano valere la violazione del principio di non discriminazione. Dopo aver osservato che gli artt. 29 e 30 del Regolamento incidono sulle modalità di esercizio del mandato parlamentare, il Tribunale ricordava che *“la strutturazione del Parlamento Europeo in gruppi politici risponde a una serie di obiettivi legittimi dettati al tempo stesso dalla realtà sociopolitica propria delle democrazie parlamentari, dalle sue specificità nei confronti delle assemblee parlamentari nazionali e dalle funzioni e responsabilità affidategli dal Trattato, obiettivi alla cui realizzazione non potrebbero contribuire gruppi tecnici o misti, come il gruppo TDI, che riuniscono deputati che non condividono alcuna affinità politica”*⁸⁰⁹.

Come si evince, l'organizzazione del Parlamento Europeo in gruppi politici (*rectius*, connotati da affinità politica al loro interno) era dunque rilevante per tre ordini di ragioni.

In primo luogo, per via delle peculiarità del Parlamento Europeo rispetto ai parlamenti nazionali. In proposito il Tribunale riteneva una tale organizzazione *“strumentale all'organizzazione efficiente dei lavori e delle procedure dell'istituzione, in particolar modo al fine di consentire l'espressione di volontà politiche comuni e l'adozione di compromessi, i quali sono particolarmente necessari alla luce del numero molto elevato di deputati che compongono la detta assemblea, dell'eccezionale diversità delle culture, delle nazionalità, delle lingue e dei movimenti politici nazionali che vi sono rappresentati, della grande diversità delle attività del Parlamento e del fatto che, a differenza dei parlamenti nazionali, il Parlamento non è caratterizzato dalla tradizionale dicotomia maggioranza/opposizione”*⁸¹⁰.

In secondo luogo, in virtù delle funzioni attribuite al Parlamento Europeo dal Trattato CE, poi incrementate dal Trattato di Maastricht e dal Trattato di Amsterdam. In relazione a tale profilo il Tribunale osservava che un'organizzazione siffatta era giustificata dall'importanza di quelle funzioni in quanto necessarie a loro volta per l'esecuzione dei compiti attribuiti dal Trattato alla Comunità Europea e nell'ambito del processo di adozione degli atti comunitari necessari all'adempimento di tali compiti.

Infine, per consentire al Parlamento Europeo di trascendere i particolarismi politici locali e promuovere così l'integrazione europea cui mira il Trattato. In merito a questo aspetto il Tribunale evidenziava che l'appartenenza a più di uno Stato Membro da parte dei membri dei gruppi politici, questi sarebbero stati in grado di concorrere *“alla realizzazione dell'obiettivo perseguito dall'art. 191 CE, vale a dire la creazione di partiti politici a livello europeo come fattori di integrazione in seno all'Unione, di formazione di una coscienza europea e di espressione della volontà politica dei cittadini dell'Unione. Tale ruolo non potrebbe essere assunto da un gruppo tecnico o misto composto di deputati che neghino qualsiasi affinità politica tra loro”*⁸¹¹.

⁸⁰⁹ Punto 145 della sentenza.

⁸¹⁰ Punto 146 della sentenza.

⁸¹¹ Punto 148 della sentenza.

Coerentemente il Tribunale conclude statuendo che il combinato disposto degli artt. 29, n. 1, e 30 del Regolamento costituisce una misura funzionale all'organizzazione interna giustificata con riguardo alle caratteristiche proprie del Parlamento, ai suoi obblighi di funzionamento e alle responsabilità ed agli obiettivi assegnatigli dal Trattato⁸¹². È proprio questa configurazione del Parlamento Europeo a giustificare la diversità di trattamento tra deputati iscritti e non iscritti, escludendo nella fattispecie la violazione del principio di non discriminazione⁸¹³. I primi per definizione fanno parte di gruppi che non possono essere che politici e quindi soddisfano un'esigenza del Regolamento dettata da obiettivi legittimi⁸¹⁴. Il Tribunale precisa inoltre che almeno sotto un profilo non vi sarebbe una situazione differenziata: sia i deputati iscritti che quelli non iscritti sono “*investiti di un mandato che è stato loro conferito democraticamente dagli elettori e assumono la stessa funzione di rappresentanza politica a livello europeo*”⁸¹⁵. In questo modo il Tribunale escludeva una violazione del principio di democrazia - che è comune agli Stati Membri, rientra fra i fondamenti della costruzione comunitaria ed implica la partecipazione dei popoli all'esercizio del potere per il tramite di un'assemblea rappresentativa - da parte Parlamento Europeo⁸¹⁶. Invero, impedire la costituzione di un gruppo non comporterebbe un pregiudizio all'esplicazione del libero mandato parlamentare. Secondo il Tribunale, infatti, il Parlamento Europeo aveva semplicemente utilizzato la strumentazione a sua disposizione per il perseguimento di obiettivi legittimi stabiliti dai Trattati⁸¹⁷.

⁸¹² Punto 149 della sentenza.

⁸¹³ Per un riscontro in tal senso si rimanda a Corte di giustizia, sentenza 29 giugno 2004, *Front National c. Parlamento europeo*, causa C- 486/01, emessa a seguito di impugnazione da parte del Front National della sentenza del Tribunale UE esaminata in questo paragrafo. Al fine di negare la ricevibilità del ricorso proposto in primo grado da quel partito in quanto non “direttamente interessato” dall'atto impugnato e confermando quanto sostenuto dal Tribunale in merito alla ricevibilità del ricorso proposto dai singoli deputati, la Corte di giustizia al punto 40 della pronuncia chiarisce che “*anche se è naturale, infatti, che un partito politico nazionale che presenta candidati in occasione dell'elezione dei membri del Parlamento aspiri a che i suoi candidati, una volta che siano stati eletti, esercitino il loro mandato in condizioni equivalenti a quelle degli altri parlamentari, questo interesse non conferisce ad esso alcun diritto a che i suoi eletti costituiscano un gruppo proprio né a che essi divengano membri di uno dei gruppi che sono costituiti nell'ambito dell'assemblea*”. La Corte di giustizia escludeva quindi indirettamente il consolidarsi di un diritto dei membri di un partito politico nazionale di costituire gruppi o di aggregarsi ad altri gruppi preesistenti semplicemente perché lo desiderano. Di riflesso, si ha una ulteriore conferma del carattere imperativo e non meramente facoltativo della affinità politica condivisa tra deputati per la costituzione di gruppi in seno al Parlamento Europeo.

⁸¹⁴ In riferimento a questo passaggio e ad altri in cui vengono analizzati gli ulteriori motivi di ricorso (su cui non ci si soffermerà in questa sede), il Tribunale rilevava che ad incidere sulle posizioni dei deputati in violazione del principio di non discriminazione non sarebbe stato l'atto impugnato bensì la regolamentazione interna del Parlamento Europeo.

⁸¹⁵ Punto 151 della sentenza.

⁸¹⁶ I ricorrenti deducevano in proposito che “*il divieto di costituire il gruppo TDI priva i deputati indipendenti delle prerogative riservate ai gruppi politici ed ostacola gravemente l'esercizio del mandato che è stato loro democraticamente conferito. Tale divieto inciderebbe quindi anche sulla rappresentanza politica degli elettori*”. I ricorrenti ritenevano quindi esistente un nesso tra gruppo politico e libero mandato parlamentare. Per ulteriori rilievi sull'argomento si rinvia a E. GIANFRANCESCO, *Note a sentenza. I limiti alla costituzione di gruppi politici all'interno del Parlamento europeo*, in *Diritto pubblico contemporaneo europeo*, 2002, pp. 278 ss.

⁸¹⁷ Il Tribunale ricorda al punto 200 che “*sebbene il principio di democrazia costituisca uno degli elementi fondamentali dell'Unione Europea, tale principio non si oppone a che il Parlamento adotti misure di organizzazione interna miranti, al pari del combinato disposto degli artt. 29, n. 1, e 30 del regolamento, a consentirgli di adempiere nel modo migliore, in funzione delle sue caratteristiche, il ruolo istituzionale e gli obiettivi assegnatigli dai Trattati*”. (cfr. *ex plurimis*, Corte di giustizia UE, sentenza del 19 luglio 2012 (Grande sezione), *Parlamento c. Consiglio*, C130/10; Corte di giustizia UE, sentenza dell'11 giugno 1991, *Commissione c. Consiglio*, C-300/89; Corte di

Ecco, quindi, l'applicazione del principio dell'equilibrio istituzionale da parte del Tribunale dell'Unione Europea. Recependo le indicazioni della Corte di giustizia, il primo ha messo in evidenza la limitata autonomia del principio democratico. Quest'ultimo, infatti, è collocato sistematicamente nell'alveo del principio dell'equilibrio istituzionale che informa l'ordinamento europeo nel suo complesso. Ciò, tuttavia, non significa che la democrazia non sia un valore tutelato in seno all'Unione Europea, anzi è sicuramente uno degli obiettivi principali da raggiungere. Ne discende che i due profili sono complementari. Del resto, se il Parlamento Europeo agisce in funzione degli obiettivi legittimi fissati dai Trattati per salvaguardare l'equilibrio istituzionale e se il principio di democrazia ne costituisce parte integrante, allora per soddisfare tale esigenza deve essere legittimato democraticamente e deve agire con metodo democratico. *Nulla quaestio* sulla legittimazione democratica del Parlamento Europeo. Occorre, però, l'affinità politica. Questa è necessaria all'interno dei gruppi proprio per la realizzazione di quegli obiettivi. L'indipendenza politica dei deputati, da cui l'impossibilità di essere iscritti ad alcun gruppo, non produce un *deficit* di rappresentanza politica perché per il tramite delle elezioni viene instaurato il rapporto eletto/elettore, senza pregiudizio del libero mandato parlamentare.

Questa lettura del fenomeno democratico si rivela in un'ultima analisi funzionale perché comunque l'esercizio del libero mandato è assicurato a sua volta, senza però il sacrificio dell'esigenza della funzionalità del Parlamento Europeo. Funzionalità garantita dall'affinità politica che necessariamente deve porsi a fondamento di qualsiasi gruppo che voglia definirsi politico e quindi volto al progresso dell'integrazione politica⁸¹⁸. Non sorprende, dunque, che il Tribunale rigettò la censura inerente alla violazione di una "*tradizione parlamentare comune*"⁸¹⁹. Infatti, il giudice non ritenne di poter trarre un elemento idoneo a configurare simili tradizioni dalla circostanza che in molti Stati Membri della Comunità fosse prevista la costituzione di gruppi misti⁸²⁰.

giustizia UE, sentenza del 10 gennaio 2006, *Commissione c. Parlamento e Consiglio*, C-178/03). Del resto, al punto 207 si legge che "*l'atto 14 settembre 1999, in quanto priva i deputati che, come coloro che hanno dichiarato la costituzione del gruppo TDI, non hanno affinità politiche tra loro della possibilità di formare insieme un gruppo politico ai sensi della regolamentazione interna del Parlamento e conferisce loro lo status di deputato non iscritto, non fa che trarre le conseguenze della loro inosservanza dell'obbligo di affinità politiche posto dall'art. 29, n. 1, del regolamento e applicare loro la soluzione prevista dall'art. 30 del regolamento per i deputati che non soddisfino tale requisito*".

⁸¹⁸ In relazione al rapporto tra il principio democratico e il principio dell'equilibrio istituzionale, si mostra critica Angela Cossiri, in A. COSSIRI, *Partiti e rappresentanza*, cit., p.190 ss.

⁸¹⁹ Lo scetticismo del Tribunale emergeva chiaramente al punto 240 laddove affermava "*che, anche ammesso che la giurisprudenza secondo la quale il giudice comunitario, garantendo la tutela dei diritti fondamentali, è tenuto ad ispirarsi alle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri (v., in particolare, sentenze della Corte 17 dicembre 1970, causa 11/70, Internationale Handelsgesellschaft, Racc. p. 1125, punto 4, e 14 maggio 1974, causa 4/73, Nold/Commissione, Racc. p. 491, punto 13) si applichi, per analogia, alle tradizioni parlamentari comuni a questi ultimi, l'atto 14 settembre 1999, in quanto vieta la costituzione di gruppi i cui componenti negano, come nel caso di specie, qualsiasi affinità politica tra loro, non può essere ritenuto in contrasto con una tradizione parlamentare comune agli Stati membri*". I ricorrenti richiamarono, tra gli altri, il sistema parlamentare tedesco evidenziandone le caratteristiche. Affermarono che "*tale sistema, che sarebbe di concezione simile a quella del sistema parlamentare europeo, autorizzerebbe la creazione di gruppi parlamentari misti con l'accordo del Bundestag. Inoltre, la giurisprudenza della Corte costituzionale tedesca garantirebbe ai deputati che non appartengono ad un gruppo politico diritti equivalenti a quelli dei parlamentari facenti parte di tale gruppo*".

⁸²⁰ D'altronde, "*esse non consentono [...] di escludere che i parlamenti nazionali che, come il Parlamento, subordinano la costituzione nel loro seno di un gruppo ad un obbligo di affinità politiche adottino, nei confronti di*

3.5. Conclusioni.

Dall'analisi effettuata è possibile trarre alcune conclusioni in riferimento al principio democratico e al suo modo dinamico di rapportarsi con contesti che non sono suoi propri.

Questo principio, infatti, necessariamente doveva essere riadattato alla dimensione europea. Come ha mostrato la Corte costituzionale tedesca, le difficoltà che si incontrano quando si prova a collocare "fuori ambito" un principio siffatto emergono a tutto tondo. Non v'è da ritenere, comunque, che l'ordinamento dell'Unione Europea e gli ordinamenti nazionali non siano collegati da fitte relazioni che inevitabilmente portano a delle tensioni. È proprio il meccanismo dell'integrazione tra ordinamenti, del resto, che consente lo scambio vicendevole anche di principi fondanti come il principio democratico.

La Corte costituzionale italiana si è approcciata al tema del principio istituzionale non diversamente da come lo ha inteso la Corte di giustizia. Anche questo può essere considerato un sintomo del dialogo tra le corti che negli ultimi anni sembra divenuto inarrestabile.

Le argomentazioni del Tribunale dell'Unione Europea in merito dell'affinità politica quale imprescindibile requisito per la formazione di gruppi, hanno mostrato una particolare attenzione al problema dell'indipendenza politica e al tema del divieto di mandato imperativo, declinato come principio di libero mandato.

Ne è emerso un atteggiamento di fiducia verso il principio dell'equilibrio istituzionale che informa l'intero ordinamento europeo e che non può essere abbandonato, pena il crollo del sistema nel suo complesso. Tale principio si rivela idoneo a mantenere saldo il legame non solo delle istituzioni europee tra loro ma anche fra le stesse e le istituzioni nazionali. Questo non è che un riflesso della natura composita dell'ordinamento dell'Unione Europea, a sua volta conseguenza della reticenza degli stati membri a non voler progredire oltre nel processo di integrazione europea per tenerlo ancorato alle volontà nazionali.

