

QUANDO I SEGGI . . . NON TORNANO.

A PROPOSITO DEI MEMBRI DEL PARLAMENTO EUROPEO SPETTANTI ALL'ITALIA E DEL TRATTATO DI RIFORMA

di Cristina Fasone

SOMMARIO: 1. Introduzione – 2. L'elezione dei rappresentanti degli Stati membri al Parlamento europeo dalla Direttiva n. 1993/109 al Trattato di Nizza – 3. La rappresentanza dei cittadini dell'Unione secondo la Costituzione europea e il Trattato di Lisbona – 3.1 Dalla rinuncia al recupero del quadro giuridico fornito dal Trattato costituzionale. L'iniziativa del Parlamento europeo – 3.2 I contenuti della relazione Lamassoure-Severin e i lavori della Commissione Affari costituzionali del Parlamento europeo – 3.3 L'audizione congiunta dei relatori presso il Parlamento italiano e il voto finale dell'Assemblea del Parlamento europeo- 3.4 Le posizioni dell'Assemblea Nazionale francese e del Senato italiano e la decisione del Consiglio europeo straordinario – 4. Della cittadinanza, della residenza e del diritto di voto – 4.1 La cittadinanza dell'Unione – 4.2 Brevi cenni sul rapporto di cittadinanza in Italia. Spunti di riflessione per la disciplina delle elezioni del Parlamento europeo – 5. Conclusioni

1. Introduzione

Queste brevi note si propongono di dar conto del dibattito che ha avuto luogo circa la recente proposta di modifica del numero dei parlamentari europei. Si include, a mo' di premessa, un *excursus* storico della disciplina in proposito, dai Trattati istitutivi fino a quello di Nizza del 2001¹, e, accennando alle innovazioni che sarebbero state introdotte dalla Costituzione europea, si giunge fino alla proposta Lamassoure-Severin. Di essa viene ripercorso l'*iter* che ha condotto alla sua approvazione e, quindi, alla sua modifica da parte del Vertice di Lisbona (18 e 19 ottobre 2007). Infine, alla luce della presa di posizione italiana, si aggiungono delle considerazioni sul rapporto di rappresentanza, sulla cittadinanza europea e sul diritto di voto alle elezioni per il Parlamento

¹ Per un utile commentario dei Trattati e della Carta dei diritti fondamentali dell'UE si può v. A. Tizzano, a cura di, *Trattati dell'Unione europea e della Comunità europea*, Milano, Giuffrè, 2004. In particolare, sul Parlamento europeo nel volume citato cfr. i commenti di G. Carella e R. Adam, pp. 908-959.

europeo, citando, *en passant*, l'esempio del riconoscimento del diritto in questione ai cittadini italiani residenti all'estero per le elezioni della Camera dei deputati e del Senato.

2. L'elezione dei rappresentanti degli Stati membri al Parlamento europeo² dalla Direttiva n. 1993/109 al Trattato di Nizza

Quando si affronta la materia della rappresentanza in seno al Parlamento europeo³, bisogna tenere a mente l'esistenza di uno iato tra popolazione che concorre alla determinazione del numero dei seggi spettanti a ciascuno Stato membro e aventi diritto al voto.

Avviando l'analisi da questo secondo punto, il riconoscimento del diritto di voto per le elezioni del Parlamento europeo differisce da Stato membro a Stato membro, anche se dal 1994 è intervenuta una prima armonizzazione, tramite la Direttiva del Consiglio 1993/109⁴.

In alcuni Stati il diritto in questione era riconosciuto in virtù della nazionalità, così che tutti i cittadini di un certo Stato potevano votare, prescindendo dal Paese di residenza nella Comunità Europea in altri, l'allontanamento dallo Stato di origine comportava la perdita del diritto di voto. Il Regno Unito, poi, consentiva e consente tuttora a che i residenti cittadini irlandesi o del Commonwealth possano votare per eleggere gli eurodeputati britannici⁵.

La Decisione 2002/772/CE, Euratom, ha stabilito una procedura elettorale uniforme, o meglio, conforme ai principi comuni degli Stati membri, ma ha lasciato "a questi ultimi la possibilità di

² E' stata ripresa la definizione fornita dalla legge 24 gennaio 1979, n. 18, art. 1, (GU n. 029 del 30/01/1979) concernente, appunto, l'elezione dei rappresentanti dell'Italia al Parlamento europeo. L'articolo è stato modificato dalla legge 27 marzo 2004, n. 78, art. 2, che, riferendosi ai "membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia" (definizione richiamata nel titolo del contributo) antepone la membership, l'appartenenza al Parlamento europeo alla rappresentanza dell'Italia nell'istituzione. Da notare che fino all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, l'art. 189 TCE si è riferito ai rappresentanti dei popoli degli Stati riuniti nella Comunità.

³ Sul processo di parlamentarizzazione dell'Unione europea si vedano N. Lupo e A. Manzella, *Parlamento europeo*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. Cassese, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 4112-4124; per un inquadramento dell'evoluzione del ruolo del Parlamento europeo, cfr. AA. VV., *Parlamento europeo, legge elettorale, partiti politici*, in A. Panunzio, a cura di, *I costituzionalisti e l'Europa: riflessione sui mutamenti costituzionali nel processo di integrazione europea*, Seminario di studio organizzato presso la Luiss Guido Carli, Giuffrè editore, 2002, pp. 401-417. S. Ninatti, *La formula parlamentare europea dagli esordi al Trattato costituzionale*, in *Rivista ital. di diritto pubblico comunitario*, fasc. 6, 2004, pp. 1395-1430, la quale si interroga sull'esistenza di un rapporto di necessità causale tra crescita dei poteri del Parlamento europeo e maggiore legittimazione democratica del potere comunitario.

⁴ Il termine stabilito per l'adeguamento dell'ordinamento interno alla Direttiva era il 10 ottobre 1994.

⁵ Una questione a sé, ora risolta, è stata quella dei residenti di Gibilterra, ai quali il Regno Unito non aveva concesso il diritto di scegliere i rappresentanti presso il Parlamento Europeo nelle elezioni tenutesi tra il 1979 e il 1999. Dopo la sentenza della Corte Europea dei diritti umani nella nota causa *Matthews vs. United Kingdom*, per il rinnovo del Parlamento europeo i residenti di Gibilterra sono stati ammessi al voto. Da ultimo, si veda la Sent. *Regno di Spagna contro Regno Unito*, della Corte di Giustizia UE, 12 settembre 2006, *Causa C- 145/04, Racc. Giur.* 2006, p. I-07917.

applicare le rispettive disposizioni nazionali per gli aspetti non disciplinati dalla presente decisione”, tra cui la determinazione degli aventi diritto al voto, con qualche limitazione, tuttavia.

Occorre considerare, infatti, che la Direttiva del Consiglio 93/109 CE ha dato applicazione all’art. 8b, par. 2, TCE, introdotto dal Trattato di Maastricht. Così facendo, si è riconosciuto il diritto di voto e di eleggibilità al Parlamento europeo nello Stato membro di residenza a tutti i cittadini comunitari, senza che questo si sostituisse, peraltro, al diritto di voto e di eleggibilità nello Stato membro di cui si aveva la nazionalità. Con la nuova disciplina, se il cittadino comunitario intende votare nello Stato membro di residenza, deve presentare in ogni caso agli uffici competenti per la compilazione delle liste elettorali una dichiarazione formale nella quale indichi che eserciterà il diritto di voto esclusivamente nel suddetto Stato (art. 9, comma 2, Dir. 1993/109)⁶. Lo Stato membro di residenza, in base alla citata dichiarazione e prima che abbia luogo la consultazione elettorale, è tenuto a trasmettere al Paese di origine le informazioni relative ai cittadini di quest’ultimo iscritti nelle proprie liste elettorali. Lo Stato membro di origine, quindi, è chiamato a provvedere adottando le misure adeguate per evitare il doppio voto.

L’applicazione di questa direttiva presenta, tuttavia, dei nodi irrisolti⁷. Un certo livello di discriminazione nei confronti di cittadini di altri Stati membri tuttora persiste, dato che solo in Olanda, Danimarca e Irlanda essi sono automaticamente iscritti nelle liste elettorali con l’acquisizione della residenza, mentre negli altri Paesi ospiti si devono attivare in prima persona espletando le pratiche burocratiche per registrarsi presso le liste elettorali. Sussiste, inoltre, la facoltà per lo Stato membro di residenza di richiedere a quello di origine le informazioni necessarie per comprovare lo *status* di “elettore comunitario⁸” prima che l’iscrizione sia perfezionata.

Soltanto una modestissima percentuale, sui 6.48 milioni di cittadini comunitari che risiedono in uno Stato membro diverso da quello di cui hanno la nazionalità, ha esercitato il suddetto diritto⁹.

Si sono riscontrati, inoltre, dei tentativi volti a promuovere la costituzione di un’unica circoscrizione europea. L’On. Anastassopoulos, ad esempio, nella sua Relazione presentata di

⁶ Sul tema si vedano O. Ihl, *Electoral Register*, in Y. Déloye e M. Bruter, a cura di, *Enciclopedia of european elections*, New York, Palgrave Macmillan, 2007, pp. 103-104; E. Henry, *Registration*, in Y. Déloye e M. Bruter, a cura di, *op. cit.*, pp. 420-421, in cui l’autore evidenzia come Francia, Irlanda, Malta e Polonia avessero proibito, fino a quel momento, ai propri cittadini residenti in un altro Stato membro di votare nello Stato ospite. Ancora oggi, però, i requisiti richiesti per l’iscrizione alle liste elettorali sono rimessi alla determinazione degli Stati membri. Nel Granducato di Lussemburgo sono necessari 5 anni di residenza continuativa sul territorio, in Francia e in Belgio sei mesi, nel Regno Unito solo tre.

⁷ Sulla controversa disciplina del diritto di voto nell’ordinamento comunitario, cfr. A. Connally, S. Day, J. Shaw, *The contested case of EU electoral rights*, in R. Bellamy, D. Castiglione, J. Shaw, a cura di, *Making European Citizenship*, New York, Palgrave Macmillan, 2006, pp. 31-55.

⁸ Così è definito dall’art. 2 della Direttiva 1993/109 l’avente diritto al voto nelle elezioni del Parlamento europeo.

⁹ Cfr. R. Corbett, F. Jacobs, M. Shackleton *The European Parliament*, John Harper Publishing, VII Edition, 2007, p. 24

fronte alla Commissione Affari Costituzionali del Parlamento europeo nel 1998, propose proprio questo tipo di innovazione da implementare in parallelo con la procedura elettorale uniforme, la cui approvazione, tuttavia, fu rimandata al 2002. Nel testo approvato dall'Assemblea, della coraggiosa iniziativa rimase ben poco: si auspicava, infatti, che a decorrere dalla VII legislatura il 10% dei seggi nel Parlamento europeo fosse assegnato nella "circostrizione europea".

Per quanto concerne la ripartizione dei seggi, invece, l'art. 190, par. 3 del TCE in vigore assicura che nel Parlamento europeo vi sia "un'adeguata rappresentanza dei popoli degli Stati riuniti nella Comunità". Le tabelle illustrative della ripartizione dei seggi tra Stati membri sono sempre state compilate tenendo conto principalmente della popolazione, ossia del complesso dei residenti. Da questo punto di vista, è apparsa coerente la scelta del Regno Unito che ha ammesso al voto¹⁰ anche i cittadini residenti non comunitari, a patto che fossero in possesso della nazionalità di uno degli Stati membri del Commonwealth. Un criterio complementare al primo, sempre considerato ai fini della ripartizione dei seggi è stato quello della forza negoziale e del peso politico di ciascuno Stato membro. Si è consolidato un sistema cosiddetto per scaglioni, che fa leva sulla "taglia" e sullo *status* del Paese, un criterio più politico-convenzionale che algebrico, sebbene il Trattato di Amsterdam abbia consacrato una specifica formula: 6 seggi spettanti comunque ad ogni Stato membro, indipendentemente dal numero degli abitanti, più un ulteriore seggio ogni 500 mila abitanti, per i Paesi con una popolazione compresa tra 1 e 25 milioni, un ulteriore seggio ogni milione di abitanti per i Paesi con popolazione compresa tra 25 e 60 milioni, un ulteriore seggio ogni due milioni di abitanti per gli Stati con una popolazione superiore a 60 milioni. Queste disposizioni, tuttavia, non sono state mai rigidamente applicate. Così l'Italia, in quanto Paese fondatore delle Comunità europee, si è potuto avvantaggiare dello stesso numero di eurodeputati della Francia e del Regno Unito, che contavano un numero di residenti leggermente superiore.

Il numero dei seggi nel Parlamento europeo è stato sistematicamente ampliato dal 1979 ad oggi, raggiungendo nella V Legislatura (1999-2004) quota 626, per effetto delle successive adesioni. Gli Stati membri, con il Trattato di Amsterdam (1997) accettarono di limitarne il numero a 700¹¹ ma, solo quattro anni dopo, il Trattato di Nizza¹² (Protocollo sull'allargamento allegato al Trattato¹³) si

¹⁰ Per l'elezione del Parlamento europeo, di quello nazionale e per i referendum.

