

La disciplina sull'elettorato passivo nel diritto dell'Unione europea tra competenze nazionali e principio d'autonomia del Parlamento europeo

di Francesco Battaglia

Abstract: The Rules on Passive Electorate under European Union Law between National Competences and the Principle of Autonomy of the European Parliament -

This article carries out an analysis on the rules on passive electorate under EU Law, particularly in the framework of the European citizenship, focusing on the prerogatives of the European Parliament in this field. Following the analysis of the legal framework, the author examines on the case-law of the European Court of Justice, underlining the narrow approach usually adopted by the latter.

In the second part of the article, however, the paper takes under consideration a judgement and an order issued in December 2019, regarding the election of some members of the Junts per Catalunya Party, which are interesting because the Court has interpreted the powers of the European Parliament in a broader sense. Starting from those decisions, the author makes some reflection on the necessity to strengthen the autonomy of the European Parliament through an electoral reform.

4467

Keywords: European Parliament; passive electorate; European citizenship; electoral reform; parliamentary immunity.

1. Introduzione

L' art. 14, par.2, TUE, novellato dal trattato di Lisbona, contiene una definizione di Parlamento europeo innovativa rispetto a quella figurante all'art. 189 TCE, a sua volta risalente all'art. 137 del Trattato di Roma, poiché afferma che tale istituzione è composta dai "rappresentanti dei cittadini dell'Unione" e non dai "rappresentanti dei popoli degli Stati riuniti nella Comunità".

La nuova formula, oltre a valorizzare la natura democratica del Parlamento europeo¹ e a mettere in risalto la sua autonomia dagli Stati membri, riconduce la rappresentanza parlamentare all'interno del quadro giuridico inerente alla cittadinanza europea, il che impone di interpretare la norma in questione in combinato con l'art. 14, par. 2, TUE, l'art. 22, par. 2, TFUE e l'art. 39 della Carta dei diritti fondamentali.

La detta modifica, come sottolineato in dottrina, è da ritenersi rilevante «for the determination of the individual status of MEPs [...] as it means that

¹ Lo rilevò con chiarezza la Corte di giustizia nella nota sentenza del 29 ottobre 1980, *SA Roquette frères c. Consiglio*, causa 138/79, ECLI:EU:C:1980:249, punto 33.

MEPs should be representative of the citizens of the Union in unity without differentiation»². Inoltre, essa introduce un elemento di maggior chiarezza all'interno dei trattati, dal momento che il termine “popoli” poteva assumere significati differenti a seconda dei contesti nazionali di riferimento e delle lingue dell'Unione³ e, di conseguenza, offriva agli Stati membri un più ampio margine di discrezionalità in materia di diritto d'elettorato attivo e passivo.

Tuttavia, la sola revisione dell'art. 189 TCE non si presta ad offrire al Parlamento europeo quel necessario grado di indipendenza di cui dovrebbe disporre un'istituzione direttamente rappresentante dei cittadini europei. Proprio per tale motivo, il trattato ha posto la base giuridica per ulteriori modifiche. Ad esempio, per quanto concerne l'elettorato passivo, l'art. 223 TFUE – e già sostanzialmente l'art. 137 del Trattato di Roma – dispone che «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». Tale progetto dovrebbe poi essere adottato dal Consiglio, deliberando all'unanimità, secondo una procedura legislativa speciale, e previa approvazione del Parlamento europeo. A più di dieci anni dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona – e oltre sessanta dal Trattato di Roma – tuttavia, la detta riforma non è stata ancora adottata. Pertanto, il diritto d'elettorato passivo, dalle questioni relative alla procedura elettorale, fino all'eventuale decadenza dei deputati europei, continua ad essere sostanzialmente regolato dai diritti nazionali.

Probabilmente, questo è uno dei motivi per cui tutt'oggi manca alla politica europea un solido *trait d'union* tra elettori ed istituzioni⁴, come dimostra, ad esempio, il fatto che, ad eccezione delle elezioni del 2019⁵, durante la campagna elettorale per le elezioni europee, i cui candidati sono ancora selezionati dai partiti nazionali, vengono affrontati, in prevalenza, temi d'interesse dei singoli Stati membri⁶.

² D. DUIĆ, *Member of the European Parliament*, in A. BARTOLINI, R. CIPPITANI, V. COLCELLI (eds.), *Dictionary of Statutes within EU Law. The Individual Statutes as Pillar of European Union Integration*, Cham, 2019, pp. 379-380.

³ Al riguardo, cfr. sentenza della Corte (grande sezione) del 12 settembre 2006, causa C-300/04, *M. G. Eman e O. B. Sevinger c. College van burgemeester en wethouders van Den Haag*, punto 44; sentenza della Corte (grande sezione) del 12 settembre 2006, causa C-145/04, *Regno di Spagna c. Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord*, punto 71.

⁴ Così A. CIANCIO, *New Uniform Electoral Procedure to Re-Legitimate the Process of Political Integration in Europe. About the EU Parliament Resolution of 11 November 2015 on the Reform of the 1976 Electoral Act*, in *federalismi.it*, 23/2015, p. 4.

⁵ Sulle elezioni del 2019, cfr. N. LUPO, *Elezioni europee 2019: politicamente cruciali, ma con quali effetti istituzionali?*, in *Quaderni costituzionali*, 2019, pp. 172-175; A. MANZELLA, *Parlamento europeo: un nuovo inizio?*, in *I Post di AISDUE*, 2019, pp. 48-57.

⁶ Al riguardo, in dottrina si è affermato che «fewer individuals choose to participate at the European level, and those that cast a vote often base their decision on national political agendas instead of issues pertinent to the European Union» (cfr. N. CLARK, *The Federalist Perspective in Elections to the European Parliament*, in *Journal of Common Market Studies*, 2015, p. 524). Tuttavia, vale anche la pena di sottolineare che quelle del 2019 sono state,

Alla luce di quanto detto, nel presente lavoro ci si propone di esaminare le norme riguardanti il diritto di elettorato passivo, inquadrandole nel contesto della cittadinanza dell'Unione. Tale scelta è dovuta al fatto che non ci sembra che l'istituto in parola sia stato sufficientemente valorizzato per stimolare l'evoluzione della disciplina sull'elettorato passivo in una prospettiva sovranazionale.

Come si vedrà, infatti, la Corte di giustizia ha adottato un approccio piuttosto restrittivo in materia, a differenza di quanto fatto in altri ambiti legati alla cittadinanza europea, come, ad esempio, il diritto di elettorato attivo. Solo di recente, con una sentenza del 19 dicembre 2019 e un'ordinanza del giorno successivo, entrambe riguardanti il mancato insediamento al Parlamento europeo di alcuni esponenti del partito *Junts per Catalunya*, la Corte, come si vedrà, ha mostrato una leggera inversione di tendenza.

Di seguito, quindi, dopo aver esaminato il quadro giuridico di riferimento, ci si soffermerà sulla giurisprudenza rilevante della Corte di giustizia, analizzando i più recenti arresti del giudice di Lussemburgo. L'obiettivo è quello di valutare in che misura la disciplina sul diritto di elettorato passivo, così come interpretata dalla Corte, sia confacente alla natura democratica dell'Unione, di cui la rappresentanza dei cittadini garantita dal Parlamento europeo costituisce un elemento chiave, al fine di svolgere anche alcune riflessioni di carattere più generale sull'autonomia del Parlamento quale tassello di una valorizzazione dell'organo e della sua capacità di offrire adeguata rappresentanza ai cittadini.

2. La disciplina in materia di elettorato passivo.

Il processo che ha portato alla prima elezione a suffragio universale diretto del Parlamento europeo è stato piuttosto lungo e complesso⁷.

Al riguardo, in dottrina si è sostenuto che i tempi di tale processo si sono dilatati anche a causa della riluttanza mostrata da alcuni Stati membri, come la

probabilmente, le “più europee” tra le elezioni. Fra l'altro, per la prima volta dal 1979, è cresciuta la partecipazione rispetto alla precedente tornata elettorale. Dopo le prime elezioni a suffragio universale, infatti, la percentuale dei votanti era costantemente diminuita ad ogni elezione.

⁷ Basti ricordare che, già nel giugno del 1960, l'Assemblea parlamentare, in applicazione dell'art. 137 del Trattato CEE, ritenendo che fosse giunto il momento «di associare direttamente i popoli alla costruzione dell'Europa» aveva adottato un *progetto di Convenzione sulla elezione dell'Assemblea parlamentare europea a suffragio universale diretto*, secondo il quale, al termine di un periodo transitorio determinato dalla stessa Assemblea, quest'ultima avrebbe dovuto stabilire le norme volte a disciplinare, secondo una procedura per quanto possibile uniforme, il sistema di elezione dei parlamentari europei (Risoluzione relativa all'approvazione del progetto di Convenzione sull'elezione dell'Assemblea Parlamentare Europea a suffragio universale diretto, in GUCE del 2 giugno 1960). Per una ricostruzione approfondita del percorso che ha portato alla prima elezione a suffragio universale diretto, cfr. European Parliament, Archive and Documentation Centre (CARDOC) Directorate-General for the Presidency, *Towards direct elections to the European Parliament*, 2009 (disponibile online su http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/cc28392c-c78d-49f2-98cb-3e1859ed6e5a/Direct_elections.pdf, ultimo accesso il 15 marzo 2020).

Francia, all'idea «of autonomous, legitimated political institutions, independent of national parliaments, and perhaps capable of usurping national power and authority»⁸, poiché una tale evoluzione avrebbe inevitabilmente rafforzato la legittimità del Parlamento europeo e lo avrebbe posto nelle condizioni di rivendicare un ruolo più incisivo nel processo decisionale⁹.

In effetti, è proprio a partire dall'inizio degli anni '80 del Novecento, cioè all'indomani della prima elezione a suffragio universale diretto, che la Corte di giustizia, basandosi sul principio di democrazia rappresentativa, ha sviluppato un ampio filone giurisprudenziale volto a rafforzare il coinvolgimento del Parlamento europeo nell'*iter* di formazione delle norme¹⁰.

A prescindere da quest'ultima considerazione, però, è evidente come la disciplina contenuta nell'atto elettorale del 1976¹¹, anche dopo le modifiche apportate nel 2002¹² e nel 2018¹³, sia da considerare come un risultato di compromesso tra le diverse posizioni degli Stati membri, molti dei quali erano apertamente contrari all'adozione di un sistema elettorale comune.

Come noto, l'atto del 1976, così come successivamente novellato, fissa solo alcune regole comuni all'elezione dei rappresentanti del Parlamento europeo, tra cui il meccanismo proporzionale, lasciando agli Stati membri la possibilità di disciplinare la procedura elettorale secondo le proprie disposizioni nazionali.

Proprio per tale motivo, il sistema elettorale è stato definito in dottrina come “polimorfo”, nella misura in cui, ferma restando l'adozione comune della formula proporzionale, ogni sistema elettorale prevede poi un nucleo di regole procedurali *ad hoc* che è differente per ciascun ordinamento e che quindi va a delineare un mosaico elettorale formato da ventisette tasselli¹⁴. Tra l'altro, nell'applicazione dei detti principi comuni «non sono mancate critiche e incertezze, con interventi tutt'altro che convergenti di alcuni tribunali

⁸ Così, P.-C. MÜLLER-GRAFF, *Direct Elections to the European Parliament*, in *Case Western Reserve Journal of International Law*, 1979, pp. 1-36.

⁹ Cfr. V. HERMAN, J. LODGE, *The European Parliament and the European Community*, London, 1978, p. 2.

¹⁰ Sul punto, cfr. P. DE PASQUALE, *Osservazioni sulla valorizzazione del ruolo del Parlamento europeo nella giurisprudenza della Corte di giustizia*, in *Liber Amicorum Antonio Tizzano. De la Cour CECA à la Cour de l'Union: le long parcours de la justice européenne*, Torino, 2018, pp. 288-300.

¹¹ Atto relativo all'elezione dei rappresentanti nell'assemblea a suffragio universale diretto, in *GUCE* del 8 ottobre, 1976, pp. 5-11.

¹² Decisione del Consiglio, del 25 giugno 2002 e del 23 settembre 2002, che modifica l'atto relativo all'elezione dei rappresentanti al Parlamento europeo a suffragio universale diretto, allegato alla decisione 76/787/CECA, CEE, Euratom, in *GUCE* del 21 ottobre 2002, L 283, pp. 1-4.

¹³ Decisione (UE, Euratom) 2018/994 del Consiglio, del 13 luglio 2018, che modifica l'atto relativo all'elezione dei membri del Parlamento europeo a suffragio universale diretto, allegato alla decisione 76/787/CECA, CEE, Euratom del Consiglio del 20 settembre 1976, in *GUUE* del 16 luglio 2018, L 178, pp. 1-3.

¹⁴ F. SGRÒ, *Clausola di sbarramento e Parlamento europeo. Una lettura comparata della sentenza n. 239/2018 della Corte costituzionale*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2020, p. 243

costituzionali nazionali, quasi ad indicare che la materia elettorale è fatalmente legata all'identità nazionale di cui all'art. 4 TUE»¹⁵.

