



Bruxelles, 14 ottobre 2022
(OR. en)

13586/22

LIMITE

JUR 648
AG 127
INST 376
PE 122

PARERE DEL SERVIZIO GIURIDICO¹

Origine: Servizio giuridico

Oggetto: Proposta di legge elettorale - Compatibilità con i trattati

I. INTRODUZIONE

1. Nelle riunioni del 1° giugno e del 15 luglio 2022 il gruppo "Affari generali" ha esaminato la proposta di regolamento del Consiglio relativo all'elezione dei membri del Parlamento europeo a suffragio universale diretto, elaborata dal Parlamento europeo (PE) e adottata dal medesimo il 3 maggio 2022² (proposta del PE), e ha chiesto al servizio giuridico del Consiglio (SGC) di esaminare la compatibilità di tale proposta con i trattati.

¹ Il presente documento contiene una consulenza legale tutelata dall'articolo 4, paragrafo 2 del regolamento (CE) n. 1049/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2001, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione, e non resa accessibile al pubblico dal Consiglio dell'Unione europea. Il Consiglio si riserva tutti i diritti di legge riguardo a qualsiasi pubblicazione non autorizzata.

² Proposta di regolamento del Consiglio relativo all'elezione dei membri del Parlamento europeo a suffragio universale diretto, che abroga la decisione del Consiglio 76/787/CECA, CEE, Euratom e l'Atto relativo all'elezione dei membri del Parlamento europeo a suffragio universale diretto allegato a tale decisione (documento 9333/22).

2. In risposta a tale richiesta, il presente parere valuta le principali questioni giuridiche sollevate dalla proposta del PE, vale a dire il rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di proporzionalità, nonché la compatibilità con i trattati di una circoscrizione a livello dell'Unione ai sensi dell'articolo 14, paragrafo 2, TUE e del processo dei candidati capilista. Per il resto, l'SGC rinvia in particolare al suo parere del 15 marzo 2016³ sulla proposta del PE dell'11 novembre 2015 relativa a una decisione del Consiglio che modifica l'Atto relativo all'elezione dei membri del Parlamento europeo a suffragio universale diretto⁴ che, nonostante alcune modifiche nella proposta attuale del PE rispetto a quella del 2015, rimane pertinente, in particolare per quanto riguarda gli articoli 3 e 10 dell'attuale proposta del PE sulle disposizioni nazionali e i principi di selezione dei candidati⁵ nonché l'articolo 6 dell'attuale proposta del PE sull'esercizio del diritto di voto⁶. Inoltre, l'SGC ritornerà, se del caso, su altre questioni giuridiche che potrebbero sorgere nel corso del dibattito sulla proposta del PE.

II. QUADRO GIURIDICO

3. La proposta del PE si basa sull'articolo 223, paragrafo 1, TFUE, secondo il quale:

"Il Parlamento europeo elabora un progetto volto a stabilire le disposizioni necessarie per permettere l'elezione dei suoi membri a suffragio universale diretto, secondo una procedura uniforme in tutti gli Stati membri o secondo principi comuni a tutti gli Stati membri.

Il Consiglio, deliberando all'unanimità secondo una procedura legislativa speciale e previa approvazione del Parlamento europeo che si pronuncia alla maggioranza dei membri che lo compongono, stabilisce le disposizioni necessarie. Tali disposizioni entrano in vigore previa approvazione degli Stati membri conformemente alle rispettive norme costituzionali".

³ Documento 7038/16.

⁴ Documento 14743/15.

⁵ Cfr. i punti da 40 a 52 del documento 7038/16.

⁶ Cfr. i punti da 61 a 65 del documento 7038/16.

III. RISPETTO DEL PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETÀ

4. Conformemente all'articolo 5, paragrafo 3, primo comma, TUE, *"in virtù del principio di sussidiarietà, nei settori che non sono di sua competenza esclusiva, l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione"*.
5. L'articolo 223, paragrafo 1, TFUE consente al Consiglio, con l'approvazione del PE, di stabilire le disposizioni necessarie per permettere l'elezione dei membri del Parlamento europeo o secondo una procedura uniforme in tutti gli Stati membri o secondo principi comuni a tutti gli Stati membri. Poiché sia una procedura uniforme sia principi comuni a tutti gli Stati membri possono, per definizione, essere stabiliti solo a livello dell'Unione, l'atto da adottare a norma dell'articolo 223, paragrafo 1, TFUE rientra probabilmente nell'esercizio di una competenza dell'Unione europea relativa al suo funzionamento, la quale, per sua natura, può essere esercitata soltanto dall'Unione stessa, con la conseguenza che il principio di sussidiarietà e il protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità (protocollo n. 2) non dovrebbero applicarsi⁷.
6. Ciò detto, il PE sembra accettare l'applicazione del principio di sussidiarietà, in quanto afferma in termini generali che la sua proposta rispetta i principi di sussidiarietà e di proporzionalità (considerando 23 della proposta del PE). In effetti, nella misura in cui la proposta del PE non prevede una procedura elettorale completamente uniforme, ma stabilisce taluni principi comuni (cfr. punto 16 in appresso) che in alcuni casi devono essere integrati da disposizioni nazionali (come indicato all'articolo 3, primo comma, della proposta stessa), sarebbe necessario motivare le scelte operate dal legislatore per quanto riguarda l'intensità del suo intervento normativo, applicando in sostanza i principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

⁷ Cfr. in tal senso la sentenza del 16 febbraio 2022, Polonia/Parlamento e Consiglio, C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98, punto 241.

