



# NOMOS

Le attualità nel diritto



Quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato  
e storia costituzionale

## ALLEGATO ALLA LETTERA AI PRESIDENTI DELLE CAMERE

In merito ai “Possibili effetti per mancata adozione di una legge formale per l’approvazione della Decisione 2018/994/UE, Euratom del 13 luglio 2018”.

**L**’attuazione delle Decisioni del Consiglio ex art. 223 par. 1 TFUE spetta agli Stati membri “*conformemente alle rispettive norme costituzionali*”. Si tratta, quindi, di un caso, cui si applica la CDFUE (Carta di Nizza) ai sensi di quanti dispone l’art. 51 CDFUE: “1. Le disposizioni della presente Carta si applicano ..... (omissis) ..... agli Stati membri esclusivamente nell’attuazione del diritto dell’Unione.” Il diritto di voto è un diritto fondamentale ex art. 39 CDFUE, permanente ed inviolabile, secondo l’interpretazione comune alle tradizioni di tutti i Paesi membri dell’Unione e, pertanto, anche del nostro art. 48 Cost. data con la sentenza n. 1/2014. Sono diritti fondamentali nell’ordinamento UE, come nel nostro, l’uguaglianza (art. 2 TUE; art. 20 CDFUE) e la libertà di circolazione e stabilimento (Preambolo cpv. III CDFUE; art. 49 TFUE; art. 45 CDFUE). Da questi diritti e dall’istituzione della cittadinanza UE discendono - e sono corollario - il diritto di voto e di eleggibilità anche nel paese di residenza (art. 22 TUE; art. 39 CDFUE).

La Decisione 2018/994 è stata “approvata” con due risoluzioni delle Camere e precisamente, in ordine di tempo: Doc. XXIV n. 4 del 13 febbraio 2019 delle Commissioni riunite I (Affari costituzionali) e XIV (Politiche dell’Unione europea) del Senato della Repubblica; Doc. XVIII n. 9 del 14 febbraio 2019 delle Commissioni riunite 1a (AFFARI COSTITUZIONALI, DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E INTERNI) e 14a (POLITICHE DELL’UNIONE EUROPEA) della Camera dei Deputati. Le due Risoluzioni pur avendo lo stesso oggetto, non si concludono in modo identico: quella del Senato con “*approvano la decisione (UE, Euratom) 2018/994 del Consiglio, del 13 luglio 2018*”; quella della Camera, invece, con “*esprimono una VALUTAZIONE FAVOREVOLE*”. Il

Anticipazioni al n. 1 del 2019 della Rivista “Nomos. Le attualità nel diritto”

nostro è un sistema bicamerale paritario, riconfermato con voto popolare ampiamente maggioritario nel *referendum* costituzionale del 4 dicembre 2016: non appare corretta questa difformità di comportamento, con una formale approvazione da un lato e un sostanziale parere dall'altro.

I precedenti sono stati diversi, a cominciare dal primo Atto elettorale: la Decisione 76/787/ CECA, CEE, Euratom fu approvata con la legge 6 aprile 1977, n. 150 “*Approvazione ed esecuzione dell'atto relativo all'elezione dei rappresentanti nell'assemblea a suffragio universale diretto, firmato a Bruxelles il 20 settembre 1976, allegato alla decisione del consiglio delle Comunità europee, adottata a Bruxelles in pari data*”. Era una legge di due soli articoli di **approvazione** ed **esecuzione** dell'Atto elettorale. La legge elettorale vera e propria, per la prima elezione diretta dei rappresentanti italiani nel Parlamento europeo, è stata la legge 24 gennaio 1979, n. 18.

L'Atto elettorale del 1976 fu modificato nel 2002, quando la CEE si era da tempo trasformata in Comunità Europea. La relativa Decisione fu oggetto della legge 27 marzo 2004, n. 78 “*Disposizioni concernenti i membri del Parlamento europeo eletti in Italia, in attuazione della decisione 2002/772/CE, del Consiglio*”, che all'art. 1 (Oggetto) dà “attuazione”, ma senza “approvare” formalmente la decisione a differenza della precedente legge n. 150/1977. L'attuazione si compie apportando direttamente le pertinenti modifiche al testo della legge n. 18/1979, ma senza prevedere alcuna soglia d'accesso.

La procedura seguita per la Decisione 2018/2018 suscita dubbi e perplessità perché fondata unicamente sulla legge 24 dicembre 2012, n. 234 (“*Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea*”): una legge ordinaria, quando l'art. 223 TFUE fa riferimento “*alle rispettive norme costituzionali*”.

Si tratta di materia elettorale, per la quale la nostra Costituzione prevede la riserva di legge, rinforzata dall'art. 72 c. 4 Cost. anche proceduralmente. Si tratta, inoltre, di diritti fondamentali dei cittadini UE residenti in Italia, alla quale sono attribuiti seggi proprio in relazione alla popolazione residente e non dei cittadini elettori. Né va dimenticato che la modifica più importante della legge n. 78/2014 è il cambiamento del titolo stesso della legge n. 18/1979 da “*Elezione rappresentanti dell'Italia al Parlamento europeo*” a “*Elezione membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia*”: l'Italia e gli altri stati membri sono ex art. 10 TUE “*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”.*

La legge n. 234/2012, all’art. 11, prevede casi specifici nei quali l’attuazione delle decisioni in conformità alle rispettive norme si debba fare con legge, ma in forza di questo non si può escludere l’attuazione dell’art. 223 TFUE: qui c’è l’unico caso definito nei Trattati “procedura speciale”, nella quale il Parlamento non deve essere semplicemente consultato, ma approvare a maggioranza assoluta dei suoi componenti. Le ragioni non sono soltanto costituzionali, ma anche logiche e politiche. La Decisione 2018/994 è la prima adottata dopo l’entrata in vigore il 1° dicembre 2009 del Trattato di Lisbona, fatto espressamente richiamato nel Considerando (3) *“In conseguenza dell’entrata in vigore del trattato di Lisbona in data 1° dicembre 2009, il Consiglio deve stabilire, secondo una procedura legislativa speciale, le disposizioni necessarie per l’elezione dei membri del Parlamento europeo a suffragio universale diretto”.*

