



## **LA BREXIT COLPISCE ANCHE L'ITALIA. ANNOTAZIONI A MARGINE DELLE ELEZIONI EUROPEE 2019\***

di Gianmarco Palmieri\*\* e Michele Venturiello\*\*\*

SOMMARIO: 1. La legge elettorale europea. - 2. La Decisione (UE) 937/2018 del Consiglio Europeo. - 3. Il d.P.R. 22 marzo 2019 ed il comunicato stampa della Cassazione - 4. Conclusioni.

### **1. La legge elettorale europea.**

**L**o spettro della Brexit<sup>1</sup>, ancor prima di divenire attuale, ha generato incertezze anche in materia elettorale, un ambito apparentemente distante da quello economico ed istituzionale su cui si è concentrata l'attenzione dei tecnici. L'eventualità di un recesso del Regno Unito dall'Unione Europea ha sollevato questioni in merito al destino dei 73 seggi che nella precedente legislatura componevano la rappresentanza britannica in seno al Parlamento Europeo. Ma prima di addentrarsi ad analizzare nello specifico in che modo lo svolgimento delle elezioni europee dello scorso 26 maggio in Italia è stato condizionato dalla paventata Brexit, occorre ricostruire l'intero sistema elettorale europeo del nostro Paese.

Bisogna innanzitutto premettere che, nonostante da anni le istituzioni europee riconoscano la necessità di una legge elettorale unica per tutti gli stati membri<sup>2</sup>, quest'ultima non è mai stata adottata e, pertanto, le modalità di elezione dei Parlamentari europei sono

\* Contributo sottoposto a *double blind peer review*.

\*\* Dottore in Giurisprudenza.

\*\*\* Avvocato del Foro di Roma, docente di Diritto civile nella Scuola di Specializzazione per le Professioni Legali dell'Università Roma Tre.

Il presente contributo è frutto di un approfondimento unitario, tuttavia possono essere attribuiti i paragrafi 1 e 2 a Gianmarco Palmieri e i paragrafi 3 e 4 a Michele Venturiello.

<sup>1</sup> In merito alla Brexit si è già venuta a creare una vasta letteratura. Si vedano fra gli altri: F. Savastano, *Uscire dall'Unione Europea. Brexit e il diritto di recedere dai Trattati*, Giappichelli, Torino, 2019; P. Mariani, *Lasciare l'Unione Europea. Riflessioni giuridiche sul recesso nei giorni di Brexit*, Egea, Milano, 2018; C. Martinelli, *Il referendum Brexit e le sue ricadute costituzionali*, Maggioli Editore, 2017.

<sup>2</sup> Cfr. art. 223 TFUE, che a sua volta ricalca l'art. 190 TCE: "Il Parlamento europeo elabora un progetto volto a stabilire le disposizioni necessarie per permettere l'elezione dei suoi membri a suffragio universale diretto, secondo una procedura uniforme in tutti gli Stati membri o secondo principi comuni a tutti gli Stati membri".

attualmente demandate alle legislazioni dei singoli Paesi membri. In Italia tale compito è affidato alla legge n. 18 del 1979<sup>3</sup>, che, nella formulazione attuale, adotta un modello proporzionale, su base circoscrizionale<sup>4</sup>, con soglia di sbarramento al 4%.

Le difficoltà emergono con riferimento al meccanismo di ripartizione e successiva assegnazione dei seggi ai candidati delle varie liste circoscrizionali. Questa fase, infatti, fino alle elezioni del 2009, era caratterizzata da un'implicita antinomia interna alla stessa l. 18/1979. Da un lato, l'art. 2 della legge, modificato dalla l. 61/1984, disponeva che a ciascuna circoscrizione venisse assegnato un numero di seggi proporzionale alla popolazione in essa residente, in ossequio al principio della rappresentatività territoriale; dall'altro, l'art. 21 nel disciplinare nel dettaglio il meccanismo di riparto, non prendeva affatto in considerazione tale ultimo principio, consentendo "traslazioni" di seggi da una circoscrizione all'altra.

In particolare, il primo passo del procedimento delineato dall'art. 21 della l. 18/1979 è la determinazione della "cifra elettorale nazionale" di ciascuna lista, che consiste nella somma dei voti conseguiti dalle liste aventi il medesimo contrassegno nelle singole circoscrizioni territoriali. Fra queste vengono individuate quelle che hanno superato la c.d. soglia di sbarramento pari almeno al 4%, su base nazionale, dei voti validi espressi. Le cifre elettorali di tutte le liste che hanno superato la soglia di sbarramento vengono sommate, ed il totale viene diviso per il numero di seggi complessivo da attribuire, ottenendo in tal modo il "quoziente elettorale nazionale". A questo punto, la cifra elettorale nazionale di ciascuna lista, che ha superato la soglia, viene divisa per tale quoziente, con il risultato di attribuire ad ogni lista tanti seggi interi quante volte il quoziente elettorale nazionale risulti contenuto nella rispettiva cifra elettorale. Eventuali seggi rimanenti vengono assegnati alle liste per le quali le ultime divisioni hanno dato i maggiori resti. Compiute queste operazioni, si ottengono i seggi cui ogni lista elettorale nazionale ha diritto.