¹¹ sebbene fosse stata prevista la possibilità di superare temporaneamente questo tetto a causa della concomitanza tra le adesioni di 10 nuovi Stati membri e il rinnovo della legislatura nel 2004.

¹² I. Diéz Parra, *Il Parlamento europeo nel Trattato di Nizza*, in, a cura di A. Tizzano, *Il Trattato di Nizza*, Giuffrè editore, Milano, 2003, p. 61, sottolinea come nel corso dei lavori della CIG, preliminari all'approvazione del progetto di Trattato, "numerose ipotesi furono avanzate per rispettare il numero di 700 (CONFER 4740/00, del 10 maggio 2000), ma nessuna era riuscita ad avere il consenso delle delegazioni (CONFER 4805/00, del 16 novembre 2000)". Sia la

riallineò alla tendenza espansiva e stabili che ai lavori del consesso avrebbero preso parte 732 parlamentari per la VI Legislatura. L'art. 9 par. 2 dell'Atto relativo alle condizioni di adesione della Bulgaria e della Romania e alle modifiche dei Trattati su cui si fonda l'Unione Europea fissò a 736 seggi le dimensioni massime del Parlamento, a decorrere dal 2009.

Dopo l'ingresso nel 2007 della Bulgaria e della Romania e fino ad oggi, il numero degli europarlamentari è stato aumentato, in via transitoria, a 785. A seguito di ogni ampliamento dei confini dell'Unione Europea, infatti, si è sempre attraversata una fase di assestamento negli equilibri della rappresentanza. I Capi di Stato e di Governo hanno raggiunto un accordo lo scorso 19 ottobre, in seno ad una seduta informale del Consiglio europeo a Lisbona, sul numero dei seggi che, nella sola legislatura 2009-2014, salvo nuovi ingressi nell'UE, sarà di 751. Non si è riusciti a trovare un meccanismo logico-matematico di adeguamento automatico delle dimensioni del Parlamento europeo e così, adesione per adesione, si dovranno ricomputare i seggi spettanti a ciascuno Stato membro.

Sin dalla costituzione delle Comunità europee la ripartizione dei seggi tra gli Stati membri non ha seguito un principio di proporzionalità puro e semplice. Sono stati avvantaggiati gli Stati meno popolosi per garantire loro un'adeguata rappresentanza. Questo tipo di tutela è stato spesso accordato negli Stati federali, all'interno della Camera Alta, rappresentativa degli Stati. Nell'Unione Europea, invece, nel Consiglio dei Ministri, in qualche modo corrispondente a una "Camera degli Stati", questa logica non si è avverata. Per le deliberazioni a maggioranza semplice e all'unanimità ciascun componente dispone di un voto, mentre la diversa influenza degli Stati si rende evidente nelle deliberazioni a maggioranza qualificata, che sono diventate anche le più frequenti. Il nuovo regime, entrato in forza il primo novembre 2004, ha disciplinato il sistema di ponderazione dei voti, aggiungendo il criterio della verifica demografica: "Gli Stati membri che compongono la maggioranza qualificata devono rappresentare almeno il 62% della popolazione totale dell'Unione". In questo modo si è garantito ai Paesi più popolosi di esercitare una forte influenza sulle decisioni dell'istituzione, fatta salva l'ipotesi di formazione di una minoranza di blocco.

Per evitare, quindi, una sostanziale emarginazione dei piccoli Paesi, si è scelto di agevolarli nella rappresentanza in Parlamento. La decisione, ad ogni modo, può apparire discutibile dal momento che, mentre un eurodeputato eletto nella circoscrizione di Lussemburgo rappresenta 77000 cittadini

Commissione che il Parlamento europeo, al contrario, si erano dichiarati favorevoli al mantenimento del numero massimo di 700 membri.

¹³ GUCE L 157 del 21/06/2005

dell'Unione, in Germania, 832000 cittadini dell'Unione, in media, sono rappresentati da un solo parlamentare¹⁴.

Un'altra controversia, sul versante della rappresentanza nel Parlamento europeo, ha riguardato lo scarto minimo di seggi tra la Slovenia e il Lussemburgo (solo uno in più per la prima) a fronte di una popolazione slovena che era il quadruplo di quella lussemburghese.

Queste vistose discrepanze, comunque, sono state ridimensionate nel corso del processo di integrazione comunitaria¹⁵.

Basti pensare alla tradizionale equivalenza di seggi tra i quattro Stati membri con popolazione più consistente, Germania, Francia, Regno Unito e Italia, mantenuta fino al 1992. Dopo la riunificazione della Repubblica federale tedesca con la Repubblica democratica tedesca, la Germania avrebbe dovuto beneficiare di un ampliamento della propria rappresentanza nell'Assemblea legislativa comunitaria, dato l'incremento della sua popolazione di oltre 16 milioni di persone. La decisione stentò ad essere adottata a causa della volontà di altri Stati membri, come i Paesi Bassi, di sfruttare l'occasione per ottenere un aumento dei seggi generalizzato. Da quando il compromesso fu trovato e fino all'entrata in vigore del nuovo Trattato di riforma (presumibilmente prima delle prossime elezioni del Parlamento europeo del 2009) la Germania ha sempre mantenuto i suoi 99 seggi. Per quanto riguarda, invece, la Francia, il Regno Unito e l'Italia, la parità, fino al 2009, è stata salvaguardata: ogni riduzione dei seggi ha toccato in egual misura questi Stati. Così, ad esempio, il Protocollo sull'allargamento allegato al Trattato di Nizza (2001) stabiliva che il numero dei loro rappresentanti diminuisse da 87 agli attuali 78 membri¹⁶.

¹⁴Fonte: *Ivi*, p. 26. In Italia il rapporto eletto-elettore è di 1:744000.

¹⁵ Un *excursus* storico delle elezioni del Parlamento europeo è contenuto in P. Perrineau, *European Elections (1979-1999)*, in Y. Déloye e M. Bruter, a cura di, *Enciclopedia of European Elections*, New York, Palgrave Macmillan, 2007, pp. 141-147 e in M. Hastings, *European Elections (2004)*, in Y. Déloye e M. Bruter, a cura di, *op. cit.*, pp. 147-151 che sofferma la sua attenzione sulla tendenza alla crescita del tasso di astensione nelle elezioni suddette.

Per una rassegna dell'esito delle ultime elezioni del Parlamento europeo in ogni Stato membro, si veda B. Caravita, *Le elezioni del Parlamento europeo del 2004*, Milano, Giuffrè, 2005.

¹⁶ Cfr. A. Pierucci, *Il Parlamento europeo*, in S. Guerrieri, A. Manzella, F. Sdogati, a cura di, *Dall'Europa dei Quindici alla Grande Europa*, Bologna, Il Mulino, 2001, pp. 185-209. In particolare (a p. 200), l'autore precisa a proposito della composizione del Parlamento europeo stabilita a Nizza che "alcuni Stati membri, a partire dalla Germania, hanno accettato l'idea di scambiare il loro peso nel Consiglio con un certo numero di parlamentari. Questa scelta politica significa che, ben al di là di quanto non accade ora, si pensa che in un'Europa allargata il Parlamento europeo avrà, forse per necessità di cose, un ruolo più importante". I fatti hanno senza dubbio tenuto fede a queste previsioni.

3. La rappresentanza dei cittadini dell'Unione secondo la Costituzione europea e il Trattato di Lisbona

3.1 Dalla rinuncia al recupero del quadro giuridico fornito dal Trattato costituzionale.

L'iniziativa del Parlamento europeo

La Costituzione europea ha posto le basi per il superamento della tradizionale logica “stato-centrica” nella ripartizione dei seggi del Parlamento europeo¹⁷. Il riferimento alla rappresentanza dei “popoli degli Stati” è stato abbandonato per lasciare spazio a quello dei “cittadini dell’Unione” (art. I-20). Il passo avanti poteva essere epocale. Per dare attuazione alla disposizione del Trattato avrebbero dovuto essere considerati solo i cittadini comunitari, secondo la definizione dell’art. I-10 della Costituzione europea, quindi, solo i cittadini degli Stati membri. Si rendeva omogenea, inoltre, anche la norma sull’esercizio del diritto di voto per le elezioni del Parlamento, prevedendo (art. I-20, comma 3) che l’istituzione sarebbe stata eletta, a suffragio universale e diretto dai cittadini europei¹⁸. L’occasione persa, a causa della mancata entrata in vigore della Costituzione europea, non è stata colta nel corso della stesura del nuovo Trattato di riforma che, per questo aspetto, ha rappresentato un sostanziale ritorno al passato. Non solo. L’art. 9A del Trattato che sarà firmato tra breve, ha ribadito il contenuto dell’art. I-20 della Costituzione europea: il Parlamento europeo è composto dai rappresentanti dei cittadini dell’Unione¹⁹. Da questo punto di vista, la decisione di ripartire i seggi tenendo conto della popolazione residente in ciascuno Stato membro, secondo i dati EUROSTAT, ha rappresentato una violazione *ex ante* di una norma di diritto primario²⁰.

Preso atto del fallimento del processo di ratifica della Costituzione europea, il Consiglio europeo tenutosi a Bruxelles il 21 e 22 giugno 2007 ha conferito un mandato molto dettagliato alla Conferenza intergovernativa per redigere un Trattato di riforma che non sostituisse i Trattati

¹⁷ Sul mutamento del ruolo del Parlamento europeo, secondo le innovazioni che la Costituzione europea avrebbe introdotto cfr. S. Dellavalle, “Cittadini” e “Stati”: i fondamenti della legittimità democratica, in A. Patroni Griffi, A. Lucarelli, a cura di, *Studi sulla Costituzione europea: percorsi e ipotesi*, Napoli, Ediz. Scientifiche, 2003, pp. 123-137

¹⁸ In questo caso il Regno Unito avrebbe dovuto adeguarsi e non riconoscere più il diritto all’elettorato attivo ai cittadini del Commonwealth residenti sul suo territorio. Il riferimento ai cittadini europei, invece, scompare nel nuovo Trattato di Lisbona (CIG 1/1/07 REV) che sarà firmato il prossimo 16 dicembre.

¹⁹ Sul rapporto tra Costituzione europea e *demos* europeo, cfr. R. Nania, *L’identità europea dopo il voto del 2004*, in B. Carovita, a cura di, *op. cit.*, p. 15, secondo cui non sarebbero da condividere quelle posizioni che contestavano “la stessa pensabilità di una Costituzione che non possa vantare come dato aprioristico la sussistenza di un soggetto collettivo dotato delle caratteristiche di omogeneità e di riconoscibilità postulate come indispensabili per elevarlo, non solo verbalmente, al rango di soggetto costituente”.

²⁰ A ciò si aggiunge il fatto che secondo alcuni autori il riferimento normativo alla cittadinanza dell’Unione si gioverebbe anche di un sostegno fattuale, rappresentato dal crescente grado di coinvolgimento dei cittadini comunitari nella vita politica dell’Unione: cfr. D. Castiglione, *We the citizens? Representation and participation in EU Constitutional Politics*, R. Bellamy, D. Castiglione, J. Shaw, a cura di, *Making European Citizenship*, New York, Palgrave Macmillan, 2006, pp. 75-95.

esistenti, ma che si limitasse ad integrarli. Nel mandato (Atto 11218/07) si stabiliva che il Titolo III del futuro Trattato avrebbe contenuto le disposizioni relative all'architettura istituzionale dell'Unione e si specificava che sarebbe stato necessario rivedere la composizione del Parlamento europeo. L'art. 9A del testo elaborato dalla CIG, per l'esattezza, da un collegio di esperti incaricati di tradurre le disposizioni del mandato in norme del Trattato, ha dettato specifiche disposizioni in tema di composizione della "Camera dei popoli". I suoi membri non avrebbero dovuto essere più di 750 (dopo il Vertice di Lisbona 751) e la rappresentanza dei cittadini avrebbe dovuto rispettare il principio della proporzionalità degressiva. Il numero dei seggi per Stato membro non avrebbe potuto eccedere il numero di 96 né essere inferiore a 6²¹. In questo caso, non essendo stata costituita una Convenzione²², il Consiglio europeo di Bruxelles (giugno 2007) ha invitato il Parlamento europeo a presentare entro ottobre un progetto in merito, anche per non lasciar decadere la previsione contenuta nel Protocollo "sulle disposizioni transitorie relative alle istituzioni e agli organi dell'UE" approvato dalla CIG 2004. Con questo si conferiva al Consiglio europeo la responsabilità per l'adozione di una decisione sulla composizione del Parlamento, precisando che avrebbe provveduto con un congruo anticipo rispetto al termine della legislatura²³.

La Commissione per gli Affari costituzionali del Parlamento europeo, competente in materia, si è immediatamente attivata, e il Presidente Jo Leinen ha nominato quali relatori della proposta gli Onorevoli Lamassoure (PPE, F) e Severin (PSE, RO)²⁴. Questi ultimi hanno presentato la loro relazione (2007/2169 INI) nella seduta della Commissione dell'11 settembre. I punti 6 e 7 dell'ordine del giorno della seduta erano appositamente dedicati al tema della riforma dei trattati e, per l'occasione, erano presenti anche membri dei Parlamenti nazionali, invitati al fine di renderli partecipi dei lavori della CIG e di promuovere uno scambio di opinioni.