La rappresentanza democratica non è assente nell'ordinamento europeo, ma spetterà ai governi implementarla.

una dichiarazione di costituzione di gruppo analoga a quella del gruppo TDI, un'interpretazione identica a quella adottata dal Parlamento nell'atto 14 settembre 1999".

4. VERSO UNA PROCEDURA ELETTORALE UNIFORME EUROPEA

di *Maria Chiara Cazzuffi*

SOMMARIO:

4. Verso una procedura elettorale uniforme europea. - 4.1. Introduzione. - 4.2. Dal sistema di delegazione alle prime elezioni dirette del Parlamento Europeo. - 4.2.1. Dall'Atto del 1976 al Trattato di Lisbona: tentativi di adozione di una procedura elettorale uniforme europea. - 4.2.2. I recenti interventi di «armonizzazione». - 4.3. Le elezioni europee 2019: il fattore Brexit. - 4.4. Conclusioni.

4.1 Introduzione

L'art. 10 TUE, nei paragrafi 1 e 2, sancisce il principio secondo il quale *“il funzionamento dell'Unione si fonda sulla democrazia rappresentativa”*, in quanto *“i cittadini sono direttamente rappresentati a livello dell'Unione, nel Parlamento Europeo”*, il quale è *“composto di rappresentanti dei cittadini dell'Unione”*⁸²¹.

Il Trattato di Lisbona, quindi, introduce espressamente un principio che fonda il funzionamento dell'Unione e che dunque ne deve informare l'assetto istituzionale.

Il Trattato inoltre accoglie l'idea della c.d. “doppia legittimazione”: da un lato, l'art. 10, par. 2, collega la rappresentanza politica dei cittadini in modo diretto al Parlamento Europeo ma, dall'altro lato, statuisce un'idea di rappresentanza politica indiretta, attraverso i governi nazionali *“a loro volta democraticamente responsabili dinanzi ai loro parlamenti nazionali o dinanzi ai loro cittadini”*. Si vuole così esprimere un'idea di sovranità in cui gli individui partecipano al costituirsi della comunità politica sovranazionale, sia come cittadini europei sia come cittadini di uno Stato nazionale.

Questa duplice legittimazione deriva dalla natura stessa dell'Unione Europea, che non è equiparabile né ad uno Stato federale dotato di sovranità⁸²², né ad un'organizzazione internazionale classica. Se è vero, infatti, che dal punto di vista del negoziato politico condotto dagli Stati Membri in sede di Consiglio o di Consiglio Europeo, l'Unione Europea è assimilabile ad un'organizzazione internazionale, essa presenta invece degli elementi caratteristici della statualità se si esamina l'istituto della cittadinanza europea e quello della rappresentanza politica attraverso il Parlamento⁸²³. La teoria della c.d. “doppia legittimazione” finora non è mai stata utilizzata dalla Corte di giustizia, dichiarando solo il

⁸²¹ Cfr. art.14, par. 2 TUE

⁸²² *“Nei modelli di Stato federale, la rappresentanza universale dei cittadini della federazione, considerati come unità politica indifferenziata, coesiste con la rappresentanza popolare diretta di ciascuno Stato federato, considerato quindi come ente politicamente organizzato. Così, ad esempio, negli Stati Uniti ciascuno Stato federato ha eguale rappresentanza nel Senato, indipendentemente dalla estensione geografica o dalla popolazione. Di converso, nell'Unione europea la rappresentanza popolare universale, assicurata dal Parlamento, coesiste con la rappresentanza di ciascuno Stato membro nel Consiglio europeo e nel Consiglio, assicurata, però, dai rispettivi organi dell'esecutivo nazionale”*. E. CANNIZZARO, *Il diritto dell'integrazione europea. L'ordinamento dell'Unione*, Giappichelli, Torino, 2017, p. 53.

⁸²³ M.R. ALLEGRI, *I partiti politici a livello europeo fra autonomia politica e dipendenza dai partiti nazionali*, in *Federalismi.it*, n.22/2013, p. 4.

Parlamento come depositario di una legittimazione democratico-rappresentativa a livello dell'Unione. In nessun caso, infatti, la giurisprudenza ha dato rilievo al Consiglio, come organo composto da soggetti politicamente responsabili verso i Parlamenti nazionali⁸²⁴. Fino ad ora, quindi, la legittimazione democratica dell'Unione, nel diritto vivente, sembra risiedere quasi esclusivamente nel Parlamento Europeo.

La democratizzazione della forma di governo europea è avvenuta attraverso un processo evolutivo che ha condotto il Parlamento ad essere un vero e proprio pilastro della democrazia continentale⁸²⁵. A partire, infatti, dall'Atto relativo all'elezione dei rappresentanti del Parlamento Europeo⁸²⁶ del 1976, con il conseguente svolgimento delle prime elezioni europee a suffragio universale diretto nel 1979, sono stati notevolmente rafforzati i poteri del Parlamento. Da questo punto di vista, rilevante è la procedura di nomina del Presidente della Commissione, il quale, dal 2014, è eletto dal Parlamento Europeo su proposta del Consiglio Europeo, sostituendo la mera approvazione parlamentare della designazione effettuata dal Consiglio Europeo. Nonostante questa tendenza, ancora peraltro in via di consolidamento, il rapporto tra Parlamento Europeo e Commissione appare ancora oggi piuttosto sfumato. Agli esecutivi nazionali che partecipano politicamente nel Consiglio per la rappresentanza di interessi nazionali, non corrisponde un esecutivo europeo che sia politicamente legato all'assemblea elettiva e che, quindi, sia in grado di esprimere la volontà e gli interessi dei cittadini europei⁸²⁷. Infatti, i componenti della Commissione sono scelti dagli Stati Membri e le sue decisioni comportano l'accordo del Consiglio Europeo e del Consiglio dei ministri. Manca perciò un collegamento diretto tra domanda popolare e politiche europee⁸²⁸. Al fine di ricondurre il rapporto politico tra Parlamento e Commissione alla sovranità dei cittadini e, quindi, alla categoria della rappresentanza, uno dei principali problemi che occorrerebbe superare è quello delle elezioni europee.

Si assiste, infatti, in primo luogo, alla mancanza di una procedura elettorale uniforme applicabile in tutti gli Stati Membri e, in secondo luogo, ad una competizione politica fra partiti nazionali, anziché europei, sulla base di questioni nazionali. A causa di ciò, l'esito delle elezioni europee, più che espressione della volontà dei cittadini europei, sembrerebbe risultare una manifestazione delle differenti volontà politiche dei cittadini nazionali⁸²⁹. I membri del Parlamento Europeo non sono eletti in base ad un programma europeo, ma su base nazionale, in applicazione di una legge elettorale nazionale e in seguito ad una campagna elettorale che tocca solo parzialmente i grandi temi della politica europea, rimanendo per il resto incentrata su temi di politica nazionale.

⁸²⁴ M. STARITA, *I principi democratici nel diritto dell'Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2011, p. 216.

⁸²⁵ R. POLIN, *Vita di PE: L'evoluzione Storica del Parlamento Europeo e dei suoi Poteri*, in Centro Italiano Studi Elettorali (CISE), 17 aprile 2014. Consultabile in: www.cise.luiss.it.

⁸²⁶ Decisione 787/76 CECA, CEE, Euratom.

⁸²⁷ S. SASSI, *I rappresentanti di interessi nel contesto europeo. Ruolo e sinergie con le istituzioni*, Giuffrè, Milano, 2012, p.14.

⁸²⁸ S. CASSESE, *La democrazia e i suoi limiti*, Mondadori, Milano, 2017, p. 92-93.

⁸²⁹ M. R. ALLEGRI, *I partiti politici a livello europeo fra autonomia politica e dipendenza dai partiti nazionali*, cit., p. 5.

Nonostante il fatto che nel Trattato di Lisbona⁸³⁰ il Parlamento si ponga come rappresentante dell'intera popolazione europea e non solo dei corpi elettorali nazionali, il riferimento ad un "popolo unitario europeo" risulta essere in contraddizione con l'assenza di una procedura elettorale uniforme, strumento essenziale per la creazione di uno spazio pubblico europeo.

In conseguenza di questa situazione, non sembra essere del tutto corretto identificare negli orientamenti parlamentari la volontà generale dei cittadini europei. Ne deriva, quindi, l'assenza di un vero e proprio spazio di partecipazione politica per i cittadini dell'Unione nel quale possa esprimersi il conflitto sociale, verificandosi conseguentemente un *deficit* di rappresentanza⁸³¹.

4.2. Dal sistema di delegazione alle prime elezioni dirette del Parlamento Europeo.

La creazione di un sistema elettorale uniforme ha sempre caratterizzato i temi delle riforme istituzionali del Parlamento Europeo, a partire dai Trattati istitutivi della Comunità Europea e, contemporaneamente, ha acceso il dibattito dottrinale sui partiti politici europei, il loro finanziamento e la loro disciplina statutaria⁸³².

In origine, il Parlamento Europeo non era direttamente eletto, ma era composto da delegati dei sei Stati Membri (Italia, Francia, Germania Occidentale e Benelux) che erano soggetti al doppio mandato, in quanto eletti anche al proprio parlamento nazionale. In verità, già i Trattati istitutivi della Comunità Europea del 1951 e del 1957 prevedevano il suffragio elettorale diretto per il Parlamento Europeo, ma solo in seguito ad un periodo di transizione in cui sarebbero stati i delegati nazionali, designati una volta all'anno, a formare l'Assemblea⁸³³. Il sistema di delegazione in seno all'Assemblea comune della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio, istituita nel 1951 e predecessore storico del Parlamento Europeo, però, già dalla metà degli anni '50, iniziava a creare problemi di assenteismo da parte dei delegati. Per superare il *deficit* democratico, si riteneva che fosse necessaria l'elezione diretta del Parlamento Europeo che, da semplice organo consultivo dell'Alta Autorità⁸³⁴, con il Trattato di Roma del 1957, iniziava ad acquisire i primi poteri in materia di bilancio.

Così, tra gli anni '60 e '70 furono istituite delle Commissioni in seno al Parlamento con l'obiettivo di uniformare le legislazioni elettorali nazionali. Il primo progetto di

⁸³⁰ L'art. 14, par. 2, TUE, secondo cui il Parlamento è composto di rappresentanti "dei cittadini dell'Unione" ha sostituito la precedente espressione dell'art.189 TCE "dei popoli degli Stati membri riuniti nella Comunità".

⁸³¹ A. COSSIRI, *Partiti e rappresentanza nella dimensione interna e sovranazionale*, Franco Angeli, Milano, 2018, p. 166.

⁸³² I. INGRAVALLO, *I partiti politici a livello europeo: analisi e prospettive*, in *Annali della facoltà di giurisprudenza di Taranto*, Anno V, Cacucci Editore, Bari, 2012; P. CACCAVALE, *Partiti politici europei e gruppi parlamentari nella sesta legislatura del Parlamento europeo*, in *Rassegna Parlamentare*, Isle, n. 4, 2006.

⁸³³ Art. 21 del Trattato CECA del 1951: "L'Assemblea è composta da delegati che i Parlamenti sono chiamati a designare nel loro seno per un anno, o eletti a suffragio universale diretto, a seconda della procedura fissata da ciascuna Alta Parte Contraente". Si veda anche l'art. 138 del Trattato CEE (1957) e l'art.108 del Trattato CEEA (1957).

⁸³⁴ Era l'organo esecutivo della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA) ed era composta da otto membri e da un Presidente, eletto dagli otto membri nominati. Vigilava sul perseguimento e sul raggiungimento degli obiettivi fissati nel Trattato e sul funzionamento del mercato comune (artt. 8-19 Trattato CECA).

Convenzione, *Progetto Dehousse*⁸³⁵ del 1960, stabiliva la necessità di una fase di transizione in cui doveva essere mantenuto il doppio mandato, ma solo per un terzo dei rappresentanti, mentre i restanti due terzi sarebbero stati eletti direttamente dai cittadini. Tale tentativo non è riuscito a trovare applicazione a causa dell'opposizione degli Stati (in particolare della Francia) nel Consiglio dei Ministri, decisi a non perdere il controllo del processo di integrazione⁸³⁶.

Un secondo progetto di suffragio universale diretto, noto come *Progetto Patjin*⁸³⁷, è stato proposto nel 1973 e discusso nel 1975. Esso introduceva una clausola transitoria che sanciva il diritto, per i parlamenti degli Stati Membri, di stabilire le modalità della procedura di designazione dei membri del Parlamento Europeo; inoltre, stabiliva che l'unico elemento imprescindibile della procedura elettorale uniforme doveva essere il carattere democratico delle elezioni⁸³⁸. Ciò che rileva è che, già nel 1975, il progetto Patjin riteneva indispensabile abolire il doppio mandato, sostenendo che dal mandato nazionale non dovesse derivare alcun effetto giuridico sul mandato europeo e viceversa. Il progetto Patjin, quindi, superava i limiti di rappresentanza del progetto Dehousse e, infatti, ha costituito la base per la redazione dell'Atto Unico Europeo del 1976, che ha introdotto la prima elezione diretta del Parlamento Europeo nel 1979⁸³⁹.

4.2.1. Dall'Atto del 1976 al Trattato di Lisbona: tentativi di adozione di una procedura elettorale uniforme europea.

Le elezioni europee a suffragio universale diretto, come già ricordato, sono disciplinate nell'Atto relativo all'elezione dei rappresentanti del Parlamento Europeo⁸⁴⁰ del 1976, successivamente modificato con la decisione 2002/772/CE, Euratom del Consiglio.

L'Atto del 1976, oltre ad aver assegnato puntualmente il numero di seggi che allora spettava ad ogni Paese membro⁸⁴¹, si è limitato a delineare i principi comuni a tutti gli Stati Membri in materia elettorale, lasciando quindi ampia discrezionalità al legislatore statale nell'attuazione dei medesimi. Tra questi, rilevano: il principio generale di elezione a suffragio universale diretto, il principio della proporzionalità tra rappresentanti e popolazione dello Stato membro, l'obbligo di assicurare che le elezioni si svolgano entro lo stesso periodo di tempo in tutti i Paesi dell'Unione e che le informazioni sugli esiti elettorali non vengano divulgate prima della chiusura delle operazioni elettorali in tutti gli Stati membri. Dal 2002, poi, si è aggiunto il divieto di alterare il carattere proporzionale del voto.

⁸³⁵ Dal nome dell'onorevole socialista belga Fernand Dehousse, autore del progetto e allora Presidente della Commissione per gli affari politici in seno al Parlamento.