Al fine di risolvere le criticità dovute all'attuale sistema, il Parlamento europeo, negli ultimi anni, ha rilanciato l'idea di rendere più omogenea la normativa sulla procedura d'elezione e sullo *status* degli europarlamentari. Nel 2015, quindi, ha adottato una risoluzione mirata ad accrescere la dimensione democratica e sovranazionale delle elezioni europee, a cui ha allegato un progetto di riforma elettorale¹⁶, ai sensi dell'art. 223 TFUE¹⁷.

Solo dopo tre anni di negoziati, tuttavia, si è giunti all'adozione della decisione 2018/994, che però ha subito alcune rilevanti modifiche rispetto alla proposta iniziale, tanto che la commissione per gli affari costituzionali del Parlamento europeo ha affermato che sarebbe stato lecito aspettarsi maggiore ambizione da parte dell'istituzione in cui sono rappresentati gli Stati membri¹⁸.

¹⁵ N. LUPO, A. MANZELLA, *Il Parlamento europeo. Una introduzione*, Roma, 2019.

¹⁶ Risoluzione del Parlamento europeo dell'11 novembre 2015 sulla riforma della legge elettorale dell'Unione europea (2015/2035(INL)), in *GUUE* del 27 ottobre 2017, C 366, pp. 7-18. Per quanto concerne, nello specifico, la riforma elettorale, i punti essenziali di novità del progetto prevedevano: *a*) l'introduzione di una soglia obbligatoria, compresa tra il 3% e il 5%, per l'attribuzione dei seggi negli Stati membri a circoscrizione unica e nelle circoscrizioni in cui è utilizzato il sistema di lista e che comprendono più di 26 seggi; *b*) l'utilizzo nelle schede elettorali dei simboli dei partiti europei, a fianco di quelli nazionali; *c*) il diritto di voto anche per chi risiede o lavora in un Paese terzo; *d*) il rispetto della parità di genere nella composizione delle liste elettorali; *e*) la possibilità del voto anticipato, per corrispondenza, elettronico e via internet, adottando misure adeguate per garantire l'affidabilità dei risultati, la segretezza del voto e la protezione dei dati personali conformemente al diritto dell'Unione applicabili.

¹⁷ Si ricorda che, ai sensi di questa disposizione, «1. 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. Il Consiglio, deliberando all'unanimità secondo una procedura legislativa speciale e previa approvazione del Parlamento europeo che si pronuncia alla maggioranza dei membri che lo compongono, stabilisce le disposizioni necessarie. Tali disposizioni entrano in vigore previa approvazione degli Stati membri conformemente alle rispettive norme costituzionali. 2. Previa parere della Commissione e con l'approvazione del Consiglio, il Parlamento europeo, di sua iniziativa, deliberando mediante regolamenti secondo una procedura legislativa speciale, stabilisce lo statuto e le condizioni generali per l'esercizio delle funzioni dei suoi membri. Per le norme o le condizioni relative al regime fiscale dei membri o ex membri è richiesta l'unanimità in sede di Consiglio».

¹⁸ Commissione per gli affari costituzionali del Parlamento europeo, Raccomandazione concernente il progetto di decisione del Consiglio che modifica l'atto relativo all'elezione dei membri del Parlamento europeo a suffragio universale diretto, allegato alla decisione 76/787/CECA, CEE, Euratom del Consiglio del 20 settembre 1976 (09425/2018 – C8-0276/2018 – 2015/0907(APP)). Tra le altre cose, la detta risoluzione invitava gli Stati membri a rafforzare la visibilità dei partiti politici europei, apponendo i rispettivi nomi e loghi sulle schede elettorali. Inoltre, proponeva di riconoscere a tutti i cittadini dell'Unione, inclusi quelli che vivono o lavorano in un paese terzo, il diritto di esprimere il loro voto alle elezioni per il Parlamento europeo. Per un esame più approfondito del progetto adottato dal Parlamento europeo, cfr. L. PELUCCHINI, *La risoluzione 2015/20135 del Parlamento europeo: fare gli europei per fare l'Europa*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 29 giugno 2016; A. CIANCIO, *New Uniform Electoral Procedure to Re-Legitimize the Process of Political Integration in Europe*, cit.

In particolare, gli emendamenti più importanti hanno riguardato l'introduzione di una soglia minima per l'attribuzione dei seggi, che fino a tale riforma aveva un carattere facoltativo. Al riguardo, la decisione del 2018: a) non dispone l'obbligo di istituirla nei Paesi a circoscrizione unica; b) stabilisce che, per le circoscrizioni che comprendono più di 35 seggi, in cui si utilizza lo scrutinio di lista, sia prevista una soglia minima, non inferiore al 2 % né superiore al 5 % dei voti validamente espressi nella circoscrizione di cui trattasi.

Su tale aspetto, vale la pena di ricordare uno dei principali punti di divergenza nella giurisprudenza delle Corti costituzionali degli Stati membri in materia di sistema elettorale europeo è stato proprio quello relativo alla soglia minima¹⁹.

Ad esempio, nel 2014, il *Bundesverfassungsgericht*, che già nel 2011 aveva disposto l'abbassamento della soglia in Germania dal 5% al 3%, ha dichiarato l'illegittimità di qualunque clausola di sbarramento, in quanto, limitando l'ingresso dei partiti minori nel Parlamento europeo, comprime in modo irragionevole valori costituzionali fondamentali legati ai principi della democrazia rappresentativa²⁰. A giudizio del Tribunale costituzionale, infatti, mentre la formazione di una maggioranza stabile è indispensabile sul piano nazionale, a livello europeo non si pone il problema di evitare l'eccessiva frammentazione dei partiti politici presenti nel Parlamento europeo, poiché quest'ultimo non è dotato di quelle funzioni di indirizzo politico che potrebbero giustificare la mancata rappresentanza delle forze politiche minori.

Al contrario, la Corte costituzionale italiana ha ritenuto che, in considerazione delle funzioni decisorie acquisite dal Parlamento europeo e dai rischi connessi a una paralisi della sua attività conseguente all'impossibilità o all'eccessiva difficoltà di formare le necessarie maggioranze, si pone anche a livello dell'Unione europea quell'esigenza di efficienza dei meccanismi decisionali, alla quale la previsione di una soglia di sbarramento innegabilmente risponde²¹. Tale esigenza si sarebbe, in particolar modo, rafforzata dopo l'entrata Lisbona,

¹⁹ Sulla questione relativa alla soglia minima di sbarramento, cfr. F. SGRÒ, *Clausola di sbarramento e Parlamento europeo*, cit.; M. ARMANNO, *Elezioni europee e soglia di sbarramento. Il contributo della Corte costituzionale tra diritto dell'Unione e diritto interno*, in *Quaderni costituzionali*, 2019, pp. 175-179; G. TARLI BARBIERI, *Il sistema elettorale per l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia: problemi e prospettive dopo la sent. 239/2018 della Corte costituzionale*, in *Consulta online*, 2019, pp. 20-33; F. BAILO, *La legge per l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia (di nuovo) al cospetto della Corte costituzionale: la (non il) legittimità della soglia di sbarramento e le questioni ancora sul tappeto*, in *Nomos – Le attualità nel diritto*, 2019, pp. 1-9; G. DELLEDONNE, *Il Bundesverfassungsgericht dichiara l'illegittimità costituzionale della soglia di sbarramento per le elezioni europee*, in *Quaderni costituzionali*, 2012, pp. 137-140; M.D. POLI, *La clausola di sbarramento nella giurisprudenza del Bundesverfassungsgericht: tra uguaglianza elettorale e stabilità politica*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2008, pp. 1257-1284.

²⁰ 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, 26 February 2014; 2 BvC 4/10, 2 BvC 6/10, 2 BvC 8/10, 9 November 2011.

²¹ Corte Costituzionale, Sentenza 239/2018 del 25 ottobre 2018, in *GU* n.51 del 27 dicembre 2018, ECLI:IT:COST:2018:239.

visto che le novità da questo introdotte avrebbero avviato un processo di trasformazione in senso parlamentare della forma di governo dell'Unione europea²², con il conseguente potenziamento della relazione dialettica fra Parlamento europeo e Commissione, cui consegue l'esigenza di favorire il formarsi di una maggioranza politica nell'assemblea.

Sebbene le sentenze appena richiamate riguardino un aspetto circoscritto, si condivide l'idea espressa in dottrina secondo cui esse rappresentino, invero, una differente visione dell'assemblea parlamentare europea e della fisionomia istituzionale assunta nel tempo. Nell'interpretazione di alcune Corti costituzionali, infatti, il Parlamento europeo è ormai assimilabile ai parlamenti nazionali, secondo altre, invece, non ha ancora pienamente raggiunto questo obiettivo, essendo rimasto ancorato a un modello di assemblea che, pur essendo rappresentativa del corpo elettorale europeo, è priva di un vero e proprio potere politico.

A tal proposito, è certamente esemplificativa la posizione assunta dal *Bundesverfassungsgericht* nel *Lissabon-Urteil*, secondo cui «the European Parliament is not a representative body of a sovereign European people», poiché this is reflected in the fact that it is designed as a representation of peoples in the respective national contingents of Members, not as a representation of Union citizens in unity without differentiation, according to the principle of electoral equality»²³.

Si tratta di una distinzione che deve essere tenuta in conto nel contesto del presente lavoro, dal momento che, come detto, l'obiettivo è quello di esaminare l'evoluzione della disciplina sull'elettorato passivo anche al fine di svolgere qualche riflessione sull'autonomia del Parlamento quale tassello di una valorizzazione dell'organo e della sua capacità di offrire adeguata rappresentanza ai cittadini.

Tornando, però, alle novità introdotte dalla riforma elettorale del 2018, è utile segnalare che il progetto inizialmente proposto dal Parlamento europeo, a differenza di quello poi adottato dal Consiglio, prevedeva la possibilità per quest'ultimo di decidere, all'unanimità, in merito alla creazione di una circoscrizione elettorale comune²⁴, in cui i capilista sarebbero stati i candidati di

²² Sulla forma di governo nell'Unione europea, cfr. E. VIGEVANI, *Dalle elezioni europee alla scelta del presidente della Commissione: brevissime note sull'evoluzione della forma di governo europea*, cit.; N. LUPO, *La forma di governo dell'Unione, dopo le elezioni europee del maggio 2019*, cit.).

²³ BVerfG, Judgment of the Second Senate of 30 June 2009 – 2 BvE 2/08, par. 280.

²⁴ Al riguardo, si rileva che sulla questione della circoscrizione elettorale transnazionale, lo stesso Parlamento, tra la fase di proposta e l'adozione della decisione finale, aveva, nel frattempo, mutato il proprio approccio, visto che, nel febbraio 2018, in fase di approvazione della risoluzione sulla nuova composizione dell'Assemblea dopo il recesso del Regno Unito, aveva respinto la proposta di creare un'unica circoscrizione transnazionale per eleggere i 46 seggi che sarebbero rimasti vuoti a seguito della *Brexit* (Risoluzione del Parlamento europeo del 7 febbraio 2018 sulla composizione del Parlamento europeo. Per un approfondimento, cfr. L. DI STEFANO, *L'integrazione politica europea che (ancora) non c'è: alcune considerazioni sulla proposta di realizzare liste transnazionali per l'elezione del Parlamento europeo all'indomani della Brexit*, in *Osservatorio costituzionale*, 2018, pp. 1-12).

ciascuna famiglia politica alla carica di presidente della Commissione, consolidando così il modello dello *Spitzenkandidat*²⁵, utilizzato per la prima volta nel 2014, ma confermato nel 2019²⁶.

Al riguardo, vale la pena di ricordare che l'abbandono dello *Spitzenkandidat* da taluni autori è stato considerato come la rinuncia a un tentativo, ancora in fase embrionale, di consolidare le basi democratiche dell'Unione, rappresentando uno spostamento del baricentro dei poteri nella direzione di un rafforzamento degli Stati e dell'organo rappresentativo degli stessi²⁷. Secondo altri, invece, tale scelta non avrebbe interrotto o rallentato la trasformazione della forma di governo dell'Unione europea in senso parlamentare. Anzi, le elezioni al Parlamento europeo del 2019 avrebbero segnato l'avvio di un processo di allontanamento dal modello del "premierato" e di avvicinamento ad una forma di governo propriamente parlamentare-consensuale, per certi aspetti persino assembleare²⁸.

La prima tesi, quindi, riconduce il Parlamento europeo al modello delineato nella giurisprudenza della Corte costituzionale tedesca, mentre la seconda, condivisa dallo scrivente, è più allineata alla visione della Corte costituzionale italiana.

Naturalmente, però, qualsiasi considerazione sul processo di evoluzione del Parlamento europeo non può prescindere dalla peculiare natura di quest'ultimo. Come, rilevato in dottrina, infatti, il Parlamento europeo, benché abbia tutte le caratteristiche di una istituzione parlamentare, non è un Parlamento "come gli altri", poiché è il dato della sovrastatalità che gli conferisce una natura inedita²⁹.