7. A tal fine, l'articolo 5 del protocollo n. 2 imporrebbe al PE di motivare il suo progetto di atto legislativo con riguardo al principio di sussidiarietà e di proporzionalità mediante una scheda contenente elementi circostanziati "*confortat[a] da indicatori qualitativi e, ove possibile, quantitativi*". La proposta del PE dovrebbe inoltre includere "*elementi che consentano di valutarne l'impatto finanziario*" e "*[tenere] conto della necessità che gli oneri, siano essi finanziari o amministrativi, che ricadono sull'Unione, sui governi nazionali, sugli enti regionali o locali, sugli operatori economici, sui cittadini, siano il meno gravosi possibile e commisurati all'obiettivo da conseguire*".
8. Il PE non ha fornito tale scheda contenente elementi circostanziati, che sarebbe tuttavia essenziale per consentire al Consiglio e ai parlamenti nazionali degli Stati membri⁸ di valutare se l'atto rispetta il principio di sussidiarietà e, in ultima analisi, alla Corte di giustizia di esercitare il controllo della validità dell'atto, che si estende all'osservanza del principio di sussidiarietà⁹, compreso il rispetto sia dei requisiti sostanziali stabiliti dall'articolo 5, paragrafo 3, TUE, sia dei requisiti procedurali stabiliti dal protocollo n. 2¹⁰.
9. Il Consiglio può pertanto chiedere al PE di fornire ulteriori motivazioni per la proposta. Ciò detto, spetta in ultima analisi al Consiglio, quale autore dell'atto legislativo da adottare, garantire la conformità di tale atto ai principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

⁸ Cinque parlamenti nazionali - il parlamento irlandese (documento 12148/22), il parlamento svedese (Riksdagen) (documento 10652/22), la Prima Camera degli Stati generali del Regno dei Paesi Bassi (documento 12153/22), la Seconda Camera degli Stati generali del Regno dei Paesi Bassi (documento 12266/22) e il Parlamento danese (Folketinget) (documento 12267/22) - hanno emesso pareri motivati a norma dell'articolo 6 del protocollo n. 2, di cui il PE ha l'obbligo di tenere conto a norma dell'articolo 7, paragrafo 1, del protocollo n. 2.

⁹ Cfr. la sentenza del 9 ottobre 2001, Paesi Bassi/Parlamento europeo e Consiglio, C-377/98, ECLI:EU:C:2001:523, punti da 30 a 33; la sentenza del 10 dicembre 2002 British American Tobacco (Investments) e Imperial Tobacco nella causa C- 491/01, ECLI:EU:C:2002:741, punti da 180 a 183; la sentenza del 12 luglio 2005, Alliance for Natural Health, C-154/04 e C-155/04, ECLI:EU:C:2005:449, punti da 104 a 108.

¹⁰ Sentenza del 4 maggio 2016, Polonia/Parlamento europeo e Consiglio, C-358/14, ECLI:EU:C:2016:323, punto 113.

10. In tale contesto, va osservato che alcune disposizioni della proposta del PE, come quelle di cui all'articolo 10 relative alla selezione dei candidati e quindi alla fase pre-elettorale, vanno oltre l'adozione delle "disposizioni necessarie per permettere l'elezione" dei membri del Parlamento europeo ai sensi dell'articolo 223, paragrafo 1, TFUE. Per tali norme, è necessario dimostrare ulteriormente un collegamento sufficiente con la procedura elettorale¹¹, e il Consiglio dovrebbe invitare il PE a fornire le necessarie motivazioni a tal riguardo.

IV. FORMA DELL'ATTO E RISPETTO DEL PRINCIPIO DI PROPORZIONALITÀ

11. L'articolo 5, paragrafo 4, primo comma, TUE recita: "*In virtù del principio di proporzionalità, il contenuto e la forma dell'azione dell'Unione si limitano a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi dei trattati.*"
12. Occorre anzitutto ricordare che il Consiglio gode della più ampia discrezionalità possibile nell'esercizio della sua competenza ai sensi dell'articolo 223, paragrafo 1, TFUE e non è vincolato dall'ambito di applicazione o dall'oggetto della proposta del PE¹², anche per quanto riguarda la forma dell'atto proposto. In effetti, l'articolo 223, paragrafo 1, TFUE non specifica il tipo di atto da adottare, ma prevede semplicemente che il Consiglio "*stabilisc[a] le disposizioni necessarie.*" In tal caso, l'articolo 296, paragrafo 1, TFUE stabilisce che le istituzioni decidano il tipo di strumento, ossia se adottare un regolamento, una direttiva o una decisione, "*di volta in volta, nel rispetto delle procedure applicabili e del principio di proporzionalità*".

¹¹ Cfr. in questo senso anche il parere dell'SGC del 15 marzo 2016, documento 7038/16, punto 42.

¹² Cfr. il parere del 15 marzo 2016, documento 7038/16, punti 7 e 8, con argomentazioni più dettagliate.

13. A tale riguardo, è utile ricordare che esiste una graduazione tra i diversi tipi di strumenti previsti dall'articolo 288 TFUE per quanto riguarda la loro intensità normativa e, di converso, la misura in cui limitano il margine di manovra di cui godono gli Stati membri.
- a) Ai sensi dell'articolo 288, secondo comma, TFUE, un regolamento è obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri. Secondo una giurisprudenza costante, un regolamento fa automaticamente parte dell'ordinamento giuridico di uno Stato membro senza che sia necessario recepirlo in alcun modo¹³. Tuttavia, alcune delle sue disposizioni possono richiedere, per la loro attuazione, l'adozione di misure di applicazione da parte degli Stati membri¹⁴. La Corte di giustizia ha dichiarato che, per la sua stessa natura e per la sua funzione nel sistema delle fonti del diritto dell'Unione, il regolamento produce effetti immediati ed è quindi atto ad attribuire ai singoli dei diritti che i giudici nazionali sono tenuti a tutelare¹⁵.
- b) L'articolo 288, terzo comma, TFUE prevede che una direttiva vincoli lo Stato membro cui è rivolta per quanto riguarda il risultato da raggiungere, salva restando la competenza degli organi nazionali in merito alla forma e ai mezzi. A differenza dei regolamenti, le direttive non sono quindi direttamente applicabili negli ordinamenti giuridici nazionali degli Stati membri e devono essere attuate nel diritto nazionale¹⁶. Secondo giurisprudenza costante, l'obbligo per gli Stati membri derivante da una direttiva di conseguire il risultato previsto da quest'ultima così come il loro dovere, in forza dell'articolo 4, paragrafo 3, TUE e dell'articolo 288 TFUE, di adottare tutti gli opportuni provvedimenti generali o particolari atti a garantire l'adempimento di tale obbligo, si impongono a tutte le autorità degli Stati membri, comprese, nell'ambito delle loro competenze, quelle giurisdizionali¹⁷. In tutti i casi in cui le disposizioni di una direttiva appaiano incondizionate e sufficientemente precise, tali disposizioni possono essere invocate dai singoli dinanzi ai giudici nazionali nei confronti dello Stato, ove quest'ultimo non abbia recepito tale direttiva¹⁸.