Si prega di prestare attenzione alle parole: **“In conseguenza dell’entrata in vigore del trattato di Lisbona in data 1° dicembre 2009, il Consiglio deve stabilire ..... le disposizioni necessarie .....**”. Il Consiglio non parla di *opportunità/eventualità*, ma di *necessità* e a ragione; esso riconosce così, fondamentalmente, il cambiamento epocale della **natura del Parlamento europeo**: il trattato di Lisbona recepisce così il lascito più importante del TRATTATO CHE ADOTTA UNA COSTITUZIONE PER L'EUROPA <sup>1</sup> (TRATT. COSTITUZ. d’ora in poi), lascito che deriva a sua volta dal Trattato di Amsterdam e che viene rafforzato dalla Carta dei Diritti Fondamentali nell’Unione Europea (Carta di Nizza) , alla quale il Trattato di Lisbona con l’art. 6 TUE conferisce lo stesso valore giuridico dei Trattati e che nel TRATT. COSTITUZ. Costituiva la ” *PARTE II - CARTA DEI DIRITTI FONDAMENTALI DELL'UNIONE*”.

Basta confrontare l’art. I-20 TRATT. COSTITUZ. ( *Il Parlamento Europeo* ) par. 2:

*“Il Parlamento europeo è composto di rappresentanti dei cittadini dell’Unione. Il loro numero non può essere superiore a settecentocinquanta. 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”.*

con l’art. 14 par. 2 c.1 TUE, come introdotto da Lisbona:

<sup>1</sup> Trattato che adotta una Costituzione per l’Europa, firmato a Roma il 29 ottobre 2004 e pubblicato nella Gazzetta ufficiale dell’Unione europea del 16 dicembre 2004 (serie C, n. 310). Il Trattato non è mai entrato in vigore, perché sottoposto a referendum popolare in Francia e nei Paesi Bassi non ha ottenuto la maggioranza.

*“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.”*<sup>2</sup>: **sono identici!**

ma anche e soprattutto, per evidenziare la portata del cambiamento, con l'art. 190 par.1 TCE (versione consolidata in Gazzetta ufficiale delle Comunità europee del 24.12.2002, C 325/114):

*“i rappresentanti, al Parlamento europeo, dei popoli degli Stati riuniti nella Comunità sono eletti a suffragio universale diretto.”*

Se cambia la natura del Parlamento europeo, ma di qualsivoglia Parlamento, interrogarsi sulla compatibilità delle norme elettorali per la sua elezione con sua nuova natura è inevitabile: questo ha voluto fare l'UE con le norme indicate, questo doveva fare la Repubblica Italiana con lo stesso strumento con il quale aveva dato attuazione ai precedenti normative a cominciare dall'Atto elettorale del 1976 e alla Decisione 20092/772 del Consiglio, cioè con legge formale adottata dalle due Camere, come prescrive l'art. 70 Cost. e in conformità all'art. 72 Cost., compreso il suo c. 4.

Lo richiedono sia l'art. 223 TFUE, che l'art. 117 c. 1 Cost.

Si tratta in particolare di verificare le norme delle leggi approvate prima dell'entrata in vigore il 1° dicembre 2009 del Trattato di Lisbona. È come se un'ipotetica Unione Italiana, frutto della vittoria nel Risorgimento di ipotesi non unitarie, ma confederali, ci fosse una norma del tipo “Il Parlamento italiano, composto di rappresentanti dei popoli degli Stati riuniti nell'Unione Italiana, esercita i poteri che gli sono attribuiti dalla Costituzione” e che essa fosse sostituita da altra che suonasse “Il Parlamento è composto di rappresentanti dei cittadini italiani.....”.

Il doc. CCXXXVI n. 1 si articola in a) una nota 16.10.2018 del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, b) un allegato il testo della Decisione 2018/994 in G.U.U.E. del 16.7.2018-L 178/1-3, c) un allegato tabella di raffronto Testo normativa italiana/Testo eurounitario del 01.10.2018 del Ministero dell'Interno, probabile concausa della decisione di non prevedere

<sup>2</sup>Natura del PE rafforzata dall'art. 10 par.2 c.1 TUE *“I cittadini sono direttamente rappresentati, a livello dell'Unione, nel Parlamento europeo.”*, che sostituisce il 189 TCE *“Il Parlamento europeo, composto di rappresentanti dei popoli degli Stati riuniti nella Comunità, esercita i poteri che gli sono attribuiti dal presente trattato”*.

l'approvazione/attuazione della Decisione 2018/994 con legge formale, come si desume dall'ultimo periodo della nota MAE: *”La decisione 2018/994 non necessita di interventi normativi di adeguamento dell'ordinamento italiano, come da nota allegata del Ministero dell'interno, che questa amministrazione condivide.”*.

## § I-LE RACCOMANDAZIONI DELLA DECISIONE 2018/994

Nel preambolo ci sono due CONSIDERANDO attinenti la materia elettorale:

a) (5) *Al fine di incoraggiare la partecipazione degli elettori alle elezioni del Parlamento europeo e di sfruttare appieno le possibilità offerte dallo sviluppo tecnologico, gli Stati membri potrebbero prevedere, tra l'altro, la possibilità del voto anticipato, per corrispondenza, elettronico e via Internet garantendo nel contempo, in particolare, l'affidabilità dei risultati, la segretezza del voto e la protezione dei dati personali conformemente al diritto dell'Unione applicabile.*

b) (7) *Gli Stati membri sono incoraggiati ad adottare le misure necessarie per permettere ai propri cittadini residenti in paesi terzi di votare alle elezioni del Parlamento europeo.*

**Commento:** nella legge elettorale italiana per il PE, a differenza dell'elezione per il Parlamento nazionale, non è previsto il voto per corrispondenza dei cittadini italiani residenti in paesi terzi. Non si tratta di un obbligo, ma la valutazione, se tenerne conto, attesa la materia elettorale, spetta alle Camere e non soltanto alle loro Commissioni permanenti.