Per ciò che concerne la distribuzione di questi seggi all'interno delle cinque circoscrizioni territoriali in cui è stato suddiviso il territorio nazionale, l'art. 21, co. 3, n. 3, l. 18/1979 prevedeva (il passato è d'obbligo per i motivi di cui *infra*) di suddividere ciascuna cifra elettorale nazionale per il numero di seggi assegnati alla singola lista, ottenendo così il quoziente elettorale di lista, e poi di attribuire a ciascuna lista tanti seggi, in ogni circoscrizione, quante volte il detto quoziente elettorale di lista risultava contenuto nella cifra elettorale circoscrizionale della lista medesima. I rimanenti seggi venivano, infine, assegnati nelle circoscrizioni per le quali le ultime divisioni avevano dato i maggiori resti.

Un siffatto sistema di riparto dei seggi nelle circoscrizioni territoriali, che tiene in considerazione il numero di voti espressi in ciascuna circoscrizione, senza prevedere

<sup>3</sup> Per una disamina del sistema elettorale europeo nei vari Paesi membri si veda fra tutti M. Rubechi, *Le modalità di elezione dei membri del Parlamento europeo, tra normative nazionali e profili eurounionali*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 11/2019. Invece, per una ricognizione sulle principali questioni di diritto emerse in occasione delle ultime elezioni europee, si veda: N. Lupo, *Elezioni europee 2019: politicamente cruciali, ma con quali effetti istituzionali?*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2019, pp. 172-174.

<sup>4</sup> Le circoscrizioni attualmente esistenti sono cinque: Italia Nord-Orientale, Italia Nord-Occidentale, Italia Centrale, Italia Meridionale ed Italia Insulare. Il calcolo di quanti seggi assegnare a ciascuna circoscrizione è effettuato sulla base dell'ultimo censimento della popolazione svolto prima della data delle elezioni.

correttivi, premia le circoscrizioni in cui l'affluenza alle urne è stata maggiore, attribuendo a queste ultime un numero di seggi maggiore rispetto alle circoscrizioni in cui i voti espressi sono stati in numero inferiore. Il principio di rappresentatività politica, dunque, prevale rispetto a quello di rappresentatività territoriale che, come visto, informa l'art. 2 novellato nel 1984. Una riforma evidentemente frettolosa che non si preoccupò di verificare la possibile insorgenza di situazioni di inconciliabilità del nuovo principio con le pregresse disposizioni di dettaglio disciplinanti le fasi di scrutinio e di assegnazione dei seggi.

Il primo ad accorgersi di tale antinomia fu, in occasione delle elezioni europee del 2009, il TAR del Lazio<sup>5</sup> che, incaricato di giudicare sull'impugnazione dell'atto di proclamazione degli eletti, sollevò la questione di legittimità costituzionale in merito all'art. 21, co. 1, l. 18/1979. In quell'occasione, la Consulta, pur intravedendo una violazione del principio dell'uguaglianza sostanziale fra i cittadini, *ex art. 3 Cost.*, dichiarò inammissibile la questione<sup>6</sup>, ritenendo doveroso un intervento del legislatore, in quanto solo ad esso spetta il compito di scegliere uno fra i vari meccanismi correttivi possibili, di cui nessuno costituzionalmente obbligato, che possa conservare la territorialità della rappresentanza, impedendo "traslazioni" di seggi fra le varie circoscrizioni.

Chiusosi l'incidente, la causa venne ripresa dinanzi al TAR, il quale respinse il ricorso, sostenendo che, anche alla luce della pronuncia della Consulta, l'art. 21 doveva essere applicato e fu correttamente applicato. Il Consiglio di Stato, adito in secondo grado, tuttavia, risolse il conflitto fra le due disposizioni senza attendere l'auspicato intervento del legislatore, di fatto sostituendosi ad esso<sup>7</sup>. Lo fece applicando il canone interpretativo della prevalenza della *lex posterior*<sup>8</sup>: il principio di proporzionalità politica sancito nel più risalente art. 21 doveva dunque cedere il passo a quello di proporzionalità territoriale, di cui all'art. 2, che, essendo stato novellato nel 1984, esprime un mutamento nelle priorità del legislatore e, pertanto, deve prevalere.

L'art. 21 venne considerato, quindi, implicitamente abrogato nella parte in cui prevedeva l'attribuzione a ciascuna lista circoscrizionale di tanti seggi quante volte il quoziente elettorale di lista risultava contenuto della cifra elettorale della lista medesima, privilegiando in tal modo le circoscrizioni in cui l'affluenza alle urne era stata maggiore, a discapito del principio di rappresentanza territoriale<sup>9</sup>.

Così ragionando, però, si veniva a creare una lacuna nel sistema: in che modo, a questo punto, ripartire i seggi fra le varie liste circoscrizionali? La soluzione, a parere del Consiglio di Stato, doveva essere ricercata all'interno della stessa legge 18/1979, il cui art. 51 opera

<sup>5</sup> Cfr. Sent. TAR Lazio, Sez. II bis, n.38636/2010.

<sup>6</sup> Cfr. Sent. Corte Cost., n. 271/2010.

<sup>7</sup> Cfr. Sent. Cons. Stato, n. 2886/2011. Per un'analisi critica della sentenza si legga: C. Fusaro, *Quando il Consiglio di Stato irride alla Corte costituzionale ovvero degli sberleffi di Palazzo Spada alla Consulta (e alla ragione)*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2011; nonché, G. Tarli Barbieri, "La ripartizione dei seggi tra le circoscrizioni nelle elezioni europee: ovvero quando il Consiglio di Stato "riscrive" una legge elettorale?", *ivi*, 2014.