¹³ Sentenza del 14 luglio 2011, Bureau National Interprofessionnel du Cognac, C-4/10 e C-27/10, ECLI:EU:C:2011:484, punto 66.

¹⁴ Sentenza del 15 giugno 2021, Facebook, C-645/19, ECLI:EU:C:2021:48, punti 109 e 110 e giurisprudenza ivi citata.

¹⁵ Sentenza del 14 dicembre 1971, Politi, 43/71, ECLI:EU:C:1971:122, punto 9; sentenza del 17 maggio 1972, Leonasio, 93/71, ECLI:EU:C:1972:39, punti 5 e 22.

¹⁶ Sentenza del 6 maggio 1980, Commissione/Belgio, 102/79, ECLI:EU:C:1980:120, punto 12.

¹⁷ Sentenza del 17 marzo 2021, UH, C-64/20, ECLI:EU:C:2021:207, punto 31 e giurisprudenza citata.

¹⁸ Sentenza del 24 novembre 2011, ASNEF e FECEMD, C-468/10 e C-469/10, ECLI:EU:C:2011:777, punto 51 e giurisprudenza citata.

c) A norma dell'articolo 288, quarto comma, TFUE, una decisione è obbligatoria in tutti i suoi elementi. Se designa i destinatari è obbligatoria soltanto nei confronti di questi. Ne consegue che una decisione non è necessariamente destinata a determinate persone e può avere portata generale. Infatti, le istituzioni ricorrono alla forma della decisione quando adottano atti sulla base di disposizioni del trattato che non richiedono il ricorso a uno strumento giuridico particolare¹⁹ o per la loro organizzazione interna²⁰. Le decisioni indirizzate agli Stati membri sono vincolanti per tutte le istituzioni dello Stato interessato, compresa la magistratura. Di conseguenza, i giudici nazionali hanno l'obbligo, in virtù del primato del diritto dell'Unione, di astenersi dall'applicare le norme interne che potrebbero ostacolare l'esecuzione di una decisione²¹. In talune ipotesi, le disposizioni di una decisione possono produrre effetti diretti, nel senso che il singolo può farle valere in causa contro la pubblica amministrazione²². A tal fine, occorre esaminare, caso per caso, se la natura, lo spirito e la lettera della disposizione di cui trattasi consentano di riconoscerle efficacia immediata nei rapporti fra il destinatario dell'atto e i terzi²³.

14. La scelta tra i suddetti strumenti giuridici deve essere guidata, in particolare, dal principio di proporzionalità, il quale esige che l'azione sia "appropriata" per il conseguimento dei suoi obiettivi e non vada oltre quanto "necessario" a tal fine. Qualora sia possibile una scelta fra più misure appropriate, si deve ricorrere alla meno restrittiva e gli inconvenienti causati non devono essere sproporzionati rispetto alle finalità ricercate²⁴.

¹⁹ Cfr. ad esempio la decisione (UE, Euratom) 2018/994 del Consiglio, del 13 luglio 2018, che modifica l'atto relativo all'elezione dei membri del Parlamento europeo a suffragio universale diretto (GU L 178 del 16.7.2018, pag. 1).

²⁰ Cfr. ad esempio la decisione 2009/937/UE del Consiglio, del 1° dicembre 2009, relativa all'adozione del suo regolamento interno (GU L 325 dell'11.12.2009, pag. 35), e la decisione 2013/488/UE del Consiglio, del 23 settembre 2013, sulle norme di sicurezza per proteggere le informazioni classificate UE (GU L 274 del 15.10.2013, pag. 1).

²¹ Sentenza del 21 maggio 1987, Albako, 249/85, ECLI:EU:C:1987:245, punto 17; sentenza del 30 aprile 2020, D.Z., C-584/18, ECLI:EU:C:2020:324, punti da 49 a 63.

²² Sentenza del 21 maggio 1987, Albako, 249/85, ECLI:EU:C:1987:245, punto 10.

²³ Sentenza del 6 ottobre 1970, Grad, 9/70, ECLI:EU:C:1970:78, punto 6.

²⁴ Cfr. ad esempio la sentenza del 30 aprile 2019, Italia/Consiglio, C-611/17, ECLI:EU:C:2019:332, punto 55 e giurisprudenza citata; la sentenza del 3 dicembre 2019, Repubblica ceca/Parlamento europeo e Consiglio, C-482/17, ECLI:EU:C:2019:1035, punto 76 e giurisprudenza citata.

15. Come indicato in precedenza, l'articolo 223, paragrafo 1, TFUE consente al Consiglio di stabilire le disposizioni necessarie per permettere l'elezione dei membri del Parlamento europeo o secondo una procedura uniforme in tutti gli Stati membri o secondo principi comuni a tutti gli Stati membri. Queste due opzioni comportano differenze nell'intensità normativa delle disposizioni adottate a livello dell'Unione.
- Se il Consiglio optasse per la predisposizione di una procedura uniforme, un regolamento potrebbe essere lo strumento più appropriato. Infatti, una procedura uniforme in tutti gli Stati membri per l'elezione dei membri del Parlamento europeo richiede un elevato livello di armonizzazione, che può essere conseguito al meglio mediante un regolamento, tenuto conto delle sue caratteristiche summenzionate (punto 13, lettera a))²⁵.
 - Se, al contrario, il Consiglio dovesse limitare il suo intervento normativo alla definizione di principi comuni, potrebbe essere adeguata una forma meno intensa dell'atto, come una direttiva o una decisione, in quanto lascerebbe agli Stati membri un margine di manovra per quanto riguarda la scelta della forma e dei metodi per il conseguimento dei principi comuni stabiliti a livello di Unione.

²⁵ Va tuttavia osservato che, poiché l'articolo 223, paragrafo 1, TFUE consente esplicitamente al Consiglio di stabilire una procedura uniforme, tale opzione non può essere esclusa a priori sulla base del principio di proporzionalità.