## LE NUOVE PRESCRIZIONI COME PRINCIPI COMUNI<sup>3</sup> EX ART. 223 TFUE

### I) Le soglie di accesso

Nel nuovo art. 3 si mantiene al par. 1 la facoltà di prevedere una soglia di accesso, che a livello nazionale *“non può essere superiore al 5 % dei voti validamente espressi”*,

La novità è costituita dal par. 2 per il quale *“Gli Stati membri in cui si utilizza lo scrutinio di lista prevedono una soglia minima per l'attribuzione dei seggi per le circoscrizioni elettorali che comprendono più di 35 seggi, Tale soglia non è inferiore al 2 % né superiore al 5 % dei voti validamente espressi nella circoscrizione di cui trattasi, anche nel caso di uno Stato membro con collegio unico nazionale.”*

<sup>3</sup> Nel Doc. XVIII N. 9 Senato al cpv. II si fa, invece, riferimento alle disposizioni *“uniformi”*,



La Tabella di raffronto predisposta dal Ministero dell'Interno mette a raffronto l'art. 3 della Decisione 2018/994 con la legge n. 18/79, art. 21, commi 1, 1 bis (sic!), **quando si tratta, invece, dell'art. 21, comma 1, nn. 1) e 1bis**, corredato da una nota 1, che recita “*Non abbiamo circoscrizioni che comprendono più di 35 seggi, come risulta dal DPR 17 marzo 2014 di convocazione delle precedenti europee, predisposto sulla base dell'ultimo censimento.*”.

Il Ministero dell'Interno con questa nota opina che all'Italia non si applichi il par. 2 dell'art. 3, non avendo circoscrizioni con 35 deputati e che rispetto al par. 1 era in regola, poiché l'art. 21 c. 1, n. 1bis) prevedeva una soglia nazionale del 4%.

**Commento e Contestazione:** Il Ministero degli Interni si è equivocato la nuova previsione si applica agli Stati membri che eleggono nel complesso più di 35 membri del PE, comunque sicuramente all'Italia, poiché “*Il complesso delle circoscrizioni elettorali forma il collegio unico nazionale.*”(art. 2 c. 2 legge n. 18/1979.). L'interpretazione del Ministero dell'Interno avrebbe come conseguenza la sua inapplicabilità persino in Germania, che elegge 96 deputati europei e la cui circoscrizione elettorale più grande la Renania Settentrionale-Vestfalia con 17.591.000 abitanti (stima 2017) elegge appena 18 membri del PE. La discussione sul punto è stata vivace e a tutt'oggi la Decisione non è stata approvata da tutti gli Stati membri della UE. L'opinione del Ministero dell'Interno non è condivisa dal Governo italiano, di cui è pur parte. L'Avvocatura Generale dello Stato, che l'ha rappresentato innanzi alla Corte Costituzionale nella pubblica udienza di discussione precedente la sentenza n. 239/2018, ha argomentato dall'applicabilità all'Italia della Decisione 2018/994 la legittimità costituzionale della soglia d'accesso. La Germania ha fortemente voluto la Decisione 2018/994, nella speranza, che come norma UE possa superare le obiezioni del suo Tribunale Costituzionale Federale/*Bundesverfassungsgericht*, che ha annullato per due volte la soglia di accesso per le europee<sup>4</sup>. Dunque si doveva provvedere e in tale occasione decidere se una soglia d'accesso nazionale facoltativa per la maggioranza degli stati membri e obbligatoria per alcuni, ma variabile da stato a stato tra il 2% e il 5% circoscrizionale fosse compatibile con un Parlamento, che rappresenta direttamente i cittadini UE, La Decisione ci ricorda al suo Considerando (6) che “*I cittadini dell'Unione hanno il diritto di partecipare alla vita democratica dell'Unione, in particolare votando o candidandosi alle elezioni del Parlamento europeo.*”, ma con la limitazione di essere rappresentati da candidati del proprio partito o di essere eletti non in base al loro e/o proprio consenso elettorale, ma al paese di residenza o di candidatura in

<sup>4</sup>Da ultimo con la sentenza del Secondo Senato del 26.02.2014 – 2 BvE 2/13 u.a., 2 BvR 2220/13 u.a.

violazione dei principi di eguaglianza e di libertà di circolazione e stabilimento, garantiti dai Trattati e dalla Carta dei Diritti Fondamentali dell'UE.

Da ultimo e non meno importante la soglia d'accesso fu introdotta con la legge n. 10/2009 e non per dare attuazione alla Decisione 2002/772<sup>5</sup>, mai evocata, come fondamento della decisione, ma per impedire che rientrassero in gioco le forze politiche escluse dal Parlamento nazionale nel 2008, grazie alla soglia del 4% della legge n. 270/2005: come se dovessero rappresentare l'Italia nel PE e non i cittadini UE residenti in Italia. In ogni caso una soglia nazionale del 4% non è la stessa cosa di una circoscrizionale variabile tra il 2 e il 5%. Per la CDFUE, art. 39- Diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo par. 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.”*, ma è conforme ai nostri principi costituzionali, che il diritto di voto sia differente tra il Parlamento Europeo e la Camera dei Deputati, cui fa riferimento l'art. 51 legge n. 18/1979? L'art. 83 c. 1, lett. e) n.2 dpr 361/1957, come sostituito dall'art. 1 c. 26 legge n. 165/2017 ammette al riparto *“le singole liste non collegate, , o collegate in coalizioni che non abbiano raggiunto la percentuale di cui al numero 1),che abbiano conseguito sul piano nazionale almeno il 3 per cento dei voti validi espressi”*. Dal canto suo nelle elezioni per il Parlamento europeo sono ammesse al riparto dall'art. 21 c. 1 n. 1bis) legge n. 18/1979 *“individua le liste che abbiano conseguito sul piano nazionale almeno il 4 per cento dei voti validi espressi;”*, che sono ammesse al riparto analogamente a quanto prevede l'art. 83 c. 1, n. 2) lett. b) dpr 361/1957, come modificato dalla legge n. 270/2005, vigente al momento dell'entrata in vigore della legge n. 10/2009 e delle elezioni europee dello stesso anno. Prima dell'approvazione della Decisione 2002/772 con l'art. 3 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, è stato modificato l'art. 117 Cost, e, pertanto, i *“vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario”* assumono rilievo come parametri di costituzionalità e pertanto nell'approvare la normativa ex art. 223 TFUE si deve porre attenzione alla loro conformità all'ordinamento comunitario nel rispetto della gerarchia delle fonti e, pertanto le norme dei Trattati e della CDFUE, equiparata ai trattati, dall'art. 6 TUE sono di rango superiore alle Decisioni, regolamenti e direttive. Ne consegue, che una norma, approvata prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, debba essere verificata. Soglie di accesso nazionali, variabili, facoltative o obbligatorie sono compatibili con un Parlamento, *“ composto di rappresentanti dei popoli degli Stati riuniti nella Comunità”* (art. 189 TCE), poiché i deputati sono *“I rappresentanti, al Parlamento europeo, dei popoli degli Stati riuniti nella Comunità...”* (art. 190 TCE).