<sup>8</sup> Veniva, dunque, respinta la tesi di chi, fra gli appellati, attribuiva all'art. 2 della legge elettorale l'unica funzione di fornire un'indicazione ai partiti circa il numero di candidati da presentare all'interno delle liste circoscrizionali.

<sup>9</sup> Interessante notare come, prima della pronuncia del Consiglio di Stato, che è intervenuta a risolvere l'antinomia, nel nostro Paese si sia continuato per più di venticinque anni ad eleggere parlamentari europei con una legge tacitamente abrogata!

un esplicito rinvio alle disposizioni, in quanto applicabili, contenute nella legge italiana che disciplina l'elezione della Camera dei Deputati, approvata con il d.P.R. n. 361 del 1957.

Si tratta, si ritiene, di un rinvio apparentemente forzato, tanto più che oggi il sistema elettorale della Camera, il c.d. "*Rosatellum bis*", è un ibrido maggioritario-proporzionale, difficilmente assimilabile a quello del Parlamento europeo. Nonostante le significative divergenze, l'art. 83, comma 1, n. 8, del decreto, regolante la distribuzione nelle singole circoscrizioni dei seggi, può essere, secondo il Consiglio di Stato, comunque applicato. Tale disposizione, infatti, rispetta il principio di territorialità, prevedendo meccanismi che, a differenza dell'originaria formulazione della legge n. 18 del 1979, obbligano l'osservanza del numero di seggi, preventivamente individuato, da attribuire ad ogni circoscrizione, impedendone la traslazione da una circoscrizione all'altra.

Nello specifico, qualora il numero dei seggi assegnati in tutte le circoscrizioni a ciascuna coalizione di liste o singola lista non corrisponda al numero dei seggi determinato su base nazionale, si procede sottraendo i seggi alla lista eccedentaria in quelle circoscrizioni nelle quali essa li ha ottenuti con le parti decimali dei quozienti di attribuzione, secondo il loro ordine crescente ed assegnando tali seggi nella medesima circoscrizione alle liste deficitarie.

Questa, sommariamente, è la ricostruzione del sistema elettorale attualmente in uso per l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia. A complicare ulteriormente la situazione si è aggiunta la Brexit, che ha nuovamente cambiato le carte in tavola. Passati ormai tre anni dalla consultazione referendaria che vide la prevalenza, seppure per un minimo scarto, del fronte del "*leave*", il Governo britannico, infatti, non sembra ancora essere giunto ad una determinazione risoluta in merito all'effettiva uscita dall'Unione Europea, né tantomeno in merito alle modalità con cui tale distacco si dovrebbe concretizzare.

## **2. La Decisione (UE) 937/2018 del Consiglio Europeo.**

Tale situazione di incertezza si è riflessa anche sulle ultime elezioni per il Parlamento europeo, organo che negli ultimi cinque anni è stato composto da ben 73 parlamentari d'Oltremania. I risvolti sulla composizione del Parlamento causati da un eventuale recesso del Regno Unito dall'UE, che fino a pochi giorni prima del voto sembrava un'ipotesi assai concreta, sono stati preventivamente presi in considerazione dalle Istituzioni europee al momento del riparto dei seggi fra i Paesi membri con la Decisione del Consiglio europeo 2018/937 del 28 giugno 2018. Bisogna ricordare che in quel periodo l'ipotesi che il regno Unito rinnovasse la propria componente in sede al Parlamento europeo era assai remota. L'ambasciatore del Regno Unito presso l'Unione Europea, infatti, ai sensi dell'art. 50 TUE, II comma, aveva notificato l'intenzione di recedere al Consiglio Europeo in data 29 marzo 2017. Il successivo comma dell'art. 50 TUE prevede che i Trattati dell'Unione cessano di avere efficacia all'interno del Paese recedente due anni dopo la notificazione di cui sopra, qualora prima di questa scadenza non venga posto in essere un accordo che disciplini le modalità del recesso. Pertanto, era pacifico che le procedure della Brexit si sarebbero

protratte al più fino al 29 marzo del 2019. Proprio per questo motivo, il Consiglio Europeo, già un anno prima della celebrazione delle elezioni per il rinnovo del Parlamento, ha ritenuto di distribuire agli Stati rimanenti parte dei 73 seggi spettanti al Regno Unito, attribuendone, per quanto qui interessa, ulteriori tre alla rappresentanza italiana che, quindi, sarebbe passata da 73 a 76 parlamentari.