16. Dall'articolo 1 della proposta del PE consegue che il regolamento è inteso a stabilire le disposizioni per le elezioni dei membri del Parlamento europeo "*secondo una procedura elettorale uniforme per quanto riguarda la circoscrizione a livello dell'Unione di cui all'articolo 15 e principi comuni a tutti gli Stati membri*". Tuttavia, in sostanza, la proposta del PE contiene una combinazione di elementi di una procedura uniforme e di principi comuni, riguardanti sia la circoscrizione elettorale a livello dell'Unione che le circoscrizioni elettorali nazionali.
- Le disposizioni che stabiliscono gli elementi di una procedura uniforme sono, ad esempio, quelle relative al diritto di voto (articolo 4, paragrafi 1 e 2), al diritto di eleggibilità (articolo 5), alla costituzione delle liste elettorali (articolo 9), alla presentazione delle liste dei candidati (articolo 11), al sistema elettorale (articolo 12), alla data delle elezioni (articolo 19) e all'autorità elettorale europea (articolo 28).
 - Le disposizioni che stabiliscono principi comuni, che lasciano agli Stati membri un certo margine di manovra per il conseguimento di tali principi sono ad esempio quelle relative alla prevenzione del doppio voto (articolo 4, paragrafo 3), all'esercizio del diritto di voto (articolo 6), all'accessibilità (articolo 7) e alle misure volte a garantire l'affidabilità e la segretezza del voto per corrispondenza (articolo 8, paragrafo 1).
17. Probabilmente, le disposizioni della proposta del PE che stabiliscono gli elementi di una procedura uniforme prevalgono per numero e importanza, pertanto la forma del regolamento appare adeguata alla luce del testo nella sua forma attuale.

18. Tuttavia, nell'esercizio del suo ampio margine di discrezionalità, il Consiglio può anche adottare un atto che comprende una combinazione di elementi di una procedura uniforme e di elementi che stabiliscono principi comuni e modificare l'equilibrio tra i due tipi di elementi rispetto all'equilibrio proposto dal PE. In ultima analisi, la scelta del tipo di strumento adeguato dipenderà quindi dal suo contenuto finale e dal livello di intensità normativa perseguito dal legislatore dell'Unione. Tale scelta dovrebbe essere motivata nei considerando dell'atto al fine di consentire alla Corte di giustizia di esercitare il suo controllo (cfr. il punto 8 summenzionato e la giurisprudenza citata).
19. Va inoltre osservato che, in virtù del principio del primato del diritto dell'Unione²⁶, gli atti delle istituzioni direttamente applicabili, compresi in particolare i regolamenti e le decisioni indirizzati agli Stati membri, rendono automaticamente inapplicabile qualsiasi disposizione contrastante della legislazione nazionale preesistente e impediscono l'adozione di nuovi atti legislativi nazionali nella misura in cui sarebbero incompatibili con le disposizioni dell'Unione²⁷. Secondo una costante giurisprudenza, il mantenimento nella legislazione di uno Stato membro di una normativa incompatibile con una disposizione del diritto dell'Unione determina ambiguità e incertezza circa la possibilità per i singoli di fare appello al diritto dell'Unione. Tale mantenimento costituisce quindi un inadempimento da parte di tale Stato agli obblighi ad esso incombenti in forza del Trattato²⁸. Si ricorda inoltre che, indipendentemente dal tipo di atto giuridicamente vincolante dell'Unione, gli Stati membri hanno l'obbligo generale di adottare *"tutte le misure di diritto interno necessarie per l'attuazione [di tali atti]"* (articolo 291, paragrafo 1, TFUE).

²⁶ Cfr. la sentenza del 15 luglio 1964, Costa/E.N.E.L, 6/64, ECLI:EU:C:1964:66.

²⁷ Sentenza del 9 marzo 1978, Simmenthal, 106/77, ECLI:EU:C:1978:49, punto 17.

²⁸ Sentenza del 18 gennaio 2001, Commissione/Italia, C-162/99, ECLI:EU:C:2001:35, punto 33 e giurisprudenza citata.

V. **COMPATIBILITÀ DI UNA CIRCOSCRIZIONE ELETTORALE A LIVELLO DELL'UNIONE CON L'ARTICOLO 14, PARAGRAFO 2, TUE**

20. A norma del considerando 9 della proposta del PE, "[o]ccorre creare, in aggiunta alle circoscrizioni nazionali, una circoscrizione elettorale a livello dell'Unione, in cui i capilista siano i candidati di ciascuna famiglia politica alla carica di presidente della Commissione, al fine di accrescere la dimensione democratica e paneuropea delle elezioni europee."
21. L'articolo 12, paragrafo 1, della proposta del PE prevede che ogni elettore disponga di due voti, uno per eleggere i membri del Parlamento europeo nelle circoscrizioni nazionali e uno per eleggere i membri del Parlamento europeo nella circoscrizione a livello dell'Unione.
22. L'articolo 15, paragrafo 1, della proposta del PE recita:
- "È prevista l'istituzione di una circoscrizione formata dall'intero territorio dell'Unione europea da cui saranno eletti 28 membri del Parlamento europeo alle prime elezioni dei membri del Parlamento europeo in seguito all'entrata in vigore del presente regolamento.*
- Per le successive elezioni dei membri del Parlamento europeo, la dimensione della circoscrizione a livello dell'Unione è determinata dalla decisione del Consiglio europeo che stabilisce la composizione del Parlamento europeo".*
23. Indipendentemente dalla questione della compatibilità della circoscrizione elettorale a livello dell'Unione proposta con l'articolo 14, paragrafo 2, primo comma, TUE, che sarà esaminata in prosieguo, occorre anzitutto rilevare che l'articolo 15, paragrafo 1, della proposta del PE non rispetta la ripartizione delle competenze tra il Consiglio europeo e il Consiglio prevista dai trattati.
24. Dall'articolo 14, paragrafo 2, secondo comma, TUE risulta che "[i]l Consiglio europeo adotta all'unanimità, su iniziativa del Parlamento europeo e con l'approvazione di quest'ultimo, una decisione che stabilisce la composizione del Parlamento europeo, nel rispetto dei principi di cui al primo comma." La dimensione della circoscrizione a livello dell'Unione è un elemento che ha implicazioni dirette sulla composizione del PE, in quanto determinerebbe il numero di membri del Parlamento europeo i cui seggi non sono attribuiti a Stati membri specifici. La determinazione della dimensione della circoscrizione elettorale a livello dell'Unione rientra pertanto nella competenza del Consiglio europeo, che delibera secondo la procedura di cui all'articolo 14, paragrafo 2, secondo comma, TUE.