<sup>5</sup> Alla Decisione 2002/772 fu data attuazione con la legge n. 78/2004, che non si pronunciò sulle soglie d'accesso.

Invece non lo sono se “ *I cittadini sono direttamente rappresentati, a livello dell'Unione, nel Parlamento europeo.*” ( art. 10 par. 2.1 TUE) e. “ *Il Parlamento europeo è composto di rappresentanti dei cittadini dell'Unione*” (art.14 par. 2 TUE), cittadini uguali davanti alla legge (art.20 CDFUE), liberi di circolare e di stabilirsi in ogni stato dell'Unione (artt. 15 e 45 CDFUE), senza che sia pregiudicato il loro “diritto di partecipare alla vita democratica dell'Unione” (art. 10 par. 3). **Sarebbe inconcepibile: è come se eleggessimo la nostra Camera dei Deputati con una legge elettorale in circoscrizioni senza soglia o con soglie diverse stabilite dalle Regioni, in cui sono collocate le circoscrizioni elettorali.**

## II) Nome o logo del partito politico europeo

L'art. 3 ter Decisione 2018/994 prevede che “ *Gli Stati membri possono consentire l'apposizione, sulle schede elettorali, del nome o del logo del al quale è affiliato il partito politico nazionale o il singolo candidato*”. Un auspicio, che visto lo stato di popolarità dei partiti politici nel nostro paese lascia perplessi, ma le norme dei Trattati europei assegnano un ruolo importante ai partiti politici europei con l'art. 10 par. 4 TUE, l'art. 224 TFUE e, infine, con l'art. 12 par. 2 CDFUE per esprimere la volontà politica dei cittadini UE.

La Tabella comparativa del Ministero dell'Interno con riferimento al D.P.R. 361/57, articolo 14 (e seguenti) annota che “ *Tali norme non vietano e, quindi, consentono l'apposizione all'interno del contrassegno di lista del nome o del logo del partito europeo di affiliazione.*”. La questione è però più complessa, perché le liste dei candidati non fanno necessariamente riferimento a un solo partito politico nazionale, a sua volta affiliato a un partito politico europeo; anzi, la legge consente di presentare una lista con simbolo composito (art. 12 c.4, ult. per. legge n. 18/1979), quando si versa in tema di Parlamento europeo<sup>6</sup>. Ciò impatta con quanto già notato nella relazione al disegno di legge n. 1205, presentato in Senato nella scorsa legislatura: “ *quanto alla garanzia dell'esclusiva, la tutela non può che ricavarsi operando sul rinvio, recato dalla legge n. 18 del 1979, ai criteri di ammissione dei contrassegni contenuti nel testo unico per la elezione della Camera dei deputati. Occorre riferire il criterio della non confondibilità anche a salvaguardia dei loghi, simboli o loro elementi,*

<sup>6</sup> Uno per tutti, v. il caso del logo o disegno che si è aggiunto a quello tradizionalmente utilizzato da uno dei partiti: l'ordinanza Consiglio di Stato, n. 2227 del 2004 ha ritenuto che «l'apposizione in primo piano, all'interno del contrassegno delle liste appellate, di segni grafici (per esempio, espressione letterale "Verdi" nel carattere e nella forma utilizzati, colore giallo in campo verde, simboli grafici stilizzati) è idonea a produrre confusione nell'elettore medio, richiamando simboli tradizionalmente associati alla formazione politica dell'appellante» e che l'effetto di confondibilità dei due simboli inclusi nel contrassegno combinato si sarebbe potuto evitare *ingrandendo a dovere il simbolo grazie al quale era stata evitata la raccolta delle firme.*



*contenuti nel simbolo appartenente ai partiti di livello europeo, risultanti dalla decisione dell'Ufficio di presidenza del Parlamento europeo del 29 marzo 2004 che li riconosce (per la cui individuazione, si regola un meccanismo di contatto): si tratta infatti di normativa che ha un fondamento primario, trattandosi dei soggetti destinatari delle previsioni di cui al regolamento (CE) n. 2004/2003, e successive modificazioni (si veda il regolamento (CE) n. 1524/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 dicembre 2007), nonché degli atti che saranno adottati ai sensi dell'articolo 224 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea".*

In assenza di questo intervento legislativo (che andrebbe assunto oramai in via d'urgenza), rivivono tutte le considerazioni, in ordine alla confondibilità ed alla priorità dell'utilizzo, che erano sottese alle mozioni 1-00157 e 1-00113, presentate nella XVII legislatura rispettivamente alla Camera dei deputati e al Senato, nonché al testo della mozione Di Lello, Dorina Bianchi, Garavini, Scotto, Andrea Romano ed altri n. 1-00157 (Nuova formulazione, su cui il Governo ha espresso parere favorevole e su cui la Camera dei deputati ha espresso voto di approvazione). In altri termini, senza una disciplina di legge che riconosca e tuteli le appartenenze ai partiti politici di rilevanza europea, le loro fondazioni ed i gruppi costituiti all'interno del Parlamento europeo, c'è il serio rischio di affidare l'ammissibilità del contrassegno composito alla *roulette* della priorità cronologica nei depositi di simboli al Viminale. In un paese ordinato ci si porrebbe seriamente il problema del numero delle firme prevedendone una sostanziale riduzione ma la loro obbligatorietà, piuttosto che di allargare le esenzioni ovvero dando finalmente attuazione all'art. 49 Cost. con una legge organica sui partiti e movimenti politici. Nella legge elettorale europea, a differenza della legge n. 165/2017, è consentito esprimere voti di preferenza, quindi l'affiliazione del singolo candidato è un elemento importante per esprimere un voto *“personale”* ex art. 48 Cost.: quindi l'esigenza posta dall'art. 3 ter Decisione 2018/994 non è soddisfatta.