Questa disposizione presta il fianco ad alcuni problemi interpretativi. Limitandosi alla lettura dell'art. 3, comma 1, primo periodo, della Decisione, infatti, sembrerebbe pacifico poter affermare che all'Italia vengano attribuiti 76 seggi, ma il secondo comma posterga l'effettivo insediamento di 76 Parlamentari italiani al momento (futuro ed incerto) in cui il recesso del Regno Unito dall'Unione sarà divenuto "giuridicamente efficace". Fino ad allora, «il numero dei rappresentanti al Parlamento europeo eletti per ciascuno Stato membro che si insedieranno sarà quello previsto all'art. 3 della decisione 2013/312/UE del Consiglio europeo», ossia 73. I restanti tre candidati, la cui proclamazione è condizionata dalla Brexit, si verrebbero a trovare in una situazione del tutto inedita, almeno per quanto riguarda il nostro ordinamento. Il loro effettivo insediamento sarebbe "congelato" in attesa che si pervenga ad una definitiva risoluzione della questione britannica. Ciò, peraltro, non significa che i Parlamentari italiani eletti siano 76: l'interpretazione non deve essere condizionata dall'espressione utilizzata nel testo italiano della Decisione che sembrerebbe definire, appunto, "eletti" anche i tre candidati in quota Brexit. Sulla scorta di questa parola, l'interprete interno ha maturato la convinzione che il legislatore europeo abbia voluto distinguere all'interno del procedimento elettorale due fasi distinte, anche a livello temporale: una prima fase dell'elezione ed una successiva dell'insediamento. Di conseguenza nel caso italiano si avrebbero 76 parlamentari eletti sia in caso di permanenza che di recesso del Regno Unito dall'Unione Europea, ma nel primo caso soltanto 73 di questi si insiederebbero immediatamente.

Si tratta, tuttavia, di un errore interpretativo frutto di una improvvida aggiunta linguistica in sede di traduzione del testo normativo nella lingua italiana. In nessun'altra versione linguistica della Decisione, infatti, i Parlamentari il cui insediamento è sospeso vengono definiti "eletti"<sup>10</sup>. La parola eletti ritorna (questa volta in tutte le lingue ufficiali dell'Unione Europea) nel successivo periodo, in cui si legge che «una volta che il recesso del Regno Unito dall'Unione sarà divenuto giuridicamente efficace, il numero dei rappresentanti al Parlamento europeo eletti in ciascuno Stato membro sarà quello stabilito al paragrafo 1 del presente articolo [76]». Se ne deve dedurre che solo a seguito dell'effettivo recesso del Regno Unito i parlamentari italiani eletti

<sup>10</sup> Così recita il testo inglese: «However, in the event that the United Kingdom is still a Member State of the Union at the beginning of the 2019-2024 parliamentary term, the number of representatives in the European Parliament per Member State taking up office shall be the one provided for in Article 3 of the European Council Decision 2013/312/EU until the withdrawal of the United Kingdom from the Union becomes legally effective».

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

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

saranno (*rectius*: diventeranno) 76. La scissione dei due momenti dell'elezione e del successivo insediamento non trova alcun appiglio letterale. L'art. 3, comma 1, primo periodo, ci dice che prima della Brexit verranno eletti e si insedieranno 73 candidati italiani, mentre dopo la Brexit ne verranno eletti e se ne insedieranno 76.

L'intenzione del Consiglio europeo, così come emerge dalla lettera della disposizione, sembrerebbe, dunque, quella, allo stato degli atti, di attribuire all'Italia un numero di rappresentanti al Parlamento europeo pari a 73. Tanti sono, infatti, i parlamentari che, stando così le cose, andrebbero a comporre la rappresentanza italiana. Tale impostazione, inoltre, è suffragata dalla lettura del primo comma dell'art. 3, il quale, nell'elencare il numero di parlamentari spettanti a ciascun Paese membro, non contempla affatto una rappresentanza britannica. Risulta ancora più evidente, quindi, come questo comma descriva una situazione ipotetica, condizionata al perfezionamento di una fattispecie giuridica futura ed incerta sia nell'*an*<sup>11</sup> che nel *quando*<sup>12</sup> come la Brexit. Tanto più che alle elezioni dello scorso 26 maggio non solo il Regno Unito non aveva ancora formalizzato l'uscita dall'Unione, ma ha addirittura partecipato all'agone elettorale, concorrendo a comporre il Parlamento Europeo, che quindi risulta attualmente avere la medesima composizione rispetto alla precedente legislatura<sup>13</sup>.

L'individuazione *a priori* del numero complessivo dei seggi da assegnare non è una mera questione astratta, ma ha risvolti concreti con riferimento al criterio di ripartizione e di assegnazione degli stessi. In Italia, come detto, tale sistema si basa sul c.d. quoziente di Hare, il quale è ricavato da una divisione algebrica che ha per dividendo il numero totale di voti espressi e per divisore il numero di seggi da assegnare. Scegliere un divisore piuttosto che un altro, dunque, può condurre ad un riparto dei seggi con esiti divergenti. Nei fatti, così è avvenuto.

Basandosi sul calcolo del quoziente a divisore 73, invece che 76, infatti, le successive operazioni matematiche avrebbero dato risultati differenti, soprattutto con riferimento ai resti delle varie divisioni previste nel criterio adottato dalla legge. In particolare, ciò avrebbe comportato una diversa individuazione delle liste circoscrizionali, c.d. eccedentarie, dalle quali sottrarre eventuali seggi in più rispetto alla preventiva suddivisione nelle circoscrizioni, e delle liste circoscrizionali, c.d. deficitarie, le quali, al contrario, si sono viste attribuire un numero di seggi inferiore rispetto a quello prestabilito.