25. Di converso, l'articolo 223, paragrafo 1, TFUE costituisce la base giuridica per l'adozione da parte del Consiglio, nell'ambito della procedura legislativa speciale prevista da tale articolo, delle *"disposizioni necessarie per permettere l'elezione dei suoi membri a suffragio universale diretto ..."*. A norma di tale disposizione, il Consiglio può pertanto stabilire le disposizioni relative alla procedura elettorale, comprese le norme da applicare per l'elezione dei membri del Parlamento europeo nella circoscrizione elettorale a livello dell'Unione, ma non può determinare la dimensione di tale circoscrizione, che è una prerogativa del Consiglio europeo. L'articolo 15, paragrafo 1, della proposta del PE dovrebbe pertanto essere modificato di conseguenza e il Consiglio europeo, deliberando a norma dell'articolo 14, paragrafo 2, secondo comma, TUE, dovrebbe adottare a tempo debito la necessaria decisione che stabilisce la dimensione della circoscrizione a livello dell'Unione. Le disposizioni necessarie per permettere l'elezione dei membri del Parlamento europeo nella circoscrizione elettorale a livello dell'Unione (articolo 15, paragrafi da 2 a 13 della proposta del PE) e tutte le altre disposizioni della proposta del PE che si applicano in egual misura all'elezione dei membri del Parlamento europeo nelle circoscrizioni elettorali nazionali e nella circoscrizione elettorale a livello dell'Unione sono a loro volta correttamente basate sull'articolo 223, paragrafo 1, TFUE.
26. A norma dell'articolo 15, paragrafo 3, della proposta del PE, tutte le entità elettorali europee ai sensi dell'articolo 2 possono presentare liste a livello dell'Unione, che comprendono un numero di candidati pari al numero di membri del Parlamento europeo da eleggere nella circoscrizione elettorale a livello dell'Unione. Il concetto di "lista a livello dell'Unione" è definito *"la lista di candidati presentata nella circoscrizione elettorale a livello dell'Unione da un'entità elettorale europea"* (articolo 2, punto 9, della proposta del PE).
27. Ciò solleva la questione della compatibilità della circoscrizione elettorale a livello dell'Unione con l'articolo 14, paragrafo 2, primo comma, TUE, questione che il PE ha affrontato nella sua risoluzione legislativa in cui afferma che, a suo avviso, è compatibile con il trattato²⁹.
28. L'articolo 14, paragrafo 2, primo comma, TUE recita:

"Il Parlamento europeo è composto di rappresentanti dei cittadini dell'Unione. Il loro numero non può essere superiore a settecentocinquanta, più il presidente. La rappresentanza dei cittadini è garantita in modo degressivamente proporzionale, con una soglia minima di sei membri per Stato membro. A nessuno Stato membro sono assegnati più di novantasei seggi."

²⁹ Cfr. il punto 19 della risoluzione legislativa del PE.

29. Poiché tale disposizione stabilisce diverse condizioni relative alla composizione del PE, è opportuno esaminare ciascuna di tali condizioni separatamente.

A) Rappresentanza dei cittadini dell'Unione (prima frase)

30. L'articolo 14, paragrafo 2, primo comma, prima frase, TUE recita: *"Il Parlamento europeo è composto di rappresentanti dei cittadini dell'Unione."*³⁰ Tale disposizione riprende quella dell'articolo 10, paragrafo 2, TUE, che stabilisce che "[i] cittadini [ossia i cittadini dell'Unione quali definiti all'articolo 9 TUE e all'articolo 20, paragrafo 1, TFUE] sono direttamente rappresentati, a livello dell'Unione, nel Parlamento europeo." Entrambe le disposizioni hanno sostituito l'ex articolo 189 del trattato CE, che, prima del trattato di Lisbona, stabiliva che il PE era composto di *"rappresentanti dei popoli degli Stati riuniti nella Comunità."*
31. Alla luce di tali disposizioni, è chiaro che sia i membri del Parlamento europeo da eleggere nelle circoscrizioni elettorali nazionali sia quelli da eleggere nella circoscrizione elettorale a livello dell'Unione rappresentano i cittadini dell'Unione. Ciò è ribadito dall'articolo 12, paragrafo 2, della proposta del PE, che stabilisce che i membri del Parlamento europeo *"sono eletti come rappresentanti dei cittadini dell'Unione con riporto di voti di tipo proporzionale nelle circoscrizioni nazionali e nella circoscrizione elettorale a livello dell'Unione."* Ne consegue che le disposizioni della proposta del PE relative alla lista a livello dell'Unione rispettano la condizione stabilita all'articolo 14, paragrafo 2, primo comma, prima frase, TUE, secondo cui il PE è composto di *"rappresentanti dei cittadini dell'Unione"*.

³⁰ Cfr. in tal senso la sentenza del 6 ottobre 2021, Rivière e. a./Parlamento, T-88/20, ECLI:EU:T:2021:664, punto 49.

B) *Un massimo di settecentocinquantuno membri del Parlamento europeo in totale (seconda frase)*

32. In forza dell'articolo 14, paragrafo 2, primo comma, seconda frase, TUE, il numero dei deputati al Parlamento europeo *"non può essere superiore a settecentocinquanta, più il presidente."*
33. Dato che il PE conta attualmente 705 membri, il Consiglio europeo può decidere di eleggere al massimo 46 membri del Parlamento europeo nella circoscrizione elettorale a livello dell'Unione. Il numero di 28 membri del Parlamento europeo da eleggere da tale lista, previsto dal PE, non supererebbe quindi la soglia di 751 membri del Parlamento europeo in totale. Spetterà naturalmente al Consiglio europeo, avente competenza per stabilire la dimensione della circoscrizione elettorale a livello dell'Unione, conformemente all'articolo 14, paragrafo 2, secondo comma, TUE, garantire il rispetto di tale condizione nella sua decisione futura.

