

**Enrico Pagano**

**Parlamento, elezioni e partiti fra europeismo ed euroscetticismo**

**Documento 9. Sulla riforma della legge elettorale dell'Unione europea**

Proposta di risoluzione del Parlamento europeo sulla riforma della legge elettorale dell'Unione europea  
**(2015/2035(INL))**

[omissis]

MOTIVAZIONE

#### Opportunità di una riforma della legge elettorale

Benché già il trattato di Roma del 1957 prevedesse la possibilità di mettere a punto una procedura elettorale uniforme basata sul suffragio universale diretto, le elezioni al Parlamento europeo sono ancora sensibilmente dominate da normative elettorali nazionali. La distribuzione politica dei seggi al Parlamento europeo non è determinata da un'unica elezione europea, ma da 28 elezioni nazionali che determinano i contingenti dei seggi nazionali. Questo è in vivo contrasto con la natura del Parlamento europeo in quanto autentico organo europeo e colegislatore su un piano di parità nell'assetto istituzionale dell'Unione europea. I gruppi politici al Parlamento europeo evidenziano un notevole livello di coerenza di voto rispetto alla maggior parte dei parlamenti nazionali. Pienamente in linea con il loro ruolo previsto dai trattati europei, i deputati al Parlamento europeo non agiscono in quanto rappresentanti del loro Stato membro, ma come "rappresentanti dei cittadini dell'Unione"(16).

La varietà delle visioni e degli interessi politici rappresentati in seno al Parlamento europeo non è illustrata all'elettorato nella fase di preparazione delle elezioni europee. Le campagne elettorali sono condotte innanzitutto nell'arena politica nazionale e lasciano i cittadini dell'Unione all'oscuro in merito alla strategia effettiva che potrebbe risultare dal loro voto. Al riguardo, la designazione dei rappresentanti dei partiti politici europei candidati alla carica di Presidente della Commissione nelle elezioni europee del 2014 può essere considerata uno spartiacque. Tuttavia, nonostante tutti gli sforzi, tali candidati erano sconosciuti alla maggioranza dei cittadini dell'Unione(17), e per molti elettori anche l'affiliazione dei partiti nazionali alle rispettive famiglie politiche europee rimaneva oscura. Le elezioni costituiscono il principale strumento di partecipazione democratica ma, a causa del sistema obsoleto che disciplina le elezioni europee, i cittadini dell'Unione non sono in grado di partecipare pienamente ai dibattiti politici europei.

A parte l'esigenza di rafforzare la dimensione europea delle elezioni europee, l'attuale livello di eterogeneità delle disposizioni elettorali nazionali confligge con la nozione di cittadinanza dell'Unione europea e con il principio di uguaglianza. Benché l'armonizzazione non costituisca in sé un fine, i cittadini dell'Unione devono essere in grado di esercitare il diritto di voto in condizioni analoghe nel rispetto dei principi democratici, indipendentemente dalla cittadinanza nazionale.

Al fine di colmare il divario tra le istituzioni europee e gli elettori, che vengono confinati nel loro bozzolo nazionale, nonché per garantire la parità di trattamento di tutti i cittadini dell'Unione, il Parlamento europeo è deciso a sfruttare le proprie prerogative, sancite all'articolo 223, paragrafo 1, TFUE per avviare una riforma dell'atto relativo alle elezioni europee(18).

## Status quo

Dal 1976, allorché l'atto relativo alle elezioni europee ha aperto la strada alle prime elezioni dirette al Parlamento europeo nel 1979, le disposizioni che disciplinano le elezioni europee hanno subito una certa evoluzione, benché non sostanziale quanto avrebbe voluto il Parlamento europeo. Nel 1992 il trattato di Maastricht ha accordato al Parlamento europeo il diritto di approvare la decisione del Consiglio su una procedura uniforme e ha compiuto considerevoli progressi in materia di cittadinanza, garantendo ai cittadini dell'Unione il diritto di voto e di eleggibilità in qualsiasi Stato membro di residenza. Il trattato di Maastricht ha introdotto la possibilità di costituire partiti politici a livello europeo, compiendo in tal modo un primo passo verso una politica transnazionale. Il trattato di Amsterdam del 1997 ha ampliato il mandato del Parlamento europeo per una riforma della legge elettorale europea. Da allora, le proposte del Parlamento europeo non devono necessariamente mirare a una procedura uniforme, ma possono altresì definire i principi comuni che devono essere seguiti da tutti gli Stati membri. Il trattato di Lisbona ha concesso ai deputati al Parlamento europeo lo status di rappresentanti dei cittadini dell'Unione europea anziché dei "popoli degli Stati". Esso ha inoltre accordato al Parlamento europeo il diritto di eleggere il presidente della Commissione e non più semplicemente di esprimere la sua approvazione alla scelta del Consiglio europeo. L'obbligo del Consiglio europeo di tenere conto dei risultati delle elezioni europee all'atto della nomina del candidato lega il voto dei cittadini dell'Unione all'elezione del presidente della Commissione.