La menzionata decisione del Consiglio europeo tace sulla questione ed è legittimo ritenere che questo silenzio sia dovuto al fatto che nella maggior parte dei Paesi membri il

<sup>11</sup> Interpellata sul punto da un giudice scozzese, la Corte di Giustizia europea con la Sentenza 10 dicembre 2018, causa C-621/18, *Andy Wightman e a.*, ha interpretato estensivamente l'art. 50 TUE, consentendo al Paese recedente di revocare unilateralmente la propria intenzione di recedere dall'Unione europea. Per un'analisi critica della sentenza si vedano: G. Marchegiani, *La Corte di giustizia e la revocabilità della dichiarazione di recesso ai sensi dell'art. 50 TUE*, in [www.eurojus.it](http://www.eurojus.it), 2019; S. Crespi, *Spunti di riflessione a margine della sentenza della Corte di giustizia relativa al diritto degli Stati membri di revocare la notifica di recesso dall'Unione europea*, *ivi*, 2019.

<sup>12</sup> L'art. 50, III comma, TUE prevede, infatti, la possibilità in capo al Consiglio Europeo, d'intesa con lo Stato membro interessato, di prorogare il termine di due anni per concludere la procedura di recesso.

<sup>13</sup> Per un approfondimento circa la legittimità e le conseguenze della partecipazione del Regno Unito alle elezioni europee del 2019 si vedano: P. Manzini, *Lo strano caso delle elezioni europee nel Regno Unito in tempo di Brexit*, in [www.eurojus.it](http://www.eurojus.it), 2019; C. Amalfitano, *Brexit ed elezioni del Parlamento europeo*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2019.

problema non si ponga nemmeno, in quanto il sistema di ripartizione maggiormente diffuso è il c.d. metodo d'Hondt<sup>14</sup>, per il quale è indifferente il numero di seggi da assegnare ai fini del riparto. Questo metodo prevede la divisione della cifra elettorale di ciascuna lista per tutti i numeri interi da 1 fino al numero di seggi totali e l'assegnazione dei seggi alle liste che hanno ottenuto i quozienti più elevati fino al raggiungimento del numero totale da assegnare. Nei Paesi che seguono tale metodo, dunque, per individuare i candidati il cui insediamento è condizionato alla Brexit, è sufficiente “scalare la graduatoria” dei quozienti e selezionare le liste a cui appartengono i più alti fra quelli esclusi.

Gli unici due Paesi che utilizzano un criterio di riparto dipendente dal numero di seggi da assegnare e che, allo stesso tempo, hanno ottenuto dei seggi aggiuntivi a seguito della Brexit, sono l'Irlanda<sup>15</sup> e l'Italia, ma solo in quest'ultima i risultati elettorali cambiano in base alla scelta del numero da utilizzare come divisore.

### 3. Il d.P.R. 22 marzo 2019 ed il comunicato stampa della Cassazione.

In Italia l'assegnazione del numero dei seggi alle cinque circoscrizioni interne è stata stabilita dal d.P.R. del 22 marzo 2019 che non prende affatto in considerazione il problema emergente dalla Brexit. Il decreto, infatti, si appiattisce sulla lettera del solo primo comma dell'art. 3 della decisione del Consiglio europeo, fissando apoditticamente in 76 il numero complessivo di seggi da attribuire. Nulla in merito a quale numero utilizzare come divisore. Nulla neppure in merito a come individuare i tre candidati il cui insediamento è subordinato alla Brexit. Il decreto sembra, infatti, rappresentare una realtà dei fatti in cui il recesso del Regno Unito dall'Unione europea è già divenuto giuridicamente efficace<sup>16</sup>. Ma così non è stato. Il problema di come ricavare il quoziente per la ripartizione dei seggi, dunque, permane. E permane anche a seguito del comunicato stampa con cui, in data 21 maggio 2019, l'Ufficio Elettorale Centrale Nazionale è intervenuto per chiarire i criteri sulla cui base avrebbe individuato i 3 candidati alle elezioni europee che si insedieranno solo a Brexit formalizzata.

Prima di analizzare il contenuto di tale documento, occorre ragionare circa la sua dubbia legittimità. Un'eminente dottrina costituzionalistica<sup>17</sup> ha sottolineato come in materia elettorale, vista la rilevanza istituzionale che essa ricopre in un ordinamento democratico, vige una riserva assoluta di legge d'assemblea, ai sensi dell'art. 72, co. 4, Cost. Sicuramente, è da condannare l'inerzia del legislatore che non si è attivato per porre rimedio ad una

<sup>14</sup>È un metodo non sconosciuto all'ordinamento italiano. Viene utilizzato, ad esempio, per le elezioni del Consiglio Comunale dei Comuni con più di 15.000 abitanti.

<sup>15</sup> Il problema è stato, difatti, sollevato anche in Irlanda. Cfr. E. O'Malley, *Your EU vote is likely to face court challenge*, in [www.thetimes.co.uk](http://www.thetimes.co.uk), 10 maggio 2019.

<sup>16</sup> In effetti, nei giorni in cui è stato emanato il d.P.R. in oggetto, la Brexit sembrava, ormai, prossima ed inevitabile. È probabile, quindi, che la condizione prevista dal comma 2 dell'art. 3 della Decisione del Consiglio fosse stata ritenuta impossibile e, pertanto, il problema del congelamento di tre seggi non fosse stato percepito come attuale.