²⁵ Sul sistema dello *Spitzenkandidat*, cfr. M. DAWSON, *The Lost Spitzenkandidaten and the Future of European Democracy*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2019, pp. 731-735; E.C. RAFFIOTTA, *Gli Spitzenkandidaten e il necessario rafforzamento politico dell'UE*, in *federalismi.it*, 2019, pp. 1-20; S. ILLARI, *Osservazioni sulla pratica degli Spitzenkandidaten nel contesto della forma di governo dell'Unione europea*, in *NOMOS – Le attualità nel diritto*, 2018, pp. 1-32; M. GOLDONI, *Politicising EU lawmaking?: the Spitzenkandidaten experiment as a cautionary tale*, in *Eur. L. J.*, 2016, pp. 279-295; F. SPITALERI, *L'equilibrio istituzionale fra Parlamento europeo e Consiglio europeo nella nomina del Presidente della Commissione*, in *Dir. Un. eur.*, 2015, pp. 839-863; C. CURTI GIALDINO, *Elezioni europee del 2014 e scelta del candidato alla presidenza della Commissione europea: i primi passi della procedura*, in *federalismi.it*, 2014, pp. 1-11; M. CARTABIA, *Elezioni europee 2014: questa volta è diverso*, in *Forum di Quad. cost.*, 2014, pp. 1-6; M.I. PAPA, *Elezioni europee e nomina del Presidente della Commissione europea: "questa volta è (veramente) diverso"?*, in *Osservatorio costituzionale*, 2014, pp. 1-12; B. GUASTAFERRO, *La prima volta del Presidente della Commissione "eletto" dal Parlamento europeo. Riflessioni sui limiti del mimetismo istituzionale*, in *forum Quad. cost.*, 10 ottobre, 2014; A. MANZELLA, *Prima lettura di un Parlamento (un po' meno) europeo*, in *Federalismi.it*, 28 maggio 2014, pp. 1-5.

²⁶ Invero, i candidati alla presidenza furono inizialmente presentati e gli stessi tennero anche un confronto televisivo, ma in fase di nomina non se ne tenne conto. Sulla decisione di non seguire il sistema in questione, cfr. M. DAWSON, *The Lost Spitzenkandidaten and the Future of European Democracy*, cit.

²⁷ Così E. VIGEVANI, *Dalle elezioni europee alla scelta del presidente della Commissione: brevissime note sull'evoluzione della forma di governo europea*, in *Quaderni costituzionali*, 2019, p. 919.

²⁸ Così N. LUPO, *La forma di governo dell'Unione, dopo le elezioni europee del maggio 2019*, in *Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, 2020, p. 4.

²⁹ Cfr. A. MANZELLA, *Parlamento europeo: un nuovo inizio?*, cit..

È proprio anche alla luce di questa natura inedita che deve essere esaminata la questione relativa al sistema elettorale.

2.1. Segue: la verifica dei poteri da parte del Parlamento europeo.

Per concludere l'esame del quadro normativo di riferimento, occorre soffermarsi su un aspetto di particolare importanza ai fini della presente analisi, cioè la verifica dei poteri da parte di quest'ultimo³⁰.

Al riguardo, l'art. 12 dell'Atto del 1976 stabilisce che il Parlamento prende atto dei risultati proclamati ufficialmente dagli Stati membri e decide sulle contestazioni che potrebbero essere eventualmente presentate, fatta eccezione delle disposizioni nazionali cui si fa rinvio nello stesso Atto³¹.

Inoltre, l'art. 13 sancisce che quando la legislazione di uno Stato membro dispone la decadenza del mandato di un membro del Parlamento europeo, il detto mandato cessa in applicazione delle disposizioni di tale legislazione. A tal fine, le autorità nazionali competenti ne informano il Parlamento europeo. Anche nel caso della verifica dei poteri, quindi, la materia è sostanzialmente disciplinata dalle legislazioni nazionali.

Infine, a conclusione del breve *excursus* sul quadro giuridico di riferimento, l'ultimo aspetto da prendere in considerazione è quello relativo alle immunità dei parlamentari europei, che sono regolate dal protocollo del 1965 sui privilegi e le immunità dell'Unione, oggi protocollo n. 7 al trattato di Lisbona, il cui fondamento giuridico è l'attuale art. 343 TFUE³².

³⁰ In materia, cfr. A. DI CHIARA, *La verifica dei poteri del Parlamento europeo tra normative elettorali difformi e principio di autonomia*, in *Rivista AIC*, 2018, pp. 475-494; D. SAVY, *La controversa interpretazione dell'atto del 1976 relativo all'elezione dei membri del Parlamento europeo*, in *Dir. com. sc. internaz.*, 2012, pp. 249-265; S. ROSSI, *Parlamento europeo vs. Italia: il caso Occhetto*, in *Forum di Quad. cost.*, 3 ottobre 2007; B. VOLPE, *Ineleggibilità "sopravvenuta" e limiti al controllo sulla perdita del mandato parlamentare europeo*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2005, pp. 1771-1775; F. RIGANO, *La verifica dei poteri degli eletti al Parlamento europeo: il caso del signor Le Pen*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo il caso del signor Le Pen*, 2003, pp. 1339-1343; G.E. VIGEVANI, *La verifica dei poteri nel caso Le Pen*, in *Quad. cost.*, 2001, pp. 427-431; M. COCCIA, *Su la verifica dei poteri nel Parlamento europeo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1983, pp. 360; M. ANGIOY, *La verifica dei poteri nel Parlamento europeo ed il rinnovo della delegazione italiana*, in *Riv. dir. eur.*, 1966, pp. 21-24.

³¹ Sotto il profilo procedurale, l'art. 3 del regolamento interno del Parlamento europeo stabilisce che quest'ultimo, «sulla base di una relazione della sua commissione competente, procede immediatamente alla verifica dei poteri e decide in merito alla validità del mandato di ciascuno dei membri neoeletti, nonché in merito a eventuali contestazioni presentate in base alle disposizioni dell'Atto del 20 settembre 1976, eccettuate quelle che, in conformità di tale Atto, rientrano esclusivamente nelle disposizioni nazionali cui tale Atto rinvia. La relazione della commissione competente si basa sulla comunicazione ufficiale, da parte di ciascuno Stato membro, dell'insieme dei risultati elettorali, nella quale si precisano il nome dei candidati eletti e dei loro eventuali sostituti nonché la graduatoria, così come risulta dal voto».

³² Sul regime delle immunità nell'Unione europea, cfr. I. PINGEL, *L'irresponsabilité des membres du Parlement européen: questions choisies*, in D. SIMON (Sous la direction de), *Le droit international des immunités: constantes et ruptures*, Paris, 2015, pp. 273-281; ID., *Les immunités de l'Union européenne*, in A. PETERS, E. LAGRANGE, S. OETER, C. TOMUSCHAT (eds.) *Immunities*

Si tratta di una disciplina abbastanza generica, operante per lo più a livello nazionale, che rispecchia il sistema antecedente al 1979, quando si rese necessario estendere il regime delle immunità applicabile ai parlamentari nazionali anche al livello del Parlamento europeo.

Proprio per quest'ultimo motivo, già nel 1984 era stato proposto un progetto di riforma, il cui intento era quello di realizzare la massima equiparazione possibile tra i membri del Parlamento europeo, definendone lo statuto a livello comunitario piuttosto che in rapporto al diritto nazionale³³.

Tale progetto, che aveva ottenuto il parere favorevole del Parlamento nel 1987, tuttavia non è mai stato adottato dal Consiglio³⁴, sebbene quest'ultimo, nel 2005, si sia impegnato a «prendere in esame la richiesta del Parlamento di una revisione delle disposizioni pertinenti del Protocollo sui privilegi e sulle immunità delle Comunità europee del 1965, per quanto attiene alla parte relativa ai deputati al Parlamento europeo, al fine di giungere quanto prima a una conclusione»³⁵.

Tornando, però, al regime giuridico delle immunità parlamentari, le norme di riferimento sono gli artt. 8 e 9 del protocollo n. 7.

La prima disposizione prevede un'immunità assoluta, il cui contenuto è stabilito dal diritto dell'Unione, secondo la quale i membri del Parlamento non possono essere ricercati, detenuti o perseguitati a motivo delle opinioni o dei voti espressi nell'esercizio delle loro funzioni.

L'art. 9, invece, riguarda l'inviolabilità dei deputati europei e stabilisce che questi ultimi beneficino, sul territorio nazionale, delle immunità riconosciute ai membri del Parlamento del loro Paese, mentre sul territorio di ogni altro Stato membro godono dell'esenzione da ogni provvedimento di detenzione e da ogni procedimento giudiziario.

A differenza di quella assoluta, l'immunità processuale di cui all'art. 9, su richiesta formulata da un'autorità nazionale competente, può essere revocata dal Parlamento europeo, secondo la procedura prevista all'art. 9 del suo regolamento interno.

Allo stesso modo, nei casi in cui si presuma che i privilegi e le immunità di un deputato o *ex* deputato siano stati o stiano per essere violati dalle autorità di

in the Age of Global Constitutionalism, Leiden, 2014, pp. 301-315; M. BENLOLO-CARABOT, *Les immunités des Communautés européennes*, in *Ann. fr. dr. intern.*, 2008, pp. 549-588; B. CARAVITA DI TORITTO, *Immunità e privilegi dei membri del Parlamento europeo*, in *federalismi.it*, 2006, n. 1, pp. 1-8.

³³ Commissione delle Comunità europee, Progetto di Protocollo recante revisione del Protocollo sui privilegi e sulle immunità delle Comunità europee dell'8 aprile 1965 per quanto riguarda i membri del Parlamento europeo, 30 novembre 1984, COM(84) 666 def.

³⁴ Risoluzione del Parlamento europeo del 10 marzo 1987 recante chiusura della procedura di consultazione del Parlamento europeo sul progetto di Protocollo recante revisione del Protocollo sui privilegi e sulle immunità delle Comunità europee dell'8 aprile 1965 per quanto riguarda i membri del Parlamento europeo, in *GUCE* del 13 aprile 1987 C 99, pp. 32-33.

³⁵ Risoluzione del Parlamento europeo del 24 aprile 2009 sull'immunità parlamentare in Polonia (2008/2232(INI)), in *GUUE* del 8 luglio 2010, C 184 E, pp. 72-74.

uno Stato membro, il Parlamento può decidere di difendere l'immunità del soggetto interessato, anche se tale atto, come si vedrà in seguito, non è vincolante per gli Stati membri.

Vale la pena, infine, di ricordare che la Corte di giustizia ha interpretato in maniera estensiva le norme sulle immunità parlamentari, affermando che queste ultime tutelano i membri del Parlamento europeo non solo nei confronti degli Stati membri, ma anche, per la durata delle sessioni, contro determinati interventi di istituzioni od organi dell'Unione, qualora questi ultimi possano costituire la premessa per procedimenti giudiziari dinanzi a un giudice nazionale e ostacolare il funzionamento interno del Parlamento³⁶.

3. Alcune riflessioni sul legame tra elettorato passivo e cittadinanza dell'Unione

Come indicato all'art. 14, par. 2 TUE, oltre che all'art. 20, par. 2, lettera b), TFUE e all'art. 39 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, l'elettorato passivo è strettamente collegato allo *status* di cittadino dell'Unione europea, anche se tale diritto non deve essere per forza esclusivo dei cittadini europei³⁷.

Alla luce di ciò, quindi, è opportuno svolgere alcune riflessioni sul valore aggiunto che può discendere dal detto legame³⁸, facendo un parallelismo con altre materie regolate da normative nazionali che sono, però, diretta espressione della cittadinanza europea.

Come noto, infatti, a partire dalla sentenza *Micheletti*³⁹, la Corte di giustizia, in diversi casi riguardanti, direttamente o indirettamente, la cittadinanza europea, ha individuato, con riferimento alla formula “nel rispetto del diritto dell'Unione” un parametro di legittimità delle norme statali, ponendo così un limite alla discrezionalità dei Paesi membri nell'esercizio delle loro competenze. Tale attività giurisprudenziale ha indubbiamente contribuito a rafforzare il valore e la portata dello *status* del cittadino dell'Unione. In tal modo, quindi, la Corte ha confermato quel ruolo di giudice costituzionale dell'Unione europea, che negli anni l'ha portata, tra le altre cose, ad affermare il primato dell'ordinamento europeo sui diritti nazionali; l'esclusione della caducità dei trattati; l'irreversibilità del trasferimento di competenze alle istituzioni comuni, salvo revisione dei trattati; la connotazione dell'Unione come “Unione di diritto”

³⁶ Ordinanza del presidente del Tribunale di primo grado del 2 maggio 2000, causa T-17/00 R, *Willy Rothley e a. c. Parlamento europeo*, ECLI:EU:T:2000:119, punto 92.

³⁷ Sentenza della Corte (grande sezione) del 12 settembre 2006, causa C-145/04, *Regno di Spagna c. Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord*, ECLI:EU:C:2006:543.

³⁸ A proposito del legame tra cittadinanza europea ed elettorato passivo, vale la pena di ricordare che in Italia l'unico non italiano eletto al Parlamento europeo è stato, finora, l'illustre costituzionalista francese Maurice Duverger, eletto con il Partito comunista italiano nel 1989.

³⁹ Sentenza della Corte del 7 luglio 1992, causa C-369/90, *Mario Vicente Micheletti e altri c. Delegación del Gobierno en Cantabria*, ECLI:EU:C:1992:295, punto 10.

nella quale né gli Stati membri né le istituzioni sfuggono al controllo della conformità dei loro atti alla “carta costituzionale” costituita dai trattati⁴⁰.