Parallelamente alle modifiche dei trattati, sono stati compiuti progressi per quanto riguarda le condizioni di base per l'elezione del Parlamento europeo attraverso il diritto secondario. La direttiva 93/109/CE del Consiglio(19) ha stabilito disposizioni dettagliate per l'esercizio del diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo per i cittadini dell'Unione che risiedono in uno Stato membro di cui non sono cittadini. Tuttavia, persistono problemi nella sua attuazione (la Commissione ha avviato una procedura di infrazione nei confronti di 14 Stati membri che non hanno recepito questa direttiva). Il regolamento (CE) n. 2004/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio(20) ha stabilito le norme per la costituzione dei partiti politici europei e prevede l'accesso a finanziamenti a titolo del bilancio generale dell'Unione europea. Le norme sono state ulteriormente sviluppate grazie al regolamento 1141/2014(21) che entrerà in vigore nel 2017 e conferirà ai partiti politici europei personalità giuridica europea.

L'unica riforma dell'Atto stesso è avvenuta nel 2002 grazie alla decisione 2002/772/CE del Consiglio che richiede agli Stati membri di tenere le elezioni a scrutinio di lista e uninominale preferenziale con riporto di voti di tipo proporzionale e che ha abolito il doppio mandato dei deputati al Parlamento europeo. Gli Stati membri hanno ottenuto inoltre l'esplicito diritto di costituire circoscrizioni a livello nazionale e di introdurre una soglia nazionale non superiore al 5%.

Nonostante tali riforme, le elezioni europee sono ancora in gran parte disciplinate da normative nazionali, le campagne elettorali rimangono a livello nazionale e i partiti politici europei non possono espletare sufficientemente il loro mandato costituzionale e contribuire "a formare una coscienza politica europea e ad esprimere la volontà dei cittadini dell'Unione" come richiesto dall'articolo 10, paragrafo 4, TUE.

## La via da seguire

L'articolo 223, paragrafo 1, TFUE fornisce al Parlamento europeo la prerogativa di avviare una riforma dell'Atto relativo alle elezioni europee formulando proposte sulle quali il Consiglio decide all'unanimità. Le modifiche all'Atto relativo alle elezioni europee sono in seguito sottoposte alla ratifica degli Stati membri in base ai loro requisiti costituzionali. Inoltre, l'articolo 14 dell'Atto relativo alle elezioni europee prevede il ricorso a una procedura più leggera per misure di carattere più tecnico. Esse sono adottate con voto unanime del Consiglio, previa consultazione della Commissione senza richiedere la ratifica nazionale. Tuttavia, qualsiasi misura di attuazione deve basarsi su disposizioni specifiche dello stesso Atto relativo alle elezioni europee. Considerata il limitato ambito di applicazione dell'Atto relativo alle elezioni europee nella sua forma attuale, non è possibile realizzare riforme sostanziali attraverso misure di attuazione.

I relatori hanno esaminato un vasto numero di potenziali misure di riforma che consentirebbero di potenziare la dimensione democratica delle elezioni europee, rafforzare la cittadinanza dell'Unione, migliorare il funzionamento del Parlamento europeo e la governance dell'Unione europea, rendere l'attività del Parlamento europeo più legittima ed efficace, migliorare l'efficacia dello svolgimento delle elezioni europee e garantire una maggiore uguaglianza dei cittadini dell'Unione alle elezioni. Dopo avere attentamente esaminato i vantaggi di ciascuna delle potenziali misure di riforma ai fini degli obiettivi summenzionati, nonché la loro fattibilità nell'attuale contesto politico, i relatori hanno deciso di proporre le seguenti modifiche all'atto del 1976:

1. rafforzamento della visibilità dei partiti politici europei mediante l'apposizione dei relativi nomi e loghi sulle schede elettorali e, ove possibile, sui manifesti utilizzati nelle campagne per le elezioni europee;
2. introduzione di un termine comune di dodici settimane prima della tornata elettorale per la costituzione di liste a livello nazionale;
3. introduzione di una soglia obbligatoria per l'attribuzione dei seggi negli Stati membri a circoscrizione unica e nelle circoscrizioni che comprendono più di 26 seggi, compresa tra il 3% e il 5% per gli Stati membri che utilizzano lo scrutinio di lista;
4. chiusura dei seggi in tutti gli Stati membri alle ore 21.00 CET la domenica delle elezioni;
5. introduzione di un termine comune di 12 settimane per la nomina dei capilista da parte dei partiti politici europei;
6. introduzione del diritto di voto alle elezioni europee per tutti i cittadini dell'Unione che risiedono al di fuori dell'UE;
7. introduzione della possibilità di voto elettronico e via internet nonché di voto per corrispondenza;
8. armonizzazione dell'età degli elettori a 16 anni quale ulteriore raccomandazione agli Stati membri.

[omissis]