<sup>17</sup> Cfr. N. Lupo, *Per eleggere quanti parlamentari europei si vota domenica 26 maggio? A proposito di un (necessario) comunicato stampa della Corte di Cassazione*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2019; G. Tarli Barbieri, *Requiem per una defunta... C'era una volta la riserva di legge in materia elettorale*, in [www.laCostituzione.info](http://www.laCostituzione.info), 2019.

situazione di incertezza normativa, che aveva l'obbligo di prevenire. Ma è altrettanto sconcertante la diffusione del comunicato stampa con cui l'Ufficio Centrale Elettorale Nazionale, si è attribuito il diritto di intervenire in un ambito strettamente riservato alla competenza del Parlamento in sede assembleare. La Corte di Cassazione si è di recente pronunciata in merito alla natura giuridica del comunicato stampa delle Pubbliche amministrazioni stabilendo che *“esso invero non si colloca, nella gerarchia delle fonti, in alcun gradino logico, e certamente è quindi sottordinato - in quanto escluso dalla piramide kelseniana delle fonti - rispetto alle risoluzioni Ministeriali e alle circolari”*<sup>18</sup>.

Nel merito, l'Ufficio Elettorale, dopo aver stabilito, di fatto, che la competizione elettorale avrebbe dovuto eleggere 76 Parlamentari, ha disposto che i tre parlamentari “sospesi” siano individuati all'interno delle tre liste che a livello nazionale avranno ottenuto seggi con i minori resti. A queste tre liste verrà tolto un seggio ciascuna nell'ambito delle tre circoscrizioni a cui è stato assegnato un seggio in più rispetto alla precedente tornata elettorale, cominciando dalla circoscrizione *«in cui lo stesso è stato ottenuto, da una qualsiasi delle tre liste, con il decimale più basso»*. È stato sottolineato come, peraltro, il criterio adottato dall'Ufficio Elettorale non sia stato desunto da alcuna norma analoga contenuta nelle leggi elettorali in vigore nel nostro ordinamento. Si tratta, pertanto, di una scelta assolutamente arbitraria che, ancor di più, si pone in contrasto con l'art. 72 Cost.

In sostanza, sull'assunto che l'Italia avrebbe dovuto eleggere 76 Parlamentari si è proceduto ad utilizzare tale coefficiente quale divisore per l'assegnazione dei seggi, senza però individuare quale norma o provvedimento avrebbe dovuto legittimare tale modo di operare. Problema che, peraltro, era stato posto all'attenzione del Parlamento italiano con una lettera indirizzata ai Presidenti di Camera e Senato, datata 2 maggio 2019, recante la firma di Felice Carlo Besostri ed altri, nella quale si avverte della presenza di *“un elevato rischio di contenzioso in sede d'impugnazione delle operazioni elettorali preparatorie e/o della proclamazione degli eletti, di cui è ancora aperta la questione se debbano essere 73 o 76”*<sup>19</sup>.

Un ricorso, in effetti, è stato presentato da parte di chi, con il calcolo del quoziente elettorale su base 76, è stato escluso, mentre sarebbe risultato eletto con il divisore 73. Sulla questione si è, infatti, espressa la Sezione II bis del TAR Lazio con la sentenza n. 11933/2019, depositata il 16.10.2019, nella quale il giudice amministrativo ha accolto l'impostazione, qui non condivisa, dello sdoppiamento del procedimento elettorale nelle due distinte fasi dell'elezione e del successivo insediamento dei candidati eletti. Come già argomentato<sup>20</sup>, è questa un'interpretazione dell'art. 3 della Decisione (UE) n. 937/2018 del Consiglio Europeo che non appare fedele alla lettera del testo normativo, nella quale, anche alla luce delle altre versioni linguistiche, tale scissione temporale non può in alcun modo essere individuata. Del resto, c'è da chiedersi se nel procedimento elettorale europeo possa identificarsi una fase che termina con la proclamazione dell'eletto ed una fase che si conclude in un suo successivo insediamento nel seggio parlamentare. La risposta a tale

<sup>18</sup>Cass. civ. Sez. V, Ord., 9 gennaio 2019, n. 370.

<sup>19</sup> Il testo integrale della lettera è stato pubblicato in [www.nomos-leattualitaneldiritto.it](http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it), 1/2019.

<sup>20</sup> Vedi *supra* par. 2.

quesito non può che essere negativa. Per brevità, si può segnalare, a tale riguardo, che il Regolamento interno del Parlamento europeo richiama espressamente (art. 1) l'Atto relativo all'elezione dei membri del Parlamento europeo a suffragio universale diretto (GU L 278 dell'8.10.1976 e successive modificazioni) che stabilisce l'inizio del mandato di parlamentare europeo dal momento dell'apertura della prima sessione dopo ciascuna elezione (art. 5 dell'Atto). La procedura elettorale è demandata alle disposizioni di ogni singolo Stato membro e, per quanto riguarda l'Italia, l'art. 84 del d.P.R. prevede esclusivamente la proclamazione degli eletti, da cui discende immediatamente lo *status* di membro di una delle due Camere<sup>21</sup>. In altre parole, in Italia come in Europa, l'insediamento è diretta ed ineludibile conseguenza della proclamazione dell'eletto e riguarda, al più, l'ipotesi di permanenza nella carica di parlamentare, come si può desumere dall'art. 3 del Regolamento interno del Parlamento europeo.