3.2 I contenuti della Relazione Lamassoure-Severin e i lavori della Commissione Affari costituzionali del Parlamento europeo

²¹ Si tratta di disposizioni che confermano il testo dell'art. I-20 della Costituzione europea.

²² I Parlamenti nazionali non sono stati ammessi a partecipare ai lavori della CIG, mentre solo tre parlamentari europei, Onorevoli Brok, Duff e Barón Crespo, hanno potuto assistere ai lavori della Conferenza, su mandato conferito dal Parlamento stesso.

²³ Per il futuro si prevede in ogni modo che il Consiglio Europeo adotterà all'unanimità, su iniziativa del Parlamento europeo e con il suo consenso, una decisione sulla composizione dello stesso, nel rispetto dei suddetti principi. Questa procedura, di fatto, è stata quasi interamente rispettata, se non fosse che, in sede di Consiglio europeo, sia avvenuto un "mercanteggiamento" sui seggi, in difformità rispetto alla Risoluzione che il Parlamento europeo aveva adottato l'11 ottobre.

²⁴ AFCO/6/51775

Nella relazione è stata affermata la volontà di contemperare una ripartizione dei seggi che fosse fedele alla realtà demografica di ciascuno Stato membro con quella di dare risalto alla cittadinanza europea. Al punto 4 della Relazione si specificava, però, che la rappresentanza dei cittadini europei sarebbe stata assicurata fintanto che si fosse potuto rispettare il principio di proporzionalità degressiva²⁵, di cui, di seguito si indica il contenuto. Ed è in questo passaggio che è riapparso il riferimento alla residenza come criterio di base per stabilire la composizione del Parlamento. Si è specificato (punto 6) che il numero di seggi per Stato sarebbe variato in funzione della popolazione residente e che quindi ogni europarlamentare di uno Stato membro più popoloso avrebbe rappresentato un numero maggiore di cittadini rispetto agli eurodeputati di Stati che contavano un minor numero di residenti. In proporzione, quindi, questi ultimi Stati avrebbero beneficiato di una quantità di seggi superiore rispetto a quelli più popolati²⁶.

Si assicurava, inoltre, che purché salvaguardata la conformità al citato principio, non si sarebbe ridotto il numero dei seggi per Stato accordati dall'art. 9, par. 2, dell'Atto di Adesione di Bulgaria e Romania (25 aprile 2005), con il quale si procedeva ad adeguare la composizione del Parlamento all'allargamento dell'Unione. Per la legislatura 2009-2014, l'Atto di adesione avrebbe mantenuto la parità tra Francia, Regno Unito e Italia sui 72 seggi ciascuno, dato che i membri del Parlamento sarebbero diventati, dagli attuali 785, 736. Poiché il nuovo articolo 9A del Trattato *in itinere* ha aumentato di 14 seggi (più 2, dato che dei tre seggi "sottratti" alla Germania, in forza del Trattato,

²⁵ Il termine "degressivo" non è rintracciabile neppure nella versione più aggiornata del vocabolario della lingua italiana a cura di G. Devoto e G. Oli, "Il Devoto-Oli 2008" Firenze, Le Monnier, 2007. Esso costituisce una traduzione letterale dal francese *dégressif* e dall'inglese *degressive*, ossia decrescente, regressivo (quest'ultimo utilizzato in scienza delle finanze per descrivere un particolare tipo di imposta): cfr S. Lebertre, *Dictionnaire juridique français-italien*, Paris, L.G.D.J., 2001, p. 56; Garzanti Hazon, *Dizionario inglese-italiano/italiano-inglese*, Milano, Garzanti, 2003, p. 269; queste, infatti, sono le lingue nelle quali vengono immediatamente redatti i documenti e gli atti delle istituzioni comunitarie, prima che siano tradotti nelle rimanenti 21 lingue ufficiali.

Secondo il doc. CONV 477/03 del 10 gennaio 2003, preparato dal *Presidium* della Convenzione in vista della sessione plenaria del 20 e 21 gennaio 2003, p. 3, "la composizione del Parlamento europeo è sempre stata il risultato di un sistema di proporzionalità degressiva", quale garanzia di un'adeguata rappresentanza dei popoli degli Stati. Nella risoluzione del 13 aprile 2000 del Parlamento europeo indirizzata alla CIG di Nizza fu promosso l'unico tentativo (che fu respinto) di sovvertire il suddetto criterio. Si prevedeva che il numero dei rappresentanti da eleggere in ogni Stato membro fosse "determinato in funzione della popolazione secondo una chiave di ripartizione proporzionale corretta attraverso l'assegnazione di un numero minimo di quattro seggi per Stato".

Cfr. anche A. Canepa, *La funzione parlamentare in Europa: tra evoluzione del Parlamento europeo e crisi dei Parlamenti nazionali*, in M. Scudiero, a cura di, *Il Trattato costituzionale nel processo di integrazione europea*, Napoli, Jovene, 2005, pp. 77-182.

²⁶ La proposta di risoluzione presentata dai Relatori, al paragrafo 5 recita così: "Il Parlamento europeo osserva che il quadro del succitato articolo [9 A] consente di abbinare il principio di efficacia scaglionando il numero di deputati a un livello ancora compatibile con il ruolo di un'assemblea legislativa con il principio del pluralismo consentendo a ciascuno Stato membro di veder rappresentato il ventaglio dei principali orientamenti politici, in particolare maggioranza e opposizione, e con il principio di solidarietà, attraverso cui gli Stati più popolati accettano di essere sottorappresentati per consentire una migliore rappresentanza di quelli meno popolati". (RR\688096IT.doc)

era stata stabilita solo l'assegnazione di un ulteriore seggio a Malta) il plenum dell'Assemblea, procedere a una redistribuzione è stato un atto dovuto.

Ogni eventuale ampliamento della *membership* dell'UE si sarebbe riverberato sul Parlamento attraverso un temporaneo aumento della sua composizione, che avrebbe superato i previsti 750 seggi. Si prendeva atto dell'esiguità del tempo a disposizione per formulare una proposta, tanto è vero che si raccomandava l'adozione di un sistema più equo e stabile di rappresentanza dei cittadini dell'Unione, in vista delle elezioni del 2014. Il problema principale ruotava attorno alla necessità di definire meglio i contorni della nozione giuridica di "cittadino dell'Unione". I Trattati, compresa la Costituzione europea, facevano riferimento, in modo lapidario, alla cittadinanza di uno Stato membro, come status giuridico necessario per acquisire quella dell'Unione. La difficoltà, ancora oggi, sta nel confrontarsi con "tante cittadinanze nazionali", giacché ogni Stato membro è rimasto libero di definire chi è straniero e chi non lo è. La mancanza di una definizione unitaria di "cittadinanza dell'Unione" è stata per i relatori la ragione che li ha spinti a fare leva sulla residenza bypassando l'art. 9A. Ecco, quindi, che dato il tetto massimo di 96 europarlamentari per Stato membro, la Germania si accinge a perdere 3 seggi, la Francia 4 (da 78 a 74), il Regno Unito 5 (da 78 a 73) e l'Italia sarebbe stato il Paese in assoluto più penalizzato attestandosi su 72 seggi (con una perdita di 6). Questo ritorno alle origini, di certo, non è stato perpetrato a beneficio della legittimità democratica dell'Unione. Il numero dei rappresentanti in Parlamento è stato calcolato su una popolazione statistica comprendente immigrati extracomunitari, quindi senza diritto di voto, e persone prive della capacità di agire che, com'è evidente, non formano parte del corpo elettorale. Di converso, gli immigrati italiani residenti in altri Stati membri contribuiscono ad ingrossare le fila della popolazione statistica di questi Paesi ai fini dell'attribuzione dei seggi. La Polonia, ad esempio, ha insistito molto, senza riuscirci, affinché fossero tenuti in considerazione nella base statistica anche i due milioni di polacchi residenti all'estero.

Le cifre dei residenti impiegate per stilare il progetto sono state quelle rese note nella relazione EUROSTAT del novembre 2006, contenente i dati utilizzati per ponderare i voti all'interno del Consiglio dei Ministri secondo il criterio demografico.

Dal dibattito che si è aperto dopo la presentazione, è subito emerso un tendenziale gradimento per la proposta di decisione²⁷. L'On. Onesta (Verde/Alleanza lib. europ., FR), tuttavia, ha dissentito

²⁷ Il progetto di Trattato, contrariamente a quanto previsto finora nei Trattati in vigore, affida a una decisione del Consiglio europeo da assumersi all'unanimità, su proposta del Parlamento (PR\681717IT.doc), la scelta sulla distribuzione dei seggi. La distinzione tra i due atti, uno di diritto secondario, l'altro di diritto primario sembrava

dall'orientamento della maggioranza, affermando che il Parlamento avrebbe dovuto garantire una rappresentanza transnazionale, mentre in questo modo gli europarlamentari sono stati ripartiti secondo quote nazionali. Gli Onorevoli Zani (PSE, IT) e Ventre (PPE, IT) hanno fatto appello, invece alla tradizionale parità nei rapporti di forza in seno al Parlamento tra Francia, Regno Unito e Italia. L'On. Lamassoure ha ribattuto dichiarando che, secondo dati a sua disposizione, anche considerando i cittadini nazionali, l'Italia avrebbe ottenuto un numero inferiore di seggi. Il relatore ha poi avvertito i presenti sugli effetti negativi che sarebbero potuti scaturire dall'assenza di una proposta del Parlamento da sottoporre al Consiglio europeo. In questo caso, infatti, la situazione sarebbe rimasta invariata e si sarebbe continuato ad applicare l'art. 190 TCE, come modificato dal Trattato di Nizza e dall'Atto di adesione del 2005.

In seguito, nella seduta della Commissione Affari costituzionali del 2 ottobre 2007, sono stati discussi e votati gli emendamenti alla Relazione Lamassoure-Severin. Il testo approvato è rimasto fedele alle intenzioni dei suoi proponenti, nonostante la presentazione di emendamenti (PE394.063v01-00) da parte degli eurodeputati italiani. Ad esempio, gli emendamenti 41 (presentato dall'On. Ventre) e 42 (proposto dagli Onorevoli Zani, Pistelli, Morgantini e Musacchio), di identico contenuto, suggerivano una riformulazione del principio di proporzionalità degressiva (par. 6 relazione) in modo che, anziché riferirsi alla popolazione, ossia ai residenti, per l'allocazione dei seggi, si prendesse in considerazione il numero dei cittadini di ciascuno Stato membro. Entrambi gli emendamenti, tuttavia, sono stati respinti.

La votazione finale sulla relazione (A6-0351/2007) ha lasciato il testo pressoché immutato e la proposta di risoluzione presentata al Parlamento europeo, che si basa su di essa, era perfettamente coerente con le intenzioni degli On. Lamassoure e Severin. La proposta (P6_TA(2007)0328) è stata approvata dalla Commissione AFCE con 17 voti a favore, 5 contrari e 3 astensioni. Tra i punti di maggiore interesse del progetto si può segnalare l'enfasi posta, al paragrafo 14, "sul nesso politico esistente tra la nuova ripartizione dei seggi per il Parlamento e l'intero pacchetto di riforme relativo alle istituzioni dell'Unione, in particolare il principio della 'doppia maggioranza' a cui faranno riferimento, a partire dal 2014, le deliberazioni del Consiglio a maggioranza qualificata". Il Consiglio adotterà le decisioni su cui convergano almeno il 55% degli Stati, a patto che rappresentino il 65% della popolazione residente.

inizialmente lasciar credere che in sede di Consiglio europeo si sarebbe potuto trovare un accordo sul testo del Trattato, ma eventualmente respingere la proposta di decisione. L'esperto giuridico del Consiglio J. C. Piris ha ritenuto (incalzato dalla Spagna) non separabili i due atti, legittimando un'evidente forzatura interpretativa che, però, è stata seguita in sede di Consiglio europeo.

Sembra alquanto paradossale, a parere di chi scrive, che, a fronte delle continue insistenze sulla netta differenza tra “Camera degli Stati” e “Camera dei popoli”, la popolazione considerata sia la medesima. Davvero si tutelano istanze diverse o forse i bastioni statali continuano a presidiare tutte le istituzioni comunitarie?

Al paragrafo 2 del progetto si affermava che, essendo la nuova composizione del Parlamento europeo più vicina alla realtà demografica dell’Unione, si sarebbe rafforzata la legittimità democratica dell’istituzione proprio nel momento in cui esso si accingeva, secondo il Trattato, a esercitare maggiori competenze.

E’ significativo che fino a quando il Parlamento ha ricoperto un ruolo più defilato rispetto alle altre istituzioni dell’Unione non sia esplosa nessuna *bagarre* sulla sua composizione. Ora che il suo potere si è rafforzato, i rapporti di forza tra gli Stati si misurano anche in funzione del numero di seggi ottenuti.