In materia, l'esempio per eccellenza è, ovviamente, quello relativo all'acquisto e alla perdita della cittadinanza nazionale. In particolare, per quanto concerne la perdita, la Corte, nella sentenza *Rottman*, ha precisato che, vista l'importanza riconosciuta dal diritto primario allo *status* di cittadino dell'Unione, il giudice nazionale deve tenere conto delle possibili conseguenze che la decisione di revoca comporta per l'interessato sotto il profilo della perdita dei diritti di cui gode in quanto cittadino dell'Unione⁴¹. A tal fine, il giudice nazionale deve svolgere un test di proporzionalità alla luce del diritto dell'Unione⁴².

Sulla portata del test di proporzionalità, la Corte è entrata più in dettaglio nella successiva sentenza *Tjebbes*⁴³. Tale pronuncia origina da una questione pregiudiziale volta ad accertare la legittimità della legislazione olandese sulla cittadinanza, in particolare nella parte in cui questa prevede la perdita *ipso iure* della stessa in presenza di determinate condizioni, segnatamente: a) nel caso in cui un maggiorenne, che possiede anche una cittadinanza straniera insieme a quella dei Paesi Bassi, abbia avuto la sua residenza principale fuori dai Paesi Bassi per un periodo ininterrotto di dieci anni; b) qualora un minorenni sia figlio di un padre o una madre che hanno perso la cittadinanza dei Paesi Bassi per il ricorrere della condizione appena richiamata.

⁴⁰ C. CURTI GIALDINO, *Riflessioni sul carattere costituzionale dei Trattati istitutivi delle Comunità e dell'Unione europea*, in *federalismi.it*, 16/2018, p. 13.

⁴¹ Sentenza della Corte (grande sezione) del 2 marzo 2010, causa C-135/08, *Janko Rottman c. Freistaat Bayern*, ECLI:EU:C:2010:104.

⁴² Al riguardo, in dottrina si è messo in evidenza che, nonostante il carattere progressista e evolutivo di tale approccio, risulta criticabile il fatto che il test di proporzionalità indicato dalla Corte sia sostanzialmente rimesso alle autorità nazionali piuttosto che compiuto dalla Corte stessa in base a criteri propri all'ordine giuridico europeo. Cfr. M.F. ORZAN, *Da Rottmann a Tjebbes e.a.: riflessioni sulla giurisprudenza della Corte di giustizia in materia di cittadinanza europea*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2019, p. 1001. Per un esame della sentenza *Rottman*, cfr. anche F. FABBRINI, *La Corte di giustizia europea e la cittadinanza dell'Unione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2010, pp. 702-710; M.E. BARTOLONI, *Competenza degli Stati in materia di cittadinanza e limiti posti dal diritto dell'Unione europea: il caso Rottmann*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2010, pp. 423-429; D. KOCHENOV, *Case C-135/08, Janko Rottmann v. Freistaat Bayern, Judgment of the Court (Grand Chamber) of 2 March 2010*, in *C. Mkt. L. Rev.*, 2010, pp. 1831-1846; L. MONTANARI, *I limiti europei alla disciplina nazionale della cittadinanza*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2010, pp. 948-954; A. SELING, *Case C-135/08 Janko Rottmann v. Freistaat Bayern, Judgment of the Court of Justice (Grand Chamber) of 2nd March 2010*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2010, pp. 470-478; J.M. CORTÉS MARTÍN, *Ciudadanía de la Unión, nacionalidad de los Estados Miembros y estatuto de apatridia*, in *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2010, pp. 599-602; G.-R. DE GROOT, A. SELING, *The Consequences of the Rottman Judgment on Member State Autonomy. The European Court of Justice's Avant-Gardism in Nationality Matters*, in *European Constitutional Law Review*, 2011, pp. 150-160; H.U. JESSURUN D'OLIVEIRA, *Decoupling Nationality and Union Citizenship?*, in *European Constitutional Law Review*, 2011, p. 138-149; P. SIMONE, *Considerazioni sulla perdita dello status di cittadino dell'Unione alla luce del caso Rottmann*, in *Comun. Internaz.*, 2012, pp. 99-113; S. MARINAI, *Perdita della cittadinanza e diritti fondamentali: profili internazionalistici ed europei*, Milano, 2017.

⁴³ Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 12 marzo 2019, causa C-221/17, *M.G. Tjebbes e altri c. Minister van Buitenlandse Zaken*, ECLI:EU:C:2019:189.

Nelle sue conclusioni, l'avvocato generale Mengozzi aveva sostenuto che il test di proporzionalità dovesse avere un carattere astratto e non dovesse prendere in considerazione le specifiche situazioni individuali⁴⁴. La Corte, invece, andando oltre la posizione tenuta nel caso *Rottman*, ha statuito che le autorità nazionali devono valutare le conseguenze che la perdita della cittadinanza nazionale e dell'Unione determina sulla situazione di ogni interessato⁴⁵.

Tralasciando, però, la portata del test di proporzionalità, vale la pena di rilevare che tale strumento è stato applicato dalla Corte anche nella sua giurisprudenza in materia di elettorato attivo, ad esempio nel caso *Delvigne* del 2015⁴⁶.

La questione trae origine dal rinvio pregiudiziale con cui il *Tribunal d'instance* di Bordeaux ha chiesto alla Corte di giustizia se la disposizione del codice penale francese che prevedeva la privazione perpetua del diritto di elettorato in caso di condanna penale fosse compatibile con l'art. 39 della Carta o se quest'ultimo dovesse essere interpretato nel senso che impone agli Stati membri dell'Unione europea di non prevedere un divieto generale, indefinito e

⁴⁴ Conclusioni dell'Avvocato generale Paolo Mengozzi presentate il 12 luglio 2018, causa C-221/17, *M. G. Tjebbes, G. J. M. Koopman, E. Abady Saleh, L. Duboux c. Minister van Buitenlandse Zaken*, ECLI:EU:C:2018:572, in particolare parr. 82-84, in cui si afferma «tale controllo [di proporzionalità] deve nondimeno, a mio avviso e conformemente alla giurisprudenza, limitarsi a verificare che il provvedimento nazionale in questione, che ha come conseguenza diretta la perdita della qualità di cittadino dell'Unione, sia idoneo a garantire il raggiungimento dell'obiettivo di pubblico interesse da esso perseguito e che tale obiettivo non possa essere raggiunto mediante misure meno restrittive, vale a dire che la misura in questione non vada oltre quanto è necessario per il conseguimento di tale obiettivo di pubblico interesse. Il punto 59 ed il dispositivo della sentenza *Rottmann* (C-135/08, EU:C:2010:104), che subordinano, in termini generali, la compatibilità con il diritto dell'Unione, in particolare con l'articolo 17 CE (divenuto articolo 20 TFUE), di una decisione di revoca della naturalizzazione al rispetto del 'principio di proporzionalità', avvalorano tale interpretazione. In ogni caso, il controllo di proporzionalità che la Corte, nella sentenza *Rottmann* (C-135/08, EU:C:2010:104), ha invitato il giudice nazionale a compiere non comprende, a mio avviso, l'esame di tutte le circostanze specifiche di ciascun singolo caso che, nonostante l'avveramento delle condizioni di applicazione della legislazione nazionale che presiedono alla revoca della cittadinanza, potrebbero dimostrare il mantenimento di un legame effettivo con lo Stato membro interessato».

⁴⁵ L'approccio seguito dalla Corte è stato, difatti, oggetto di critica in dottrina. Al riguardo, cfr. R. PALLADINO, *Cittadinanza europea, perdita della cittadinanza nazionale*, in *federalismi.it*, 2019, pp. 1-20; M. MESSINA, *Conseguenze della perdita della cittadinanza nazionale e dell'Unione europea e rispetto del principio di proporzionalità: la Corte di giustizia ritiene insufficiente il criterio del legame effettivo e continuato nel tempo e sembra andare oltre la sentenza Rottmann?*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2019, pp. 451-456; M.F. ORZAN, *Da Rottmann a Tjebbes e.a.: riflessioni sulla giurisprudenza della Corte di giustizia in materia di cittadinanza europea*, cit.; L. MARIN, *La perdita della cittadinanza europea ai tempi di Brexit: la sentenza Tjebbes*, in *Quad. cost.*, 2019, pp. 466-469; H. VAN EIJKEN, *Tjebbes in Wonderland: On European Citizenship, Nationality and Fundamental Rights*, in *European Constitutional Law Review*, 2019, pp. 714-730; D. KOCHENOV, *The Tjebbes Fail*, in *European Papers*, 2019, pp. 319-336; M. VAN DEN BRINK, *Bold, but Without Justification? Tjebbes*, in *European Papers*, 2019, pp. 409-415.

⁴⁶ Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 6 ottobre 2015, causa C-650/13, *Thierry Delvigne c. Commune de Lesparre Médoc e Préfet de la Gironde*, ECLI:EU:C:2015:648.

automatico di esercitare i diritti civili e politici, al fine di non creare una disparità di trattamento tra i cittadini degli Stati membri.

Al riguardo, la Corte ha deciso che eventuali limitazioni all'esercizio dei diritti come quelli sanciti all'articolo 39, par. 2, della Carta dei diritti fondamentali, sono ammissibili a condizione che esse siano previste per legge, rispettino il contenuto essenziale di tali diritti e libertà e che, nel rispetto del principio di proporzionalità, siano necessarie e rispondano effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione o all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui.

In questo caso, quindi, a differenza della sentenza *Tjebbes*, il giudice dell'Unione ha applicato il test di proporzionalità in termini astratti, senza tener conto delle specifiche situazioni del singolo interessato. Inoltre, discostandosi anche dalla pronuncia nel caso *Rottman*, la Corte non ha delegato l'esame di proporzionalità alle autorità nazionali, ma lo ha svolto essa stessa⁴⁷.

Ai fini della presente analisi, però, prescindendo dalle divergenze interpretative appena rilevate, è bene sottolineare come la Corte, attraverso la sua giurisprudenza in materia di cittadinanza europea, abbia limitato la discrezionalità degli Stati membri nell'esercizio delle materie di loro competenza, ridefinendo la portata di queste ultime nel caso in cui possano incidere sui diritti derivanti dallo *status* di cittadino dell'Unione.

In altre parole, la Corte di giustizia, benché non abbia mai messo in discussione il carattere derivato della cittadinanza europea, ne ha esaltato il valore, arrivando finanche a sostenere che quest'ultima sia destinata ad essere lo *status* fondamentale dei cittadini degli Stati membri⁴⁸.

4. Il ruolo della Corte di giustizia nel rafforzamento del diritto di elettorato passivo

Tenuto conto delle sentenze poc'anzi esaminate, ci si sarebbe atteso l'applicazione del modello *Micheletti* anche in materia di elettorato passivo, dal momento che, ai sensi dell'art. 14, par. 2, TUE, oltre che dell'art. 20, par. 2 TFUE e dell'art. 39 della Carta dei diritti fondamentali, esiste, come detto, un legame diretto tra lo *status* di cittadino dell'Unione e quello di membro del Parlamento europeo.

Tuttavia, dall'esame della giurisprudenza emerge che in tale materia la Corte ha adottato un approccio insolitamente restrittivo.

⁴⁷ Per un approfondimento sulla sentenza *Delvigne*, cfr. L. TRUCCO, *Il caso Delvigne e il diritto di voto europeo*, in *Quad. cost.*, 2015, pp. 1030-1033; H. VAN EIJKEN; J.W. VAN ROSSEM, *Prisoner disenfranchisement and the right to vote in elections to the European Parliament: Universal suffrage key to unlocking political citizenship?*, in *European Constitutional Law Review*, 2016, pp. 114-132; S. COUTTS, *Delvigne: A Multi-Levelled Political Citizenship*, in *Eur. L. Rev.*, 2017, pp. 867-881.

⁴⁸ Sentenza della Corte (Quinta Sezione) del 27 febbraio 2020, causa C-836/18, *Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real c. RH*, ECLI:EU:C:2020:119, punto 35.

Tra le prime decisioni, risulta di particolare interesse quella del 2005 sul caso *Le Pen*, in cui la Corte si è pronunciata sulla verifica delle credenziali, ai sensi dell'art. 12 dell'Atto del 1976⁴⁹.

Nel caso in questione, il deputato francese Jean-Marie Le Pen, pochi mesi prima dell'elezione a membro del Parlamento europeo, avvenuta il 13 giugno del 1999, era stato condannato dalla Corte d'appello di Versailles per il reato di percosse a danno di un pubblico ufficiale, con decisione diventata definitiva nel novembre 1999.

Alla luce di ciò, il primo ministro francese, con un decreto del marzo 2000, aveva dichiarato la fine del mandato dell'on. Le Pen e ne aveva informato il Parlamento europeo. Quest'ultimo, tuttavia, in una prima fase, non aveva preso atto della comunicazione pervenuta dalle autorità francesi, poiché, avendo l'interessato la possibilità di presentare ricorso presso il *Conseil d'État*, la condanna non era da considerarsi come definitiva. Pertanto, aveva deciso che, nel rispetto del principio di certezza del diritto, avrebbe atteso la decorrenza dei termini di ricorso presso il *Conseil d'État* o una pronuncia da parte di quest'ultimo.

Solo dopo che il *Conseil d'État* ha respinto il ricorso dell'on. Le Pen, il Parlamento europeo, con una dichiarazione del suo presidente, ha preso atto dell'avvenuta decadenza, nonostante l'interessato avesse chiesto un'ulteriore sospensione della procedura, poiché sulla vicenda erano stati presentati una richiesta di grazia al Presidente della Repubblica francese e un ricorso alla Corte europea dei diritti dell'uomo.