⁸³⁶ A. COSSIRI, *Partiti e rappresentanza nella dimensione interna e sovranazionale*, cit., nota 145, p. 263;

N. ROLLÈ, *La procedura elettorale uniforme per l'elezione al Parlamento europeo*, Seam, Roma, 2001, p. 24 ss.

⁸³⁷ Dal nome del relatore, allora deputato danese presso il Parlamento Europeo.

⁸³⁸ N. ROLLÈ, *La procedura elettorale uniforme per l'elezione al Parlamento Europeo*, cit., p. 27 ss.

⁸³⁹ G. CAVAGGION, *La nuova "legge elettorale" europea*, in Centro Studi sul Federalismo, Febbraio 2016, p. 4 ss.

A. RAZZA, *Liste transnazionali e procedura elettorale uniforme: verso una "legge elettorale europea"*, in *Osservatorio parlamentare comparato*, Isle, n. 4, Ottobre/Dicembre 2013, p. 881 ss.; D. PASQUINUCCI, *Uniti dal voto? Storia delle elezioni europee 1948-2009*, Franco Angeli, Milano, 2013, p. 174 ss.

⁸⁴⁰ Si veda nota n.179.

⁸⁴¹ Testo originale dell'art. 2: "Il numero dei rappresentanti eletti in ogni Stato membro è fissato come segue: Belgio: 24, Danimarca: 16, Germania: 81, Francia: 81, Irlanda: 15, Italia: 81, Lussemburgo: 6, Paesi Bassi: 25, Regno Unito: 81".

L'Atto, inoltre, si è occupato di disciplinare aspetti collegati: la durata quinquennale del mandato degli europarlamentari, il divieto di mandato imperativo, la libertà e la personalità del voto espresso dall'eurodeputato, nonché una serie di cause di incompatibilità con il mandato parlamentare, come quelle derivanti da incarichi nei Governi nazionali, nella Commissione o in altri organi della Comunità Europea. Al di là di questi aspetti, la materia elettorale rimaneva e, come vedremo, rimane di competenza statale⁸⁴². L'Atto del 1976, come successivamente modificato, infatti, chiarisce che sono le leggi nazionali a stabilire, entro la cornice delineata dal diritto sovranazionale, se utilizzare lo scrutinio di lista o il sistema uninominale con riporto di voti di tipo proporzionale; in che modo designare le circoscrizioni elettorali, pur dovendo mantenere il carattere proporzionale del voto; se e quale soglia di sbarramento adottare (dal 2024, i Paesi che eleggono più di 35 deputati avranno l'obbligo di scegliere una soglia di sbarramento tra il 2% e il 5% dei voti espressi)⁸⁴³ e quali regole stabilire per le spese elettorali⁸⁴⁴.

La disciplina, così delineata, fa emergere un sistema elettorale del Parlamento Europeo multiforme, con sistemi elettorali nazionali diversificati tra gli Stati Membri⁸⁴⁵. Ad esempio, senza entrare nel dettaglio delle discipline elettorali, vi sono Stati che costituiscono un unico collegio nazionale, altri Stati invece suddividono il territorio in circoscrizioni. In molti Paesi è previsto il voto di preferenza mentre, in nove Stati, le liste sono bloccate. Anche il diritto di elettorato attivo e passivo varia: in Austria e a Malta si può votare a partire dai 16 anni e in Grecia a partire dai 17 anni, mentre negli altri Paesi membri dai 18, e le età previste per l'elettorato passivo possono variare dai 18 ai 25 anni⁸⁴⁶. Inoltre, è interessante notare come in tre Paesi membri vi sia l'obbligo del voto e, infatti, sono gli Stati che presentano una maggiore affluenza alle urne. Essi sono: Belgio, Lussemburgo e Grecia ma, in quest'ultimo caso, l'obbligo è solo di natura formale, poiché non vi sono sanzioni per chi non vota. In Bulgaria, l'obbligatorietà del voto, approvata dal Parlamento nel 2016, è stata invece abolita dalla Corte costituzionale nel 2017, anno in cui anche Cipro ha soppresso questa disposizione, ormai desueta⁸⁴⁷.

⁸⁴² L'art.7, c. 2, dell'Atto del 1976 sancisce che, fino all'adozione di una normativa uniforme sovranazionale, la procedura elettorale è disciplinata in ciascuno Stato membro dalle disposizioni nazionali. Dalla lettera della norma, si intuisce l'obiettivo, per il Parlamento, di giungere ad un'integrazione politica in chiave federale. G. CAVAGGION, *La nuova "legge elettorale" europea*, cit., p. 12-13.

⁸⁴³ Fino al 2018, introdurre o meno le soglie di sbarramento per l'ingresso dei propri deputati nel Parlamento Europeo era una facoltà per gli Stati, anche se quasi tutti, ad eccezione di Spagna e Germania, le prevedevano. La soglia di sbarramento in Italia è del 4% dei voti validi, ex art. 21 della legge n. 18 del 1979. Dal 2018, tale facoltà è diventata obbligo per gli Stati che eleggono più di 35 deputati, con la possibilità di scegliere la soglia tra il 2% e il 5%, a partire dalle elezioni europee del 2024. La finalità di questa misura è quella di evitare un'eccessiva frammentazione delle forze politiche in un quadro europeo che sta cambiando. N. LUPO – A. MANZELLA, *Il Parlamento europeo. Una introduzione*, LUISS University Press, 2019, p. 29-30.

⁸⁴⁴ A. COSSIRI, *Partiti e rappresentanza nella dimensione interna e sovranazionale*, cit., p. 255; A. DI CHIARA, *La verifica dei poteri del Parlamento europeo tra normative elettorali difformi e principio di autonomia*, in *Rivista AIC*, n.3/2018, p. 13 ss.

⁸⁴⁵ P. PASSAGLIA, *Le formule elettorali previste per l'elezione del Parlamento europeo*, in Servizio studi e documentazione della Corte costituzionale, 2010. Consultabile in: www.cortecostituzionale.it.

⁸⁴⁶ In dettaglio, A. GRATTERI, *In Europa Votano Così: Costituzioni e Sistemi Elettorali*, in *Quad. cost.*, n. 9/2012, p. 5 ss.

⁸⁴⁷ M. GIANNIEMPO – A. VERNETTI, *Elezioni europee 2019: tutti i sistemi elettorali nell'UE*, in *You Trend*, 29 aprile 2019. Consultabile in: www.youtrend.it.

L'Atto del 1976 prevedeva che, dopo le prime elezioni a suffragio universale, una Commissione parlamentare elaborasse un rapporto sulla procedura elettorale uniforme. Tra gli anni '80 e la prima metà degli anni '90, si è tentato di raggiungere l'obiettivo, ma invano, sia per divisioni all'interno del Parlamento Europeo, sia per l'indisponibilità degli Stati ad armonizzare la legislazione elettorale europea⁸⁴⁸.

Nel 1992, con il Trattato di Maastricht, è stato riformulato l'art. 138, par. 3 TCE⁸⁴⁹, base giuridica per la procedura elettorale uniforme. Si confermava la procedura per l'adozione di una normativa uniforme in materia elettorale, su proposta del Parlamento e approvata all'unanimità dal Consiglio, come già previsto nel Trattato che istituisce la Comunità Economica Europea. Segue, nel 1997, il Trattato di Amsterdam, che ha stabilito alcuni principi base in materia di elezione del Parlamento Europeo, in alternativa alla procedura uniforme, adottando, così, un approccio che rispecchiasse le resistenze espresse dagli Stati membri⁸⁵⁰. A seguito di queste modifiche, è stata adottata la decisione 2002/772 CE del Consiglio che ha modificato l'Atto del 1976, introducendo il principio del carattere proporzionale del voto e quello dell'incompatibilità tra mandato parlamentare nazionale ed europeo, fino ad allora non prevista⁸⁵¹.

Il 2002, quindi, segna un passaggio di svolta nel sistema di elezione europeo: dalle elezioni del 2004, infatti, la carica di eurodeputato diventa incompatibile con quella di deputato al Parlamento nazionale; viene, inoltre, codificata l'introduzione in tutti gli Stati Membri del sistema proporzionale, consentendo il voto di preferenza, stabilendo una soglia massima di sbarramento del 5% e lasciando, invece, alla legislazione statale la definizione delle norme riguardo alla decadenza dei mandati e alla copertura dei seggi vacanti.

Con il Trattato di Lisbona, entrato in vigore il 1 dicembre 2009, si è intervenuti nuovamente sull'assetto del sistema elettorale europeo. In relazione a quest'ultimo aspetto, è rilevante notare come le norme del Trattato facciano riferimento alla rappresentanza dei "cittadini dell'Unione" e non alla rappresentanza degli "Stati Membri" o "dei cittadini dello Stato nazionale"⁸⁵². Inoltre, nella disposizione dedicata alla democrazia rappresentativa (art.10, par. 3), si indicano gli strumenti attraverso i quali essa può essere esercitata: "*ogni cittadino ha diritto di partecipare alla vita democratica dell'Unione. Le decisioni sono prese nella maniera il più possibile aperta e vicina ai cittadini*". Tale principio trova effettività nei diritti connessi alla cittadinanza europea, come i diritti di elettorato attivo e

⁸⁴⁸ In dettaglio, A. RAZZA, *Liste transnazionali e procedura elettorale uniforme: verso una "legge elettorale europea"*, cit., p. 889 ss. L'adozione di una procedura elettorale uniforme, inoltre, richiede un iter complesso: il Consiglio deve deliberare all'unanimità, previo voto di assenso del Parlamento a maggioranza assoluta e le disposizioni entrano in vigore dopo l'approvazione degli Stati membri, in conformità alle rispettive norme costituzionali.

⁸⁴⁹ "Il Parlamento europeo elaborerà progetti intesi a permettere l'elezione a suffragio universale diretto, secondo una procedura uniforme, previo parere conforme del Parlamento europeo che si pronuncia alla maggioranza dei membri che lo compongono, stabilirà le disposizioni di cui raccomanderà l'adozione da parte degli stati membri, conformemente alle loro rispettive norme costituzionali".

⁸⁵⁰ In dettaglio, G. CAVAGGION, *La nuova "legge elettorale" europea*, cit., p. 14.

⁸⁵¹ G. E. VIGEVANI, *Parlamento europeo: una nuova procedura elettorale uniforme*, in *Quad. cost.*, 2003, p. 175 ss.

⁸⁵² Art. 10, par. 2 TUE: "*I cittadini dell'Unione sono direttamente rappresentati, a livello dell'Unione, nel Parlamento europeo*"; Art. 14, par. 2: "*Il Parlamento europeo è composto di rappresentanti dei cittadini dell'Unione*". Quest'ultimo ha sostituito l'art.189, par. 1, TCE che utilizzava l'espressione "*rappresentanti dei popoli degli Stati riuniti nella Comunità*".

passivo, nelle elezioni europee, per i cittadini dell'Unione residenti in uno Stato membro diverso da quello di cittadinanza (art. 22 TFUE⁸⁵³). La disposizione è stata interpretata come una volontà di riconoscere un corpo elettorale unico, che non si identifica solo attraverso la cittadinanza nazionale, tentando, così, di superare il concetto della pluralità dei popoli.

4.2.2. I recenti interventi di “armonizzazione”.

Nella prima decade degli anni duemila si sono quindi realizzate tappe importanti verso una procedura elettorale uniforme: in tutti gli Stati Membri viene adottato un sistema di rappresentanza proporzionale per le elezioni europee e viene abolito il doppio mandato per gli eurodeputati. Tali riforme sembravano aver concretamente aperto la strada ad una procedura elettorale uniforme, che si riteneva ormai di prossima adozione⁸⁵⁴.

Nel 2009, un Rapporto OSCE sulle elezioni del 2009, ha individuato, tra le cause della debolezza del sistema politico europeo, proprio l'eterogeneità delle legislazioni elettorali nazionali, nonché nelle campagne elettorali dei singoli Stati e nella debolezza dei partiti europei, poco conosciuti e identificabili dall'elettorato europeo⁸⁵⁵.

Sulla base delle raccomandazioni contenute nel Rapporto, nel 2011 è stata presentata una proposta di sistema elettorale uniforme, nota come *Proposta Duff*, dal nome del deputato liberale inglese che l'ha elaborata, la quale è stata approvata dalla Commissione Affari costituzionali del Parlamento Europeo il 19 aprile 2011. Essa prevedeva l'elezione di una singola circoscrizione europea tramite liste transnazionali, composte da candidati provenienti da almeno un terzo dagli Stati Membri, così che l'elettore avrebbe avuto la possibilità di esprimere due voti distinti: uno per la lista nazionale e l'altro per la lista transnazionale. Si sarebbe poi istituita un'*Authority* elettorale per verificare i risultati di tali liste. La proposta Duff, nonostante la sua approvazione in Commissione, si è fermata in assemblea a causa della resistenza dei vari Paesi membri.

In vista delle elezioni del 2014, sono poi stati adottati due atti di soft law: nel 2012 una risoluzione, approvata dal Parlamento Europeo e, nel 2013, una raccomandazione del Consiglio. La prima sollecita i partiti politici europei a nominare i candidati alla presidenza della Commissione che possano svolgere un ruolo guida nell'ambito della campagna elettorale, presentando personalmente il loro programma in tutti gli Stati Membri dell'Unione; la seconda, invita i Paesi membri a promuovere e ad incoraggiare l'informazione nei confronti degli elettori sui rapporti tra partiti nazionali ed europei. Si raccomanda quindi ai partiti politici europei e nazionali di rendere noti e di diffondere i rispettivi candidati alla carica di Presidente della Commissione Europea, antecedentemente alle elezioni, ed i relativi programmi elettorali.

Indubbiamente si tratta di atti di natura non vincolante ma da essi appare chiaro l'intento di consolidare la dimensione democratico-rappresentativa dell'Unione, creando una

⁸⁵³ «Ogni cittadino dell'Unione residente in uno Stato membro di cui non è cittadino ha il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali nello Stato membro in cui risiede, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato [...]».

⁸⁵⁴ V. LIPPOLIS, *I partiti politici europei*, in *Rassegna parlamentare*, Isle, n. 3/2012, p. 959.

⁸⁵⁵ Relazione del gruppo di esperti dell'OSCE/ODHR, *Elections to the European Parliament*, 4-7 June 2009, Warsaw, 22 settembre 2009. Consultabile in: www.osce.org.

relazione più forte tra i cittadini europei e i loro rappresentanti politici di vertice. Tuttavia, alle ultime elezioni europee del 2014, solo cinque partiti politici europei hanno proposto un candidato alla presidenza della Commissione e parallelamente hanno intrapreso campagne elettorali a livello europeo per far conoscere i loro candidati e le loro proposte politiche. I partiti e i relativi candidati erano⁸⁵⁶: il Partito Popolare Europeo (Jean-Claude Juncker), il Partito dei Socialisti Europei (Martin Schulz), il Partito dell'Alleanza dei Democratici e dei Liberali per l'Europa (Guy Verhofstadt), il Partito Verde Europeo (José Bové e Franziska Keller) e il Partito della Sinistra Europea (Alexis Tsipras).