C) *La rappresentanza dei cittadini deve essere garantita in modo degressivamente proporzionale, con una soglia minima di sei membri per Stato membro e a nessuno Stato membro sono assegnati più di novantasei seggi (terza e quarta frase)*

34. L'articolo 14, paragrafo 2, primo comma, terza e quarta frase, TUE recita: *"La rappresentanza dei cittadini è garantita in modo degressivamente proporzionale, con una soglia minima di sei membri per Stato membro. A nessuno Stato membro sono assegnati più di novantasei seggi."*

35. I principi per l'applicazione dell'articolo 14, paragrafo 2, TUE sono specificati all'articolo 1 della decisione (UE) 2018/937 del Consiglio europeo, del 28 giugno 2018, che stabilisce la composizione del PE³¹ come segue:

- *l'assegnazione dei seggi del Parlamento europeo utilizza pienamente le soglie minime e massime fissate per ogni Stato membro dal TUE onde rispecchiare il più possibile le dimensioni delle rispettive popolazioni degli Stati membri,*
- *la proporzionalità degressiva è definita come segue: il rapporto tra la popolazione e il numero dei seggi di ciascuno Stato membro, prima dell'arrotondamento ai numeri interi, varia in funzione della rispettiva popolazione, di modo che ciascun deputato al Parlamento europeo di uno Stato membro più popolato rappresenti più cittadini di ciascun deputato al Parlamento europeo di uno Stato membro meno popolato e che, al contempo, più uno Stato membro è popolato, più abbia diritto a un numero di seggi elevato nel Parlamento europeo,*
- *l'assegnazione dei seggi nel Parlamento europeo tiene conto degli sviluppi demografici negli Stati membri."*

³¹ GU L 164 del 2.7.2018, pag. 1.

36. L'articolo 15, paragrafi 9 e 10, della proposta del PE prevede un sistema inteso a garantire un equilibrio all'interno delle liste a livello dell'Unione tra tre gruppi di Stati membri determinati in funzione delle dimensioni della rispettiva popolazione³². Partendo dal presupposto che la circoscrizione a livello dell'Unione sia composta da 28 seggi, l'articolo 15, paragrafo 10, della proposta del PE impone una variazione dell'ordine dei candidati residenti in un qualsiasi Stato membro inclusi in ciascuno dei tre gruppi di Stati membri fino al posto corrispondente al numero 14, che di fatto sarebbe molto probabilmente il numero massimo di membri del Parlamento europeo eletti in ciascuna lista. Come illustrato nell'allegato II della proposta del PE, ciò garantirà un'equa distribuzione dei seggi tra i tre "panieri" di Stati membri, appartenenti rispettivamente al gruppo dei cinque Stati membri più popolati (gruppo A, con una popolazione di dimensioni comprese tra 37,9 milioni e 83,1 milioni), al gruppo dei dieci Stati membri di medie dimensioni (gruppo B, con una popolazione di dimensioni comprese tra 6,9 milioni e 19,3 milioni) e al gruppo dei dodici Stati membri più piccoli (gruppo C, con una popolazione di dimensioni comprese tra 0,5 e 5,8 milioni).
37. Pur mirando a garantire l'equilibrio geografico tra i membri del Parlamento europeo eletti nella circoscrizione a livello dell'Unione, tale sistema rispetta anche il principio della proporzionalità degressiva. In effetti, l'articolo 14, paragrafo 2, primo comma, TUE, come specificato all'articolo 1, secondo trattino, della decisione (UE) 2018/937 del Consiglio europeo, non definisce tale principio in termini matematici precisi, ma mira essenzialmente solo a garantire una correlazione significativa tra la popolazione di ciascuno Stato membro e il numero di membri del Parlamento europeo che rappresentano i cittadini in ciascuno Stato membro, rispecchiando l'evoluzione demografica degli Stati membri.

³² In sostanza, il sistema prevede che le liste a livello dell'Unione siano suddivise in sezioni di tre posti. Ciascuno di questi tre posti deve essere occupato da un candidato proveniente da ciascuno dei tre gruppi di Stati membri definiti nell'allegato I sulla base della popolazione degli Stati membri interessati. L'ordine dei candidati residenti in un qualsiasi Stato membro inclusi in ciascuno dei tre gruppi di Stati membri varia in ogni sezione di tre posti nella lista fino al posto corrispondente al numero 14. È quindi possibile che i candidati di ciascuna di tali sezioni provengano dallo stesso Stato membro all'interno del gruppo di Stati membri interessati (A, B e C). Dal numero di posto 15 al numero di posto 28 non si applicano restrizioni all'ordine dei candidati in ciascuna sezione di tre posti. Tali cifre dovrebbero ovviamente essere adattate qualora il Consiglio europeo decida una dimensione diversa per la circoscrizione a livello dell'Unione.

38. Tale correlazione significativa sembra essere garantita dal sistema proposto dal PE. In effetti, il sistema descritto al precedente punto 36 garantisce che i membri del Parlamento europeo eletti nella circoscrizione a livello dell'Unione residenti in uno dei cinque Stati membri più popolati (gruppo A) rappresenteranno più cittadini di quelli residenti nei dieci Stati membri di medie dimensioni (gruppo B), i quali a loro volta rappresenteranno più cittadini di quelli residenti nei dodici Stati membri più piccoli (gruppo C), soddisfacendo così la prima condizione di cui all'articolo 1, secondo trattino, della decisione (UE) 2018/937 del Consiglio europeo. Di converso, tale sistema garantisce anche che, tra i membri del Parlamento europeo eletti nella circoscrizione a livello dell'Unione, coloro che risiedono negli Stati membri più popolati saranno rappresentati in numero maggiore rispetto a coloro che risiedono negli Stati membri meno popolati, soddisfacendo così in sostanza la seconda condizione di cui all'articolo 1, secondo trattino, della decisione (UE) 2018/937 del Consiglio europeo. Il PE prevede inoltre che il numero di membri del Parlamento europeo da eleggere nella circoscrizione a livello dell'Unione sia relativamente esiguo (28 su un totale di 733). L'effetto utile del principio di proporzionalità degressiva di cui all'articolo 14, paragrafo 2, primo comma, TUE è pertanto mantenuto.
39. In ogni caso, spetterà al Consiglio europeo, deliberando all'unanimità, su iniziativa del Parlamento europeo e con l'approvazione di quest'ultimo, conformemente all'articolo 14, paragrafo 2, secondo comma, TUE, stabilire il numero di membri del Parlamento europeo da eleggere nella circoscrizione a livello dell'Unione che, a suo avviso, rispetta i principi di cui all'articolo 14, paragrafo 2, primo comma, TUE e, se necessario, adeguare di conseguenza i principi per l'applicazione di tale disposizione definiti all'articolo 1 della decisione (UE) 2018/937 del Consiglio europeo.