3.3 L’audizione congiunta dei relatori presso il Parlamento italiano e il voto finale dell’assemblea del Parlamento europeo

Preso atto dell’esito della votazione, le Commissioni riunite Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni (I)- Affari esteri e comunitari (III)- Politiche dell’Unione Europea (XIV) della Camera dei deputati e Affari costituzionali (I)- Affari esteri e immigrazione (III)- Politiche dell’Unione Europea (XIV) del Senato della Repubblica hanno deciso di procedere ad un’audizione congiunta (art. 144, co. 5, r.C; art. 48, co 7, r. S.) dei relatori della proposta, onorevoli Lamassoure e Severin, e degli europarlamentari italiani (art. 127 *ter*, r. C; art. 144 *quater* r. S), che ha avuto luogo nel pomeriggio del 4 ottobre presso la Camera.

L’On. Bimbi, Presidente della XIV Commissione della Camera dei deputati, ha affermato che “l’atteggiamento critico dell’Italia non si è attestato sul principio di proporzionalità degressiva”, contenuto già nell’art. I-20, comma 2, della Costituzione europea che il nostro Paese aveva ratificato, “quanto su alcune motivazioni di tipo politico-istituzionale.”

L’On. Lamassoure, al quale è stata concessa la parola subito dopo, ha ricordato che il Parlamento europeo ha anticipato la futura procedura giuridica, prefigurata dal progetto di Trattato che dovrà essere firmato.

Il relatore ha spiegato che la riserva di 16 seggi - corrispondente allo scarto tra quanto previsto attualmente e il tetto di 750- sarebbe stata utilizzata a favore dei Paesi (7-8 secondo il quoziente calcolato), non ben rappresentati alla luce del principio di proporzionalità degressiva. Le uniche

deroghe alle quali è stato fatto ricorso, rispetto al suddetto principio, sono state quelle promosse nei confronti della Polonia (a cui, “per ragioni politiche”, è stato attribuito un seggio in più) e nei confronti della Spagna (che ha beneficiato di 4 ulteriori seggi), mentre tradizionalmente questi Paesi erano stati ricompresi nello stesso scaglione. L'onorevole si è affrettato a specificare, comunque, che si è trattato “dell'eccezione che conferma la regola”.

Infine, la cifra dei residenti è stata preferita a quella dei cittadini, perché si tratterebbe degli unici dati quantificabili in modo incontestabile.

Il correlatore della proposta, On. Severin, si è detto possibilista circa l'opportunità di includere una clausola di revisione nel progetto da presentare al Consiglio europeo, dimostrando, così, una certa apertura verso la causa italiana. Ha elencato, quindi, tutti i criteri, che a suo giudizio, avrebbero potuto essere assunti per procedere al riparto dei mandati; tra questi figurerebbero la superficie territoriale, in chilometri quadrati, di ogni Paese, il PIL, gli elettori, i cittadini nazionali o quelli europei residenti.

Ha preso la parola, quindi, l'On. Zani che ha rilevato come, nel momento in cui l'art. 9A del Trattato sarebbe entrato in vigore, riconoscendo la rappresentanza del Parlamento europeo ai cittadini dell'Unione, questa disposizione avrebbe costituito l'eventuale base giuridica per ricorsi di annullamento da presentare innanzi alla Corte di Giustizia contro la tanto dibattuta decisione del Consiglio europeo, per vizio di legittimità.

Il Sen. Manzella (Ulivo), Presidente della XIV Commissione del Senato, ha domandato ai relatori cosa li avesse spinti, ad un certo punto, a sostituire il principio di cittadinanza con quello di residenza.

Anche la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che sarà proclamata solennemente tra breve, ha stabilito, all'art. 39²⁸, il diritto di voto per ogni cittadino. Questa considerazione ha assunto una particolare rilevanza tenuto conto del fatto che la Carta non fa distinzione, nelle altre disposizioni, tra cittadini e residenti, mentre per il Parlamento europeo si menzionano espressamente i cittadini²⁹.

²⁸ Cfr. A. Manzella, *Il Parlamento federatore*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 1, 2002, p. 38. Secondo il giurista il suddetto articolo riconoscerebbe “un vero e proprio diritto al Parlamento”. Questo diritto “entra a pieno titolo nel concetto di cittadinanza. E vi entra trasversalmente a tutti gli altri diritti che compongono lo *status activae civitatis*”.

²⁹ Del medesimo avviso, M. Condinanzi, A. Lang, B. Nascimbene, *Cittadinanza dell'Unione e libera circolazione delle persone*, Milano, Giuffrè, 2006, secondo i quali, “nella presentazione sistematica dei diritti dei cittadini dell'Unione”, spiccano innanzitutto i diritti elettorali che “consentendo una partecipazione alla vita politica dell'Unione e dello Stato di residenza, più marcatamente caratterizzano il cittadino dell'Unione quale portatore di uno *status activae civitatis*, differenziandolo dal mero titolare dei diritti di accesso ai documenti, di ricorso al Mediatore, di petizione e anche del beneficiario del diritto alla libertà di circolazione e di soggiorno, di cui, peraltro, è prevista l'estensione anche a cittadini

Il riferimento ai residenti, come base di calcolo per la composizione dell'istituzione, non avrebbe potuto essere giustificato neppure dall'art. 189 TCE, vigente, che ha consacrato il Parlamento come organo rappresentativo dei popoli dell'Unione. E mentre il concetto di popolo ha una natura politico-giuridica, quello di popolazione, invece, ha un carattere demografico.

Inoltre, dato che la prossima legislatura del Parlamento europeo avrà inizio nel 2009, anziché trovare ad ogni costo una soluzione contingente, dettata dalla fretta, si sarebbe potuta avviare una seria riflessione sul tema.

Infine, il Presidente della Commissione Politiche dell'Unione Europea ha ricordato che l'emendamento alla relazione che proponeva un ripristino del sistema degli scaglioni, votato in Commissione AFCE, è stato respinto per un voto e che, nei fatti, gli scaglioni e le fasce non sono mai stati abbandonati. Cosa altro sarebbero, difatti, il tetto massimo di 96 seggi e quello minimo di 6, se non fasce?

Il Sen. Buttiglione (UDC) ha suggerito di prendere in considerazione, per la ripartizione dei mandati parlamentari, i cittadini europei residenti in ciascuno Stato membro, a prescindere dalla "cittadinanza regionale". Di qualunque Paese abbiano la nazionalità, i cittadini di uno Stato membro possono scegliere di votare per l'elezione del Parlamento europeo³⁰, anche se lo Stato di residenza differisce da quello di provenienza.

Nelle osservazioni conclusive, l'On. Lamassoure ha dato atto all'Italia della coerenza della sua posizione sull'argomento dibattuto, anche se, allo stesso tempo, il tradizionale filo-europeismo italiano, avrebbe dovuto spingere il nostro Paese, ad accantonare un certo desiderio di *revanche* nazionalista. Nell'ottobre 2004 l'Italia aveva emesso una riserva in Consiglio riguardo al fatto che il calcolo della popolazione (ai fini del raggiungimento della doppia maggioranza) dovesse essere adottato per il Consiglio, ma non per il Parlamento. La decisione fu adottata a maggioranza qualificata, ma in quel consesso il Governo italiano aveva ritenuto opportuno chiarire che tale riferimento alla popolazione non avrebbe dovuto costituire un precedente per la Costituzione.

di Paesi terzi che risiedono legalmente all'interno di uno Stato membro, sia pure in conformità con le disposizioni del TCE".

Gli stessi autori aggiungono, poi, che per quanto riguarda la libera circolazione dei capitali, i fruitori dei diritti che ad essa si riferiscono sono stati individuati nei residenti negli Stati membri oltre che nei cittadini comunitari (p. 9).

³⁰ Cfr. L. Bardi e P. Ignazi, *Il Parlamento europeo*, II ediz., Bologna, Il mulino, 2004, i quali insistono sulla valenza simbolica delle elezioni del Parlamento europeo le quali, per dimensione del corpo elettorale coinvolto, sono le più grandi lezioni politiche democratiche dell'Occidente.

Il passaggio successivo nella vicenda è stato rappresentato dal *question time* del 10 ottobre 2007 alla Camera, un giorno prima che il Parlamento europeo si pronunciasse sulla proposta di risoluzione.

Il Governo italiano, rappresentato dal Ministro per l'attuazione del programma, On. Santagata, ha avuto modo di esprimere la propria posizione di fronte alla Camera dei deputati. Il Ministro si è rammaricato per la perdita di parità tra i seggi assegnati alla Francia, al Regno Unito e all'Italia e ha confermato che "la proposta contrasta con le previsioni del progetto di Trattato", facendo riferimento, quest'ultima, ai cittadini europei e non alla popolazione residente in ciascuno Stato membro.

Ha informato, inoltre, la Camera sull'orientamento che il Governo avrebbe seguito durante il Vertice informale del 18 e 19 ottobre, ossia che si sarebbe battuto affinché "la decisione su questo tema fosse rinviata, accogliendo la necessità di ulteriori approfondimenti sull'individuazione di una base di dati condivisa". Si è assicurato, però, che, data la volontà di conseguire un accordo politico sul Trattato, "sarebbe stato preferibile non introdurre un tema divisivo nel Vertice". Come dire, il veto dell'Italia per queste ragioni sarebbe stato considerato fuori luogo, ma si sarebbe cercata di ottenere l'assicurazione, in quella sede, di una riconsiderazione del criterio utilizzato per stabilire la composizione del Parlamento, una volta che il Trattato fosse stato firmato.

Nel frattempo, sempre il 10 ottobre, a Bruxelles si è tenuta la seduta pomeridiana della "Mini-plenaria"³¹ del PE, nel corso della quale si è sviluppato il dibattito in merito alla proposta di risoluzione Lamassoure-Severin.

Ad eccezione della decisa presa di posizione degli europarlamentari italiani, si è potuto constatare che tutti gli interventi, sia quelli in nome di gruppi politici che a titolo personale, hanno espresso, pur con qualche riserva, il loro appoggio ad essa. Da notare che la proposta è stata definita dallo stesso Severin come "ragionevole", dato l'arco temporale a disposizione per elaborarla.

Nonostante i toni concilianti usati dai relatori in occasione dell'audizione congiunta del 4 ottobre, la sera stessa in cui ha avuto luogo la seduta plenaria, si è registrato uno scambio epistolare tra gli On. Lamassoure e Severin da una parte, i quali hanno inviato una lettera a tutti gli eurodeputati (contenente un invito a sostenere la loro proposta), e l'On. Frassoni (Verdi, I), dall'altra, nel corso del quale i proponenti sono apparsi tutt'altro che ben disposti verso le rivendicazioni italiane.

³¹ Una volta al mese l'Assemblea del Parlamento europeo, in aggiunta alla sessione ordinaria di Strasburgo, si riunisce a Bruxelles. Oltre alla sede, la principale differenza concerne la durata della sessione. Se quello di Strasburgo si protrae complessivamente per tre giorni e mezzo, la "Mini-Plenaria" solo per un giorno e mezzo.

Queste sono state ritenute sostanzialmente inconsistenti, perché, si diceva, la cittadinanza europea “è un concetto virtuale”, rimanendo da valutare che legame intercorra tra i cittadini europei aventi una nazionalità diversa da quella riconosciuta dallo Stato ospite e lo Stato in questione e, soprattutto, come considerare i cittadini europei aventi doppia nazionalità³². I residenti, al contrario, sarebbero la sola “realtà demografica” su cui fare affidamento. Ancora, “mentre il numero dei cittadini rappresenterebbe meramente un’espressione statistica senza una connotazione qualitativa, il numero dei residenti, sia cittadini comunitari che extra-comunitari, riflette la capacità socio-economica di uno Stato di organizzare la vita di una determinata comunità sul proprio territorio”; “il Parlamento europeo rappresenta, allo stesso tempo, i cittadini e gli Stati membri” (!).

Inoltre, si sosteneva che il riferimento alla residenza aveva il merito di includere nella base di calcolo anche coloro ai quali, ai sensi della normativa nazionale, non si riconosce il diritto di voto, ad esempio i minori. Quest’ultimo rilievo rende l’idea di come, senza dubbio, l’Italia non sia stata favorita, essendo il Paese in Europa che sta scontando in maggiore misura l’invecchiamento della propria popolazione.

Infine, dato che l’Atto del 1976 concernente l’elezione a suffragio universale e diretto dei membri del Parlamento europeo, ha previsto il divieto di mandato imperativo, non avrebbe avuto senso da parte di uno Stato insistere nel rivendicare più seggi di quelli assegnati.

L’On. Frassoni ha risposto descrivendo le note dei due relatori come “un tentativo di provare ciò che non può essere provato”. In particolare, tre appunti sono stati rivolti loro: 1) il fatto che il concetto di “cittadinanza europea” non sia stato ancora definito sarebbe falso. Sia il Trattato vigente che quello su cui si è appena raggiunto l’accordo concordano nel ritenere quali cittadini dell’Unione coloro che hanno la cittadinanza di uno degli Stati membri³³; 2) è considerata come suscettibile di produrre confusione l’affermazione per cui il Parlamento europeo rappresenta i cittadini e gli Stati membri. In questo caso verrebbe meno la distinzione, in quanto a legittimazione istituzionale e per gli interessi promossi, tra Parlamento e Consiglio; 3) la decisione di computare nella base di calcolo per la composizione del Parlamento anche i cittadini di Stati terzi che non possono votare per essere

³² La Corte di Giustizia nella Sentenza del 2 ottobre 2003 adottata rispetto alla *Causa C-148/02 (Racc. Giur. 2003, I-11616)* ha assunto una posizione favorevole alla valorizzazione della doppia cittadinanza. Sulla base di un rinvio pregiudiziale, il giudice era stato chiamato a interpretare gli artt. 17 e 18 TCE e a valutare della rilevanza comunitaria del diniego delle Autorità belghe ad acconsentire al cambiamento del cognome di due fratelli aventi sia la cittadinanza belga che spagnola, in modo che in esso risultassero i cognomi di entrambi i genitori, come nell’ordinamento spagnolo. Per la Corte, la richiesta dovrebbe essere accolta alla luce degli artt. 12 e 17 TCE.