### **III) Voto anticipato, per corrispondenza, elettronico e via internet**

L'art. 4 bis Decisione 2018/994 consente che *“Gli Stati membri possono prevedere la possibilità del voto anticipato, per corrispondenza, elettronico e via Internet per le elezioni del Parlamento europeo. In tal caso, adottano misure adeguate per garantire, in particolare, l'affidabilità dei risultati, la segretezza del voto e la protezione dei dati personali conformemente al diritto dell'Unione applicabile”*.

Giova ricordare che, per garantire il voto dei cittadini temporaneamente fuori dal territorio dell'Unione europea per motivi di servizio o missioni internazionali in occasione delle elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia

dell'anno 2009, l'articolo 2 del decreto-legge 27 gennaio 2009, n. 3 (in Gazzetta Ufficiale - serie generale - n. 22 del 28 gennaio 2009), coordinato con la legge di conversione 25 marzo 2009, n. 26, recante: «Disposizioni urgenti per lo svolgimento nell'anno 2009 delle consultazioni elettorali e referendarie») recava una disciplina che però era solo valida per quell'elezione, e che utilmente si sarebbe potuta riprodurre a regime.

La Tabella di raffronto del Ministero dell'Interno evoca come normativa italiana Decreto Legge n. 408/1994, convertito in legge n. 483/1994, art. 3 (e seguenti), con l'annotazione: *Voto "anticipato" nei Seggi istituiti nel territorio degli altri Stati dell'Unione europea per gli Italiani ivi residenti*».

La disposizione è collegata al Considerando (7) (cfr. supra lett. b) p. 5), ma il riferimento alla normativa italiana è parziale ed inconferente<sup>7</sup> rispetto alla questione principale con quale atto parlamentare andasse approvata la Decisione 2018/994: lo strumento della Risoluzione delle Commissioni Prima e Quattordicesima delle due Camere rappresenta una novità rispetto all'approvazione dell'Atto elettorale 1976 e della decisione 2002, giustificata dall'approvazione della legge n. 234/2012 e dall'interpretazione del suo art.11. Con questa lettera non si intende formulare una critica, quanto esternare delle perplessità, sulla base del fatto, che una legge ordinaria non possa integrare e neppure interpretare norme costituzionali, che una norma di un Trattato europeo ci impone di osservare.

Una discussione in sede plenaria avrebbe altresì consentito di porre rimedio in conformità con il dettato costituzionale e della riserva di legge in materia elettorale a problemi della legge elettorale vigente, che, adottata nel 1979, non ha tenuto conto dell'attuazione di principi costituzionali della Prima Parte intervenuti nel frattempo a cominciare dall'art. 6 Cost. per finire all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona e dell'equiparazione ai trattati della Carta dei Diritti Fondamentali dell'UE, nonché della legislazione elettorale per il Parlamento italiano, con l'affermazione del diritto di votare in conformità con la Costituzione a patire dalla sentenza della Corte Cost. n. 1/2014. Di questi problemi si tratterà in questo paragrafo.

## § II-PUNTI CRITICI E QUESTIONI APERTE DELLA LEGGE N. 18/1979

### I) Minoranze linguistiche

La legge per l'elezione dei rappresentanti dell'Italia nel PE considera tre sole minoranze linguistiche all'art. 12 c. 9 della legge n. 18/1979 e precisamente le liste di

<sup>7</sup> Il Considerando (7) si riferisce ai "paesi terzi", cioè extra UE, non del "territorio degli altri Stati dell'Unione europea"

*“partiti o gruppi politici espressi dalla minoranza di lingua francese della Valle d'Aosta, di lingua tedesca della provincia di Bolzano e di lingua slovena del Friuli-Venezia Giulia”*. Sono le uniche liste cui è consentito di collegarsi con altra lista presentata con lo stesso contrassegno in tutte le altre circoscrizioni, con vantaggi derivanti dall'art. 22 l. n. 18/1979, ancora maggiori con l'introduzione di una soglia d'accesso del 4% con la legge n.10/2009. Si tratta di minoranze linguistiche in zona di confine con uno Stato straniero di riferimento, rispettivamente Francia, Austria e Jugoslavia, comprese in regioni a statuto speciale e oggetto di accordi internazionali successivi alla Seconda Guerra Mondiale<sup>8</sup>. La previsione dell'art. 6 Cost. ebbe attuazione molti anni dopo con la legge n. 482/1999, preceduta a sua volta dalla Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali, ratificata dall'Italia con Legge 28 agosto 1997, n. 302. La disparità di trattamento tra le minoranze linguistiche riconosciute dalla legge elettorale europea ed altre lingue minoritarie, pur collocate in regioni a Statuto speciale come il friulano e il sardo, è stato oggetto di ricorsi, sfociati in ordinanze *ex art.* 23 legge n. 87/1953 di rinvio alla Corte Costituzionale del Tribunale ordinario di Cagliari, con ordinanza del 12 maggio 2014, iscritta al n. 173 del registro ordinanze 2014, e dal Tribunale ordinario di Trieste, seconda sezione civile, con ordinanza del 12 agosto 2014, iscritta al n. 31 del registro ordinanze 2015. Le due ordinanze riunite sono state decise dalla Corte Costituzionale con l'ORDINANZA N. 165/2016 con dichiarazione di inammissibilità sulla scorta del precedente della sentenza n. 110/2015 senza affrontare la questione nel merito, né nei giudizi, pendenti e non passati in giudicato, innanzi alle Corti d'Appello di Milano, Venezia e Trieste è stata disposto rinvio pregiudiziale *ex art.* 267 TFUE alla Corte di Giustizia UE.