40. Va inoltre osservato che, come già avviene per le circoscrizioni nazionali, il criterio per l'assegnazione dei candidati nelle liste a livello dell'Unione a un determinato Stato membro non è la cittadinanza, bensì la residenza (cfr. articolo 20, paragrafo 2, lettera b), TFUE, e articolo 15, paragrafo 10, della proposta del PE). La creazione di sezioni di tre posti è intesa a garantire un'adeguata rappresentanza dei cittadini che votano negli Stati membri con diverse dimensioni della popolazione, senza determinare in anticipo e in modo fisso la posizione sulla lista di un candidato residente in un determinato Stato membro. Spetta a ciascuna entità elettorale europea determinare l'ordine dei candidati sulla lista all'interno di ciascuna sezione di tre posti della rispettiva lista a livello dell'Unione (cfr. articolo 15, paragrafo 10, della proposta del PE).
41. Resta da esaminare se l'introduzione di una circoscrizione a livello dell'Unione sia compatibile con l'articolo 14, paragrafo 2, primo comma, quarta frase, TUE, ai sensi del quale "*[a] nessuno Stato membro sono assegnati più di novantasei seggi*".
42. A tal fine, occorre leggere in combinato disposto la prima e la quarta frase dell'articolo 14, paragrafo 2, primo comma, TUE.
43. L'articolo 14, paragrafo 2, primo comma, prima frase, TUE stabilisce che "*[i]l Parlamento europeo è composto di rappresentanti dei cittadini dell'Unione*" - un aspetto, come affermato in precedenza (cfr. i punti 30 e 31), che è rispettato sia per quanto riguarda i membri del Parlamento europeo eletti nelle circoscrizioni nazionali, sia quelli eletti nella circoscrizione a livello dell'Unione.
44. Inoltre, il termine "*assegnazione*" dei seggi agli Stati membri, utilizzato nell'articolo 14, paragrafo 2, primo comma, quarta frase, TUE, deve essere interpretato nel senso dell'esistenza di una garanzia in base alla quale ciascuno Stato membro ha diritto a un numero predefinito di membri del Parlamento europeo residenti in tale Stato membro, indipendentemente dall'esito delle elezioni. Tale garanzia è accordata a ciascuno Stato membro mediante l'articolo 3 della decisione (UE) 2018/937 del Consiglio europeo, adottata a norma dell'articolo 14, paragrafo 2, secondo comma, TUE, che stabilisce, per ciascuno Stato membro, il numero di membri del Parlamento europeo ad esso assegnati.

45. Tuttavia, nel quadro del sistema proposto dal PE per l'elezione dei membri del Parlamento europeo nella circoscrizione a livello dell'Unione, non è prevista una siffatta assegnazione per ciascuno Stato membro.

- In primo luogo, il sistema non si basa sul criterio della residenza di un candidato in uno specifico Stato membro, bensì sul criterio della sua residenza in uno qualsiasi degli Stati membri appartenenti, rispettivamente, a uno dei tre gruppi di Stati membri definiti nell'allegato I della proposta del PE.
- In secondo luogo, ciascuna entità elettorale europea è libera di determinare l'ordine nella lista dei candidati all'interno di ogni sezione di tre posti nella propria lista a livello dell'Unione (articolo 15, paragrafo 10, della proposta del PE).
- In terzo luogo, la ripartizione dei seggi nelle liste a livello dell'Unione sulla base dei risultati aggregati nella circoscrizione a livello dell'Unione deve essere effettuata conformemente al sistema d'Hondt (articolo 15, paragrafo 12, della proposta del PE).

46. Per tutti questi motivi, è impossibile determinare in anticipo il numero di membri del Parlamento europeo residenti in un determinato Stato membro che saranno eletti nella circoscrizione a livello dell'Unione. Pertanto, l'articolo 14, paragrafo 2, primo comma, quarta frase, TUE, relativo all'assegnazione dei seggi ai singoli Stati membri, non può essere interpretato nel senso che si applica ai membri del Parlamento europeo eletti nella circoscrizione a livello dell'Unione, ma solo ai membri eletti nelle circoscrizioni nazionali, poiché è solo in relazione a questi ultimi che i seggi sono assegnati a determinati Stati membri.
47. Tale conclusione è altresì corroborata dall'articolo 27, paragrafi 2 e 6, della proposta del PE, secondo cui i seggi vacanti di membri del Parlamento europeo eletti nella circoscrizione a livello dell'Unione devono essere coperti dal candidato successivo nella lista dei candidati in cui è stato eletto il deputato il cui seggio si è reso vacante, secondo l'ordine di precedenza. Di norma, il nuovo membro del Parlamento europeo non sarà residente nello stesso Stato membro del deputato il cui mandato è terminato.
48. Alla luce di quanto precede, risulta che l'istituzione di una lista a livello dell'Unione, come previsto nella proposta del PE, rispetta le condizioni di cui all'articolo 14, paragrafo 2, primo comma, terza e quarta frase, TUE. Ciò detto, il legislatore potrebbe ritenere opportuno migliorare la formulazione dell'articolo 15 della proposta del PE, ad esempio al fine di rafforzare l'equilibrio geografico tra i membri del Parlamento europeo da eleggere nella circoscrizione a livello dell'Unione.