³³ M. Cartabia, voce *Cittadinanza europea*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, Roma, 1995, preferisce qualificarla come “cittadinanza complementare”, mentre V. Lippolis, *La cittadinanza europea*, Il Mulino, Bologna, 1994, parla di “cittadinanza duale”.

rappresentati è molto discutibile. Ci si “serve” di loro per ampliare la popolazione statistica e quindi il numero dei seggi da assegnare ad ogni Stato, ma poi li si esclude dall’esercizio di questo importante diritto politico.

Nella seduta dell’11 ottobre, l’Assemblea ha proceduto inizialmente votando gli emendamenti presentati alla proposta di risoluzione. Nello specifico, gli On. Voggenhuber (Verdi, Austria) e Frassoni (Verdi, I) hanno presentato gli emendamenti 7 e 9 riguardanti, rispettivamente, la sostituzione nel testo del termine “popolazione” con la formulazione “cittadini europei” e una proposta di redistribuzione dei seggi tra la Francia, il Regno Unito e l’Italia, che avrebbe consentito il ripristino della parità, assegnando ai tre Stati 73 seggi. Tali emendamenti, però, sono stati respinti. Il Parlamento europeo ha approvato con risoluzione la relazione e, quindi, la proposta di decisione ad essa allegata con 378 voti favorevoli, 154 contrari e 109 astensioni³⁴ Si può notare come nel corso di questa deliberazione siano emersi orientamenti di voto che non fanno fede ai gruppi politici, quanto all’appartenenza nazionale. Nel caso degli europarlamentari italiani presenti, che hanno tutti espresso un voto contrario alla proposta, ciò è stato evidente.

E’interessante notare che prima della votazione finale è stato messo ai voti ed approvato un emendamento di compromesso presentato dagli On. Lamassoure e Severin, il n. 55. L’emendamento n. 54, a firma dell’On. Tajani (PPE, I) ed altri, che proponeva l’aggiunta dell’art. 3 *bis*, in modo che la clausola di revisione della decisione (art. 3) potesse essere sfruttata “per sostituire la presa in considerazione del numero degli abitanti con quella del numero dei cittadini”, come si illustrerà tra breve, ha agito efficacemente da stimolo, sebbene non sia stato messo ai voti. Per costante interpretazione dell’art. 155 r. PE, infatti, gli emendamenti di compromesso comportano il ritiro degli altri emendamenti sullo stesso punto.

L’emendamento di compromesso, che ha rappresentato una vittoria politica per l’Italia, era aggiuntivo rispetto al par. 13 della Relazione. A questo paragrafo che, a sua volta, si riferiva all’art. 3 del progetto di decisione, contenente la suddetta clausola di revisione, si è aggiunta la manifestazione di volontà del Parlamento europeo che ha invitato “in questa ottica i propri rappresentanti alla Conferenza intergovernativa (Onorevoli Brok, Duff e Barón Crespo) a trasmettere alla Conferenza il progetto di dichiarazione relativa all’articolo 2 del progetto di

³⁴ Occorre considerare che nel Parlamento europeo gli astenuti sono computati come presenti, quindi rientrano nel *quorum* strutturale che è fissato a un terzo dei componenti (art. 140 r. PE): il Parlamento decide a maggioranza dei voti espressi. La risoluzione è stata approvata dal 60% dei presenti.

Protocollo n. 10 sulle disposizioni transitorie (Titolo I: Disposizioni concernenti il Parlamento europeo) e ha richiesto alla Conferenza di allegare la dichiarazione al suo Atto finale”.

L'art. 2 citato nell'emendamento prevedeva che il Consiglio europeo, senza pregiudizio per la decisione adottata sulla composizione del Parlamento europeo, avrebbe conferito un “mandato” a quest'ultimo affinché, con sufficiente anticipo rispetto alle elezioni del 2014, presentasse una proposta nella quale fosse definito il termine “cittadini dell'Unione europea”, per conformare la decisione alla lettera dell'art. 9 A del Trattato.

In questo modo è stata assecondata la richiesta avanzata dall'Italia e si è cercato di assicurare che la soluzione prospettata nella relazione, principalmente per quanto riguardava il criterio prescelto per l'attribuzione dei seggi, fosse solo transitoria. In un certo senso si è riconosciuta la debolezza, da un punto di vista giuridico e anche di principio, della proposta approvata, tentando di limitarne gli effetti nel tempo.

3.4 Le posizioni dell'Assemblea Nazionale francese e del Senato italiano e la decisione del Consiglio europeo straordinario

Quanto ai Parlamenti nazionali, l'On. Laquiller, Presidente della Delegazione per l'Unione europea dell'Assemblea nazionale francese³⁵, nella sua comunicazione alla Delegazione sulla risoluzione da poco approvata dal Parlamento europeo, ha espresso in numerosi passaggi una posizione solidale rispetto all'Italia (seduta meridiana del 17 ottobre 2007). La proposta è stata qualificata come “il miglior compromesso possibile” e non sono state risparmiate delle puntuali obiezioni, tra le quali ve ne è una che si è riferita espressamente alle reticenze avanzate dai “nostri partner italiani”. Oltre al venir meno dell'uguaglianza nella rappresentanza dei “tre Grandi” che, comunque, per il Presidente, assume un valore simbolico, è stato il fatto di glissare il riferimento del Trattato alla cittadinanza che ha sollevato delle perplessità. Insistendo sulla popolazione residente, secondo l'On. Laqueiller, si favorirebbero gli Stati che hanno adottato una politica delle nascite generosa e che sono stati oggetto di una forte immigrazione. Ci si è resi conto che se l'equilibrio si è spezzato, dal momento che l'Italia, uno dei Paesi fondatori della Comunità, “uno Stato modello dell'integrazione comunitaria”, si è irrigidita sulle sue posizioni in materia, significa che i relatori hanno forzato un po' troppo la mano.

³⁵ Il Senato francese, invece, ha preso le parti dei Relatori, considerando le rivendicazioni italiane come volte esclusivamente a un fine partigiano.

Del resto, poi, come già era stato evidenziato nel corso dell'audizione congiunta del 4 ottobre, presso il Parlamento italiano, non esiste nessun obbligo giuridico che imponga l'adozione in concomitanza del Trattato e della decisione, dovendo trovare un accordo su quest'ultima entro il 2009.

Anche l'On. Juanico, membro della Delegazione, si è detto vivamente impressionato per l'opposizione trasversale di tutti i partiti politici italiani alla proposta Lamassoure-Severin, perché determinerebbe il ritorno ad un passato che sembrava essere stato abbandonato già dalla Costituzione europea.

La concordia di tutte le forze politiche italiane sul punto è emersa nell'Aula del Senato, dove, nel corso della seduta pomeridiana del 17 ottobre sono state discusse e votate due mozioni di identico testo, una presentata su iniziativa di senatori della maggioranza, l'altra da quelli dell'opposizione (art. 157 r. S). Le mozioni n. 150³⁶ e 151³⁷ hanno rilevato come la proposta Lamassoure-Severin "contrastasse palesemente con la lettera e lo spirito delle disposizioni dei Trattati, in particolare con gli artt. 9 A del Progetto di Trattato di riforma dell'Unione e 8 del Progetto di Trattato CE che istituisce la cittadinanza dell'Unione, nonché con l'art. 39 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea". Si è contestato, inoltre, che qualora si fosse sostituito, per l'allocatione dei seggi nel Parlamento europeo, il criterio della residenza con quello della cittadinanza, secondo un'interpretazione rigorosa dei Trattati, l'Italia ne avrebbe tratto certamente vantaggio e allo stesso tempo si sarebbero potute evitare contestazioni circa la legittimità dell'atto di fronte alla Corte di Giustizia.

E' stato chiamato in causa, quindi, il Governo, sia in quanto è tenuto ad osservare l'obbligo (ai sensi dell'art. 3, comma 5 della l. 11/2005) di illustrare di fronte alle Camere la posizione che intende assumere prima di ogni vertice del Consiglio europeo, che in virtù della dichiarazione³⁸ del Presidente del Consiglio dei Ministri, On. Prodi, circa l'assenza di un nesso tra la decisione sulla composizione del Parlamento e il Trattato di riforma dell'Unione. Nulla, a suo giudizio, avrebbe ostato a che i due atti fossero adottati in momenti distinti.

Le mozioni approvate senza modifiche da una larghissima maggioranza dei presenti, hanno impegnato il Governo, in occasione del Consiglio europeo straordinario del 18 e 19 ottobre "a non

³⁶ Il cui primo firmatario è stato il Sen. Vegas, quindi i senatori Bonfrisco, Casoli, Gentile, Piccioni, Ziccone, Girfatti e Antonione.

³⁷ Il cui primo firmatario è stato il Sen. Dini, quindi Andreotti, E. Colombo, Manzella, Cossutta, D'Amico, Polito, Scalera e Tonini.

³⁸ Resa alla stampa a Bruxelles il 10 ottobre 2007.

dare il proprio consenso ad una decisione” che avrebbe alterato gli attuali equilibri tra gli Stati membri e che non avrebbe rispettato la garanzia che il Progetto di Trattato accorda ai cittadini comunitari. E' interessante notare che il Senato si è limitato a cercare di condizionare l'Esecutivo chiedendo indirettamente, se necessario, di apporre il veto solo sulla decisione, giacché anch'essa avrebbe dovuto essere adottata all'unanimità.

Quasi tutti i senatori intervenuti³⁹ nella discussione che ha preceduto la votazione hanno garantito il loro appoggio al Governo, rappresentato in aula dal Sottosegretario agli Esteri Crucianelli, sebbene l'opposizione abbia constatato una certa inerzia dell'Esecutivo nell'acquisire consapevolezza del problema, anche citando (Sen. Vegas) una dichiarazione del ministro D'Alema il quale, quando fu divulgata la proposta Lamassoure rispose, ad una domanda dei giornalisti, che “non ci si può opporre alla demografia”. Il Sen. Vegas lamentava il fatto che il Parlamento europeo avesse scartato *a priori* la soluzione che era stata fatta propria dalla Costituzione europea. Accanto all'attestazione secondo cui il Parlamento europeo avrebbe dovuto svolgere un ruolo di rappresentanza dei cittadini dell'Unione, era stata collocata una tabella, valida per la legislatura 2009-2014, di riparto dei seggi secondo il criterio tradizionale che salvaguarda lo status quo negli equilibri tra Paesi. La soluzione provvisoria avrebbe consentito di ponderare con più accuratezza ogni possibile revisione.

I senatori Morselli e Losurdo (La Destra) hanno, invece, reso nota la loro opposizione alla mozione, argomentando il loro dissenso come presa di posizione contro i crescenti costi della politica, mentre i senatori del gruppo Verdi-Comunisti italiani hanno invitato ad un'approfondita riflessione sul concetto di cittadinanza, ritenendo che, per la sua eventuale ridefinizione, si sarebbe dovuto tenere conto del contributo dei cittadini di altre nazionalità alla crescita economica e sociale del Paese⁴⁰. Il sen. Silvestri (Verdi-Com) ha suggerito, appunto, “di gettare alle ortiche il nefasto sistema dello *ius sanguinis* (...) e assumere lo *ius soli*”.

In quest'occasione il modello di “integrazione delle rappresentanze”, nazionale ed europea, proposto dalla dottrina⁴¹, ha trovato una felice applicazione. Accantonando per un attimo l'attività negoziale che, senza dubbio, il Governo ha svolto in questi delicati frangenti, il raccordo così saldo che si è venuto a creare tra europarlamentari italiani e parlamentari nazionali ha fornito l'azione

³⁹ Senatori Vegas (FI), D'Amico (ULIVO), Santini (DCA-PRI-MPA), Perrin (AUT), Silvestri (Verdi-Com), Mele (SDSE), Divina (Lega), Buttiglione (UDC), Allocca (RC), Mantica e Strano (FI), Manzella e Zanone (ULIVO)

⁴⁰ Comunicato del Senato sull'approvazione delle mozioni n. 150 e 151.

⁴¹ G. Conte, *Parlamento e Unione Europea*, in a cura di F. Bassanini e A. Manzella, “Quaranta modeste proposte di riforma per far funzionare un po' meglio il Parlamento, Il Mulino, 2007, p. 91

dell'Esecutivo della legittimazione democratica che è mancata in tutte le fasi della stesura del progetto di Trattato⁴².