Nella legge elettorale europea la dichiarazione di collegamento è consentita soltanto alle liste rappresentative di minoranze linguistiche nominativamente individuate, mentre nell'art.14 bis c.2, terzo periodo del DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA 30 marzo 1957, n. 361, come modificato dalla legge n. 165/2017 si prevede che *“ Nell'effettuare il collegamento in una coalizione, i partiti o i gruppi politici organizzati rappresentativi di minoranze linguistiche riconosciute, presenti in circoscrizioni comprese in regioni ad autonomia speciale il cui statuto o le relative norme di attuazione prevedano una particolare tutela di tali minoranze linguistiche, dichiarano in quali dei collegi uninominali della rispettiva circoscrizione presentano il medesimo candidato con altri partiti o gruppi politici della coalizione.”*

<sup>8</sup> Trattato di pace di Parigi, Accordo De Gasperi Gruber, Memorandum di Londra del 1954 e Trattato di Osimo del 1975

Questa disparità di trattamento non si giustifica tra minoranze linguistiche comprese in regioni a statuto speciale e con tutela statutaria o delle relative norme di attuazione. Con questa normativa rientrerebbe anche la Sardegna e il sardo dopo l'entrata in vigore del D. Lgs. del 13 gennaio 2016, n. 16- Norme di attuazione dello Statuto speciale della regione Sardegna per il trasferimento delle funzioni in materia di tutela della lingua e della cultura delle minoranze linguistiche storiche nella Regione.

Per l'art. 3 Cost. tutti i cittadini sono eguali davanti alla legge senza distinzione di lingua, ma non sono ricomprese nel divieto le cosiddette azioni positive per la tutela delle minoranze, anche per rispetto di trattati internazionali, come quello sopra evocato per la protezione delle minoranze nazionali. Resta arbitrario il trattamento differenziato delle minoranze linguistiche tra elezioni europee e elezioni nazionali tanto più in presenza di norme come l'art. 2 TUE e gli art. 20, 21 e 22 CDFUE.

Nella regione Valle d'Aosta in forza della legge n. 482/1999 è tutelato anche il franco provenzale, nella regione Trentino-Alto Adige, oltre che il tedesco, il ladino e nel Friuli-Venezia Giulia lo sloveno, il friulano e il germanico, dunque vi è una discriminazione nella legge n. 18/1979 tra lingue minoritarie appartenenti persino alla stessa regione, che esclude le due minoranze linguistiche più consistenti, la sarda e la friulana. La violazione dell'art. 3 Cost. è evidente anche sotto il profilo dell'irragionevolezza (sent. 96/1980 Corte Cost.), oltre che per il fatto che discrimina tra minoranze linguistiche in identica situazione di tutela statutaria in Regione autonoma e di consistenza numerica superiore a quelle tutelate. Per non complicare la questione, se il trattamento differenziato dipende dall'appartenenza ad una minoranza linguistica, non si comprende la mancata tutela di minoranze linguistiche collocate in Regioni a statuto ordinario, che accordano una tutela statutaria alle loro minoranze, come è il caso della Puglia e della Calabria, per grecanici e albanesi.

## **II-Abrogazione tacita art.21 c.1 n. 3) l.n. 18/1979.**

Con sentenza del Consiglio di Stato, sez. V, 13/05/2011, n. 2886, emessa in seguito all'impugnazione della proclamazione degli eletti nelle elezioni europee 2009, fu proclamato parlamentare europeo l'on. Giuseppe Gargani, con la motivazione che l'art.1 della legge 9 aprile 1984 n. 61, riformulando l'art. 2 della L. n. 18/1979, avrebbe tacitamente abrogato l'art. 21 c. 1 n. 3 della stessa legge, che consentiva la trasmigrazione di seggi da una circoscrizione ad altra dove vi fosse stata una maggiore partecipazione elettorale. Invece di provvedere emendando il testo della legge, nella parte tacitamente abrogata, il Ministro degli Interni dell'epoca preferì

chiedere un parere al Consiglio di Stato. Il Parere n. 4748/13 del Consiglio di Stato, Prima Sezione consultiva del 5 dicembre 2013 ha fatto proprie le argomentazioni della sentenza Gargani, concludendo per l'abrogazione tacita dell'art. 21 c. 1, n. 3) l.n.18/1979, che in forza del rinvio dell'art. 51 l.n. 18/1979 al testo unico per l'elezione si dovesse ritenere sostituito dall'art. 83 c.1, n. 8 del D.P.R. 361/1957. L'interpretazione è stata trasfusa nel modello di Verbale delle operazioni elettorali predisposto dal Ministero degli Interni e scrupolosamente osservata dagli Uffici Elettorali Circostrizionali e Nazionale nelle elezioni europee del 2014, pur non essendo prevista da alcuna norma di legge la redazione di un tale modello di Verbale e il suo effetto vincolante, come dimostrano le sentenze rese in seguito alle impugnazione delle elezioni europee 2014 fondate sul testo dell'art. 21 c. 1 n.3 l.n. 18/1979, tuttora formalmente immutato (TAR del Lazio, sez. II bis n. N. 12577/2014 REG.PROV.COLL-Cons. Stato, Sez. v sent. n.03597 del 21 luglio 2015).

La soluzione richiede che si tenga conto che il Testo Unico per l'elezione della Camera dei Deputati è un testo non stabile. Dal 2011 è stato modificato, oltre che dalla sentenza n. 1/2014 della Corte Cost., dalla legge elettorale n 35/2015 e dalla legge elettorale vigente n. 165/2017, che consente in determinate circostanze che i seggi trasmigrino ad altra circoscrizione diversa da quella di raccolta dei voti. Teoricamente con il rinvio a una normativa non stabile, si potrebbe ricreare il problema che si pretendeva risolvere, cioè la trasmigrazione dei seggi ad circoscrizione diversa da quella, cui erano stati assegnati in proporzione alla popolazione residente, a parte la questione, che se si cerca l'art. 83 c. 1, n. 8) del D.P.R. n. 361/1957, vigente nel 2011, si trova il testo sostituito dall'art. 1 c. 26 l.n. 165/2017, letteralmente molto diverso dal precedente e che prevede una diversa soglia di accesso non più coincidente con quella della legge n. 18/1970, come modificata dalla legge n. 10/2009 e del coevo T.U. per l'elezione della Camera dei Deputati (art. 83 c.1, n. 3), lett. b) D.P.R. 361/1957 come modificato dalla legge n. 270/2005.