Pertanto, distinguere due fasi dell'unico procedimento elettorale che si conclude con la proclamazione dell'eletto al Parlamento europeo non trova, a parere di chi scrive, alcun riferimento normativo. L'errata interpretazione della norma di cui alla Decisione del Consiglio europeo, sprovvista di sicuri e tranquillizzanti riferimenti nella disciplina elettorale, determina – in ultimo – la non secondaria circostanza che nella Gazzetta Ufficiale, *Serie Generale* n. 147 del 25 giugno 2019, recante la proclamazione degli eletti al Parlamento europeo, il numero di 76 eletti, che sommati agli eletti della Gran Bretagna, determina il superamento della soglia di settecentocinquantuno parlamentari (compreso il Presidente) previsto dall'art. 14, comma 2, del TUE, norma che ci appare inderogabile.

#### 4. Conclusioni.

Si può legittimamente ipotizzare che la totale omissione di una presa di posizione netta su quale numero utilizzare come divisore per il calcolo del quoziente elettorale sia dovuta al fatto che l'Ufficio Elettorale non si sia neanche prefigurato i divergenti esiti del risultato elettorale che tale scelta comporta.

Il problema va ricercato all'origine. Non era affatto necessario, ai fini della regolarità delle operazioni elettorali, prevedere *ex ante* il mutamento nella composizione del Parlamento europeo in caso del concretizzarsi della Brexit. Si è venuta, in tal modo, a creare una situazione paradossale in cui vi sono candidati astrattamente eletti, perché compresi fra i 76 sulla base dei quali è stato effettuato il riparto, ma in concreto privi di un seggio da occupare. Non solo. Non si deve dimenticare, infatti, che l'eventualità della Brexit è una circostanza del tutto incerta, come dimostra il tortuoso sviluppo della vicenda<sup>22</sup>. La gravità delle conseguenze si potrà veramente cogliere qualora il Regno Unito non dovesse

<sup>21</sup> Infatti, l'art. 1 del Regolamento del Senato della Repubblica, parimenti all'art. 1 del Regolamento della Camera dei Deputati, fa decorrere le prerogative parlamentari dal momento della proclamazione dell'eletto. Si parla di insediamento esclusivamente con riferimento all'inizio della legislatura per ciascun ramo del Parlamento (prima seduta).

<sup>22</sup> Peraltro, è notizia recentissima che il leader del Partito Laburista inglese, Jeremy Corbyn, aprendo alla possibilità di una nuova consultazione sulla Brexit, si sia espresso a sostegno del fronte del *remain*. Cfr. A. Magnani, "Brexit, Corbyn: i laburisti voteranno Remain in caso di nuovo referendum", in [www.ilsolo24ore.com](http://www.ilsolo24ore.com), 9 luglio 2019.

formalizzare il recesso entro il termine della legislatura 2019-2024. In tale eventualità, si verrebbe a creare la situazione, irrimediabilmente iniqua, per cui verrebbero eletti candidati che, se il quoziente elettorale fosse stato calcolato sulla base del numero di seggi effettivamente disponibili (quindi 73), non avrebbero avuto diritto ad occuparne uno.

Il modo corretto di agire sarebbe stato, dunque, quello di procedere all'elezione del Parlamento europeo seguendo la ripartizione dei seggi fra gli Stati membri adottata nella precedente legislatura ed attendere l'effettiva conclusione delle procedure della Brexit per poter prendere decisioni in merito ai seggi supplementari da distribuire. In questo modo non si sarebbe venuta a creare l'ambigua ed inedita figura del "candidato eletto, ma congelato", e si sarebbe potuto fare riferimento a situazioni già verificate e, pertanto, disciplinate in passato.

Il riferimento è alla legge 14 gennaio 2011 n. 2 (recante la *Ratifica ed esecuzione del Protocollo che modifica il Protocollo sulle disposizioni transitorie allegato al Trattato sull'Unione europea, al Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e al Trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica, fatto a Bruxelles il 23 giugno 2010. Procedura per l'assegnazione del seggio supplementare spettante all'Italia nel Parlamento europeo*), che dispone in merito alle modalità per l'assegnazione di un seggio supplementare spettante all'Italia a seguito delle modifiche apportate alla composizione del Parlamento europeo dal Trattato di Lisbona. Il Trattato di Lisbona, infatti, ha inserito nel TUE il nuovo art. 14, in base al quale il numero dei componenti il Parlamento europeo è fissato in un massimo di 750, più il Presidente. Tuttavia, poiché il Trattato è entrato ufficialmente in vigore solo a seguito dell'inizio della legislatura 2009-2014, le elezioni del 2009 si sono svolte secondo le norme previste dal Trattato di Nizza che prevedeva un numero di seggi pari a 736. Si era venuta quindi a creare la necessità di integrare la composizione del Parlamento. La decisione venne presa a seguito della Conferenza Intergovernativa del 23 giugno 2010, in cui vennero dettate le linee guida ai Parlamenti nazionali circa le modalità con cui designare i propri parlamentari aggiuntivi. In particolare, le procedure previste erano di tre tipi: *i*) elezioni suppletive; *ii*) designazione sulla base dei risultati delle ultime elezioni; *iii*) nomina diretta da parte del Parlamento nazionale. L'Italia, che si era vista attribuire un seggio supplementare, optò per la seconda procedura. L'art. 4 della citata legge n. 2 del 2011 prevede, infatti, che il seggio suppletivo debba essere assegnato al partito che su base nazionale ha ottenuto il maggior resto che non ha dato luogo all'assegnazione di alcun seggio; stesso criterio per individuare poi la lista circoscrizionale all'interno della quale selezionare il candidato del partito di cui sopra.