Venendo alla resa dei conti, il Consiglio europeo straordinario di Lisbona, l'Italia può ritenersi tutto sommato soddisfatta delle decisioni assunte. L'accordo è stato raggiunto sia sul testo del progetto di Trattato redatto dalla CIG che sulla decisione circa la composizione del Parlamento europeo. Il Documento che i capi di Stato e di Governo dei 27 Stati membri hanno approvato sulla ripartizione dei seggi (DS 869/07) ha stabilito che nell'istituzione sederanno, a decorrere dal 2009, 751 parlamentari, 750 membri più il Presidente. Il seggio supplementare sarà attribuito all'Italia che, quindi, raggiungerà il Regno Unito con 73 seggi.

La decisione vera e propria sarà adottata all'unanimità dal Consiglio europeo a dicembre, sulla base di una proposta riveduta dal Parlamento e conforme alle conclusioni del Vertice (par. 3 del documento), alle quali si è allineato anche il relatore On. Lamassoure⁴³.

Il Parlamento europeo, nel dibattito che ha avuto luogo martedì 22 sui risultati del Vertice di Lisbona, "ha espresso il suo plauso all'accordo sul Trattato di riforma⁴⁴".

Tuttavia una piccola polemica è esplosa, una volta acquisiti i risultati del Consiglio. Il Presidente del Parlamento europeo, On. Pöttering, si è affrettato a precisare che la previsione contenuta nel documento approvato sulla composizione dell'istituzione e che fa espressamente riferimento a "750 membri più il Presidente" non abolisce il diritto di voto di quest'ultimo nelle deliberazioni del collegio. Questa considerazione suona più come un sussulto di orgoglio da parte di chi ricopre questa carica istituzionale che come un'affermazione dotata di rilevanza nella vita parlamentare. Secondo una convenzione parlamentare⁴⁵, infatti, il Presidente non vota. Non esiste una norma scritta che glielo impedisca⁴⁶, tuttavia, l'art. 19, co. 3 del regolamento sembra offrire una spalla a

⁴² Cfr. M. Innocente Furina, *Rappresentanza politica e Parlamento europeo*, Roma, Artemide, 2004, che suggerisce quale strumento di rafforzamento del potere parlamentare e di creazione di uno spazio pubblico europeo proprio quello della cooperazione tra Parlamenti nazionali e Parlamento europeo.

⁴³ Sembrerebbe che l'On. Lamassoure intenda ripercorrere tutto l'iter procedurale già seguito, coinvolgendo nuovamente l'Assemblea. Allo stesso tempo, però, Pöttering non è apparso incline a concedergli questa possibilità.

⁴⁴ Agence Europe, Bollettino, Strasburgo, 23/10/2007.

⁴⁵ Cfr. V. Di Ciolo, L. Ciaurro, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano, Giuffrè, 2003, p. 36: "Le convenzioni parlamentari possono definirsi regole liberamente create dagli operatori parlamentari mediante accordi più o meno taciti e sono liberamente mutabili, anche per volontà di uno solo dei soggetti interessati (...). Non sono coercibili giuridicamente da parte di un'autorità distinta rispetto agli operatori politici interessati".

⁴⁶ Non si tratterebbe né di una consuetudine, data l'assenza del requisito dell'*opinio iuris ac necessitatis*, né di una prassi, ai sensi dell'art. 201, c. 5, 6 e 7. Le interpretazioni che non sono state oggetto di contestazione e quelle approvate dal Parlamento vengono pubblicate nel regolamento sotto forma di note in corsivo, corredanti l'articolo o i rispettivi articoli. Le interpretazioni così riportate (e periodicamente aggiornate) costituiscono un precedente per la futura applicazione del regolamento. Tra le note in corsivo, non ne figura alcuna che rinvii all'esercizio del potere di voto del Presidente.

questa pratica. Si dice, infatti, che egli “può prendere la parola in una discussione solo per esporre lo stato della questione e richiamare alla medesima; se intende partecipare a una discussione, abbandona il seggio presidenziale e può rioccuparlo solo dopo che la discussione sulla questione sia terminata”.

In conclusione, si può affermare che l'esito del Vertice di Lisbona è stato, in realtà, una vittoria a metà. Il seggio aggiuntivo è stato assegnato, non perché la tesi e l'interpretazione giuridica fornita dall'Italia siano state condivise in quella sede, ma in ragione della prova di forza di un Governo che ha “puntato i piedi”, forte dell'avallo parlamentare.

In virtù dell'emendamento di compromesso approvato in plenaria, l'Italia ha ottenuto l'assicurazione che il Parlamento europeo si impegnerà, entro il 2014, a fornire una definizione del termine “cittadino dell'Unione⁴⁷” in modo che la base di calcolo tenga conto di questo soggetto giuridico, sostituendolo a quello sostanzialmente demografico di residente.

4. Della cittadinanza, della residenza e del diritto di voto

Il Parlamento europeo si configurerà come istituzione realmente rappresentativa⁴⁸ dei cittadini dell'Unione solo quando questi ultimi saranno tenuti in conto nella ripartizione dei mandati parlamentari tra gli Stati membri.

Il dibattito che si è animato attorno alla proposta Severin-Lamassoure è ruotato attorno a tre soggetti: il residente, il cittadino e l'elettore. Ogni Stato membro è sovrano nella determinazione dei requisiti idonei ad ottenere ciascuna delle tre posizioni giuridiche soggettive. Lo status di residente è quello che vede riconoscersi, in tutti Paesi, il numero più esiguo di prerogative, mentre quello di elettore (anche per la direttiva 1993/109) è probabilmente quello che con più facilità può essere connotato da una disciplina uniforme e, da un punto di vista teorico, la sua considerazione nella base di calcolo per i seggi sarebbe la più corretta. Chi vota concorre a determinare il numero dei propri rappresentanti.

⁴⁷ Sul rapporto tra rappresentanza politica e cittadinanza cfr. A. Manzella, *Il Parlamento federatore*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2002, p. 47, “Costituencies sovrastatali, statali e substatuali comunicano fra loro e formano una “rete di assemblee elettive” in funzione di una pienezza di cittadinanza, una cittadinanza plurima, corrispondente ai diversi livelli di vita politica di ciascun individuo”; sul punto v. anche P. Costa, *Cittadinanza*, Bari, Laterza, 2005, secondo il quale è da superare il riferimento ad una nozione di cittadinanza che rinvii esclusivamente al contesto statale.

⁴⁸ Sulla funzione rappresentativa delle istituzioni parlamentari si vedano G. Pasquino e R. Pelizzo, *Parlamenti democratici*, Bologna, Il Mulino, 2006; A. Manzella, *Il Parlamento*, Bologna, il Mulino, 2003; A. Barbera, *I Parlamenti*, Bari, Laterza, 1999 e W. Bagehot, *La Costituzione inglese*, trad. ital. Bologna, Il Mulino, 1995.

Per potersi pronunciare sull'adeguatezza dei contenuti della proposta Lamassoure-Severin, tuttavia, occorre valutare che tipo di rappresentanza dovrebbe essere offerta dal Parlamento europeo. La questione si è posta in molteplici occasioni, una delle quali ha riguardato la proposta avanzata nel 1994 dall'On. Gallard, allora Presidente del gruppo liberale, di modifica del regolamento del Parlamento. Tale iniziativa mirava ad ottenere l'esclusione degli europarlamentari britannici e danesi dalla partecipazione alle sedute nelle quali si sarebbe votato su proposte relative a materie su cui i due Stati membri avevano richiesto e ottenuto l'*opting out* dal Trattato.

Il relatore della Commissione per il regolamento, interpellata a questo riguardo, On. Vecchi, avallò una concezione "integrata" o sovra-nazionale della rappresentanza europea. Nel rapporto Vecchi, che respingeva la proposta Galland, si sanciva che le elezioni per il Parlamento europeo "non fossero solo il fatto di uno Stato e che il "deputato rappresenta(va) il corpo elettorale, entità ben distinta dalla Nazione, dallo Stato o dal Governo"⁴⁹". Per giustificare la sua posizione che ebbe, poi, il sostegno del Parlamento, il relatore si appellò all'art. 6 TCE che vietava ogni discriminazione basata sulla nazionalità e alle garanzie riconosciute dalla Direttiva 1993/109 del Consiglio. Così, non sarebbe stato corretto, in punto di principio, escludere gli europarlamentari di nazionalità britannica e danese dalle suddette deliberazioni perché avrebbero potuto essere stati eletti in uno Stato membro diverso da quello di origine. I cittadini britannici e danesi, di converso, avrebbero potuto prendere parte alla decisione in via indiretta esercitando il diritto all'elettorato attivo in un altro Paese dell'Unione⁵⁰.

Nonostante l'indirizzo seguito dal Parlamento europeo, il riferimento alla cittadinanza europea⁵¹ introdotto, prima, nell'art. I-20 del Trattato costituzionale e, ora, nell'art. 9 A del Trattato di Lisbona nonchè il precetto regolamentare che stabilisce il divieto di mandato imperativo (art. 2 reg.), nei fatti, si è ancora distanti dalla "fusione della rappresentanza europea e dall'affermazione della generalità del mandato"⁵².

⁴⁹ Citato in O. Costa, *Le Parlement européen, assemblée délibérante*, Bruxelles, Université de Bruxelles, Institut de études européennes, 2001, p. 265; cfr. anche M. Innocente Furina, *Rappresentanza politica e Parlamento europeo*, Roma, Artemide, 2004.

⁵⁰ Cfr. N. McCormick, *La sovranità in discussione: diritto, Stato e nazione del Commonwealth europeo*, Bologna, Il Mulino, 2003.

⁵¹ Sulla cittadinanza europea e il diritto di partecipazione alla vita politica dell'Unione, cfr. E. Grosso, *Cittadinanza e vita democratica dell'Unione tra "democrazia rappresentativa" e "democrazia partecipativa"*, in A. Patroni Griffi, A. Lucarelli, a cura di, *Studi sulla Costituzione europea: percorsi e ipotesi*, Napoli, Ediz. Scientifiche, 2003, pp. 105-122; cfr. anche C. Pinelli, *Ruolo e poteri del Parlamento europeo secondo il Trattato costituzionale europeo*, in *Diritto dell'Unione Europea*, 2005, 171 ss.

⁵² Cfr. O. Costa, *Ivi*, p. 267. Cfr. anche M. Innocente Furina, *Rappresentanza politica e Parlamento europeo*, pp. 53-65.

4.1 La cittadinanza dell'Unione

Non resta, a questo punto, che considerare “il terzo incomodo”, il cittadino. Quella di “cittadinanza” non è proprio una nozione nuova in Europa, tuttavia dal 1789 al 1992, pressapoco, è rimasta di dominio esclusivo degli Stati nazionali⁵³. Il Trattato di Maastricht ha inserito una nuova Parte seconda nel TCE, dal titolo “Cittadinanza dell'Unione”, ora ridefinita “Non discriminazione e cittadinanza dell'Unione⁵⁴”. L'art. 8 del TUE ha previsto che il cittadino comunitario sia colui che abbia la cittadinanza di uno Stato membro e gli riconosce la titolarità di alcuni diritti tra cui quello alla libera circolazione e soggiorno nel territorio dell'Unione, il diritto alla tutela diplomatica e consolare e, soprattutto, il diritto all'elettorato attivo e passivo nelle elezioni amministrative e per il Parlamento europeo in uno Stato membro diverso da quello di cui si ha la cittadinanza. Rimanendo lo Stato arbitro in materia⁵⁵, dato che la cittadinanza comunitaria è complementare⁵⁶ e non sostitutiva di quella nazionale, è evidente che la nozione presenta qualche ambiguità, a partire dall'anomala assenza di doveri⁵⁷. A ciò si aggiunga la difficoltà di andare contro corrente rispetto all'esperienza storica, laddove la costituzione dello Stato ha sempre preceduto quella della cittadinanza⁵⁸. L'Unione europea non è uno Stato né probabilmente lo diventerà nel breve periodo; quindi manca una ragione d'impulso alla costituzione di un *demos* europeo⁵⁹.

⁵³ Sul rapporto tra sovranità nazionale e cittadinanza si veda A. Catania, *Stato, cittadinanza, diritti*, Torino, Giappichelli, 2000.

⁵⁴ Il TCE è stato ridenominato TFUE, Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

⁵⁵ L'orientamento della giurisprudenza comunitaria a tal proposito è inequivocabile. Per la Corte di Giustizia dell'Unione europea, salva restando la titolarità degli Stati membri a disciplinare l'acquisto e la perdita della cittadinanza nazionale sul proprio territorio sovrano, è irrilevante qualunque ulteriore criterio imposto dagli stessi per “categorizzare” la cittadinanza, laddove possibile, ai fini dell'esercizio delle prerogative che le norme comunitarie attribuiscono. Si veda, ad esempio, la Sent. *Micheletti*, del 7 luglio 1992 (C-369/90, in *Racc.*, p. I-4239 ss.) nella quale il giudice comunitario ha riconosciuto ad un cittadino avente doppia nazionalità, argentina e italiana, il diritto di stabilirsi in Spagna come cittadino comunitario, mentre per la legislazione spagnola avrebbe dovuto prevalere la cittadinanza extra-comunitaria del soggetto.