### **III-Esenzione dalla raccolta firme di presentazione di liste di candidati in deroga all'art. 12 c. 4 l.n. 18/979.**

La legge elettorale europea richiede un elevato numero di firme per la presentazione di liste in tutte le circoscrizioni, scelta obbligata se si vuole formare una coalizione con liste espressione delle minoranze francese tedesca o slovena e superare la soglia d'accesso nazionale del 4%, minimo 30.000 in ogni circoscrizione di cui almeno 3.000 in ciascuna regione senza ragionevolmente distinguere, per esempio nel Collegio I Nord Ovest, tra Val d'Aosta con 127.000 abitanti e la



Lombardia con oltre 10 milioni. Le norme sull'esonero dalla raccolta firme per la presentazione delle liste previste dall'art. 12 l. n. 18/1979 favorisce le liste già presenti nell'assemblee parlamentari nazionali e nel PE in contraddizione con i principi della sentenza della Corte di Giustizia del 23 aprile 1986<sup>9</sup> (il divieto per partiti presenti nelle istituzioni di accordarsi privilegi e di rendere più difficile la costituzione di altri soggetti politici, che possano competere alle elezioni per il rinnovo del Parlamento europeo). Nelle elezioni 2014, tuttavia, l'Ufficio Elettorale Nazionale presso la Corte di Cassazione con provvedimento del 18 aprile 2014 nel ricorso n. 2/2014 *“accoglie il ricorso e ammette la lista FEDERAZIONE DEI VERDI-GREEN ITALIA a partecipare all'elezione del 25 maggio 2014”* in riforma della decisione di esclusione in data 16 aprile 2014 dell'ufficio elettorale circoscrizionale "Italia centrale" costituito presso la Corte d'appello di Roma. Tale decisione, pur non essendo pronuncia giurisdizionale, fa stato in quanto recepita dal Ministero dell'Interno Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali nella Pubblicazione n. 2 -*Elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia di domenica 26 maggio 2019. Istruzioni per la presentazione e l'ammissione delle candidature redatta ai sensi dall'articolo 20, nono comma, del testo unico di cui al d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361, introdotto dalla legge n. 165/2017 (art. 1 c.12 lett.b)*<sup>10</sup> (<https://dait.interno.gov.it/elezioni/documentazione/pubblicazione-n2-elezioni-europee-ed2019>).

La decisione dell'UEN, sull'ammissione della lista di un partito nazionale affiliato ad un partito europeo con gruppo parlamentare, merita di essere conosciuta e meditata da chiunque abbia interesse ad una costruzione europea democratica e partecipata dai cittadini e rispettosa dei valori costituzionali dei singoli stati membri della UE. La decisione è stata assunta accogliendo il primo motivo di ricorso della lista esclusa, di errata interpretazione dell'art. 12 c. 4 legge n. 18/1979, nella parte in cui, al penultimo e ultimo periodo, prevede *“Nessuna sottoscrizione è richiesta altresì per i partiti o gruppi politici che nell'ultima elezione abbiano presentato candidature con proprio contrassegno ed abbiano ottenuto almeno un seggio al Parlamento europeo. Nessuna sottoscrizione è richiesta, altresì, nel caso in cui la lista sia contraddistinta da un contrassegno composito, nel quale sia contenuto quello di un partito o gruppo politico esente da tale onere.”*. Questo comma, argomenta l'UEN, *«infatti, utilizza - per la parte che qui rileva - una formulazione letterale che non ne preclude una interpretazione, conforme al Trattato dell'Unione e costituzionalmente orientata. nel senso della*

<sup>9</sup> Nella causa 294/83 *Parti écologiste «Les Verts» v. Parlamento europeo*.

<sup>10</sup> *«Il Ministero dell'interno, entro il quarantacinquesimo giorno antecedente quello della votazione, mette a disposizione nel proprio sito internet il fac-simile dei moduli con cui possono essere depositati le liste, le dichiarazioni e gli altri documenti di cui ai commi precedenti».*

*insussistenza di limitazioni alla fruizione del diritto all'esenzione dall'onere delle sottoscrizioni in ragione del carattere nazionale o europeo del partito o movimento politico richiedente». L'UEN ritiene «che, quindi, già in base alla legislazione interna<sup>11</sup>, qualsiasi partito politico nazionale che dimostri - mediante presentazione di un simbolo "congiunto" - di essere associato a (e riconosciuto da) un partito politico europeo rappresentato nell'attuale Parlamento europeo deve essere considerato esente dall'onere di allegazione delle sottoscrizioni delle proprie liste per le elezioni europee del 25 maggio 2014».*

Per questa decisione “*le indicazioni provenienti dal Trattato dell'Unione europea*” sono gli artt. 9, 10 par. 3 e 4, 14 par.1 e 2 TUE e l'art. 12 CDFUE, il quale dispone che “*I partiti politici a livello dell'Unione contribuiscono a esprimere la volontà politica dei cittadini dell'Unione*”. In tal modo prosegue l'UEN, nella sua decisione del 18.04.2014 (pag. 4) «*vengono a concretizzarsi alcuni dei fondamentali ideali ispiratori dell'Unione europea, quali l'introduzione della cittadinanza europea, che si aggiunge alla cittadinanza nazionale, e del principio di democrazia rappresentativa, secondo cui ogni cittadino ha diritto di partecipare alla vita democratica dell'Unione ed è quindi parte di un unico corpo elettorale europeo*»<sup>12</sup>. ». L'UEN molto opportunamente richiama anche la Raccomandazione della Commissione europea del 12 marzo 2013- sul rafforzare l'efficienza e la democrazia nello svolgimento delle elezioni del Parlamento europeo e la Risoluzione del Parlamento europeo del 4 luglio 2013- sul miglioramento delle modalità pratiche per lo svolgimento delle elezioni europee del 2014, che chiedono agli stati di introdurre nella legislazione elettorale maggiori e più chiari riferimenti delle liste e dei candidati sull'affiliazione ad un partito politico europeo: ancora una volta la Tabella di raffronto del Ministero dell'Interno, allegata alla decisione de Consiglio 2018/994 nel doc. CCXXXVI n. 1, dimostra di non aver colto del segno: l'UE chiede misure positive e non di sapere che la nostra normativa non impedisca l'inserimento di nomi/loghi di un partito europeo (cfr. supra, § 1-II).