Proprio per tale ragione, l'on. Le Pen ha proposto ricorso dinnanzi al Tribunale dell'Unione europea, chiedendo l'annullamento dell'atto con cui il presidente del Parlamento aveva accertato la sua decadenza⁵⁰.

Tuttavia, sia il Tribunale, sia la Corte di giustizia in sede di impugnazione, hanno dichiarato il ricorso irricevibile, ritenendo che l'atto contestato non fosse idoneo a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi e che, quindi, non potesse essere oggetto di un ricorso di annullamento.

Il giudice dell'Unione, infatti, ha rilevato che, ai sensi dell'art. 12 dell'Atto del 1976, il Parlamento europeo, al fine di verificare i poteri dei suoi membri, si limita "a prendere atto" dei risultati proclamati ufficialmente dagli Stati membri. Pertanto, la decadenza avviene per opera dell'autorità nazionale competente e non a seguito della presa d'atto da parte del Parlamento europeo.

In sostanza, quest'ultimo, in base a quanto disposto all'art. 12 dell'Atto del 1976, non ha alcun potere di controllo sulla regolarità delle procedure svolte a livello nazionale.

⁴⁹ Sentenza della Corte (Seconda Sezione) del 7 luglio 2005, causa C-208/03 P, *Jean-Marie Le Pen c. Parlamento europeo*, ECLI:EU:C:2005:429. Per un approfondimento cfr. B. VOLPE, *Ineleggibilità "sopravvenuta" e limiti al controllo sulla perdita del mandato parlamentare europeo*, cit.; F. RIGANO, *La verifica dei poteri degli eletti al Parlamento europeo: il caso del signor Le Pen*, cit.; G.E. VIGEVANI, *La verifica dei poteri nel caso Le Pen*, cit.

⁵⁰ Sentenza del Tribunale di primo grado (Quinta Sezione) del 10 aprile 2003, causa T-353/00, *Jean-Marie Le Pen c. Parlamento europeo*, ECLI:EU:T:2003:112.

In merito alla sentenza in esame, è opportuno fare almeno due osservazioni. In primo luogo, vale la pena di rilevare che nelle argomentazioni della Corte non viene mai fatto cenno al legame esistente tra elettorato passivo e *status* di cittadino dell'Unione e su come tale legame possa eventualmente incidere sulla portata delle competenze conferite al Parlamento europeo. Né, tantomeno, viene fatto alcun richiamo all'art. 39 della Carta dei diritti fondamentali, che sancisce, per l'appunto, il diritto ad essere eletto al Parlamento europeo.

In secondo luogo, si deve sottolineare che, nel corso della procedura che ha portato alla decadenza dell'on. Le Pen, il Parlamento europeo, a differenza di quanto sostenuto dalla Corte, ha provato a rivendicare un certo potere discrezionale, rifiutandosi di prenderne atto finché non fosse giunta la pronuncia del *Conseil d'État*. Tale comportamento ha prodotto degli effetti giuridici, poiché ha permesso all'on. Le Pen di continuare a svolgere le sue funzioni di membro del Parlamento europeo, sebbene le autorità francesi ne avessero già proclamato la decadenza⁵¹.

In altre parole, la decisione di non prendere immediatamente atto della decadenza, ha di fatto privato di efficacia la decisione delle autorità nazionali francesi.

Pertanto, non è condivisibile la tesi della Corte, secondo cui «la circostanza che il Parlamento non abbia preso atto [del decreto attestante la decadenza dell'interessato] sin dalla sua notifica da parte delle autorità francesi, ma l'abbia fatto successivamente e il fatto che ne siano derivate talune conseguenze pratiche per il ricorrente non possono incidere sugli effetti giuridici che, ai sensi dell'art. 12, n. 2, dell'atto del 1976, si ricollegano a tale notificazione»⁵².

Allo stesso tempo, non si condivide nemmeno l'idea espressa in dottrina, in base alla quale l'eventuale individuazione da parte della Corte di un qualche spazio di discrezionalità in un procedimento quasi interamente affidato ad istituzioni nazionali avrebbe finito con l'accrescere problemi di coordinamento tra i due livelli⁵³. Non sarebbe, infatti, il primo caso in cui una materia è regolata congiuntamente dall'Unione europea e dagli Stati membri, nel rispetto, ovviamente, del principio di leale collaborazione, di cui all'art. 4, paragrafo 3,

⁵¹ A tal proposito, infatti, nella sentenza della Corte si legge: «con lettera del 9 giugno 2000, inviata ai sigg. Védrine e Moscovici, rispettivamente Ministro degli Affari esteri e Ministro delegato, incaricato degli Affari europei, la Presidente del Parlamento li informava del fatto che, in considerazione del carattere irreversibile della decadenza dal mandato (...) il Parlamento europeo [avrebbe preso] formalmente atto del decreto [31 marzo 2000] solo dopo la decorrenza dei termini stabiliti per presentare ricorso dinanzi al Conseil d'État, oppure, eventualmente, dopo la decisione di quest'ultimo. La posizione del Parlamento veniva vivacemente contestata dalle autorità francesi, secondo cui il Parlamento, agendo in tal modo, violava i termini dell'art. 12, n. 2, dell'atto del 1976 e il motivo dedotto non giustificava in alcun modo una simile violazione; tale contestazione, tuttavia, non sortiva alcun effetto» (sentenza della Corte (Seconda Sezione) del 7 luglio 2005, causa C-208/03 P, cit., punti 20-21).

⁵² *Ibidem*, punto 94.

⁵³ Così G.E. VIGEVANI, *La verifica dei poteri nel caso Le Pen*, cit., p. 431.

TUE. Tra l'altro, come detto, la peculiarità del Parlamento europeo risiede proprio nella sua natura sovrastatale, il che impone un'interazione tra il piano nazionale e quello sovranazionale.

Continuando, però, con l'esame della giurisprudenza, un'altra interessante sentenza in materia di verifica dei poteri è quella sul caso *Donnici* del 2009⁵⁴.

La questione riguarda una controversia originata in occasione delle elezioni del Parlamento europeo del 2004, alle quali il sig. Donnici, terzo della sua lista, era risultato primo dei non eletti. L'unico seggio ottenuto, infatti, era stato assegnato al capolista, Antonio Di Pietro, mentre il candidato in seconda posizione, Achille Occhetto, all'epoca senatore della Repubblica, aveva presentato una lettera di rinuncia⁵⁵.

La situazione si è complicata nel 2006, quando a seguito delle dimissioni presentate da Di Pietro, l'Ufficio elettorale italiano, invece di proclamare eletto Beniamino Donnici, ha attribuito il seggio resosi vacante ad Achille Occhetto, il quale, non essendo stato rieletto al Senato, aveva nel frattempo revocato la precedente rinuncia.

A seguito di tale decisione, il sig. Donnici ha presentato ricorso davanti al giudice amministrativo, ottenendo l'annullamento della proclamazione di Achille Occhetto, con una sentenza passata in giudicato nel marzo del 2007⁵⁶. Sotto il profilo del diritto dell'Unione europea, la particolarità della vicenda in esame è costituita dal fatto che il Parlamento europeo si è rifiutato di prendere atto della sentenza emessa dal giudice italiano, cui aveva fatto seguito anche la proclamazione di Beniamino Donnici da parte dell'Ufficio elettorale, e ha confermato lo *status* di membro del Parlamento ad Achille Occhetto.

A parere dell'istituzione europea, infatti, la sentenza del Consiglio di Stato sarebbe stata in contrasto con la lettera e lo spirito dell'Atto del 1976 e, pertanto, avrebbe dovuto essere ignorata. Tale comportamento sarebbe stato legittimo ai sensi dell'art. 12 dell'Atto in parola, poiché quest'ultimo attribuirebbe al Parlamento un potere di verifica dei suoi membri che «non può essere inficiato o ancor meno vanificato, da un provvedimento delle autorità nazionali emesso in palese contrasto con le pertinenti norme e principi del diritto comunitario»⁵⁷.

⁵⁴ Sentenza della Corte (Quarta Sezione) del 30 aprile 2009, cause riunite C-393/07 e C-9/08, *Repubblica italiana (C-393/07) e Beniamino Donnici (C-9/08) c. Parlamento europeo*, ECLI:EU:C:2009:275. Cfr. anche Ordinanza del Tribunale di primo grado (giudice del procedimento d'urgenza) del 15 novembre 2007, causa T-215/07 R, *Beniamino Donnici c. Parlamento europeo*, ECLI:EU:T:2007:344.

⁵⁵ Per un approfondimento, cfr. S. CURRERI, *Il 'caso Occhetto' rinuncia all'elezione e autonomia del parlamento europeo*, in *Rass. parl.*, 2008, pp. 197-231; C. MARTINELLI, *Il caso "Occhetto-Donnici", ovvero una poltrona per due*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2007, pp. 1467-1471; S. ROSSI, *Parlamento europeo vs. Italia: il caso Occhetto*, in *Forum di Quad. cost.*, 3 ottobre 2007.

⁵⁶ Inizialmente, il TAR Lazio aveva respinto il ricorso del sig. Donnici, mentre il Consiglio di Stato, in appello, ha annullato la proclamazione a membro del Parlamento europeo di Occhetto. Cfr. Sentenza 21 luglio 2006 n. 6232, con la quale il tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione seconda-bis; Consiglio di Stato, V sezione, decisione del 6 dicembre 2006, n. 7185.

⁵⁷ Sentenza della Corte (Quarta Sezione) del 30 aprile 2009, cause riunite C-393/07 e C-9/08, cit., punto 23. Nello stesso punto della sentenza sono riportati alcuni passaggi

In questo caso, quindi, il Parlamento europeo è andato ben oltre quanto fatto in occasione della vicenda *Le Pen*, contestando, non solo la regolarità della procedura di proclamazione effettuale dall'Ufficio elettorale, ma pure la legittimità di una sentenza emessa da un organo giurisdizionale nazionale. In questo modo, a parere di chi scrive, ha anche messo in discussione la tenuta dello Stato di diritto in Italia, violando, fra l'altro, l'obbligo di leale cooperazione di cui all'art. 4, par. 3, TUE.

A prescindere, però, dall'illegittimità del comportamento tenuto dall'istituzione europea, la Corte avrebbe potuto cogliere l'occasione per sviluppare un'analisi più profonda in merito alla portata del diritto di elettorato passivo e alla natura dello *status* di membro del Parlamento europeo, mettendo anche in luce il legame esistente tra le elezioni del Parlamento europeo e lo *status* di cittadino dell'Unione.

Invece, il giudice dell'Unione, confermando l'approccio tenuto nel caso *Le Pen*, si è imitato ad affermare che la procedura elettorale europea è regolata dai diritti nazionali e che il Parlamento europeo è totalmente carente di potere discrezionale in materia.

Passando, però, ad un altro aspetto collegato allo *status* di membro del Parlamento, cioè quello del regime delle immunità dei deputati europei, una pronuncia di particolare interesse è quella sul caso *Marra* del 2008⁵⁸, concernente il diritto di immunità assoluta, di cui all'art. 8 del protocollo n. 7 sui privilegi e le immunità.

Come detto, tale norma, il cui contenuto è stabilito dal diritto dell'Unione, prevede che i membri del Parlamento non possano essere ricercati, detenuti o perseguitati a motivo delle opinioni o dei voti espressi nell'esercizio delle loro funzioni.

fondamentali delle argomentazioni sostenute dal Parlamento europeo per giustificare la sua posizione, che possono essere così sintetizzati: *a)* le disposizioni nazionali relative alla procedura elettorale europea devono essere conformi ai principi fondamentali dell'ordinamento dell'Unione, e in particolare al diritto dell'Unione primario, nonché allo spirito e alla lettera dell'atto del 1976; *b)* le autorità nazionali competenti, quando applicano e/o interpretano le loro disposizioni nazionali relative alla procedura elettorale europea non possono non tenere conto di principi di diritto dell'Unione europea in materia elettorale; *c)* la conformità della rinuncia all'elezione dell'On. Achille Occhetto alla lettera e allo spirito dell'atto del 1976 doveva essere valutata alla luce dell'articolo 6 di quest'ultimo *d)* qualsiasi accordo sulle dimissioni dal mandato prima della scadenza o al termine della legislatura è nullo; *e)* anche i candidati che figurano ufficialmente nella graduatoria dei votati, e ciò nell'interesse del Parlamento europeo, poiché tali candidati sono potenzialmente componenti del Parlamento stesso; *f)* la rinuncia all'elezione presentata dall'On. Achille Occhetto era il risultato di una volontà condizionata da un accordo e, pertanto, tale rinuncia doveva ritenersi incompatibile con la lettera e lo spirito dell'Atto del 1976 e quindi nulla, *g)* la rinuncia all'elezione dell'On. Achille Occhetto aveva fatto venir meno l'elemento di fatto e di diritto presupposto alla sussistenza e validità del mandato del suo successore Beniamino Donnici.

⁵⁸ Sentenza della Corte (Grande sezione) del 21 ottobre 2008, cause riunite C-200/07 e C-201/07, *Alfonso Luigi Marra c. Eduardo De Gregorio e Antonio Clemente*, ECLI:EU:C:2008:579.