⁵⁶ Probabilmente, se tutti gli Stati membri ratificheranno il Trattato di Lisbona, il nuovo art. 8 TUE, dietro le insistenze dei tre rappresentanti del Parlamento europeo presso la CIG 2007, non si riferirà più al carattere complementare, bensì aggiuntivo della cittadinanza comunitaria rispetto a quella nazionale. Resta da vedere cosa implichi questa differente connotazione della cittadinanza europea nel rapporto con quella degli Stati dell'Unione.

⁵⁷ L'art. 17 TCE impone ai cittadini dell'Unione la soggezione ai doveri previsti dal Trattato. In verità, questo riferimento normativo sembra mirare principalmente a configurare il “rapporto di cittadinanza europea” alla stregua di quello nazionale come insieme di posizioni giuridiche soggettive attive e passive (v. M. Condinanzi, A. Lang e B. Nascimbene, *op. cit.*) piuttosto che fornire di contenuto questa enunciazione di principio.

⁵⁸ Cfr. V. Lippolis, *La cittadinanza europea dopo il Trattato di Amsterdam*, in a cura di A. Del Vecchio, “La cittadinanza europea”, Atti del convegno-Roma, 26 marzo 1998.

⁵⁹ Cfr. A. La Pergola, *Il giudice costituzionale italiano di fronte al primato e all'effetto diretto del diritto comunitario: note su un incontro di studio*, in *Giurisprud. Costitut.*, 2003, p. 2423, secondo il quale mancherebbero sia un *demos* europeo che una comunità giuridica; di diverso avviso, invece G. E. Rusconi, *La cittadinanza europea non crea il popolo europeo*, in *Rivista bimestrale di cultura e politica*, n. 5, 1996, pp. 831-841, per il quale fino a quando non sarà istituito un sistema realmente rappresentativo a livello comunitario, saranno gli Stati membri ad assicurare ai cittadini il godimento della vita democratica.

Per quel che qui rileva è innanzitutto importante che sia chiarita la concezione giuridico – formale del rapporto giuridico di cittadinanza dell’Unione. La necessità che questo traguardo sia raggiunto è tanto più forte se si pensa che tra breve, dopo la sua proclamazione il 12 Dicembre e la pubblicazione in GUCE, la Carta europea dei diritti fondamentali, la cui sorte per lungo tempo è rimasta incerta, acquisirà forza giuridica. Molte delle sue disposizioni, com’è noto, hanno una portata “meramente ricognitiva⁶⁰”, ribadendo principi e diritti che sono propri delle tradizioni costituzionali e degli obblighi internazionali comuni agli Stati membri o acquisiti tramite la giurisprudenza della Corte di Giustizia. Il Titolo V della Carta è dedicato specificamente alla “Cittadinanza”⁶¹. Stabiliti i diritti, bisogna identificare chi è titolare ad esercitarli. Il parametro della normativa statale deve essere superato e se si vuole abbandonare una concezione simbolica della cittadinanza. Come sostiene Lippolis, quella comunitaria è una “cittadinanza di residenza o amministrativa” introdotta per garantire il pieno esercizio del diritto alla libera circolazione e di soggiorno nel territorio dell’Unione. Coloro che intendono esercitare queste prerogative sono almeno nominalmente messi a riparo da discriminazioni (basta pensare al diritto ad una buona amministrazione⁶²).

Se l’Unione europea, come appare, intende percorrere anche il cammino dell’integrazione politica, allora occorre aggiungere almeno un tassello all’Atto del 1976 sull’elezione diretta del Parlamento europeo, come modificato dalla decisione 2002/772 del Consiglio che ha istituito una procedura elettorale uniforme: l’armonizzazione della figura del cittadino comunitario, titolare del diritto politico per eccellenza, quello di voto.

Nel corso dell’audizione del 4 ottobre 2007 presso il Parlamento italiano, l’On. Lamassoure ha osservato correttamente come “Il concetto di cittadino in Italia, Francia e Romania non è lo stesso concetto che esiste nel Regno Unito dove il cittadino è suddito della Corona britannica. I residenti del Regno Unito hanno il diritto di voto, mentre i cittadini residenti all’estero no. (...) Abbiamo

⁶⁰ A. Celotto, G. Pistorio, *L’efficacia giuridica della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea (rassegna giurisprudenziale 2001-2004)*, versione integrale con note, p. 2, sito dell’Associazione italiana dei costituzionalisti:

http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/materiali/anticipazioni/carta_diritti_ue/index.html

⁶¹ Sulla Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea cfr. A. Barbera, *La carta europea dei diritti: una fonte di ricognizione?*, in A. Tizzano, a cura di, *Il Trattato di Nizza*, Milano, Giuffrè, 2003, pp. 13-30; A. Manzella, P. Melograni, E. Paciotti, S. Rodotà, *Riscrivere i diritti in Europa*, Bologna, Il Mulino, 2001; AA. VV., *La Carta europea dei diritti e AA. VV., La Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea nei “processi costituenti” europei*, in A. Panunzio, a cura di, *I costituzionalisti e l’Europa*, Seminario di studio presso la Luiss Guido Carli, Milano, Giuffrè, 2002, rispettivamente pp. 25-47 e 739-776.

⁶² Il diritto, menzionato anche dal Consiglio di Stato, ad esempio nel parere n. 3660/2002, garantisce ad ogni cittadino che le questioni che lo riguardano siano trattate in modo equo, imparziale entro un termine ragionevole dalle istituzioni, organi e dalle agenzie dell’Unione.

oggi, tra i colleghi del Parlamento europeo anche un cittadino dello Zambia che non è un cittadino britannico, ma che rappresenta il Regno Unito⁶³”.

Nella Dichiarazione sulla cittadinanza di uno Stato membro, allegata al Trattato di Maastricht del 1992, si consentiva agli Stati membri di poter precisare “a titolo di informazione, quali sono le persone che devono essere considerate come propri cittadini ai fini perseguiti dalla Comunità, mediante una dichiarazione presentata alla Presidenza”. Il Regno Unito, con una dichiarazione pubblicata nella GUCE del 28 gennaio 1983, aveva reso noto che si consideravano cittadini britannici, ai fini dell’applicazione del diritto comunitario, anche i sudditi britannici legalmente residenti nel Regno Unito e i cittadini delle residenze britanniche che avessero acquisito la cittadinanza in virtù di un legame con Gibilterra⁶⁴.

4.2 Brevi cenni sul rapporto di cittadinanza in Italia. Spunti di riflessione per la disciplina delle elezioni del Parlamento europeo

In Italia il rapporto residenza-cittadinanza-diritto di voto è regolato da una disciplina differente, recentemente modificata. Si può affermare che l’assegnazione del diritto di voto asseconda una logica totalmente opposta a quella vigente nell’ordinamento britannico. La cittadinanza italiana, ai sensi della legge n. 91 del 1992 (versione consolidata) si acquisisce a titolo originario principalmente per *ius sanguinis*, mentre il ricorso allo *ius soli*, che rinvia al rapporto col territorio, “viene ammesso solo in via sussidiaria⁶⁵”; l’acquisizione di questo status a titolo derivato, invece, si collega al prodursi di eventi successivi alla nascita, quali, ad esempio l’adozione o il matrimonio, oppure, ai sensi dell’art. 9 della suddetta legge, alla concessione per beneficio di legge e per naturalizzazione.

⁶³ “In tema di eleggibilità l’Italia ha fatto scuola. Già nel 1989 il francese Maurice Duverger si candidò (e fu eletto) nelle file del partito dei comunisti italiani”. http://www.europarl.europa.eu/news/public/story_page/008-10915-267-09-39-901-20070927STO10902-2007-24-09-2007/default_it.htm

⁶⁴ Cfr. Senato della Repubblica, XV legislatura, *Nota illustrativa sulla composizione dei seggi*, p. ix; rispetto all’ordinamento olandese, si veda, da ultimo, la Sent. della Corte di Giustizia del 12 settembre 2006 (Causa C-300/04, Racc. Giur. 2006, p. I-08055) nella quale si è posto il problema del riconoscimento del diritto all’elettorato attivo, per le elezioni del Parlamento europeo, ad un cittadino olandese, residente ad Aruba, territorio d’Oltremare dei Paesi Bassi. Ai sensi dell’art. 229, c. 3, TCE, i cittadini dell’Unione che si trovano in questa condizione possono far valere i diritti politici riconosciuti ai cittadini comunitari residenti nel territorio dell’UE.

⁶⁵ F. Cuocolo, *Istituzioni di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè editore, 2003, p. 57.

L'ordinamento italiano fa discendere il diritto di voto dal possesso della cittadinanza italiana⁶⁶ (salvo quanto previsto dalla direttiva 1993/109). Questo nesso è tanto più forte da quando, con le leggi costituzionali 17 gennaio 2000, n. 1, di modifica dell'art. 48 Cost., e 23 gennaio 2003, n. 1, di modifica degli artt. 56 e 57 Cost., si è riconosciuto agli italiani all'estero, quindi anche al di fuori dell'UE, il diritto all'elettorato attivo e passivo nelle elezioni politiche, tramite la costituzione di una "circoscrizione Estero"⁶⁷. Al contrario, la posizione del residente non contempla l'esercizio del diritto di voto neppure nelle elezioni amministrative (per gli stranieri extra-comunitari), nonostante la questione sia sulla cresta dell'onda oggi⁶⁸.

D'altro canto, lo stesso riconoscimento della titolarità del diritto di voto ai cittadini italiani residenti all'estero ha animato il dibattito dottrinale⁶⁹. In realtà, non è corretto affermare che il diritto in questione sia stato riconosciuto solo nel 2001. L'art. 48 della Costituzione, sin dalla sua entrata in vigore, ha riconosciuto a tutti i cittadini italiani che hanno raggiunto la maggiore età lo status di elettori. Sotto un profilo strettamente giuridico il testo costituzionale non ha mai fatto differenza tra cittadino residente nel territorio nazionale e cittadino residente in altro Stato. La novità è consistita nel garantire effettività all'esercizio del diritto all'elettorato attivo e passivo da parte di tutti i titolari del rapporto di cittadinanza, stabilendone i requisiti e le modalità.

Il tentativo di trovare una soluzione soddisfacente al problema risale addirittura agli inizi del XX secolo, quando l'Italia era un Paese a fortissima emigrazione. Le organizzazioni di emigrati rivendicavano con costanza il riconoscimento di questa prerogativa. Il tema era sentito, tanto è vero che se ne discusse anche in Assemblea costituente, dove furono paventate varie ipotesi, tutte respinte. Vi era stato chi aveva invocato per gli italiani all'estero una rappresentanza di tipo consultivo (On. Schiavonetti-Partito d'Azione) e chi (On. Piemonte-Psiup) avrebbe preferito un loro coinvolgimento elettorale facendo confluire i voti nelle circoscrizioni nazionali. L'assenza di mezzi e di procedure tecniche che assicurassero la rapidità nello spoglio dei voti e, soprattutto nella

⁶⁶ Sulla capacità elettorale nell'ordinamento italiano, cfr. P. Caretti, U. De Siervo, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, Giappichelli, VIII ediz., 2006, pp. 100-106.

⁶⁷ Sulla disciplina del voto degli italiani all'estero cfr. Camera dei Deputati, Servizio studi, XV legislatura, *Manuale elettorale: il voto degli italiani all'estero*, 14 marzo 2006.

⁶⁸ A. Algostino, *I diritti politici dello straniero*, Napoli, Jovene, 2006; T. F. Giupponi, *Sul diritto di voto agli stranieri extracomunitari: profili problematici*, in A. Vignudelli, a cura di, *Istituzioni e dinamiche del diritto: multiculturalismo, comunicazione, federalismo*, Torino, Giappichelli, 2005, pp. 107-124; F. G. Pizzetti, *Elettori, quasi cittadini*, in *Il Regno*, n. 813, 15 aprile 1998, pp. 228-232. Sul voto degli immigrati extra-comunitari nelle elezioni del Parlamento europeo. Cfr. C. Bertozzi, *Immigrants' vote*, in Y. Déloye e M. Bruter, *op. cit.*, pp. 268-273.

⁶⁹ Cfr. F. Caporilli, *Il voto per corrispondenza degli italiani all'estero: una conquista per la democrazia?*, in *Il Foro italiano*, n. 9, 2003, pp. 2246-2251.; E. Grosso, *Il voto all'estero: tra difficoltà applicative e dubbi di costituzionalità*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 2002, pp. 346-348; E. Bettinelli, *Il voto degli italiani all'estero*, in M. Luciani e M. Volpi, a cura di, *Riforme elettorali*, Bari, Laterza, 1995, pp. 199-219.

comunicazione dei risultati o l'affidabilità dei voti espressi per corrispondenza fece naufragare le proposte⁷⁰.

Il dogma della rappresentanza diretta degli immigrati italiani, considerata lesiva degli interessi dello Stato di residenza, fu infranto parzialmente nel 1993, quando la Camera dei deputati nella seduta del 30 giugno 1993 approvò un emendamento al progetto di legge per l'elezione della Camera dei deputati presentato dall'On. Tremaglia e mirante a istituire una "circoscrizione estero". Emendamenti in tal senso furono proposti anche nei confronti della riforma del sistema elettorale per il Senato, ma il Presidente dell'Assemblea, in sede di valutazione dell'ammissibilità degli emendamenti li giudicò inammissibili per violazione dell'art. 57, comma 1 Cost.⁷¹.