Alcuni Stati hanno consentito ai partiti nazionali di indicare la loro affiliazione ai partiti europei sulle schede elettorali, potendo quindi indicare il nome o il logo del partito europeo. Tuttavia, solo pochi partiti hanno implementato queste misure e, nonostante esse avessero l'obiettivo di ridurre il fenomeno dell'astensionismo attraverso una maggiore conoscenza dei partiti europei e delle rispettive proposte politiche, l'affluenza alle urne è risultata sempre più in calo (nelle ultime elezioni del 2014 è stata complessivamente del 42,61%, con nette differenze tra i vari Paesi⁸⁵⁷, rispetto al 61,99% delle prime elezioni del 1979⁸⁵⁸).

In occasione delle prossime elezioni europee del 2019, vi sono stati due interventi legislativi significativi: dapprima, il Parlamento Europeo ha avviato il procedimento per la modifica dell'Atto del 1976 con la Risoluzione 2015/2035, dell'11 novembre 2015 e, da ultimo, il Consiglio ha adottato la Decisione 2018/994, del 13 luglio 2018, che ha apportato ulteriori modifiche.

La proposta legislativa del 2015, rinunciando all'introduzione di una procedura elettorale uniforme, si è limitata a rafforzare alcuni principi "armonizzatori" in materia elettorale, quali accrescere la partecipazione dei cittadini alla vita politica dell'Unione e superare la dimensione prevalentemente nazionale delle campagne elettorali. Si sono introdotti: una soglia di sbarramento obbligatoria, termini uniformi per lo svolgimento della campagna elettorale e per la formazione delle liste, un legame più forte tra partiti europei e partiti nazionali e, infine, la possibile creazione di una circoscrizione elettorale unica europea⁸⁵⁹. Riguardo agli ultimi due aspetti, in particolare, si è disposto di rafforzare la visibilità dei partiti europei, apponendo i rispettivi nomi e simboli sulle schede elettorali, e indicando chiaramente nelle trasmissioni radiotelevisive l'affiliazione tra partiti nazionali e partiti europei. Inoltre, si è stabilito che i partiti politici europei designino i propri candidati alla carica di Presidente della Commissione entro 12 settimane dall'inizio del periodo elettorale, permettendo così agli elettori di conoscere ed approfondire i loro programmi politici. Questo permette ai cittadini di poter scegliere in modo informato e di stabilire un collegamento più stretto con i loro rappresentanti a livello europeo. La misura più significativa di tale Risoluzione, è però formulata nell'art. 2-bis dell'Atto del 1976, il quale prevede la creazione di una "*circoscrizione elettorale comune in cui i capilista siano i*

⁸⁵⁶ G. BONVICINI – G. L. TOSATO – R. MATARAZZO, *I partiti politici europei e la candidatura del presidente della Commissione*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 1/2009, p. 182 ss; A. COSSIRI, *Partiti e rappresentanza nella dimensione interna e sovranazionale*, cit., p. 265-266.

⁸⁵⁷ I primi tre Stati membri con maggiore affluenza alle urne sono stati: Belgio (89,64%), Lussemburgo (85,55%) e Malta (74,8 %); gli ultimi tre Paesi, invece, sono stati: Slovacchia (13,05%), Repubblica Ceca (18,2%) e Polonia (23,82%).

⁸⁵⁸ Consultabile in: www.europarl.europa.eu.

⁸⁵⁹ P8 TA (2015) 0395.

candidati di ciascuna famiglia politica alla carica di Presidente della Commissione". La disposizione in questione, se implementata dal Consiglio, permetterebbe ai cittadini dell'Unione di esprimere il proprio voto su di una lista di candidati unica per tutti i Paesi membri e conferirebbe al Presidente della Commissione un mandato popolare indubbiamente forte⁸⁶⁰. Se i cittadini non votassero solo per i candidati nazionali, ma anche per candidati appartenenti ad una lista comune, probabilmente si incentiverebbe il dibattito politico su questioni di carattere propriamente europeo, contribuendo a diminuire la dipendenza delle elezioni europee dalle tematiche nazionali. Per l'adozione di queste misure, però, rimarrebbe l'ostacolo del criterio dell'unanimità in seno al Consiglio, risultando assai difficile, soprattutto in questo momento storico, che si possa giungere ad un tal livello di integrazione politica dell'Unione Europea⁸⁶¹.

La recente Decisione 2018/994 del Consiglio⁸⁶², infine, ha apportato le ultime modifiche all'Atto del 1976, che si applicheranno a partire dalle elezioni del 2024, se tutti gli Stati la ratificheranno. In sintesi, prevede:

a) L'obbligo, per gli Stati in cui si utilizza lo scrutinio di lista, di stabilire una soglia minima obbligatoria per l'attribuzione dei seggi, tra il 2% e il 5%, per le circoscrizioni con più di 35 seggi, compresi gli Stati Membri con collegio unico nazionale;

b) La durata per il voto del termine, non inferiore alle tre settimane antecedenti alla data fissata dallo Stato Membro interessato, per la presentazione delle candidature;

c) La facoltà per gli Stati Membri di consentire l'apposizione, sulle schede elettorali, del nome o del logo del partito politico europeo al quale è affiliato il partito politico nazionale o il singolo candidato;

d) La facoltà per gli Stati Membri di prevedere la possibilità del voto anticipato, per corrispondenza, elettronico e via Internet;

e) La facoltà per gli Stati Membri, conformemente alle rispettive procedure elettorali nazionali, di adottare le misure necessarie per permettere ai propri cittadini, residenti in Paesi terzi, di votare;

f) L'obbligo per ciascuno Stato Membro di designare un'autorità di contatto responsabile dello scambio di dati concernenti gli elettori e i candidati.

4.3. Le elezioni europee 2019: il fattore Brexit.

Nelle prossime elezioni europee, che si svolgeranno tra il 23 e il 26 maggio 2019, il Regno Unito, molto probabilmente, sarà ancora uno Stato Membro dell'Unione Europea e, in quanto tale, i cittadini del Paese voteranno per i propri rappresentanti al Parlamento Europeo. Attualmente⁸⁶³, infatti, sono ancora in corso le trattative sulle modalità di uscita del Regno Unito dall'UE, a causa del mancato accordo che si auspicava di raggiungere entro il 29 marzo 2019. Tuttavia, se il Regno Unito dovesse ratificare l'accordo di separazione entro il 22 maggio, non parteciperà alle prossime elezioni europee; in caso contrario, come altamente probabile, ne prenderà parte per evitare un'uscita dall'Unione

⁸⁶⁰ C. CURTI GIALDINO, *Elezioni europee del 2014 e Scelta del candidato alla presidenza della Commissione europea: i primi passi della procedura*, in *Federalismi.it*, n. 11, 2014, p. 5.

⁸⁶¹ G. CAVAGGION, *La nuova "legge elettorale" europea*, cit., p. 24 ss.

⁸⁶² Doc. 32018D0994. Consultabile in: www.data.europa.eu.

⁸⁶³ Ci si riferisce al mese di aprile 2019.

Europea senza accordo, altrimenti prevista per il 1 giugno prossimo. Il vertice straordinario del Consiglio Europeo sulla Brexit, del 10 aprile scorso, ha stabilito una proroga del termine previsto inizialmente per l'uscita, fissando la nuova data al 31 ottobre 2019⁸⁶⁴. Se, però, la proposta di accordo del Governo britannico venisse approvata dal suo Parlamento e, conseguentemente, anche dall'Unione Europea, i tempi per l'uscita del Regno Unito potrebbero essere più celeri⁸⁶⁵.

Ciò che interessa, ai fini di questo studio, sono le conseguenze che potrebbero derivare dai due scenari possibili: l'uscita del Regno Unito dall'Unione Europea prima delle prossime elezioni europee, anche se attualmente appare l'ipotesi meno probabile, o, al contrario, la sua partecipazione al voto. Entrambe le decisioni, infatti, seppur in modo diverso, oltre a rilevare a fini politici, inciderebbero sulla composizione del Parlamento Europeo e, di conseguenza, sul concetto di rappresentanza.

Nella prima ipotesi, "se Brexit sarà davvero Brexit"⁸⁶⁶, alle prossime elezioni si voterà solo per 705 deputati anziché 751 e, dei 73 seggi britannici, 27 saranno ripartiti tra gli Stati membri. I restanti 46 rimarrebbero vacanti in vista di eventuali nuovi Paesi membri dell'UE. A tal proposito, rilevante è il testo che è stato approvato dalla Commissione Affari Costituzionali del Parlamento Europeo il 23 gennaio 2018, poi decaduto in Plenaria. Esso suggeriva di creare, con i posti che si sarebbero resi disponibili, un'unica circoscrizione europea, in aggiunta alle attuali circoscrizioni nazionali, senza diminuire il numero di seggi assegnato a ciascuno Stato. Questa decisione era un tentativo di creare una lista paneuropea che avrebbe potuto "europeizzare" la campagna elettorale e interrompere, almeno in parte, la multiformità dei sistemi elettorali, creando un gruppo di eurodeputati svincolati da un'appartenenza territoriale nazionale. Il Parlamento però non ha approvato la proposta e ha deciso di applicare il criterio della "proporzionalità degressiva", scegliendo di redistribuire ai Paesi membri i seggi che eventualmente si renderanno disponibili dall'uscita del Regno Unito.

Significativa, nell'ottica dell'integrazione europea, è anche la Decisione del 7 febbraio 2018 sulle relazioni tra il Parlamento e la Commissione Europea⁸⁶⁷, con la quale il Parlamento ha sancito che voterà come Presidente della Commissione solo il "candidato principale" (*Spitzenkandidat*) di un partito politico europeo nelle elezioni di maggio 2019. Se dalle elezioni non dovesse emergere un candidato che raccolga la maggioranza assoluta dei suoi componenti, la scelta del Presidente tornerebbe al Consiglio Europeo che deve comunque "tenere conto dei risultati delle elezioni europee"⁸⁶⁸.

Se, come molto probabile, il Regno Unito parteciperà alle prossime elezioni europee del 23 maggio, invece, rimarrà in possesso dei 73 seggi che attualmente ricopre. Dal punto di vista tecnico, quindi, non ci sarebbero particolari problemi. L'impatto sarebbe più politico, con una probabile redistribuzione dei seggi tra i diversi partiti⁸⁶⁹. Indubbiamente, la scelta

⁸⁶⁴ Doc. 32019D0584. Consultabile in: www.europarl.europa.eu.

⁸⁶⁵ P. BARNES, *Brexit: What happens now?*, in BBC News, 11 aprile 2019. Consultabile in: www.bbc.com.

⁸⁶⁶ L'espressione è di N. LUPO – A. MANZELLA, *Il Parlamento europeo. Una introduzione*, cit., p. 25.

⁸⁶⁷ Consultabile in: www.europarl.europa.eu.

⁸⁶⁸ Cfr. art. 17 par. 7 TUE.

⁸⁶⁹ Attualmente i 73 deputati britannici sono così schierati: Riformisti conservatori (21), Socialisti democratici europei (20), Alleanza per l'Europa della libertà e della democrazia diretta (20), Verdi (6) e altri singoli deputati si distribuiscono in altri gruppi.

del 31 ottobre 2019 per l'uscita del Regno Unito dall'Unione Europea è significativa, poiché consentirebbe l'insediamento della nuova Commissione europea senza la partecipazione del Commissario britannico, la cui presenza inciderebbe notevolmente sui grandi temi europei, dal budget alla stessa Brexit.

Sarà interessante analizzare gli esiti del voto degli elettori britannici per comprendere quale direzione prenderà il "caso Brexit" e quindi come si evolverà il faticoso rapporto tra il Regno Unito e l'Unione Europea. Di non minore importanza saranno i risultati elettorali complessivi, che appariranno significativi per rilevare le criticità del sistema europeo e per capire come raggiungere davvero uno spazio politico democratico-rappresentativo a disposizione dei cittadini.

4.4 Conclusioni.

La mancanza di una procedura elettorale uniforme europea, applicabile in tutti gli Stati membri, costituisce uno dei principali problemi alla piena ed effettiva rappresentanza degli elettori in seno al Parlamento Europeo. La multiformità dei 28 sistemi elettorali nazionali e, in particolare, il differente regime giuridico dell'obbligatorietà dell'esercizio del diritto di voto, conducono inevitabilmente ad una disparità del risultato dell'esercizio del diritto stesso. Ne discende necessariamente che la percentuale maggiore di votanti sia presente nei Paesi membri in cui vi è l'obbligo di recarsi alle urne. Questo sistema, come si è visto in particolar modo alle ultime elezioni europee del 2014, crea nette differenze tra gli Stati: vi sono Paesi in cui più del 50% degli aventi diritto al voto esercita il proprio diritto, mentre ve ne sono altri in cui vota poco più del 10% degli elettori.

Ci si potrebbe dunque domandare che tipo di mandato è quello che gli elettori, recandosi alle urne, trasferiscono ai loro rappresentanti europei. È un mandato "differenziato" poiché le condizioni di partenza, ovvero le procedure elettorali, sono eterogenee e quindi ne deriva una rappresentanza europea multiforme discendente dai diversi sistemi elettorali degli Stati Membri. Il rapporto elettore-eletto è dunque variabile e dipende dai molteplici fattori insiti nel sistema elettorale nazionale.

D'altra parte, non si può negare la complessità e la peculiarità della natura dell'Unione Europea, la quale si colloca in una dimensione né prettamente internazionalista né federale. Questa può essere considerata una delle cause della mancata realizzazione di una vera e propria identità culturale europea che accomuna i cittadini degli Stati Membri. Ed è proprio in questo contesto che una procedura elettorale uniforme, accompagnata da campagne elettorali propriamente europee, potrebbe inserirsi per contribuire a creare davvero il "popolo unitario europeo" e colmare il deficit di rappresentanza.

I recenti interventi di armonizzazione, approvati dal Parlamento Europeo e dal Consiglio, hanno la chiara intenzione di riavvicinare il cittadino alle istituzioni europee e di ridurre le distanze che, dalle prime elezioni dirette, si sono allargate.

Per rafforzare la credibilità dell'Unione Europea è però necessario spostare il quadro elettorale europeo nel contesto politico transnazionale. Se questo non avviene, il principio democratico, che sta alla base del sistema dell'Unione è destinato a non incidere in modo significativo sulla trasformazione dell'Unione Europea che si ritiene necessaria.