Il problema interpretativo della disposizione in parola risiede nel definire chi deve decidere se un determinato comportamento rientri o meno nella fattispecie di cui all'art. 8.

A differenza dei casi di insindacabilità, *ex* art. 9 del protocollo n. 7, per i quali è previsto che spetti al Parlamento europeo il potere di revoca, l'art. 8, difatti, non conferisce tale competenza all'istituzione europea, né rinvia ai diritti nazionali⁵⁹. A colmare tale lacuna, interviene tuttavia il regolamento interno del Parlamento europeo, il cui art. 7 stabilisce che «nei casi in cui si presuma che i privilegi e le immunità di un deputato o *ex* deputato siano stati o stiano per essere violati dalle autorità di uno Stato membro, può essere presentata, ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 1, una richiesta di decisione del Parlamento che stabilisca se sia stata effettivamente commessa o vi sia la probabilità che venga commessa una violazione di tali privilegi e immunità». Infatti, benché tale disposizione faccia riferimento solo all'art. 9, paragrafo 1, del protocollo 7, lo strumento della difesa dell'immunità è stato attuato anche di fronte a casi di immunità assoluta.

Al riguardo, il Parlamento europeo ha sostenuto che, dal combinato disposto dell'art. 8 del protocollo n. 7 e dell'art. 7 del proprio regolamento interno, si dovrebbe determinare che se una questione, *prima facie*, ricade all'interno dell'art. 8, l'organo giurisdizionale nazionale deve: *a*) trasmettere al Parlamento la documentazione necessaria a valutare se il caso rientri nell'ipotesi di insindacabilità per le opinioni o i voti espressi dai membri del Parlamento europeo; *b*) sospendere il procedimento in attesa di una decisione definitiva del Parlamento⁶⁰.

⁵⁹ Sulla distinzione tra la revoca dell'immunità, *ex* art. 9 del protocollo n. 7 al trattato, e la difesa della stessa, come previsto all'art. 7 del regolamento interno del Parlamento europeo, cfr. sentenza del Tribunale (Prima Sezione) del 17 gennaio 2013, cause riunite T-346/11 e T-347/11, *Bruno Gollnisch c. Parlamento europeo*, ECLI:EU:T:2013:23, in particolare ai punti 51-53 in cui si afferma: «occorre distinguere la nozione di difesa dell'immunità fondata sull'articolo 8 del protocollo, il quale prevede un'immunità assoluta il cui contenuto viene stabilito dal solo diritto europeo e che non può essere revocata dal Parlamento, dall'immunità fondata sull'articolo 9 del protocollo, dal momento che quest'ultimo rinvia invece alle norme di diritto nazionale dello Stato membro d'origine del deputato al Parlamento per quanto attiene alla portata dell'inviolabilità prevista a suo favore e potendo tale inviolabilità essere inoltre revocata dal Parlamento, laddove ve ne sia motivo. Poiché l'inviolabilità prevista all'articolo 9 del Protocollo opera *de iure* e il deputato può esserne privato solo in caso di revoca da parte del Parlamento, la difesa dell'immunità, nel quadro delle disposizioni dell'articolo 9 del Protocollo, è concepibile solo nel caso in cui, in mancanza di una richiesta di revoca dell'immunità di un deputato, l'inviolabilità, come configurata dalle norme di diritto nazionale dello Stato membro d'origine del deputato al Parlamento, sia compromessa, in particolare, dall'azione delle autorità di polizia o giudiziarie dello Stato membro d'origine del suddetto deputato. In tali circostanze, il deputato europeo può chiedere al Parlamento di difendere la sua immunità, come previsto anche dall'articolo 6, paragrafo 3, del regolamento interno del Parlamento».

⁶⁰ Risoluzione del Parlamento europeo sull'immunità dei deputati al Parlamento europeo eletti in Italia e le prassi delle autorità italiane in materia (2001/2099(REG)), in *GUCE* del 30 ottobre 2003, C 261E pp. 102-103.

Tale tesi, tuttavia, non è stata accolta dalla Corte, la quale, dopo aver ricordato che il regolamento del Parlamento è un atto di organizzazione interna, inidoneo come tale a istituire a favore di tale istituzione competenze che non siano espressamente riconosciute da un atto legislativo, nella fattispecie dal protocollo n. 7, ha affermato che «ove il Parlamento, a seguito della domanda del deputato europeo di cui trattasi, adotti, sul fondamento del regolamento interno, una decisione di difesa dell'immunità, tale decisione costituisce un parere sprovvisto di effetti vincolanti nei confronti delle autorità giudiziarie nazionali»⁶¹.

La competenza a decidere se una questione ricade all'interno dell'art. 8, quindi, spetta al giudice nazionale, il quale, può, al limite, rinviare la questione alla Corte di giustizia in via pregiudiziale.

Allo stesso tempo, però, il giudice dell'Unione ha affermato che, alla luce del principio di leale cooperazione, il Parlamento europeo e le autorità giudiziarie nazionali devono collaborare al fine di evitare qualunque conflitto nell'interpretazione e nell'applicazione delle disposizioni del protocollo n. 7. Pertanto, «qualora nei confronti di un deputato europeo sia promossa un'azione dinanzi a un giudice nazionale e quest'ultimo sia informato del fatto che è stata avviata una procedura di difesa dei privilegi e delle immunità dello stesso deputato, detto giudice deve sospendere il procedimento giudiziario e chiedere al Parlamento che emetta al più presto un parere»⁶².

In sostanza, sembra che la Corte abbia tenuto lo stesso approccio interpretativo seguito nel caso dei pareri che, durante talune procedure legislative, il Consiglio deve chiedere al Parlamento europeo⁶³. Come noto, infatti, la consultazione del Parlamento nei casi previsti dal Trattato, anche ove lo stesso possa esprimere solo un parere, costituisce una formalità sostanziale, la cui inosservanza implica la nullità dell'atto considerato, per violazione del principio di leale cooperazione⁶⁴.

In questo caso, però, la situazione appare profondamente diversa, poiché, visto che si tratta di difendere l'immunità assoluta di uno dei suoi membri, che, come detto, è una forma di immunità non revocabile e determinata unicamente sulla scorta del diritto dell'Unione europea, l'intervento del Parlamento sarebbe

⁶¹ Sentenza della Corte (grande sezione) del 21 ottobre 2008, cause riunite C-200/07 e C-201/07, cit., punti 38-39.

⁶² *Ibidem*, punto 43.

⁶³ Sentenza della Corte del 10 giugno 1997, causa C-392/95, *Parlamento europeo c. Consiglio dell'Unione europea*, ECLI:EU:C:1997:289, punto 14.

⁶⁴ Sulla natura giuridica del parere espresso dal Parlamento per difendere l'immunità di un proprio deputato, in dottrina, con riferimento alla sentenza *Marra*, ci si è domandati se "il principio di leale cooperazione sia tanto forte da conferire efficacia vincolante al detto parere (Così T. GIOVANNETTI, *L'immunità dei parlamentari europei per le opinioni espresse: note a margine della sentenza Marra*, in *Quad. cost.*, 2009, p. 425). Una simile possibilità, tuttavia, sembra debba essere esclusa, visto che il parere, per sua natura, non può avere efficacia vincolante e che non esiste alcun precedente in cui la Corte ne abbia riconosciuto il carattere obbligatorio.

diretto a tutelare una propria prerogativa essenziale, cioè garantire il corretto funzionamento e l'indipendenza dell'istituzione.

4.1. La più recente giurisprudenza del giudice dell'Unione: i casi *Junqueras Vies, Puigdemont e Comín*

Riassumendo quanto finora detto, si possono individuare due elementi essenziali che contraddistinguono la giurisprudenza della Corte di giustizia in materia di elettorato passivo e di poteri attribuiti al Parlamento europeo relativamente allo *status* dei suoi membri.

In primo luogo, è emerso come il giudice dell'Unione abbia sempre adottato un approccio restrittivo, escludendo ogni margine di discrezionalità del Parlamento europeo nello svolgimento delle procedure elettorali.

Inoltre, a differenza di quanto fatto in altre materie collegate alla cittadinanza, incluse quelle concernenti l'elettorato attivo, il giudice dell'Unione non ha mai preso in considerazione il legame fra lo *status* di membro del Parlamento europeo e quello di cittadino dell'Unione, anche al fine di rafforzare i poteri e l'autonomia del Parlamento europeo.

Come accennato nel precedente paragrafo, però, una lieve inversione di tendenza si è manifestata in alcune recenti sentenze, riguardanti le elezioni europee del 2019.

Difatti, con la sentenza *Junqueras Vies* del 19 dicembre 2019⁶⁵ e l'ordinanza del giorno successivo sul caso *Puigdemont e Comín*⁶⁶, il giudice dell'Unione, per la prima volta, ha interpretato la disciplina in materia di elettorato passivo alla luce dei diritti derivanti dallo *status* di cittadino dell'Unione, al fine di tutelare alcuni parlamentari europei neoeletti da disposizioni nazionali che avrebbero pregiudicato le loro prerogative di membri dell'istituzione europea⁶⁷. In questo

⁶⁵ Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 19 dicembre 2019, causa C-502/19, ECLI:EU:C:2019:1115.

⁶⁶ Ordinanza del vicepresidente della Corte del 20 dicembre 2019, causa C-646/19 P(R), *Carles Puigdemont i Casamajó e Antoni Comín i Oliveres c. Parlamento europeo*, ECLI:EU:C:2019:1149.

⁶⁷ Per alcuni commenti, cfr. C. FASONE, N. LUPO, *The Court of Justice on the Junqueras saga: Interpreting the European parliamentary immunities in light of the democratic principle*, in *Common Market Law Review*, 2020, pp. 1527-1554; S. HARDT, *Fault Lines of the European Parliamentary Mandate: The Immunity of Oriol Junqueras Vies: ECJ 19 December 2019, Case C-502/19, Junqueras*, ECLI:EU:C:2019:1115, in *European Constitutional Law Review*, 2020, pp. 1-16 (disponibile online <https://www.cambridge.org/core/journals/european-constitutional-law-review/article/fault-lines-of-the-european-parliamentary-mandate-the-immunity-of-oriol-junqueras-vies-ecj-19-december-2019-case-c50219-junqueras-eclieuc20191115/5552E577A19F04D4560DB41F7F21839D>); C. FASONE, *I limiti nazionali della democrazia rappresentativa europea e del suo procedimento elettorale nel caso Junqueras*, in *Quad. cost.*, 2020, pp. 169-173; P. VAN ELSUWEGE, *Empty Seats in the European Parliament: What About EU Citizenship?*, in *Verfassungsblog*, 9 July 2019 (disponibile online su <https://verfassungsblog.de/empty-seats-in-the-european-parliament-what-about-eu-citizenship/>); N. DE ARRIBA-SELLIER, *"Free the MEPs" Roars the Court of Justice?*, in *Leiden Law Blog*, 20 December 2019 (disponibile online su <https://leidenlawblog.nl/articles/free-the-meps-roars-the-court-of-justice>); N. ZAMBRANA-TÉVAR, *The European Court of Justice*

modo, la Corte, oltre a rafforzare l'autonomia del Parlamento europeo, ha valorizzato il concetto di democrazia partecipativa di cui all'art. 10 TUE.

Entrambi i casi riguardano l'impossibilità di alcuni cittadini spagnoli, Oriol Junqueras Vies, Carles Puigdemont i Casamajó e Antoni Comín i Oliveres, di assumere le loro funzioni di membri del Parlamento europeo, poiché, dopo la proclamazione da parte della commissione elettorale centrale spagnola, non avevano potuto prestare giuramento dinnanzi alla stessa commissione. Formalità quest'ultima che, secondo il diritto spagnolo, costituisce un adempimento necessario per l'acquisizione dello *status* di parlamentare.

Per quanto concerne il caso di Oriol Junqueras Vies, egli, al momento dell'elezione, era sottoposto a custodia cautelare nell'ambito di un procedimento penale nel quale gli erano stati contestati i reati di ribellione, disobbedienza e malversazione⁶⁸. In tale contesto, visto il diniego del *Tribunal Supremo* alla richiesta di un permesso straordinario, l'interessato non è potuto andare a prestare il summenzionato giuramento e, pertanto, la commissione elettorale ha dichiarato la vacanza del seggio attribuitogli, nonché la sospensione di tutte le relative prerogative.

Come sottolineato da alcuni commentatori, la decisione del *Tribunal Supremo* di negare a Junqueras Vies il permesso straordinario per recarsi a giurare potrebbe essere stata influenzata dal fatto che l'eventuale conferimento dello *status* di membro del Parlamento europeo gli avrebbe permesso di beneficiare dell'immunità di cui all'art. 9 del Protocollo n. 7. Di conseguenza, visto che ai sensi della Costituzione spagnola i deputati non possono essere arrestati se non in flagranza di reato, il procedimento penale a suo carico avrebbe dovuto essere sospeso, fino a quando il Parlamento europeo non avesse accolto la richiesta di revoca dell'immunità⁶⁹.

Un simile comportamento, tuttavia, costituirebbe una violazione del principio di leale cooperazione di cui all'art. 4, par. 3, TUE, poiché si tratterebbe di un ostacolo al corretto funzionamento del Parlamento europeo da parte di un organo nazionale.