Ora grazie alla decisione dell'UEN l' esenzione dalla raccolta delle firme è acquisita, come si desume dalle Istruzioni del Ministero dell'Interno per la

<sup>11</sup> Giova ricordare, a proposito di legislazione interna, che con D.L. 15/02/2008, n. 24, come convertito dalla legge 27 febbraio 2008, n. 30, che “*per le elezioni politiche nell'anno 2008, in deroga ai primi due periodi del comma 2 dell'articolo 18-bis del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, e successive modificazioni, ed ai primi due periodi del comma 3 dell'articolo 9 del testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica di cui al decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533, e successive modificazioni, nessuna sottoscrizione è richiesta per le liste rappresentative di partiti o gruppi politici presenti nel Parlamento con almeno due componenti, ovvero presenti con due componenti al Parlamento europeo alla data di entrata in vigore del presente decreto. Tale rappresentatività è attestata, al momento della presentazione delle liste, dalle dichiarazioni dei presidenti o segretari nazionali dei suddetti partiti o gruppi politici ovvero dei legali rappresentanti dei medesimi*” (articolo 4).

<sup>12</sup> Un concetto da tenere ben presente anche a proposito delle soglie d'accesso.

presentazione delle candidature ( pp..49-50), citate a pagg. 14-15. In base alle decisioni dell'UEN per le elezioni 2014, tra cui quella citata di riforma della decisione di esclusione dell'Ufficio Centrale Circoscrizionale presso la Corte d'Appello di Roma sono state emanate le seguenti istruzioni: *“Peraltro, alla luce delle decisioni dell'Ufficio elettorale nazionale del 18 aprile 2014, n. 2 e n. 6 e del 21 aprile 2014, n. 9, n. 13 e n. 17, risultano inoltre esenti dall'onere di allegare sottoscrizioni alle proprie liste i partiti o gruppi politici nazionali per i quali risulti dimostrato, attraverso una serie di elementi, il collegamento concordato (o affiliazione) con un partito politico europeo rappresentato nel Parlamento europeo con un proprio gruppo parlamentare.*

*In dettaglio, per poter affermare la sussistenza del suddetto diritto all'esonero, in virtù delle richiamate decisioni, devono ricorrere tutte le seguenti condizioni:*

*1) il contrassegno depositato dal partito o gruppo politico nazionale deve contenere al proprio interno, per evidenziare il collegamento o l'affiliazione concordati, la denominazione del partito o gruppo politico europeo che sia rappresentato al Parlamento europeo;*

*2) il contrassegno depositato deve recare anche il simbolo utilizzato dal partito europeo;*

*3) una dichiarazione a firma del segretario o del legale rappresentante del partito o gruppo politico europeo che attesti l'esistenza di un collegamento o di un'affiliazione con il partito o gruppo politico nazionale, debitamente autenticata da uno dei soggetti previsti dall'articolo 14 della legge n. 53/1990 o da un'autorità diplomatica o consolare italiana;*

*4) la documentazione attestante il pagamento, da parte della forza politica nazionale, delle quote associative al partito o gruppo politico europeo.” (→ Ufficio elettorale nazionale, decisioni del 18 aprile 2014, n. 2 e n. 6, e del 21 aprile 2014, n. 9, n. 13 e n. 17)*

Una soluzione di buon senso fatta per evitare che i partiti nella stessa situazione dei Verdi nel 2014 dovessero ripercorrere lo stesso iter contenzioso, tuttavia per la previsione di presentazione di documenti o attestazioni non richiesti dalla l. 18/1979 o dal D.P.R. 361/1957 via art. 51 legge n. 18/1979 vi è riserva di legge e, quindi, ammissioni o esclusioni fondate sulle Istruzioni Ministeriali non escludono, l'insorgere di un contenzioso a partire dalla fase di esclusione delle liste.

La sentenza Gargani è del 2011, l'esonero dalla raccolta del firme del 2014, c'era tutto il tempo per affrontare le questioni, poste dalla sentenza del Consiglio di Stato

e dalla decisione dell'UEN, con legge, profittando, sia pure in zona Cesarini, della necessità di approvare la nuova decisione 2018/994: nulla si è fatto per disinteresse dei gruppi parlamentari, dei governi e dei Ministri degli Interni di questi ultimi 8 anni.

**Il pluralismo è uno dei valori fondanti della UE (art. 2 TUE). Il Regolamento del PE per la costituzione dei Gruppi Parlamentari richiede un minimo di 25 deputati appartenenti almeno ad un quarto degli Stati membri, cioè 7 nella UE a 28 membri. In considerazione dei quozienti naturali dei paesi con meno deputati per i partiti e movimenti politici minori per raggiungere la quota minima di stati rappresentati nel gruppo parlamentare è essenziale, che abbiano la concreta possibilità di avere eletti nei Paesi medi o grandi. Le elezioni 2009 e 2014 in Italia hanno dimostrato il contrario escludendo forze politicamente e storicamente significative, facenti parte di partiti europei: non abbiamo dato un buon esempio ed un contributo al pluralismo politico. Di tutto ha bisogno l'Europa ma non di una riduzione della dialettica alla contrapposizione tra europeisti generici e sovranisti populistici.**

Milano-Roma 2 maggio 2019

on. avv. Felice Carlo Besostri