La creazione di una circoscrizione elettorale transnazionale potrebbe essere davvero indispensabile per accrescere la legittimazione democratica dell'Unione. Rafforzando le

federazioni transnazionali e trasformandole in soggetti politici direttamente rappresentativi dell'elettorato e politicamente responsabili di fronte ad esso è possibile giungere ad un vero e proprio spazio di partecipazione politica e, quindi, di effettiva rappresentanza dei cittadini dell'Unione Europea.

5. ACCOUNTABLE TO WHOM? LA RAPPRESENTANZA NEL PARLAMENTO EUROPEO

di Alice Perini

SOMMARIO:

5. *Accountable to whom?* La rappresentanza nel Parlamento Europeo. - 5.1. Introduzione. - 5.2. La rappresentanza nella *governance* multilivello europea. - 5.3. I partiti europei. - 5.4. I gruppi politici. - 5.5. *Voting behaviours* dei MEPs. - 5.6. Coesione all'interno dei gruppi politici: l'*Agreement Index*. - 5.7. Conclusioni.

5.1. Introduzione.

Giovanni Sartori illustra in maniera molto chiara le tre diverse direzioni che lo studio della rappresentanza ha intrapreso nella letteratura e tra le discipline. La rappresentanza può essere interpretata in senso giuridico, in senso sociologico e, infine, in senso politologico. La rappresentanza in senso giuridico deriva dal diritto privato e sottende l'idea di mandato o di delega. La rappresentanza in senso sociologico è legata all'aspetto della rappresentatività, vale a dire la somiglianza e la similarità. Infine, la rappresentanza politica va intesa come responsabilità. Questi tre aspetti della rappresentanza rimangono ovviamente inscindibili e si completano l'un l'altro.⁸⁷⁰

Se fino ad ora ci siamo occupati della rappresentanza in senso giuridico, delle sue fonti e della giurisprudenza che è stata prodotta al riguardo, passeremo adesso a uno studio della rappresentanza di tipo politico: verso chi i parlamentari europei sono effettivamente responsabili? Verso chi si sentono responsabili nell'esercizio delle loro funzioni?

Nei complessi sistemi politici caratteristici delle società occidentali contemporanee Duverger⁸⁷¹ suggerisce che al parlamentare venga affidato un doppio mandato: uno dai suoi elettori, e uno dal partito. Questo risulta evidente nell'ambito di sistemi politici caratterizzati dalla presenza di partiti di massa rigidamente e capillarmente organizzati. Sia Sartori che Duverger infatti sostengono che il mandato di partito ad oggi prevalga su quello elettorale.

Già estremamente complesso e multiforme a livello nazionale, quando lo studio della rappresentanza politica si interessa del sistema sovranazionale, il quadro si complica ulteriormente.

La struttura di governo dell'Unione Europea è definita come *multi-level governance*. Questa locuzione ha da sempre trovato ampia diffusione nella letteratura scientifica, fino ad essere adottato dalla stessa Unione nei propri documenti. Risale infatti al "Libro bianco del Comitato delle Regioni sulla *Governance* Multilivello" del 2009 la definizione della stessa come "un'azione coordinata dell'Unione, degli Stati membri e degli enti regionali e locali fondata sul partenariato e volta a definire e attuare le politiche dell'UE. Tale modalità di *governance* implica la responsabilità condivisa dei diversi livelli di potere interessati, e si basa su tutte le fonti della legittimità democratica e sulla rappresentatività dei diversi attori

⁸⁷⁰ Cfr. G. SARTORI, *Rappresentanza*, in *Elementi di teoria politica*, il Mulino, Bologna, 1995, pp. 285-328.

⁸⁷¹ Cfr. M. DUVERGER, *Esquisse d'une théorie de la représentation politique*, in *L'Evolution du droit publique*, Sirey, Parigi, 1956, pp. 211-220.

coinvolti”⁸⁷². Dovendo tenere in considerazione tutti i livelli di governo coinvolti nella rappresentanza all’interno dell’Unione Europea il quadro si complica.

5.2. La Rappresentanza nella governance multi-livello europea.

I partiti politici sono presenti formalmente a livello europeo in due strutture e forme diverse, oggetto di approfondimento all’interno del dibattito scientifico: da una parte, abbiamo i così detti partiti europei - organizzazioni extra-parlamentari che possono assumere la forma di federazioni transnazionali o più semplici organizzazioni di cooperazione internazionale⁸⁷³ - dall’altra, si collocano i gruppi politici europei⁸⁷⁴, nati in seno alla prima Assemblea della Comunità Europea del Carbone e dell’Acciaio. Infine, nel complesso quadro europeo, è necessario prendere in considerazione anche i partiti nazionali, i quali costituiscono ancora ad oggi il principale contatto tra la politica europea e la società civile.

Queste tre dimensioni della rappresentanza europea convivono in un sistema partitico multidimensionale e dinamico⁸⁷⁵. Rielaborando la teorizzazione di Katz e Mair⁸⁷⁶ dell’organizzazione del partito a livello nazionale e applicandola a livello europeo, Luciano Bardi⁸⁷⁷ suggerisce la denominazione di *network party* per descrivere il complesso insieme di relazioni di rappresentanze che vanno a formare il quadro di *accountability* a livello europeo.

Katz e Mair teorizzarono tre dimensioni dell’azione partitica: *party in public office*, *party on the ground* e *party in central office*. La struttura organizzativa del partito nazionale si articola in queste tre forme, mantenendo comunque un’unità interna e un’intesa verso l’esterno. Una volta che il dibattito si sposta a livello sovranazionale queste tre funzioni del partito si disaggregano.

La prima funzione svolta dal partito è quella di *party in public office*, il partito nelle cariche pubbliche, vale a dire il ruolo svolto dal partito in Parlamento o nelle funzioni di Governo. A livello europeo questa funzione è espletata dai gruppi politici europei in seno al Parlamento Europeo, che ne conducono i lavori e ne direzionano le decisioni di policy.

La seconda funzione svolta dal partito a livello nazionale è quella di *party on the ground*, partito sul territorio: questo ruolo è svolto sia nel sistema partitico nazionale che in quello sovranazionale dai partiti politici nazionali; con *party on the ground* si intende il contatto con la società civile ma anche - e nel nostro caso di studio risulta molto importante - la scelta dei candidati.

⁸⁷² Cfr. Libro bianco del Comitato delle Regioni sulla Governance Multilivello, 2009, www.europarl.europa.eu.

⁸⁷³ Cfr. F. ATTINÀ, *The voting behaviour of the European Parliament Members and the problem of Europarties in European Journal of Political Research*, 18(3), 1990, pp. 557-579; S. HIX E C. LORD, *Political Parties in the European Union*, Macmillan, Londra, 1997; L. BARDI - P. IGNAZI, *Il Parlamento Europeo*, il Mulino, Bologna, 2004.

⁸⁷⁴ Cfr. M. DOUVERGER, *Vers les parties européennes*, Le Monde, 25 gennaio 1992; D. S. BELL - C. LORD, *Transnational parties in the European Union*, Ashgate, Aldershot, 1998; D. HANLEY, *Beyond the Nation State. Parties in the era of European integration*, Palgrave MacMillan, Basingstoke, 2008.

⁸⁷⁵ Cfr. L. VIVIANI, *L’Europa dei partiti: per una sociologia dei partiti politici nel processo di integrazione europea*, Firenze, Firenze University Press, 2009.

⁸⁷⁶ Cfr. R. S. KATZ - P. MAIR, *The evolution of party organizations in Europe: the three faces of party organization*, in *American Review of Politics*, vol. 14, 1993, pp. 593-617.

⁸⁷⁷ Cfr. L. BARDI, *Parties and party system in the European Union*, in K. R. LUTHER E F. MULLER-ROMMEL, *Political parties in the new Europe*, Oxford University Press, Oxford, 2002, pp. 293-322.

L'ultima funzione svolta dal partito nell'epoca contemporanea è quello di *party in the central office*, l'organizzazione centrale del partito, vale a dire la *leadership*, l'organizzazione e l'indirizzo politico che, a livello sovranazionale, è svolto, in maniera ancora indubbiamente fragile, dai partiti europei, i quali fungono da tramite e da centro di coordinamento tra le delegazioni nazionali e i gruppi politici del Parlamento Europeo.

Risulta evidente che siano i partiti politici nazionali ad avere uno spazio maggiore rispetto agli altri attori della *multilevel accountability* che si viene a profilare a livello europeo. I parlamentari europei devono rendere principalmente conto ai partiti nazionali del loro operato a Strasburgo e Bruxelles.

Innanzitutto, i partiti nazionali mantengono un contatto diretto con l'elettorato, ruolo in verità affidato dal Trattato sull'Unione Europea, all'articolo 10, agli Europartiti. Sono i partiti nazionali in realtà incaricati di formare una coscienza civile europea nel loro rapporto diretto con gli elettori.⁸⁷⁸ Quello però che rende il partito nazionale il principale *agent* dei parlamentari europei è il fatto che è esso il responsabile del ruolo chiave di *gatekeeping*: è il partito a livello nazionale e locale a fare la scelta dei candidati da presentare alle elezioni europee; è quindi al partito nazionale che il MEP⁸⁷⁹ dovrà guardare per mantenere il suo *status* nella legislazione successiva. Questo ovviamente ha un'influenza sul comportamento del MEP nell'esercizio delle sue funzioni a livello sovranazionale. I partiti nazionali poi sono presenti, sempre secondo quanto previsto dall'art 10 del TUE, nella figura dei rappresentanti degli Stati Membri in seno al Consiglio Europeo e al Consiglio dell'Unione Europea. Non solo i partiti possono influenzare decisioni di massima importanza e centralità in queste due istituzioni, ma contribuiscono anche alla scelta di candidati a posizioni istituzionali chiave, quali i commissari, il Presidente della BCE e molti altri.

Va però sottolineato che se i partiti nazionali operano notoriamente sulla base di identità politiche, al contrario la struttura di *governance* dell'UE tende a disattivare i riferimenti ideologici per favorire processi di *bargaining* e compromessi. La *multilevel governance* europea si configura come una struttura deterrente per i programmi politici articolati, e incentiva anzi *sector based policies*, di fatto rendendo inapplicabile un classico sistema partitico fondato sulla *responsiveness* e sull'*accountability* tipiche di un sistema tradizionale. Il sistema di rappresentanza nella *multilevel governance* europea risulta quindi più simile alla struttura a geometria variabile delle *lobbies*.⁸⁸⁰

5.3. I Partiti Europei.

Come detto nel precedente paragrafo, i partiti europei rappresentano il *party in central office* nel contesto dell'*European network party*, o Europartito. L'articolo 10 del TUE affida

⁸⁷⁸ Cfr. H. KRIESI, *The Politicization of European Integration*, in *Journal of Common Market Studies*, 54, 2016, pp. 32-47, in cui l'Autore sostiene che la politicizzazione della narrazione sull'Unione Europea, e sul discorso europeo, è una politicizzazione ad intermittenza, che si attiva solo in momenti focali del processo di integrazione, quali elezioni, *referendum*, firma di nuovi trattati, crisi e scandali. Allo stesso modo, la politicizzazione delle questioni europee si ha da parte dei partiti politici nazionali quasi esclusivamente in occasione delle elezioni, per le quali essi sono obbligati a condurre una campagna elettorale *ad hoc*. In circostanze di ordinaria amministrazione, invece, difficilmente i partiti nazionali svolgono il ruolo di tramite tra istituzioni europee e cittadini.

⁸⁷⁹ Member of the European Parliament.

⁸⁸⁰ Cfr. P. MAGNETTE - K. NICOLAIDIS, *The European Convention: bargaining in the shadow of rhetoric*, in *West European Politics*, 27(3), 2004, pp. 381-404.

loro la formazione di una coscienza politica europea; non solo, dovrebbero essere i partiti europei ad esprimere la volontà dei cittadini dell'Unione. I partiti europei nascono solo con le prime elezioni dirette del 1979, ma non afferiscono né all'area parlamentare sovranazionale, né a quella delle società nazionali.

I partiti europei non hanno iscritti individuali, non strutturano le campagne elettorali e non selezionano i candidati alle elezioni europee. Sono però in grado di articolare una "compensazione" fra livello sovranazionale e livello intergovernativo e svolgono un ruolo di coordinamento delle tre facce del partito attraverso luoghi di scambio; ad esempio i *summit* dei leader europei di partito costituiscono un momento di particolare rilevanza per definire le linee politiche che i gruppi afferenti ai partiti seguiranno nelle votazioni in aula e sono estremamente importanti per armonizzare le posizioni dei partiti nazionali affiliati al medesimo partito su questioni di politica europea.

Per essere definito come partito politico di livello europeo la compagine deve innanzitutto avere personalità giuridica nello stato membro in cui ha fissato la sua sede legale; il partito per essere riconosciuto come tale deve essere rappresentato, in almeno ¼ degli Stati membri, da membri del Parlamento Europeo (o dai parlamenti nazionali o regionali o dalle assemblee regionali), o deve aver ricevuto (almeno in ¼ degli Stati Membri) almeno il 3% dei voti espressi in ciascuno di questi Stati Membri alle ultime elezioni del Parlamento Europeo; il partito deve rispettare nel suo programma e nelle sue attività i principi fondamentali dell'Unione Europea; infine, un partito per essere riconosciuto come partito europeo deve aver concorso nelle elezioni del Parlamento Europeo, o almeno deve aver espresso l'intenzione di gareggiarvi.

Ad oggi i partiti europei sono 13: il Partito Popolare Europeo (EPP), il Partito dei Socialisti Europei (PES), il Partito dei Verdi Europei (EGP), l'Alleanza dei Liberali e dei Democratici per l'Europa (ALDE), il Partito Democratico Europeo (EDP), l'Alleanza per un'Europa Libera (EFA), l'Alleanza dei Riformisti e Conservatori Europei (AECR), il Movimento Politico Cristiano Europeo (ECPM), il Partito della Sinistra Europea (EL), l'Alleanza per un'Europa di Democrazie (EUDemocrats), il Movimento per un'Europa di Libertà e Democrazia (MELD), l'Alleanza dei Movimenti Nazionali Europei (AEMN) e l'Alleanza Europea per la Libertà (EAF).

Come è noto, i partiti europei vivono ancora un livello embrionale di sviluppo, ma sicuramente l'introduzione nel 2003 dello schema di finanziamento pubblico ai partiti europei ha portato a una maggiore convergenza transnazionale.⁸⁸¹ I partiti europei ricevono ad oggi finanziamenti sia diretti che indiretti dal budget europeo, e questo è sicuramente un forte stimolo esterno alla strutturazione ed istituzionalizzazione dei partiti.