Non meno criticabile appaiono le argomentazioni esposte dalla stessa Corte suprema spagnola in sede pregiudiziale, quando ha affermato che sarebbe stato

Establishes the Immunity of Catalan Separatist Leader but the Spanish Supreme Court Keeps Him in Jail, in *Opinio Juris*, 16 October 2020 (disponibile online su <http://opiniojuris.org/2020/01/16/the-european-court-of-justice-establishes-the-immunity-of-catalan-separatist-leader-but-the-spanish-supreme-court-keeps-him-in-jail/>);

G. M. TERUEL LOZANO, *Junqueras' Immunity: An Example of Judicial Dialogue*, in *Verfassungsblog*, 19 January 2020 (disponibile online su <https://verfassungsblog.de/junqueras-immunity-an-example-of-judicial-dialogue/>);

M. CECILI, *Catalogna: Junqueras vince la battaglia alla Corte di Giustizia, mentre Torra rischia la Presidenza*, in *Diritti comparati*, 20 Dicembre 2019 (disponibile online su <https://www.diritticomparati.it/catalogna-junqueras-vince-la-battaglia-alla-corte-di-giustizia-mentre-torra-rischia-la-presidenza/>).

⁶⁸ Per una ricostruzione della vicenda, cfr. L. FROSINA, *Il conflitto catalano tra giustizia e politica. Prime osservazioni sulla sentenza del Tribunale Supremo sul cd. Procés*, in *federalismi.it*, 2019, pp. 1-17.

⁶⁹ Al riguardo, cfr. P. VAN ELSUWEGE, *Empty Seats in the European Parliament*, cit.

rischioso permettere all'interessato di prestare giuramento e andare alla prima sessione della nuova legislatura del Parlamento europeo, perché ciò presupponeva la sua uscita dal territorio spagnolo e, quindi, la perdita di controllo sulla misura di custodia cautelare nei suoi confronti, «in un contesto caratterizzato dall'esistenza di limiti alla cooperazione giudiziaria in materia penale all'interno dell'Unione europea»⁷⁰.

Il ragionamento del giudice supremo spagnolo, infatti, si fonda sulla totale sfiducia nell'efficacia del principio di leale cooperazione a livello interstatale, che, come noto, trova una delle sue più chiare manifestazioni nella procedura del mandato d'arresto europeo⁷¹.

Tralasciando, però le ragioni che possono aver spinto il *Tribunal Supremo* a bloccare la procedura di nomina di Junqueras Vies e proseguendo con l'evoluzione della vicenda, avverso la decisione finale della commissione elettorale, l'interessato ha proposto ricorso al *Tribunal Supremo*, il quale, a sua volta, ha presentato una domanda di pronuncia in via pregiudiziale alla Corte, con la quale, fra le altre cose, ha chiesto se l'art. 9 del Protocollo n. 7 sia applicabile prima dell'inizio delle sessioni a un imputato di reati gravi che si trova in custodia cautelare per ordine del giudice, a motivo di fatti anteriori all'inizio di un processo elettorale in cui questi è stato eletto al Parlamento europeo, ma al quale, con decisione giudiziaria, è stato negato un permesso straordinario di uscita dal carcere, che gli avrebbe consentito di soddisfare i stabiliti dalla normativa interna cui rinvia l'art. 8 dell'atto del 1976⁷².

La sentenza della Corte, come detto, ha un approccio innovativo, poiché, a differenza delle altre decisioni sulla stessa materia, è fortemente incentrata sul legame fra procedura elettorale e diritti discendenti dalla cittadinanza europea, oltre che sul principio di democrazia rappresentativa nell'Unione.

In primo luogo, il giudice dell'Unione ha chiarito il contesto nel quale si colloca il procedimento in esame, cioè quello del principio democratico su cui si fonda l'Unione. Al riguardo, ha subito ricordato che l'elezione a suffragio universale dei membri del Parlamento europeo è un'applicazione dell'art. 10, par. 1, TUE, il quale, a sua volta, concretizza il valore fondante della democrazia di cui all'art. 2 TUE⁷³.

Da ciò se ne ricava che, sebbene la procedura elettorale sia ancora nelle mani degli Stati membri, poiché non se ne è adottata una uniforme, ai sensi dell'art. 223, par. 1, TFUE, non si può trascurare che l'elezione di membri del Parlamento incide su un interesse essenziale dell'Unione, cioè la sua democraticità, che è, fra l'altro, come detto, uno dei valori fondanti di cui all'art. 2 TUE. Quindi, i comportamenti degli Stati in tale materia devono essere interpretati anche alla luce di questa considerazione.

⁷⁰ Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 19 dicembre 2019, causa C-502/19, cit., punto 35.

⁷¹ Sul rapporto tra leale cooperazione e mandato d'arresto europeo, cfr. Sentenza della Corte (Prima Sezione) del 25 luglio 2018, causa C-220/18 PPU, *ML*, ECLI:EU:C:2018:589.

⁷² *Ibidem*, punto 40.

⁷³ *Ibidem*, punti 63-65.

Come si è visto dall'esame della giurisprudenza pregressa, è la prima volta che la Corte ha trattato un caso relativo al diritto di elettorato passivo non solo sotto il profilo procedurale, ma come una questione che può incidere sugli stessi valori fondanti dell'Unione.

L'utilizzo di un simile approccio ha portato la Corte a stabilire che lo *status* di membro del Parlamento europeo deriva dalla volontà espressa dai cittadini dell'Unione e non dall'adempimento di tutte le formalità previste dalla normativa nazionale.

Con riferimento alla vicenda di Junqueras Vies, quindi, i giudici dell'Unione hanno statuito che quest'ultimo avesse acquisito lo *status* di membro a seguito della proclamazione da parte della commissione elettorale centrale, anche se poi non è stato autorizzato ad adempiere taluni requisiti previsti dal diritto nazionale, nonché a recarsi al Parlamento europeo per partecipare alla prima sessione del medesimo.

Come suggerito dall'avvocato generale Szpunar, la Corte ha, quindi, valutato la questione dell'acquisizione dello *status* di membro del Parlamento europeo in una prospettiva di indipendenza istituzionale e di autonomia giuridica⁷⁴.

Dopo essersi pronunciata sulla dinamica relativa allo *status* di membro, la Corte ha proseguito con l'esame la disciplina sull'immunità, di cui all'art. 9 del protocollo n. 7, utilizzando anche in questo caso un approccio estensivo volto a tutelare l'autonomia del Parlamento europeo e l'indipendenza dei suoi membri.

A suo giudizio, infatti, i privilegi previsti agli artt. 8 e 9 del protocollo n. 7, conformemente all'art. 5, par. 2, dell'atto del 1976, vengono acquisiti con l'apertura della prima sessione dopo le elezioni da tutti i deputati, anche da quelli che, per varie ragioni, non hanno potuto essere presenti. Invece, a parere della Corte suprema spagnola «le immunità previste dalle disposizioni in parola si applicano soltanto ai membri del Parlamento europeo che abbiano preso possesso del loro seggio in suddetta istituzione o, quanto meno, alle persone che siano state inserite, dalle autorità nazionali competenti, nell'elenco di coloro che hanno

⁷⁴ Conclusioni dell'Avvocato generale Maciej Szpunar presentate il 12 novembre 2019, causa C-502/19 ECLI:EU:C:2019:958. Si vedano, in particolare, i paragrafi 43 e 44, in cui Szpunar afferma: «ai sensi dell'articolo 14, paragrafo 2, TUE, il Parlamento è composto di rappresentanti dei cittadini dell'Unione, eletti, in conformità dell'articolo 14, paragrafo 3, TUE, a suffragio universale diretto. Tale elezione è disciplinata dalle disposizioni dell'atto del 1976, in forza del quale, fatti salvi gli aspetti ivi armonizzati, la procedura elettorale è disciplinata dal diritto nazionale degli Stati membri (articolo 8 di detto atto). Il rinvio al diritto nazionale riguarda, oltre alla procedura elettorale propriamente detta, aspetti quali il diritto di voto e di eleggibilità, il controllo della validità delle elezioni o, in parte, le incompatibilità. Per contro, lo status dei deputati al Parlamento, quali rappresentanti dei cittadini dell'Unione eletti a suffragio diretto e membri di un'istituzione dell'Unione, può essere disciplinato unicamente dal diritto di quest'ultima. Difatti, consentire al diritto nazionale degli Stati membri di disciplinare lo status dei deputati al Parlamento lederebbe non soltanto l'indipendenza del Parlamento rispetto agli Stati membri, ma anche l'autonomia dell'ordinamento giuridico dell'Unione nel suo complesso».

soddisfatto i requisiti previsti dal diritto interno degli Stati membri per acquisire lo status di membri del Parlamento europeo»⁷⁵.

Dall'esame della sentenza si ricava che: *a)* Junqueras Vies aveva acquisito lo status di membro del Parlamento al momento della proclamazione da parte della commissione elettorale spagnola, nel luglio 2019; *b)* lo stesso aveva cominciato a beneficiare delle immunità di cui all'art. 9 del protocollo n. 7 dalla data della prima sessione della nuova legislatura, anche non potendo essere presente; *c)* dal momento in cui aveva iniziato a godere dei summenzionati privilegi, la Corte suprema spagnola, prima di continuare ogni procedimento penale nei suoi confronti, avrebbe dovuto presentare al Parlamento europeo una richiesta di revoca dell'immunità.

Fra l'altro, al fine di non far incidere sugli stessi presupposti della domanda pregiudiziale, sarebbe stato opportuno che il *Tribunal Supremo*, alla luce del principio di leale cooperazione, avesse sospeso anche l'altro procedimento penale a carico dell'interessato, in attesa che si pronunciasse il giudice dell'Unione, essendo le due questioni strettamente collegate.

Come, infatti, più volte affermato dalla Corte di giustizia «l'articolo 19 TUE, che concretizza il valore dello Stato di diritto affermato all'articolo 2 TUE, affida l'onere di garantire il controllo giurisdizionale nell'ordinamento giuridico dell'Unione non soltanto alla Corte, ma anche agli organi giurisdizionali nazionali [...] pertanto, detti giudici adempiono, in collaborazione con la Corte, una funzione loro attribuita congiuntamente al fine di garantire il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione dei trattati»⁷⁶. In altre parole, i giudici nazionali e quelli sovranazionali devono collaborare per la corretta applicazione del diritto dell'Unione.

Nel caso in esame, invece, la Corte suprema spagnola – in aperta violazione del citato art. 19 TUE – ha continuato il summenzionato procedimento penale, al termine del quale, nell'ottobre 2019, ha inflitto a Junqueras Vies una condanna a 13 anni di reclusione, con la pena accessoria, della perdita definitiva di tutti gli incarichi pubblici, compresi quelli elettivi.

A tal proposito, è ancor più criticabile la tempistica che, a seguito della condanna emessa il 14 ottobre 2019, ha portato alla decadenza di Junqueras Vies da membro del Parlamento europeo. Quest'ultima, infatti, è stata proclamata dalla commissione elettorale spagnola il 3 gennaio 2020, quindici giorni dopo la sentenza della Corte di giustizia⁷⁷.

L'atteggiamento tenuto del *Tribunal Supremo*, di fatto, ha comportato che Junqueras Vies, benché fosse stato eletto deputato al Parlamento e sebbene avesse acquisito tale condizione senza aver potuto iniziare ad esercitare effettivamente il mandato, è stato giudicato e condannato penalmente senza che

⁷⁵ Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 19 dicembre 2019, causa C-502/19, cit., punto 38.

⁷⁶ Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 27 febbraio 2018, causa C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses c. Tribunal de Contas*, ECLI:EU:C:2018:117, punti 32-33.

⁷⁷ Acuerdos de la Junta Electoral Central, Sesión JEC 3 de enero 2020, número Acuerdo 3/2020 número Expediente: 561/79.

il Parlamento europeo abbia avuto occasione di pronunciarsi sulla revoca o su un'eventuale tutela della sua immunità parlamentare, come previsto dall'art. 9 del protocollo n. 7. Ciò costituisce una lesione dell'autonomia dell'istituzione europea, oltre che dell'indipendenza dei suoi membri, soprattutto alla luce del fatto che la detta condanna ha portato alla decadenza da deputato dell'interessato.

Fra l'altro, è ragionevole ritenere che il Parlamento europeo non avrebbe negato la revoca dell'immunità, tenuto conto che, per prassi, ciò si verifica solo quando ha motivo di sospettare che la richiesta di revoca sia stata avanzata nel tentativo di ostacolare l'attività del parlamentare interessato con l'intento di causargli un danno politico⁷⁸.

Ciò, tuttavia, non giustifica il fatto che il Parlamento europeo non abbia contestato il comportamento del *Tribunal Supremo* e che, per tramite del suo presidente, si sia limitato a prendere atto della decisione adottata dalla commissione elettorale spagnola il 3 gennaio 2020, senza nemmeno ricordare che, in base a quanto stabilito solo 15 giorni prima dalla Corte di giustizia, sarebbe stato necessario chiedere la revoca dell'immunità di Junqueras Vies, ai sensi dell'art. 9 del protocollo n. 7⁷⁹.