VI. IL PROCESSO DEI CANDIDATI CAPILISTA ("SPITZENKANDIDATEN")

49. Nei considerando 8 e 9 della sua proposta, il PE propone un processo di candidati capilista ("Spitzenkandidaten") al fine di scegliere il futuro presidente della Commissione, che il PE collega all'istituzione di una circoscrizione a livello dell'Unione. In sostanza, da tali considerando si evince che nelle liste a livello dell'Unione redatte dalle entità elettorali europee i capilista dovrebbero essere i candidati di ciascuna famiglia politica alla carica di presidente della Commissione, che dovrebbero potersi candidare sulla base di un programma elettorale comune in tutti gli Stati membri. Sulla base di un accordo politico tra le entità politiche europee, il candidato capolista la cui entità politica europea ha ricevuto il numero complessivo più elevato di seggi dovrebbe essere incaricato per primo di formare una maggioranza della coalizione in seno al Parlamento neoeletto, per quanto riguarda la designazione di un candidato alla presidenza della Commissione. Inoltre, *"al fine di garantire una procedura di designazione informata, il presidente del Consiglio europeo dovrebbe consultare i leader delle entità politiche e dei gruppi parlamentari europei. Il processo del candidato capolista potrebbe essere formalizzato mediante un accordo politico tra le entità politiche europee e un accordo interistituzionale tra il Parlamento e il Consiglio europeo (v. considerando 8, in fine).*
50. Tali considerando non sono corredati di disposizioni corrispondenti nel dispositivo della proposta di regolamento. È chiaro che, se fossero accettati dal Consiglio, sarebbero interpretati come un'espressione dell'accettazione politica, da parte del Consiglio, del processo proposto dal PE. Tuttavia, tale processo è estremamente problematico dal punto di vista giuridico, per i seguenti motivi.
51. L'articolo 17, paragrafo 7, primo comma, TUE va letto come segue:

"Tenuto conto delle elezioni del Parlamento europeo e dopo aver effettuato le consultazioni appropriate, il Consiglio europeo, deliberando a maggioranza qualificata, propone al Parlamento europeo un candidato alla carica di presidente della Commissione. Tale candidato è eletto dal Parlamento europeo a maggioranza dei membri che lo compongono. Se il candidato non ottiene la maggioranza, il Consiglio europeo, deliberando a maggioranza qualificata, propone entro un mese un nuovo candidato, che è eletto dal Parlamento europeo secondo la stessa procedura."

52. Questa disposizione è specificata nella dichiarazione n. 11³³, ai sensi della quale *"preliminarmente alla decisione del Consiglio europeo"*, i rappresentanti del PE e del Consiglio europeo *"procederanno alle consultazioni necessarie nel quadro ritenuto più appropriato"*. Tali consultazioni *"riguarderanno il profilo dei candidati alla carica di presidente della Commissione, tenendo conto delle elezioni del Parlamento europeo (...)"*. Inoltre, dalla dichiarazione n. 6³⁴ risulta che *"la scelta delle persone chiamate ad occupare la carica di presidente del Consiglio europeo, di presidente della Commissione e di alto rappresentante dell'Unione (...) dovrà tenere debitamente conto della necessità di rispettare la diversità geografica e demografica dell'Unione e dei suoi Stati membri."*
53. Ne consegue, in primo luogo, che spetta al Consiglio europeo proporre al PE il candidato alla carica di presidente della Commissione. Il Consiglio non riveste alcun ruolo in questo processo e non può pertanto, in un atto adottato sulla base dell'articolo 223, paragrafo 1, TFUE, assumere impegni politici, mediante considerando, su questioni che il trattato riserva al Consiglio europeo.
54. In secondo luogo, nel quadro stabilito dall'articolo 17, paragrafo 7, TUE e dalle dichiarazioni n. 6 e n. 11 (v. punto 52 precedente), il Consiglio europeo dispone di un ampio margine discrezionale nella scelta del candidato alla carica di presidente della Commissione. L'istituzione o il rafforzamento di una prassi dei candidati capilista, come proposto dal PE, ridurrebbe tuttavia seriamente, o addirittura escluderebbe, tale margine discrezionale. Il fatto che, dall'entrata in vigore del trattato di Lisbona, il PE sia chiamato a *"eleggere"*, e non più ad *"approvare"* il presidente della Commissione, deve essere inteso come espressione della dimensione politica delle relazioni tra il PE e la Commissione, ma non ha alcuna conseguenza per quanto riguarda il ruolo e le prerogative del Consiglio europeo nella procedura per la nomina del presidente della Commissione³⁵.
55. Da quanto precede risulta che il processo dei candidati capilista ("Spitzenkandidaten") previsto modificherebbe profondamente, a scapito del Consiglio europeo, l'assetto costituzionale dell'Unione e l'equilibrio istituzionale sancito dai trattati. I considerando 8 e 9 della proposta del PE dovrebbero pertanto essere soppressi.

³³ Allegata all'atto finale della Conferenza intergovernativa che ha adottato il trattato di Lisbona.

³⁴ Allegata all'atto finale della Conferenza intergovernativa che ha adottato il trattato di Lisbona.

³⁵ Cfr. in questo senso il parere dell'SGC, del 15 marzo 2016, doc. 7038/16, punti da 27 a 31.

VII. CONCLUSIONI

56. Alla luce di quanto precede, secondo il servizio giuridico del Consiglio:

- a) l'atto da adottare a norma dell'articolo 223, paragrafo 1, TFUE rientra probabilmente nell'esercizio di una competenza dell'Unione relativa al suo funzionamento, la quale, per sua natura, può essere esercitata soltanto dall'Unione stessa; tuttavia, nella misura in cui la proposta del PE non prevede una procedura elettorale completamente uniforme, ma stabilisce anche taluni principi comuni, è necessario giustificare, con una motivazione adeguata, le scelte operate dal legislatore per quanto riguarda l'intensità del suo intervento normativo;
- b) la proposta di circoscrizione a livello dell'Unione è compatibile con l'articolo 14, paragrafo 2, primo comma, TUE;
- c) i considerando 8 e 9 della proposta del PE relativi al processo dei candidati capilista ("Spitzenkandidaten") per la scelta del futuro presidente della Commissione modificherebbero profondamente, a scapito del Consiglio europeo, l'assetto costituzionale dell'Unione e l'equilibrio istituzionale sancito dai trattati e dovrebbero pertanto essere soppressi.