5.4. I Gruppi Politici.

La funzione di *party in public office* all'interno della struttura multilivello dell'europartito è, come detto, svolta dai gruppi politici in seno al Parlamento Europeo.

Il 10 settembre 1952 si riunì per la prima volta l'Assemblea Comune della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio e i rappresentanti dei parlamenti nazionali in questa

⁸⁸¹ Cfr. L. BARDI - E. BRESSANELLI - E. CALOSSO - W. GAGATEK - P. MAIR - E. PIZZIMENTI, *How to Create a Transnational Party System*, Brussels, European Parliament, 2010.

sede si riunirono in delegazioni nazionali.⁸⁸² Il 16 giugno 1953 venne approvato il Regolamento dell'Assemblea: l'articolo 33 prevedeva l'istituzionalizzazione dei gruppi politici in seno all'Assemblea. Originalmente quindi i gruppi dovevano esser formati da almeno nove parlamentari che condividessero le stesse visioni politiche; i parlamentari potevano aderire a un solo gruppo⁸⁸³. Negli anni la regolamentazione dei gruppi è cambiata diventando più stringente e complessa; il Regolamento del Parlamento Europeo all'articolo 32 prevede che il numero minimo di parlamentari necessari per costituire un gruppo politico sia di 25 che rappresentino un quarto degli stati membri, ad oggi quindi 7. Il requisito dell'affinità politica è rimasto invariato nel tempo, anche se il Parlamento non è tenuto ad indagare sull'effettività dell'affiliazione, a meno che non richiesto da un deputato.⁸⁸⁴

Inizialmente i gruppi che si formarono furono tre, e rappresentavano le principali famiglie politiche presenti in Europa occidentale nel secondo dopo guerra. I gruppi erano i Democristiani, i Socialisti e i Liberali.

Ad oggi vi sono otto gruppi politici nel Parlamento Europeo: il Gruppo del Partito Popolare Europeo (EPP), il Gruppo dell'Alleanza progressista di Socialisti e Democratici al Parlamento Europeo (S&D), il Gruppo dei Conservatori e Riformisti Europei (ECR), il Gruppo dell'Alleanza dei Democratici e Liberali per l'Europa (ALDE), Gruppo confederale della Sinistra unitaria europea/Sinistra verde nordica (GUE/NGL), il Gruppo dei Verdi/Alleanza libera europea (Greens/EFA), il Gruppo Europa della Libertà e della Democrazia diretta (EFDD) e il Gruppo Europa delle Nazioni e della Libertà (ENF). I gruppi più numerosi sono da sempre l'EPP e S&D, seguiti da ALDE e i conservatori britannici.

5.5. Voting behaviours *dei* MEPs.

Come descritto nei precedenti paragrafi, il sistema delle fonti europee garantisce al parlamentare europeo un'effettiva libertà di mandato, avvalorata inoltre dalle corti sia nazionali che sovranazionali.

Rimane però irrisolto il quesito alla base del nostro ragionamento: verso chi il parlamentare europeo è *accountable*? Quale direzione prende il vettore della rappresentanza in un contesto multilivello?

Per rispondere a queste domande crediamo sia necessario interrogarci sul *voting behaviour* dei parlamentari europei. Sicuramente variabili quali il funzionamento istituzionale e la regolamentazione interna alla camera europea, o i rapporti di pressione e contrattazione tra le diverse istituzioni possono essere importanti contributi per comprendere i rapporti di *accountability* che intercorrono tra i parlamentari, il gruppo politico di appartenenza, il partito europeo, il partito nazionale e soprattutto il proprio elettorato; nondimeno il comportamento di voto dello stesso parlamentare può a nostro avviso meglio indicare verso chi egli sente di dover essere *accountable* ed, in ultima istanza, quale attore egli rappresenti.

⁸⁸² Cfr. L. BARDI - P. IGNAZI, *Il Parlamento Europeo*, il Mulino, Bologna, 2004.

⁸⁸³ Art 33 Regolamento dell'Assemblea della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio.

⁸⁸⁴ Art 32 ss. del Regolamento del Parlamento Europeo.

Due scuole possono essere individuate nello studio e nella concettualizzazione dell'atteggiamento dei parlamentari europei nell'esercizio delle loro funzioni di rappresentanti: la prima è quella di Simon Hix - la teoria degli "agenti parlamentari con due mandanti"⁸⁸⁵ - la seconda fa invece capo a Nils Ringe - la "preferenza percepita di coesione nelle commissioni"⁸⁸⁶.

Hix teorizza, prendendo spunto principalmente dalla teoria economica basata sul *principal-agent dilemma*, che il fattore di influenza principale nei confronti dei parlamentari sia la posizione politica assunta dai partiti nazionali di appartenenza.

I *MEPs* si trovano a dover rispondere a due "mandatari" che a volte⁸⁸⁷ si trovano in conflitto tra loro per quanto riguarda le scelte di *policy* e di indirizzo politico, o anche solo di voto strategico: il partito nazionale e il gruppo politico europeo. Da una parte il gruppo politico fornisce considerevoli benefici, quali le assegnazioni dei ruoli nelle commissioni specializzate, i tempi di intervento e l'influenza sull'agenda legislativa; dall'altra però, come già sottolineato, il partito nazionale svolge il principale ruolo di *gatekeeper* nella scelta dei candidati alle elezioni. Considerando che i parlamentari hanno tre principali obiettivi nell'espletare i loro incarichi - la rielezione, l'acquisizione di ruoli all'interno sia del partito che dell'assemblea e, non ultimo, il voler influenzare le scelte di *policy* - Faas⁸⁸⁸ dimostra che quei parlamentari che vedono meno sicura la loro rielezione saranno più disposti a seguire le linee di voto indicate dal partito nazionale anziché quelle del gruppo politico europeo. Ecco quindi che secondo la teoria del *parliamentary agent with two principals*, i *MEPs*, in caso di contrasto tra le direttive del partito nazionale e quelle del gruppo politico nel Parlamento Europeo, tenderanno a votare conformemente alle prime.⁸⁸⁹

Ringe, nel disegnare la sua teoria, si concentra principalmente sul *voting behaviour* all'interno delle commissioni specializzate, reali fucine della legislazione europea.⁸⁹⁰ L'autore divide i parlamentari tra MEP esperti e MEP non esperti. Secondo la teoria della *perceived preference cohesion*, i parlamentari meno esperti su un tema tenderanno a votare conformemente a quei parlamentari, da loro ritenuti più esperti, con i quali condividono gli stessi interessi in termini di *policy outcomes*. Il parlamentare non esperto, dunque voterà, a seconda del caso concreto, in maniera conforme al gruppo europeo o al partito nazionale.

Come votano quindi i parlamentari europei? Verso chi si sentono *accountable*? Chi rappresentano nell'esercizio delle loro funzioni?

Per rispondere a queste domande dobbiamo indubbiamente spostarci verso un tipo di studio microscopico: risulta doveroso studiare il comportamento dei singoli parlamentari.

⁸⁸⁵ Cfr. S. HIX, *Parliamentary behaviour with two principals: preferences, parties, and voting in the European Parliament*, in *American Journal of Political Science*, 46(3), 2002, pp. 688-698.

⁸⁸⁶ Cfr. N. RINGE, *Who decides and how? Preferences, uncertainty, and policy choice in the European Parliament*, Oxford, Oxford University Press, 2010. Il nome originale della teoria è: *Perceived preference cohesion in committee's theory*.

⁸⁸⁷ Dobbiamo qui tenere in considerazione che tendenzialmente i gruppi politici europei, i partiti europei, e i partiti nazionali che ne fanno parte condividono le stesse scelte di *policy*, e quindi i momenti di frizione sono molto limitati.

⁸⁸⁸ Cfr. T. FAAS, *To defect or not to defect? National, institutional and party group pressure on MEPs and their consequences for party group cohesion in the European Parliament*, in *European Journal of Political Research*, 42, 2003, pp. 841-866.

⁸⁸⁹ Cfr. S. HIX, *Parliamentary behaviour with two principals*, cit.

⁸⁹⁰ Cfr. M. WESTLAKE, *A modern guide to the European Parliament*, Londra, Pinter, 1994.

In un contributo del 2007, Farrel e Scully⁸⁹¹ indagano specificatamente su come i parlamentari europei percepiscono il loro ruolo di rappresentanti: chi rappresentano nell'esercizio delle loro funzioni? La letteratura al riguardo è sicuramente scarsa, e questo contributo di tipo quantitativo è sicuramente isolato ma centrale nella comprensione della questione della rappresentanza in seno al Parlamento Europeo. I dati riportati nella tabella sono stati raccolti tramite sondaggio individuale nella primavera del 2006 e il campione è composto da 272 parlamentari.

Agli intervistati è stato chiesto di rispondere dando un punteggio da 1 (poco importante) a 5 (molto importante) alla domanda: "Quanto è importante per te rappresentare i seguenti gruppi di persone nello svolgimento delle tue funzioni come parlamentare europeo?". Vengono riportate per ogni gruppo e per ogni voto le percentuali dei rispondenti; nella seguente tabella è riportata la media delle votazioni per ogni gruppo e il numero totale di rispondenti per la domanda.

Tabella 1 Rappresentanza dei parlamentari europei (Farrel e Scully 2007).

	Poco importante				Molto importante	Media di importanza	Numero di rispondenti
	1	2	3	4	5		
Tutti quelli che hanno votato il mio partito europeo	1,4	6,8	4,5	8,3	48,3	4,35	207
Tutti i cittadini del mio stato di appartenenza	1,0	6,7	3,5	7,7	57,7	4,28	208
Tutti i cittadini della mia circoscrizione/regione	2,0	4,9	2,3	3,5	63,5	4,16	203
Il mio partito nazionale	2,0	6,4	7,7	9,4	39,4	4,03	203
Il mio gruppo politico al PE	6,8	3,9	6,8	6,1	36,1	3,81	205
Tutti i cittadini europei	10,6	8,7	8,3	1,3	31,3	3,64	208

Come possiamo vedere, a livello aggregato i dati forniscono evidenti, anche se non sostanziali, differenze. I parlamentari nelle loro funzioni sentono di dover rappresentare principalmente gli elettori del proprio partito di appartenenza (il partito europeo), i cittadini del proprio Stato di provenienza e i cittadini della propria circoscrizione. Rimangono comunque importanti anche i dati sulla rappresentanza del partito nazionale, di tutti i cittadini europei e di quelli sulla rappresentanza del proprio gruppo politico al Parlamento Europeo.

Possiamo evincere da questi dati che i parlamentari europei hanno ben chiaro come il loro ruolo di rappresentanti sia multidimensionale e si articola su più livelli, come risulta logico in un sistema politico multilivello, quale è quello europeo. I risultati dell'analisi

⁸⁹¹ D. M. FARRELL - R. SCULLY, *Representing Europe's citizens? Electoral institutions and the failure of parliamentary representation*, Oxford, Oxford University Press, 2007.

multivariata effettuata dagli autori dimostrano che la variazione nelle risposte dei parlamentari non sono da ricondurre alla differente nazionalità dei rispondenti, né ad altre variabili prese in considerazione, come ad esempio il genere, l'età o l'esperienza pregressa in assemblee legislative. Un importante fattore da tenere in considerazione è che l'appartenenza politica non viene presa in considerazione in questa analisi; non ci è quindi possibile capire se parlamentari afferenti a partiti tendenzialmente più europeisti interpretano in maniera più universalistica il loro ruolo di rappresentanti rispetto a parlamentari affiliati a partiti tendenzialmente più euroscettici.

Questi dati vengono comprovati da un contributo del 2003⁸⁹² facente parte della serie *"The future of European democracy"*. In questo volume vengono raccolte una serie di testimonianze dirette di parlamentari europei ai quali è chiesto di parlare della propria esperienza quali rappresentanti nel Parlamento Europeo. Dai numerosi contributi si evince che l'ampiezza degli aspetti della rappresentanza sovranazionale è ben chiara agli eurodeputati, i quali spesso si trovano in difficoltà nelle loro scelte di voto, consapevoli di dover rappresentare sia i propri elettori di circoscrizione che gli elettori di partito in senso più lato, nonché gli interessi dell'Unione in generale.

5.6. Coesione all'interno dei gruppi politici: l'Agreement Index.

Fin dai primi studi quantitativi sul comportamento di voto dei deputati europei, risalenti agli anni 90, il principale strumento di indagine è stata l'analisi del voto per appello nominale (*roll call vote*).

Secondo il Regolamento del Parlamento Europeo, art. 179 *"Quando decide sulla base di una relazione, il Parlamento procede a qualsiasi votazione unica e/o finale ricorrendo al voto per appello nominale in conformità dell'articolo 180, paragrafo 3"*. Viene inoltre utilizzato il voto per appello nominale *"qualora un gruppo politico o un numero di deputati pari almeno alla soglia bassa⁸⁹³ lo chiedano per iscritto al più tardi la sera prima della votazione, a meno che il Presidente non fissi un'altra scadenza"*⁸⁹⁴. In pratica, solo il 30% delle votazioni avviene secondo voto palese⁸⁹⁵. Quando viene utilizzato il *roll call vote* il nominativo del parlamentare viene registrato nel verbale della seduta con la propria scelta di voto, per questo motivo il suddetto dispositivo è così utile per studiare il comportamento di voto dei parlamentari europei. La procedura ordinaria prevede il voto palese tramite alzata di mano e, di conseguenza, l'influenza del gruppo o del partito sulla scelta di voto del parlamentare è forte.

Sulla base del voto palese sono stati creati numerosi indici per studiare la coesione all'interno dei gruppi. Con coesione intendiamo, nell'ambito degli studi sulle assemblee legislative, la coerenza interna di un attore politico, nella fattispecie di votare in maniera coesa e coerente, esprimere la stessa preferenza in un ventaglio di possibilità. Risulta

⁸⁹² R. MORGAN – M. STEED, *Choice and representation in the European Union*, in *The federal trust series*, Future of the European Parliament Democracy 3, 2003

⁸⁹³ Ai sensi dell'art. 168 *bis*, Regolamento del Parlamento Europeo, per "soglia bassa" si intende un ventesimo dei deputati che compongono il Parlamento o un gruppo politico.

⁸⁹⁴ Art. 180 comma 1, Regolamento del Parlamento Europeo.

⁸⁹⁵ Cfr. L. CICCHI, *Is eurovoting truly supranational? National affiliation and political group membership in the European Parliament*, Pisa, Pisa University Press, 2016

importante studiare la coesione all'interno dei gruppi per capire quanto in definitiva il parlamentare europeo sia *accountable* nei confronti del gruppo politico. Inoltre, ai fini di colmare lo iato democratico all'interno del Parlamento Europeo, gruppi politici omogenei risultano cruciali per fornire agli elettori un'offerta programmatica significativa⁸⁹⁶.