Il comportamento dell'istituzione europea, fra l'altro, risulta ancor più anomalo se confrontato con quello tenuto dalla stessa in circostanze analoghe. Dall'analisi svolta, infatti, è emerso come il Parlamento europeo, al fine di rafforzare la propria autonomia, abbia ripetutamente rivendicato una qualche competenza in merito alle questioni collegate allo *status* di deputato europeo. Talvolta, come avvenuto nel caso della decadenza di Occhetto, si è spinto anche al punto di violare palesemente il diritto dell'Unione europea, negando la legittimità di una sentenza nazionale definitiva.

A questo punto, tuttavia, l'accertamento di una violazione del diritto dell'Unione da parte della Spagna, a motivo della condotta del suo giudice supremo, tuttavia, potrà avvenire solo da parte dei giudici nazionali oppure, in caso di rinvio pregiudiziale o di ricorso per infrazione, ad opera del giudice dell'Unione.

⁷⁸ Come chiarito in diverse circostanze dal Parlamento europeo, indizi dell'esistenza di *fumus persecutionis* sono, ad esempio, il fatto che nei confronti di un deputato siano mosse accuse penali per fatti che, nel caso di un normale cittadino, darebbero luogo semplicemente a una procedura amministrativa, laddove il pubblico ministero cerca di impedire che il deputato interessato sia informato della natura dell'imputazione a suo carico; l'incertezza per quanto riguarda lo stato e le fonti delle prove addotte a fondamento delle accuse; il momento stesso in cui è avviato il procedimento (in concomitanza di una campagna elettorale o a molti anni di distanza dalla commissione dei presunti reati), nonché le evidenti intenzioni politiche del singolo all'origine del procedimento. Cfr., ad esempio, Relazione sulla richiesta di difesa dei privilegi e delle immunità di Gabriele Albertini (2014/2096(IMM)), 24 marzo 2015.

⁷⁹ Dichiarazione del Presidente Sassoli sulla composizione del Parlamento europeo, 10 gennaio 2020 (disponibile online su <https://www.europarl.europa.eu/the-president/it/home/ep-newsroom/pageContent-area/newsroom/declaracion-del-presidente-sassoli-sobre-la-composicion-del-parlamento-europeo.html>).

Vale la pena, infatti, di sottolineare che, a marzo 2020, Junqueras Vies ha presentato un ricorso contro la decisione sulla decadenza adottata dal Parlamento europeo, nel quale, si contesta, fra le altre cose, una violazione del principio di leale cooperazione da parte del *Tribunal Supremo* spagnolo⁸⁰.

Nell'ambito di tale procedimento, il Tribunale dell'Unione, con un'ordinanza del suo vicepresidente, ha affermato che il Parlamento, non avendo alcun potere «de contrôler la régularité de la procédure nationale ayant conduit à la déchéance du mandat du requérant, au regard du droit de l'Union, et en particulier de l'article 9 du protocole no 7, de l'article 6 de l'acte électoral, et de l'article 5 du règlement intérieur»⁸¹, non avrebbe potuto fare altro che prendere atto della decisione della commissione elettorale spagnola. Allo stesso tempo, però, ha precisato che «cette conclusion est sans préjudice de l'appréciation qui pourrait être portée par les juridictions nationales ou, le cas échéant, par la Cour, notamment dans le cadre d'un renvoi préjudiciel ou d'une procédure en manquement, dans le cadre de recours ayant pour objet de contester la régularité des procédures ayant conduit à la déchéance du mandat du requérant, en particulier au regard du protocole no 7 et de l'acte électoral»⁸².

L'approccio restrittivo utilizzato dal vicepresidente del Tribunale appare tuttavia in singolare controtendenza con le, seppur modeste, aperture ad una maggiore autonomia del Parlamento europeo indicate con la menzionata sentenza della Grande sezione della Corte del 19 dicembre 2019. Alla luce delle argomentazioni svolte in quella circostanza, appare infatti discutibile l'idea che l'istituzione europea non disponga di alcun mezzo per contrastare gli effetti di una decisione nazionale presa in violazione del diritto dell'Unione europea che potrebbe compromettere la propria autonomia, oltre che l'indipendenza dei suoi membri.

Per concludere l'esame della più recente giurisprudenza, occorre, infine, fare un breve richiamo alla citata ordinanza sul caso *Puigdemont e Comin*⁸³, che tratta una questione analoga a quella appena analizzata.

In questo caso, però, i due ricorrenti, nei confronti dei quali le autorità spagnole avevano emesso un mandato d'arresto europeo per i reati di sedizione e ribellione, non avevano adempiuto all'ultima formalità procedurale prevista dalla legge nazionale, cioè al giuramento davanti alla commissione elettorale, perché, al fine di evitare l'arresto, non erano potuti uscire dal Belgio, dove avevano presentato una domanda d'asilo⁸⁴.

⁸⁰ Ricorso proposto il 17 gennaio 2020 – *Junqueras i Vies / Parlamento*, causa T-24/20.

⁸¹ Ordonnance du vice-président du Tribunal du 3 mars 2020, affaire T-24/20 R, *Oriol Junqueras i Vies c. Parlement européen*, ECLI:EU:T:2020:78, point 60.

⁸² *Ibidem*, punto 64.

⁸³ Ordinanza del vicepresidente della Corte del 20 dicembre 2019, causa C-646/19 P(R), cit.

⁸⁴ Sulla questione, cfr. B. NASCIMBENE, H. LABAYLE, *Refuge ou asile? La situation de Carles Puigdemont en Belgique au regard du droit de l'Union européenne*, in *Eurojus*, 2 novembre 2017 (disponibile online su <http://rivista.eurojus.it/refuge-ou-asile-la-situation-de-carles-puigdemont-en-belgique-au-regard-du-droit-de-lunion-europeenne-asilo-o-rifugio-il-caso-carles-puigdemont-in-belgio-e-il-diritto-dellunione/?print=pdf>); H. LABAYLE, *L'affaire*

La Corte di giustizia, quindi, con un’ordinanza del suo vicepresidente, ha annullato la precedente ordinanza con cui il Tribunale aveva respinto la richiesta di misure provvisorie presentata da Puigdemont e Comin⁸⁵, volta a far prendere loro possesso del seggio ottenuto alle elezioni per il Parlamento europeo. Le motivazioni addotte della Corte sono, ovviamente, le stesse svolte nel caso *Junqueras Vies*. Nell’occasione però, non essendo ancora intervenuta una sentenza definitiva di condanna, i due interessati hanno potuto acquisire lo *status* di membri del Parlamento europeo.

5. Considerazioni conclusive

Nelle sue conclusioni sul caso *Delvigne*, l’avvocato generale Pedro Cruz Villalón ha affermato che, sebbene la procedura elettorale uniforme di cui all’art. 223, par. 1, TFUE non sia stata ancora stabilita, il mandato contenuto in tale disposizione esprime la volontà del legislatore primario di fare dell’elezione dei membri del Parlamento una situazione disciplinata dal diritto dell’Unione. Alla luce di ciò, ha sostenuto che le normative nazionali in materia elettorale devono essere considerate come un’applicazione del diritto dell’Unione europea e, pertanto, devono rispettare quanto previsto nella Carta dei diritti fondamentali, conformemente all’art. 51 della stessa. A parere dell’avvocato generale, infatti: «è chiaro che, sia stabilendo una procedura di elezione dei membri del Parlamento, sia definendo i principi comuni sulla cui base deve svolgersi tale elezione, il legislatore dell’Unione partecipa all’esercizio di una competenza particolare che potrebbe forse essere definita ‘concorrente’, ma che in ogni caso lo coinvolge direttamente. La competenza in questione appare ‘concorrente’ in un duplice senso. Nel primo senso, in quanto, mentre l’iniziativa e l’elaborazione delle disposizioni che disciplinano detta procedura o, eventualmente, la definizione dei principi comuni che devono ispirarlo, spettano esclusivamente al legislatore dell’Unione, rimane riservata agli Stati membri la decisione relativa all’‘entrata in vigore’ di tali disposizioni. Nel secondo senso, in quanto, una volta stabilita una procedura uniforme o, in alternativa, una volta definiti i principi comuni sui quali devono basarsi le procedure elettorali europee, resterà sempre un margine per l’esercizio delle competenze degli Stati membri ai fini della regolamentazione delle elezioni del Parlamento»⁸⁶.

Invero, l’esame svolto ha mostrato come la procedura elettorale, nonché le altre questioni correlate all’acquisizione o alla perdita dello *status* di membro del Parlamento europeo, continuino a restare, prevalentemente, una competenza

Puigdemont et le mandat d’arrêt européen: chronique d’une faillite annoncée, in *Revue des affaires européennes*, 2018, pp. 417-429.

⁸⁵ Order of the President of the General Court, 1 July 2019, case T-388/19 R, *Carles Puigdemont i Casamajó and Antoni Comín i Oliveres v. European Parliament*, ECLI:EU:T:2019:467.

⁸⁶ Conclusioni dell’Avvocato generale Pedro Cruz Villalón presentate il 4 giugno 2015, Causa C-650/13, *Thierry Delvigne c. Commune de Lesparre-Médoc, e Préfet de la Gironde*, ECLI:EU:C:2015:363, par. 94.

nelle mani degli Stati membri, i quali, nell'esercitarla, godono di un ampio margine di discrezionalità, che potrebbe anche portare a talune forme di compressione dell'autonomia parlamentare.

Il riferimento è, chiaramente, alla vicenda concernente Junqueras Vies, dove il comportamento del *Tribunal Supremo*, qualificabile come violazione dell'obbligo di leale cooperazione *ex art. 4, par. 3, TUE*, in una prima fase, ha precluso ad un cittadino dell'Unione regolarmente eletto nel suo Stato di occupare il proprio seggio in Parlamento europeo e, successivamente, ha portato alla decadenza dello stesso senza che l'istituzione europea si fosse potuta pronunciare in merito alla revoca dell'immunità, ai sensi dell'art. 9 del protocollo n. 7 sui privilegi e sulle immunità dell'Unione europea.

In tale contesto, la Corte, a differenza di quanto fatto relativamente ad altre materie ricadenti nell'ambito della cittadinanza europea, ha mantenuto un approccio particolarmente restrittivo, il che porta ad escludere ogni margine di discrezionalità del Parlamento europeo.

Nemmeno la sentenza sul caso *Junqueras Vies* può essere considerata però come un definitivo cambio di passo da parte del giudice dell'Unione, poiché, sebbene in questa circostanza la disciplina sull'elettorato passivo sia stata correttamente ricondotta nel quadro dei diritti discendenti dallo *status* di cittadino dell'Unione, non sono state in alcun modo messe in discussione le prerogative degli Stati membri.

Al riguardo, appare particolarmente criticabile la tesi sostenuta nella più recente ordinanza sul caso *Junqueras Vies*, cioè quella del 3 marzo 2020, in cui il giudice dell'Unione ha affermato che pure in presenza ad una possibile violazione del diritto dell'Unione da parte di uno Stato membro, il Parlamento non può fare altro che prendere atto delle decisioni prese dalle autorità nazionali, poiché la materia elettorale è di competenza di queste ultime.

A parere dello scrivente l'attuale normativa, così come interpretata dalla Corte, si pone, quindi, in contrasto con il ruolo assunto dal Parlamento europeo, in termini sia di competenze acquisite, sia di rappresentatività dei cittadini europei. In tal senso, è certamente condivisibile la posizione sostenuta sempre dall'avvocato generale Cruz Villalón, secondo cui la progressiva estensione delle competenze del Parlamento e il crescente ravvicinamento della sua posizione istituzionale e politica a quella propria dei parlamenti nazionali ha reso sempre più perentoria l'esigenza di adeguarne la procedura di elezione alla sua qualità di organo di rappresentanza della volontà dei cittadini dell'Unione.

Non stupisce, pertanto, che il Parlamento europeo, negli ultimi anni, abbia provato ad affermare la propria autonomia, rivendicando un certo potere di controllo sulla regolarità delle procedure svolte a livello nazionale, anche se, al riguardo, si deve rilevare che l'atteggiamento dell'istituzione europea non è parso sempre coerente. In alcune circostanze, come quella in cui si è rifiutata di prendere atto della decadenza di Occhetto, ha, infatti, rivendicato le proprie competenze con estrema forza, spingendosi fino al punto di violare il diritto

dell'Unione europea, mentre in altri casi, come quello di Junqueras Vies, ha sostenuto di non avere alcun potere con riferimento alle procedure elettorali.

In definitiva, dalle numerose ambiguità e problematiche messe in evidenza nell'esame dei casi esaminati, fra le quali rientra anche il comportamento ondivago tenuto dal Parlamento europeo, risulta evidente come sia non solo opportuna, ma addirittura necessaria, una riforma che adegui la disciplina sull'elettorato passivo alla natura democratica su cui si fonda l'Unione, così come enunciato in varie disposizioni dei trattati, tra cui, segnatamente, l'art. 14, par. 2, TUE. Vale la pena di ribadire, infatti, che tale disposizione definisce i membri del Parlamento come «rappresentanti dei cittadini dell'Unione» e non più come «rappresentanti dei popoli degli Stati riuniti nella Comunità». Ciò, naturalmente, richiede che tale istituzione goda di una maggiore autonomia, anche al fine di poter tutelare in maniera più adeguata l'indipendenza dei propri membri.

Francesco Battaglia
Dip.to di Scienze politiche
Università di Roma "La Sapienza"
f.battaglia@uniroma1.it