Ecco che, prima nel 2000 e poi nel 2003, si è trovata una soluzione per molti discutibile all'annosa questione⁷², proprio mentre un'altra anche urgente si profila all'orizzonte, non solo in Italia ma in tutti gli Stati membri dell'UE, come la vicenda dei seggi insegna.

Alcuni dei Paesi fondatori delle Comunità, come l'Italia e la Francia sono soggetti a consistenti fenomeni migratori, soprattutto dagli Stati terzi. Ci si può chiedere allora se il rapporto giuridico di cittadinanza basato sullo *ius sanguinis* o, per lo meno, la titolarità del diritto di voto, così come disciplinati, non necessitino di un aggiornamento. A questo riguardo, bisogna menzionare la recente iniziativa del Consiglio dei Ministri che ha approvato, nella riunione del 4 agosto 2006, un disegno di legge successivamente presentato alla Camera dei deputati dal Ministro dell'Interno Amato. Il progetto (A. C. 1607), assegnato in sede referente alla Commissione Affari costituzionali, se approvato, garantirebbe un ammorbidimento dei requisiti dovuti per la concessione della naturalizzazione agli immigrati extra-comunitari. Il periodo minimo di residenza legale è stato ridotto da dieci a cinque anni. Si è ampliato, inoltre, il novero delle fattispecie giuridiche che consentono l'acquisizione della cittadinanza *iure soli*: diventerà automaticamente titolare dello *status* di cittadino colui che è nato in Italia da genitori stranieri, dei quali uno sia residente legalmente in Italia da almeno cinque anni o sia nato in Italia, sebbene non ne sia divenuto cittadino

⁷⁰ Cfr. L. Elia, *Il voto degli italiani all'estero tra cittadinanza e rappresentanza*, in "Politica internazionale", n. 4-5, 2000, pp. 66.

⁷¹ *Ibidem*; cfr. anche F. Bentivogli, *Il voto degli italiani all'estero*, in *Affari sociali internazionali*, n. 3, 1994, pp. 27-39.

⁷² Cfr. A. Algotino, *op. cit.*, p. 228, "Rappresenta un elemento contro l'idea di una comunità fondata sull'effettiva partecipazione e/o sulla residenza l'art. 48, c. 3, che privilegia l'appartenenza formale e lo *ius sanguinis*"; secondo T. E. Frosini, il riconoscimento del diritto di voto degli italiani all'estero conferma che il voto è una prerogativa propria dei cittadini e che la cittadinanza è più strettamente legata ad un criterio nazionale piuttosto che di residenza, in *Gli stranieri tra di diritto di voto e cittadinanza*, www.webunife.it/progetti/forumcostituzionale/contributi, 17 maggio, 2004; per un atteggiamento più ottimistico rispetto alla legge 27 dicembre 2001, n. 459, si veda C. Fusaro, *Il voto all'estero: quando i costituzionalisti... non ristanno*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 2002, pp. 351-354.

e sia in possesso del requisito reddituale per ottenere il permesso di soggiorno di lungo periodo. Si introdurrebbe, poi, una nuova figura giuridica, quella dello *ius domicilii* che consentirà al minore figlio di genitori stranieri residenti di ottenere la cittadinanza italiana qualora dimostri di aver frequentato almeno un ciclo scolastico o un corso di formazione professionale oppure di aver svolto un'attività lavorativa continuativa per un anno⁷³. Come sostiene Lippolis, nonostante questo disegno di legge stemperi un po' il carattere rigido della disciplina italiana in materia di acquisizione della cittadinanza e la avvicini a quella degli altri Stati membri, sussistono, tuttavia, ancora notevoli differenze, ad esempio nell'ambito del trattamento della doppia cittadinanza. Questa distanza dovrebbe essere colmata; "proprio perché allargare il perimetro della cittadinanza italiana significa allargarlo anche per quella europea, non sarebbe opportuno operare modifiche che si allineino quanto più possibile a parametri europei?⁷⁴".

Da un altro punto di vista, sebbene l'intervento del legislatore costituzionale nel 2000 e nel 2003 per dare piena attuazione all'art. 48 Cost. sia da considerarsi del tutto lecito e animato dai migliori propositi, si sono potuti riscontrare l'esistenza di una sfasatura temporale e di un ritardo⁷⁵ rispetto a quando, dato il flusso di emigrati italiani (anche dopo la seconda guerra mondiale, ad esempio), la garanzia dell'effettività del diritto di voto era molto più anelata. Ora, il contesto storico e sociale è cambiato e nuovi soggetti aspirano a far parte della comunità politica italiana.

Potrebbe apparire come una forzatura o una provocazione ma, se tra le argomentazioni addotte a sostegno della legge costituzionale n. 1 del 2000⁷⁶ figura quella che fa leva sul contributo economico dei cittadini italiani all'estero, attraverso le rimesse, a maggior ragione dovrebbe essere apprezzata la partecipazione dei lavoratori stranieri all'organizzazione economica e sociale del Paese e dell'Unione, specie quando, con sincero trasporto, si decide di includerli nella base di calcolo nazionale per la composizione del Parlamento europeo.

Anche ammesso che sia raggiunto un accordo sulla cittadinanza a livello comunitario, occorrerebbe scegliere se fa fede lo Stato di origine o quello di residenza. Ad esempio, nel corso del dibattito che

⁷³ Cfr. V. Lippolis, *Il disegno di legge Amato e i requisiti per l'acquisto della cittadinanza: perché non ripensare il sistema della doppia cittadinanza?*, Paper del Forum di quaderno costituzionali, www.forumcostituzionale.it, 5 ottobre 2006. Sul tema Cfr. anche S. Rossi, *Note a margine del disegno di legge governativo in materia di cittadinanza*, Paper del Forum di quaderni costituzionali, il quale distingue tra "cittadinanza-appartenenza" e "cittadinanza-partecipazione".

⁷⁴ V. Lippolis, *Ivi*, p. 2; sul punto cfr. anche M. Nettesheim, *Identity and Democratic Legitimacy in the EU*, in A. Patroni Griffi, A. Lucarelli, a cura di, *Studi sulla Costituzione europea: percorsi e ipotesi*, Napoli, Edizioni Scientifiche, 2003, pp. 83-104.

⁷⁵ Una posizione critica circa il ritardo nell'applicazione dell'art. 48 Cost., cfr. F. Lanchester, *L'innovazione dilatoria e il voto degli italiani all'estero*, in "Quaderni costituzionali", anno XX, n. 1, aprile 2000, pp. 123-124.

⁷⁶ *Ivi*, p. 71

si è sviluppato in plenaria il 10 ottobre 2007, è emerso che ci sono circa 400000 cittadini di nazionalità polacca residenti in Irlanda e che sia questo Stato che la Polonia desidererebbero includerli nel proprio conto. Il primo *round*, quello per il 2009, è stato vinto dall'Irlanda, chissà se la Polonia si prenderà la rivincita.

5. Conclusioni

Occorre dare adito al fatto che, fino alla fine della VI legislatura, l'Italia sarà sovra-rappresentata nel Parlamento europeo. Ogni europarlamentare italiano rappresenta 816'000 abitanti, mentre un eurodeputato francese ben 875'000. Se si fosse considerata esclusivamente come base di computo per la ripartizione dei seggi la popolazione residente, il rapporto tra i tre "Grandi" avrebbe dovuto essere molto simile a quello prefigurato nella relazione Severin-Lamassoure⁷⁷. Le distanze si assottigliano, però, se si assume il parametro della cittadinanza, poiché l'Italia conta addirittura più cittadini della Francia (59'608'000 milioni contro 59'460'000). Considerando gli aventi diritto al voto, l'Italia sale a 49'804'000 milioni a fronte dei 41'519'000 milioni di elettori francesi⁷⁸.

Un'ulteriore riflessione. Se è vero che il tasso di partecipazione elettorale dell'Italia per il rinnovo del Parlamento europeo è tra i più elevati dell'Unione, non si può dire altrettanto bene della partecipazione degli europarlamentari italiani ai lavori dell'Assemblea a Strasburgo e delle commissioni a Bruxelles. Le defezioni sono numerose. Nonostante vi siano lodevoli eccezioni, esse sono pesantemente controbilanciate dalla piaga dell'assenteismo propagata, evidentemente da un morbo facilmente contagioso.

L'Italia ha tenuto il punto sulla questione dei seggi, combattendo giustamente una battaglia sui principi, ma si dovrebbe prestare attenzione, per tutelare la salute democratica dell'Unione, a che i cittadini siano realmente rappresentati nella vita parlamentare⁷⁹.

Per concludere, si può citare quanto affermato da Leopoldo Elia in un suo contributo a proposito del diritto di voto dei cittadini italiani all'estero, ma che si adatta bene anche al dibattito sulla

⁷⁷ Infatti, la Francia ha 62'886'000 abitanti, il Regno Unito 60'442'000 e l'Italia 58'752'000. Fonte: EP, Press Service, Directorate for the Media, *Future distribution of EP seats among EU Member States*, 31 ottobre 2007.

⁷⁸ La fonte dei dati è la "Nota illustrativa" redatta dal Senato della Repubblica sulla riforma del Trattato, 17/10/2007, p. viii.

⁷⁹ Per un *outline* delle caratteristiche dei membri del Parlamento europeo, cfr. W. Beauvallet e S. Michon, *Composition of the European Parliament*, in Y. Déloye e M. Bruter, a cura di, *op. cit.*, pp. 54-58; sul grado di attivismo degli europarlamentari, cfr., W. Beauvallet e S. Michon, *Members of the European Parliament: Sociology of Political Office*, Ivi, pp. 343-346.

composizione del Parlamento europeo: “Perché vi sia un legame fra cittadini ed organizzazione che conduca la collettività a riconoscersi nell’organo, i rappresentanti devono essere rappresentativi, cioè la composizione dell’organo rappresentativo deve corrispondere al sostrato sociale di cui è espressione⁸⁰”. Contrariamente a quanto ci si potrebbe attendere da un organismo di rappresentanza dei cittadini⁸¹, “il peso dei voti espressi dai cittadini dei diversi Stati membri è tutt’altro che equivalente⁸²”. Per superare le criticità che derivano dal differente grado di rappresentatività degli eurodeputati, forse potrebbe essere rispolverata l’idea rivoluzionaria dell’On. Anastassopoulos. La costituzione di circoscrizioni europee che travalichino i confini nazionali avrebbe il vantaggio, seppur con molte difficoltà⁸³, di educare i cittadini comunitari a sentirsi parte di un comune *demos* europeo⁸⁴.

Stato membro	A) Trattati vigenti (legislatura 2004-2009)	B) Trattati vigenti (legislatura 2009-2014)	C) Proposta del Parlamento europeo	Scarto tra la proposta del PE e i Trattati vigenti (dal 2009)	Composizione come ridefinita dal Consiglio europeo(dal 2009)
Germania	99	99	96	-3	96
Francia	78	72	74	+2	74
Regno Unito	78	72	73	+1	73
Italia	78	72	72	0	73
Spagna	54	50	54	+4	54
Polonia	54	50	51	+1	51
Romania	35	33	33	0	33
Paesi Bassi	27	25	26	+1	26
Belgio	24	22	22	0	22
Grecia	24	22	22	0	22

⁸⁰ L. Elia, *op. cit.*, p. 72.

⁸¹ Sul fallimento della rappresentanza parlamentare in Europa cfr. D. M. Farrell, R. Scully, *Representing europe's citizens?*, New York, Oxford University Press, 2007.

⁸² Parlamento europeo, *Relazione sulla composizione del Parlamento europeo*, Motivazione dell’Atto, Parte II, “Situazione Attuale”, A6-0351/2007.

⁸³ Tra le quali si possono includere innanzitutto la ritrosia degli Stati membri ad abdicare alla propria normativa per le elezioni del Parlamento europeo in luogo di una vera procedura elettorale uniforme, la maturazione di un sistema partitico europeo, che superi il sistema delle attuali federazioni e che sia in grado di compilare liste elettorali competitive e, in ultimo, ma non certo per grado di importanza, il coinvolgimento dei cittadini europei.

⁸⁴ Sulla costituzione di una comune identità europea cfr. A. Montanari, *La costruzione dell’identità europea*, in P. Armellini, G. Cotta, B. Pisa, *Globalizzazione, federalismo e cittadinanza europea*, Milano, Franco Angeli, 2007, pp. 178-202.



Ungheria	24	22	22	0	22
Rep. Ceca	24	22	22	0	22
Portogallo	24	22	22	0	22
Svezia	19	18	20	+2	20
Bulgaria	18	17	18	+1	18
Austria	18	17	19	+2	19
Danimarca	14	13	13	0	13
Slovacchia	14	13	13	0	13
Finlandia	14	13	13	0	13
Lituania	13	12	12	0	12
Irlanda	13	12	12	0	12
Lettonia	9	8	9	+1	9
Slovenia	7	7	8	+1	8
Estonia	6	6	6	0	6
Cipro	6	6	6	0	6
Lussemburgo	6	6	6	0	6
Malta	5	5	6	+1	6
Totale	785	736	750	+14	751