Ad oggi l'indice al quale tutti gli studiosi fanno riferimento è indubbiamente l'*Agreement Index* (AI). Teorizzato da Hix, Noury e Roland⁸⁹⁷, l'AI tiene in considerazione il numero di voti favorevoli e contrari, nonché il numero di astenuti per votazione all'interno di uno stesso gruppo. Risulta uguale a 1 quando tutto il gruppo vota in maniera coesa, uguale a 0 invece quando i voti a favore e i voti contrari si eguagliano.

Nella successiva tabella vengono riportati gli AI per i gruppi parlamentari dalla prima alla settima legislatura.

Tabella 2 Agreement Index dei gruppi politici nel Parlamento Europeo 1979-2014⁸⁹⁸.

	EP1 (79-84)	EP2 (84-89)	EP3 (89-94)	EP4 (94-99)	EP5 (99-04)	EP6 (04-09)	EP7 (09-14)
PES	0.76	0.87	0.90	0.90	0.90	0.91	0.93
EPP	0.90	0.93	0.91	0.90	0.87	0.88	0.93
ELDR	0.85	0.85	0.85	0.86	0.88	0.89	0.90
LEFT	0.81	0.87	0.86	0.80	0.80	0.85	0.83
GAUL	0.80	0.84	0.85	0.79	0.75	0.76	
GRN		0.81	0.85	0.91	0.92	0.91	0.96
CON	0.89	0.92	0.89				
RIGHT		0.93	0.88				
ANTI			0.83	0.67	0.50	0.47	0.49
REG			0.87	0.91			
IND	0.78				0.64		
NA	0.74	0.79	0.81	0.63	0.44	0.44	0.42

Il primo dato che risulta evidente dai dati è che tendenzialmente tutti i gruppi risultano molto coesi. Possiamo osservare che col passare del tempo i gruppi politici all'interno del Parlamento Europeo sono diventati molto più coesi, eccezion fatta ovviamente per il gruppo

⁸⁹⁶ Cfr. L. BARDI - E. BRESSANELLI - L. CICCHI - E. CALOSI - W. GAGATEK - E. PIZZIMENTI, *Political parties and political foundations at European level. Challenges and opportunities*, Bruxelles, Parlamento Europeo, 2014.

⁸⁹⁷ Cfr. S. HIX - S. NOURY - G. ROLAND, *Power to the parties: cohesion and competition in the European Parliament, 1979-2001*, in *British Journal of Political Science*, 35, 2005, pp. 209-234.

⁸⁹⁸ PES: Partito Socialista Europeo, dal 2009 Alleanza progressiva dei Socialisti e Democratici. EPP: Partito Popolare Europeo, Democristiani e Conservatori e i Conservatori italiani, dal 2009 solo Partito Popolare Europeo. ELDR: Partito Europeo dei Liberali, Democratici e Riformisti, dal 2004 Alleanza dei Liberali e Democratici per l'Europa. LEFT: Sinistra Radicale, Comunisti italiani e alleati, oggi Sinistra Europea Unitaria – Sinistra Nordica Verde. GAUL: Gaullisti e alleati, dal 2009 Riformisti e Conservatori Europei (ECR). GRN: Verdi e alleati, oggi Alleanza dei Verdi Europei. CON: Conservatori Britannici (ED). RIGHT: estrema destra (ER). ANTI: vari gruppi euroscettici. REG: vari gruppi regionalisti. IND: Gruppo Tecnico Indipendente, fino al 2001. NA: gruppo dei non iscritti. La tabella è contenuta in L. CICCHI, *Is eurovoting truly supranational?*, cit., pp. 72-73.

dei Non Iscritti, compagine che negli anni è diventata sempre più numerosa ma estremamente eterogenea.

Fin dai primi studi sulla coesione all'interno dei gruppi politici europei due conclusioni furono chiare. Innanzitutto, i gruppi politici europei presentano una forte coesione interna⁸⁹⁹: vale a dire che tendenzialmente gli eurodeputati facenti capo a un medesimo gruppo politico tendono a votare in conformità con i colleghi di gruppo. A questa coesione inter-gruppo si lega una forte competizione politica *intra* gruppo. Ciò che fu subito evidente, inoltre, è che questa competizione si struttura secondo i *cleavages* politici teorizzati da Rokkan e quindi più che un confronto tra pro e anti-europei, il dibattito si struttura più secondo una logica destra-sinistra.⁹⁰⁰ L'ultima constatazione fu che l'appartenenza nazionale non influenza in maniera rilevante il comportamento di voto degli eurodeputati, e che quindi il Parlamento Europeo funziona sorprendentemente come un parlamento nazionale.

Recenti ricerche condotte da Lorenzo Cicchi⁹⁰¹ dimostrano che a differenza dalla *Parliamentary agents with two principals' theory* - dove in caso di contrasto tra la linea dettata dal partito nazionale e quella dell'gruppo il deputato seguirà la linea del partito nazionale - non è tanto il partito nazionale a contare come *principal* per il deputato, ma la sua nazionalità. I casi in cui il parlamentare si ritrova costretto a votare in maniera difforme dal gruppo riguardano spesso questioni legate alla circoscrizione nazionale o alla circoscrizione regionale alle quali il parlamentare afferisce, ed è in ultima analisi la circoscrizione di voto che il parlamentare tende a rappresentare nell'esercizio delle sue funzioni a livello sovranazionale.

5.7. Conclusioni.

Abbiamo visto in questo breve elaborato come la questione della rappresentanza al livello sovranazionale sia di non semplice comprensione. Muovendosi all'interno di una *governance* multilivello ed avendo innumerevoli mandanti, i MEP hanno molte difficoltà a rendersi *accountable* verso ogni attore, né risulta a noi studiosi facile delineare una teoria univoca e concisa. Senza dubbio il sistema politico europeo è ad oggi sufficientemente istituzionalizzato da armonizzare le scelte politiche di partiti nazionali, gruppi politici europei e partiti europei: sono poche le occasioni in cui il partito europeo non dà una linea comune ai parlamentari. Nei casi in cui però il MEP riceva diverse indicazioni di voto sarà la circoscrizione in cui è stato eletto il mandante verso il quale il parlamentare si renderà *accountable*. Vediamo quindi come, per quanto a livello europeo non sia *de iure* previsto l'istituto del mandato imperativo, *de facto* si assiste a un condizionamento nei confronti dei MEP: similmente ai primi delegati britannici, ancora i rappresentanti europei sentono, in ultima istanza, forte il legame con i propri mandanti.

6. CONCLUSIONI

⁸⁹⁹ Cfr. F. ATTINÀ, *The voting behaviour of the European Parliament Members*, cit.; S. HIX E C. LORD, *Political Parties in the European Union*, cit.; T. RAUNIO, *The European perspective: transnational party groups in the 1989-1994 European Parliament*, Ashgate, Aldershot, 1997.

⁹⁰⁰ Cfr. L. CICCHI, *Is eurovoting truly supranational?*, cit.

⁹⁰¹ Cfr. L. CICCHI, *Is eurovoting truly supranational?*, cit.

In questo elaborato si è cercato di ricostruire un quadro quanto più esaustivo in merito alle problematiche legate al divieto di mandato imperativo nell'ordinamento europeo. Partendo da un'analisi storico-concettuale si è, poi, immediatamente passati allo studio delle principali fonti giuridiche sull'assenza di vincolo di mandato.

Posto che all'articolo 10 TUE l'Unione Europea è definita quale democrazia rappresentativa, è all'articolo 2 del Regolamento interno del Parlamento Europeo che è stabilita la libertà di mandato per i parlamentari europei: "...i deputati esercitano il loro mandato liberamente e in modo indipendente e non possono essere vincolati da istruzioni né ricevere alcun mandato imperativo". Parallelamente, altri strumenti normativi prevedono regole di trasparenza per gli eurodeputati, i gruppi politici ed i partiti che li compongono. Gli statuti di questi ultimi e le *internal rules* dei gruppi parlamentari europei sopperiscono alla perdurante assenza di normative di dettaglio sulla democrazia interna alle compagini politiche. Appare, infatti, opportuno sottolineare come le istituzioni comunitarie si siano concentrate principalmente su una sola delle sfaccettature dell'istituto in esame: la trasparenza degli interessi, soprattutto di quelli che si riverberano sul piano economico-finanziario e che sono, quindi, in grado di influenzare la scelta del *policy maker*. Da quanto emerge dall'analisi delle fonti normative cui si è proceduto, minor attenzione viene data, invece, all'ambito dell'assenza di vincolo di mandato direttamente collegato al concetto di democrazia.

La questione del divieto di mandato imperativo non è stata oggetto di riflessione unicamente del legislatore e della dottrina, ma anche - e, forse, soprattutto - della giurisprudenza. Infatti, tanto le Corti Costituzionali nazionali quanto la Corte di giustizia dell'Unione Europea hanno preso parte all'intenso dibattito sviluppatosi attorno alla problematica in esame. Ponendo l'attenzione rispettivamente sul principio democratico e sul principio dell'equilibrio istituzionale, i giudici hanno inquadrato la tematica del libero mandato parlamentare in modo tale da non poterla considerare come un *aliud* rispetto al contesto in cui è inserita. Di particolare rilevanza è la sentenza del Tribunale delle Comunità Europee del 2 ottobre 2001, *Jean-Claude Martinez e a. c Parlamento Europeo*, relativa alla formazione del "Gruppo Tecnico dei Deputati Indipendenti - Gruppo misto". Il Tribunale ha, in questa sede, sottolineato come l'affiliazione politica sancita all'articolo 29 del Regolamento del Parlamento Europeo sia un requisito necessario alla formazione di un gruppo politico. Così facendo, l'Unione ha cercato di rafforzare la coesione politica all'interno dei gruppi e di conseguenza di presidiare la rappresentatività del Parlamento Europeo a detrimento, però, della libertà d'azione del singolo parlamentare.

Nondimeno, la mancanza di una procedura elettorale uniforme europea costituisce uno dei principali ostacoli alla piena ed effettiva rappresentanza dei cittadini degli Stati Membri in seno al Parlamento Europeo. Nonostante il Trattato di Maastricht abbia introdotto l'istituto della cittadinanza europea in nome della creazione di un "*dèmos* unitario europeo", la pluralità dei sistemi elettorali tuttora vigenti sembra andare in direzione opposta alla formazione di uno spazio pubblico europeo. Tale aspetto non contribuisce a colmare il cosiddetto *deficit* di rappresentanza dell'Unione Europea ma, anzi, sembra alimentarlo. L'assenza di una procedura elettorale uniforme incide sul rapporto elettore-eletto risultando "differenziato" il mandato parlamentare che gli elettori degli Stati Membri conferiscono in capo ai loro rappresentanti politici.

In ultima battuta si è, poi, passati allo studio della rappresentanza politica europea analizzando la peculiare struttura del sistema politico europeo e il *voting behaviour* degli eurodeputati. Ci si è chiesti, in tal senso, verso quale attore di questo sistema il MEP sia effettivamente *accountable*. Ciò che viene definito come europartito o *european network party* è, infatti, l'insieme dei tre attori istituzionalizzati afferenti alla sfera politica: il partito politico nazionale, il partito politico europeo e il gruppo politico europeo. Il MEP deve interfacciarsi e rispondere, in termini di *voting behaviour*, a questi tre attori, oltreché all'elettorato. Da sempre gli studi sulla coesione dei gruppi politici hanno dimostrato come i parlamentari europei tendano a votare conformemente al proprio gruppo di appartenenza e che anzi, negli anni, i gruppi risultino sempre più coesi. Poiché, tendenzialmente, la linea di voto seguita dai tre soggetti è la medesima, maggiori spunti di riflessione suscita la circostanza nella quale il partito nazionale, da un lato, ed il partito e il gruppo europei, dall'altro, diano indicazioni di voto diverse. Sulla base di studi sia quantitativi che qualitativi che utilizzano maggiormente sondaggi e interviste ai MEP, si evince come questi votino a favore degli interessi degli elettori della propria circoscrizione territoriale. Si osserva, quindi, come, per quanto a livello europeo non sia *de iure* previsto l'istituto del mandato imperativo, *de facto* si assiste ad un condizionamento nei confronti dei MEP: similmente a quanto accadde ai primi delegati britannici, oggi i rappresentanti europei sentono forte il legame con i propri mandanti.

Le motivazioni alla base di questa forte relazione con i propri elettori circoscrizionali sono molteplici. Sicuramente, però, almeno tre manifeste variabili risultano esplicative del fenomeno preso in esame. Innanzitutto, risulta evidente come il sistema politico europeo fatichi ancora ad istituzionalizzarsi: l'assenza di partiti transnazionali fa sì che il parlamentare avverta un vuoto d'appartenenza a causa del quale è portato a rappresentare la dimensione che ritiene più vicina e concreta, vale a dire la propria circoscrizione territoriale. In secondo luogo, l'assenza di una legge elettorale europea crea senza dubbio un legame particolare dell'eletto con l'elettore in forza del quale il primo, nella maggioranza dei casi, si sentirà *accountable* principalmente verso il secondo, comportandosi di conseguenza in sede parlamentare. Infine, il fatto che l'Unione sia essenzialmente e da sempre fucina di politiche pubbliche porta l'attenzione del parlamentare, nell'esercizio del voto, sugli interessi ed i bisogni del proprio livello locale.

BIBLIOGRAFIA

ADAM R. - TIZZANO A., *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2014.

ALLEGRI M. R., *I partiti politici a livello europeo fra autonomia politica e dipendenza dai partiti nazionali*, in *Federalismi.it*, n. 22/2013.

ALLEGRI M. R., *Il finanziamento pubblico e privato ai partiti politici europei: il regime attuale e le modifiche proposte in vista delle elezioni europee del 2014*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 1/2013.

ALLEGRI M. R., *Il nuovo regolamento sullo statuto e sul finanziamento dei partiti politici europei: una conclusione a effetto ritardato*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2/2014.

ATTINÀ F., *The voting behaviour of the European Parliament Members and the problem of Europarties* in *European Journal of Political Research*, 18(3), 1990, pp. 557-579.

BALAGUER CALLEJÓN F., *La democrazia rappresentativa e l'Unione Europea*, in *Federalismi.it*, 1/2017.

BARDI L., *Parties and party system in the European Union*, in LUTHER K. R. - MULLER-ROMMEL F., *Political parties in the new Europe*, Oxford University Press, Oxford, 2002.

BARDI L. - BRESSANELLI E. - CALOSSO E. - GAGATEK W. - MAIR P. - PIZZIMENTI E., *How to Create a Transnational Party System*, European Parliament, Brussels, 2010.