Come si vede, si tratta di una fattispecie del tutto sovrapponibile con quella in esame: in entrambi i casi si tratta di colmare dei seggi venutisi a creare solo dopo l'insediamento della legislatura. E se proprio non si volesse applicare il suddetto criterio, in quanto facente riferimento a quelle disposizioni dell'art. 21 della legge n. 18 del 1979 che, come visto, sono state dichiarate implicitamente abrogate dal Consiglio di Stato, si sarebbe potuta seguire una delle altre vie prospettate dal menzionato documento della CIG del 23 giugno 2010. Fra quelle, la più auspicabile è senz'altro l'opzione delle elezioni suppletive. Il criterio adottato dal legislatore del 2011, infatti, è stato sottoposto a critiche da parte di quella dottrina

costituzionalistica<sup>23</sup> che ha evidenziato l'inopportunità di assegnare un seggio aggiuntivo sulla base di risultati elettorali già acquisiti. Su tale linea sembrerebbe indirizzare anche il rinvio alla normativa per l'elezione alla Camera dei Deputati che compie il già citato Consiglio di Stato in sede di ricognizione della c.d. abrogazione implicita parziale dell'art. 21 della legge 18/1979: il d.P.R. 361/1957 prevede proprio la possibilità di elezioni suppletive (artt. 84 e ss.).

In conclusione, confidando che il recesso del Regno Unito dall'Unione Europea sarebbe divenuto giuridicamente efficace prima della data delle elezioni, il Consiglio Europeo ha deciso di predeterminare la distribuzione dei seggi fra i rimanenti Paesi membri, ma erano solo due le possibili strade da seguire: o si attendeva che la Brexit fosse divenuta giuridicamente efficace per poi prendere provvedimenti in merito all'assegnazione dei tre seggi aggiuntivi; oppure, come in concreto è avvenuto, il Consiglio europeo ha preferito disciplinare preventivamente una circostanza futura ed incerta, senza curarsi troppo di rispettare le peculiarità di ciascun sistema elettorale dei Paesi membri. A rimetterci è stata l'Italia che si è vista costretta, nell'inerzia del legislatore, a prendere provvedimenti che appaiono non solo costituzionalmente discutibili se non illegittimi, ma anche scorretti nel merito. Ciò in quanto il calcolo del quoziente elettorale sulla base di un numero dei seggi che al momento delle elezioni rispecchia una composizione del Parlamento che nei fatti non esiste, porta alle storture ed ai rischi che sono stati evidenziati. Rischi concretizzati con il risultato elettorale conseguito in Italia dopo le elezioni del 26 maggio, laddove sono stati eletti tre parlamentari europei senza un seggio disponibile e che forse lo diventerà in un futuro incerto, da una parte; nonché, dall'altra parte, violando il principio di territorialità: utilizzando il divisore differente (ed errato secondo l'orientamento costituzionale qui illustrato) si produce un'attribuzione dei seggi in circoscrizioni territoriali che non ne avrebbero diritto.

L'attribuzione di seggi a liste che non ne avrebbero avuto diritto, infine, potrebbe – in ipotesi – riverberarsi anche sul numero necessario in seno al Parlamento europeo per la costituzione dei Gruppi parlamentari, in violazione del pluralismo, principio fondante l'Unione Europea (art. 2 TUE).

Il sistema che emerge da queste riflessioni rivela una fortissima discrasia con l'impianto costituzionale vigente, ponendo l'Italia in una condizione di fragilità normativa nei confronti dell'assetto istituzionale dell'Unione Europea.

## ABSTRACT

La vicenda della Brexit ha riversato i propri effetti anche sulle elezioni per il rinnovamento della rappresentanza italiana al Parlamento europeo del 26 maggio 2019. Il legislatore europeo, con la Decisione (UE) n. 937/2018 del Consiglio Europeo, ha tentato di disciplinare preventivamente le conseguenze sulla composizione del Parlamento europeo

<sup>23</sup> Cfr. G. Tarli Barbieri, *Requiem per una defunta*, cit.

nel caso in cui il recesso del Regno Unito dall'Unione Europea divenisse giuridicamente efficace a legislatura già avviata. Ciò ha ingenerato sia problemi di natura squisitamente tecnica legati al metodo di calcolo del quoziente elettorale, sia questioni di natura giuridica legati alla legittimità di atti non legislativi in ambito elettorale, attesa la espressa riserva di Assemblea sancita dall'art. 72 Cost.

The Brexit affair poured its effects also on the elections for the renewal of the Italian delegation to the European Parliament, held on 26 May 2019. By enacting the Decision (EU) 2018/937, the European Council tried to regulate in advance the consequences on the composition of the European Parliament in the event that the United Kingdom's withdrawal from the European Union became legally effective with the parliamentary term already underway. This has given rise to both technical problems, related to the calculation method for the electoral quota, and juridical issues, linked to the legitimacy of non-legislative acts in the electoral field, given the express rule of law, enshrined in Article 72 of the Italian Constitution.

**KEY WORDS:** Brexit; European elections; European Parliament; electoral law; rule of law