BARDI L. - BRESSANELLI E. - CICCHI L. - CALOSSO E. - GAGATEK W. - PIZZIMENTI E., *Political parties and political foundations at European level. Challenges and opportunities*, Bruxelles, Parlamento Europeo, 2014.

BARDI L. - IGNAZI P., *Il Parlamento Europeo*, il Mulino, Bologna, 2004.

BARNES P., *Brexit: What happens now?*, BBC News, 11 aprile 2019, www.bbc.com

BELL D. S. - LORD C., *Transnational parties in the European Union*, Ashgate, Aldershot, 1998.

BILANCIA P., *Il ruolo dei parlamenti nazionali nel processo di integrazione europea*, CEDAM, Padova, 2016.

BONOFILIO S., *Prime note sulla sentenza del Tribunale costituzionale federale tedesco sul Trattato di Lisbona* in *La cittadinanza europea*, fasc. 1-2, anno VI, 2009.

BONVICINI G. - TOSATO G.L. - MATARAZZO R., *I partiti politici europei e la candidatura del presidente della Commissione, Il diritto dell'Unione europea*, 1/2009.

BONVICINI G. (a cura di), *Il Parlamento Europeo per la nuova Unione*, in *Quaderni IAI*, Edizioni Nuova Cultura, Roma, 2014.

CACCAVALE P., *Partiti politici europei e gruppi parlamentari nella sesta legislatura del Parlamento europeo*, in *Rassegna Parlamentare*, Isle, n.4, 2006.

CALANDRI E. - GUASCONI M. E. - RANIERI R., *Storia politica e economica dell'integrazione europea: dal 1945 ad oggi*, Edises, Napoli, 2015.

CANNIZZARO E., *Il diritto dell'integrazione europea. L'ordinamento dell'Unione*, Giappichelli, Torino, 2017.

CARTABIA M. -LUPO N.- SIMONCINI A., *Democracy and subsidiarity in the EU: national parliaments, regions and civil society in the decision-making process*, Bologna, Il Mulino, 2013.

CARTABIA M., *Gruppi politici e "interna corporis" del Parlamento*, in *Quad. Cost.*, n. 1/2000.

CASSESE S., *La democrazia e i suoi limiti*, Mondadori, Milano, 2017.

CATALANO N., *I poteri dell'Assemblea parlamentare europea*, Roma, Tipografia PUG, 1961.

CAVAGGION G., *La nuova "legge elettorale" europea*, in *Centro Studi sul Federalismo*, febbraio 2016.

CERUTTI C., *La rappresentanza politica nei gruppi del Parlamento europeo: il divieto di mandato imperativo*, Cedam, Padova, 2017.

CHALMERS D. - DAVIES G. - MONTI G., *European Union Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2014.

CIAFFI A. - ODONE C. (a cura di), *Le regioni e le politiche europee, Atti del «Secondo Ciclo di Seminari specialistici sulle politiche europee» del Cinsedo - Roma*, Maggioli Editore, Rimini, 2015.

CIANCIO A., *I partiti politici europei e il processo di democratizzazione dell'Unione*, in *Federalismi.it*, n. 9/2009.

CIANCIO A., *Sistema europeo dei partiti e integrazione politica nell'UE*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 11 settembre 2015.

CICCHI L., *Is eurovoting truly supranational? National affiliation and political group membership in the European Parliament*, Pisa University Press, Pisa, 2016.

CORBETT R. - JACOBS F. - NEVILLE D., *The European Parliament*, IX ed., Harper, London, 2016.

COSSIRI A., *Partiti e rappresentanza nella dimensione interna e sovranazionale*, Franco Angeli, Milano, 2018.

COSSIRI A., *Partiti e rappresentanza nella dimensione interna e sovranazionale. I fattori normativi*, Franco Angeli, Milano, 2018.

CURRERI S., *Democrazia e rappresentanza politica*, Firenze University Press, Firenze, 2004.

CURTI GIALDINO C., *Elezioni europee del 2014 e Scelta del candidato alla presidenza della Commissione europea: i primi passi della procedura*, in *Federalismi.it*, n. 11, 2014.

DE TOGNI G., *L'iniziativa dei cittadini europei (ICE). Tra democrazia rappresentativa e prove di democrazia partecipativa*, in *Osservatorio costituzionale Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 2014.

DEMMING A.A., *Principio democratico e controllo di costituzionalità sull'integrazione europea nella sentenza Lissabon del Tribunale costituzionale federale tedesco in Giurisprudenza costituzionale*, 2009.

DI CHIARA A., *La verifica dei poteri del Parlamento europeo tra normative elettorali difformi e principio di autonomia*, in *Rivista AIC*, n. 3/2018.

DUVERGER M., *Esquisse d'une théorie de la représentation politique*, in *L'Evolution du droit publique*, Sirey, Parigi, 1956.

DUVERGER M., *Vers les parties européens*, *Le Monde*, 25 gennaio 1992.

FAAS T., *To defect or not to defect? National, institutional and party group pressure on MEPs and their consequences for party group cohesion in the European Parliament*, in *European Journal of Political Research*, 42, 2003, pp. 841-866.

FABBRINI S., *The parliamentary election of the Commission President: constraints on the parliamentarization of the European Union*, SOG-Working Paper 9, Luiss Guido Carli, Roma, ottobre 2013.

FARRELL D. M. – SCULLY R., *Representing Europe's citizens? Electoral institutions and the failure of parliamentary representation*, Oxford University Press, Oxford, 2007.

FASONE, C., - LUPO, N., *Il Parlamento Europeo alla luce delle novità introdotte nel Trattato*

di Lisbona e nel suo regolamento interno, in *Studi sull'integrazione europea*, 7, 2012, pp. 329-357.

GETI P.L., *Il contributo della giurisprudenza costituzionale tedesca nella determinazione dei rapporti con l'Unione europea* in *Nomos*, 2015.

GIANFRANCESCO E., *Note a sentenza. I limiti alla costituzione dei gruppi politici all'interno del Parlamento europeo* in *Diritto pubblico contemporaneo europeo*, 2002: pp. 278 ss.

GIANNATIEMPO M. - VERNETTI A., *Elezioni europee 2019: tutti i sistemi elettorali nell'UE*, You Trend, 29 aprile 2019, www.youtrend.it.

GIANNITI L., - LUPO N., *The Role of the European Parliament President in Parliamentary Diplomacy*, in *The Hague Journal of Diplomacy*, Volume 11, Issue 2-3, 2016, pp. 144-160.
GILBERT M., *Storia dell'integrazione europea*, Laterza, Roma, 2007.

GRATTERI A., *In Europa Votano Così: Costituzioni e Sistemi Elettorali*, in *Quad. cost.*, n. 9/2012.

GUIDI G., *Il Parlamento europeo: assemblea di gruppi (considerazioni critiche e di diritto comparato alla luce del nuovo regolamento parlamentare)*, in *Dir. com. sc. int.*, anno XXI, n.3, 1982.

HANLEY D., *Beyond the Nation State. Parties in the era of European integration*, Palgrave MacMillan, Basingstoke, 2008.

HENNETTE S., - PIKETTY T., - SACRISTE G., - VAUCHEZ A., *Democratizzare l'Europa! Per un Trattato di democratizzazione dell'Europa*, La nave di Teseo, Milano, 2017.

HIX S., *Parliamentary behaviour with two principals: preferences, parties, and voting in the European Parliament*, in *American Journal of Political Science*, 46(3), 2002, pp. 688-698.

HIX S. - LORD C., *Political Parties in the European Union*, Macmillan, Londra, 1997.

HIX S. - NOURY S. - ROLAND G., *Power to the parties: cohesion and competition in the European Parliament, 1979-2001*, in *British Journal of Political Science*, 35, 2005, pp. 209-234.

HÖGENAUER A. - NEUHOLD C. - CHRISTIANSEN T., *Parliamentary Administrations in the European Union*, Palgrave-MacMillan, Londra, 2016.

INGRAVALLO I., *I partiti politici a livello europeo: analisi e prospettive*, Annuali della facoltà di giurisprudenza di Taranto, Anno V, Cacucci Editore, Bari, 2012.

KATZ R. S. - MAIR P., *The evolution of party organizations in Europe: the three faces of party organization*, in *American Review of Politics*, vol. 14, 1993, pp. 593-617.

KRIESI H., *The Politicization of European Integration*, in *Journal of Common Market Studies*, 54, 2016, pp. 32-47.

LANCHESTER F. (a cura di), *Parlamenti nazionali e Unione Europea nella governance multilivello*, Giuffrè, Milano, 2016.

LEHMANN W., *Democrazia europea, identità costituzionale e sovranità*, Parlamento europeo, Direzione generale politiche interne, Affari costituzionali, 2010.

LEVI E. - DASI MARIANI R. - PAPARELLA E., *Intergruppi parlamentari, rappresentanza fluida e recenti evoluzioni del parlamentarismo*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2017.

Libro bianco del Comitato delle Regioni sulla Governance Multilivello, 2009, www.europarl.europa.eu.

LIPPOLIS V., *I partiti politici europei*, in *Rassegna parlamentare*, Isle, n.3, 2012.

LUPO N. - MANZELLA A., *Il Parlamento europeo. Una introduzione*, Luiss University Press, Roma, 2019.

LUPO N., *Parlamento Europeo e Parlamenti nazionali nella Costituzione "composita" dell'UE: le diverse letture possibili*, in A. CIANCIO (a cura di), *Nuove strategie per lo sviluppo democratico e l'integrazione politica in Europa*, Aracne, Roma, 2014.

MAGNETTE P. - NICOLAIDIS K., *The European Convention: bargaining in the shadow of rhetoric*, in *West European Politics*, 27(3), 2004, pp. 381-404.

MANZELLA A. - LUPO N. (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale. Lezioni*, Giappichelli, Torino, 2014.

MANZELLA A., *La Presidenza UE e le procedure*, 2014-II, in *La Repubblica*, 17 giugno 2014.

MANZELLA A., *Prima lettura di un Parlamento (un po' meno) europeo*, in *Federalismi.it*, n. 11/2014.

MENÉNDEZ A. J. — FOSSUM, J. E., *La peculiare costituzione dell'Unione europea*, Firenze University Press, Firenze, 2013.

MORGAN R. - STEED M., *Choice and representation in the European Union*, The federal trust series, Future of the European Parliament Democracy 3, 2003.

NORDSIECK W., *Parties and elections in Europe: parliamentary elections and governments since 1945, European Parliament elections, political orientation and history of parties*, BoD, Norderstedt, 2017.

PANICO G., *L'istituzione parlamentare comunitaria di fronte ai suoi futuri sviluppi*, in *Studi di diritto europeo in onore di Riccardo Monaco per il quarantesimo anno d'insegnamento*, Giuffrè, Milano, 1977.

PASQUINO G., *Deficit democratico*, in *Società Italiana di Scienza Politica*, 2011.

PASQUINUCCI D., *Uniti dal voto? Storia delle elezioni europee 1948-2009*, Franco Angeli, Milano, 2013.

PASSAGLIA P., *Le formule elettorali previste per l'elezione del Parlamento europeo*, in Servizio studi e documentazione della Corte Costituzionale, 2010.

POLIN R., *Vita di PE: l'Evoluzione Storica del Parlamento Europeo e dei suoi Poteri*, Centro Italiano Studi Elettorali, 17 aprile 2014, www.cise.luiss.it.

RAUNIO T., *The European perspective: transnational party groups in the 1989-1994 European Parliament*, Ashgate, Aldershot, 1997.

RAZZA A., *Liste transnazionali e procedura elettorale uniforme: verso una "legge elettorale europea"*, in *Osservatorio parlamentare comparato*, Isle, n.4, Ottobre/dicembre 2013.

RIDOLA P., *Divieto del mandato imperativo e pluralismo politico*, in *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, vol. II, P. 679-699, Padova, 1986.

RIDOLA P., *La parlamentarizzazione degli assetti istituzionali dell'Unione Europea fra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in BLAKE H. J. - MANGIAMELI S. (a cura di), *The European Constitution*, Springer, Berlino, 2005.

RIGNANESE L., *La dottrina dei contro-limiti nella giurisprudenza della Corte di giustizia*. Tesi di laurea in Giurisprudenza. Università degli Studi della Tuscia, a.a. 2017/18.

RINGE N., *Who decides and how? Preferences, uncertainty, and policy choice in the European Parliament*, Oxford University Press, Oxford, 2010.

ROLLÈ N., *La procedura elettorale uniforme per l'elezione al Parlamento europeo*, Seam, Roma, 2001.

ROSIGNOLI F., *Il deficit democratico dell'Europa. Due punti di vista*, in *Nomos*, 2/2014.

SARTORI G., *Elementi di teoria politica*, il Mulino, Bologna, 1995.

SASSI S., *I rappresentanti di interessi nel contesto europeo. Ruolo e sinergie con le istituzioni*, Giuffé, Milano, 2012.

SCARCIGLIA R., *Il divieto di mandato imperativo: contributo a uno studio di diritto comparato*, Padova, CEDAM, 2005.

STARITA M., *I principi democratici nel diritto dell'Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2011.

STAVRIDIS S. - IRRERA D. (a cura di), *The European parliament and its international relations*, Routledge, Londra - New York, 2015.

STAVRIDIS S. - JANČIĆ D. (a cura di), *Parliamentary diplomacy in European and global governance*, Brill Nijhoff, Leiden - Boston, 2017.

TARLI BARBIERI G., *Il sistema elettorale per l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia: problemi e prospettive dopo la sentenza 239/2018 della Corte costituzionale*, in *Consulta Online*.

VIGEVANI G. E., *Necessaria l'affinità politica per i gruppi del Parlamento europeo*, in *Quad. Cost.*, n. 1/2002.

VIGEVANI G. E., *Parlamento europeo: una nuova procedura elettorale uniforme*, in *Quad. cost.*, 2003.

VIVIANI L., *L'Europa dei partiti: per una sociologia dei partiti politici nel processo di integrazione europea*, Firenze University Press, Firenze, 2009.

WESTLAKE M., *A modern guide to the European Parliament*, Pinter, Londra, 1994.

ZANON N. - BIONDI F. (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica: atti del convegno, Milano, 16-17 marzo 2000*, Giuffrè, Milano, 2001.

ZORZI GIUSTINIANI A. - CASELLA R. (a cura di), *I parlamenti nazionali nella governance economica europea: un'analisi comparata*, Editoriale scientifica, Napoli, 2017.

RISORSE ONLINE

CORTE COSTITUZIONALE:
www.cortecostituzionale.it

OSCE:

www.osce.org

UNIONE EUROPEA:

Eur-lex, *https://eur-lex.europa.eu/*

Parlamento Europeo, *www.europarl.europa.eu*

Publications office of the EU, *https://data.europa.eu*

Unione Europea, *http://europa.eu*