



CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

research paper

GIOVANNI CAVAGGION

LA NUOVA “LEGGE ELETTORALE” EUROPEA

Febbraio 2016

ISSN: 2038-0623

ISBN 9788896871607

Copyright © Centro Studi sul Federalismo 2016

Tutti i diritti sono riservati. Parti di questa pubblicazione possono essere citate nei termini previsti dalla legge che tutela il diritto d'autore e con l'indicazione della fonte.

All rights reserved. Quotations from this document can be made according to copyright law, providing information on the source.

ABSTRACT

Il research paper analizza la cosiddetta “riforma della legge elettorale europea”, con l’approvazione della quale il Parlamento Europeo ha recentemente proposto l’introduzione di diverse norme comuni e armonizzatrici per le elezioni europee in tutti gli Stati membri.

Dopo aver ricostruito l’evoluzione del ruolo svolto dal Parlamento nell’ambito della forma di governo dell’Unione, si ripercorre la storia della normativa europea in materia elettorale. Si analizzano poi lo stato dell’arte della normativa elettorale introdotta dagli Stati membri e le criticità del sistema attuale. Si descrive come il Parlamento Europeo abbia tentato di emendare la normativa elettorale, e come i partiti europei abbiano in qualche modo autonomamente anticipato detti emendamenti in occasione delle elezioni del 2014. Ci si soffermerà poi sullo studio della proposta di riforma dell’Atto elettorale del 1976 recentemente approvata dal Parlamento. Si analizzeranno infine gli aspetti più critici della proposta di riforma, con particolare attenzione al ruolo che essa potrà giocare nell’avanzamento sulla strada dell’integrazione politica.

Giovanni Cavaggion è Dottorando di Ricerca in Diritto Costituzionale (Corso di Dottorato in Autonomie, Servizi Pubblici, Diritti) all’Università degli Studi del Piemonte Orientale

E-mail: giovanni.cavaggion@studenti.uniupo.it

1. Introduzione: l'evoluzione del ruolo del Parlamento Europeo tra rappresentanza, diritto di voto e cittadinanza - 2. Ricognizione storica degli interventi normativi europei in materia elettorale dal 1976 ad oggi - 3. Stato dell'arte e criticità: le elezioni europee come elezioni nazionali di secondo ordine? - 4. Le elezioni europee del 2014 ed il ruolo dei partiti - 5. La proposta di riforma della "legge elettorale" europea approvata l'11 novembre 2015 - 6. Conclusioni.

1. Introduzione: l'evoluzione del ruolo del Parlamento Europeo tra rappresentanza, diritto di voto e cittadinanza

Il Parlamento Europeo ha assunto, con il passare degli anni, un ruolo sempre più centrale nell'assetto istituzionale delle Comunità Europee prima e dell'Unione poi. Esso in particolare ha rappresentato l'organo tramite il quale i Governi degli Stati membri hanno tentato di legittimare, dal punto di vista della rappresentatività e della democraticità, i poteri e la sovranità che venivano, mano a mano e in quote sempre crescenti, ceduti in favore delle istituzioni sovranazionali (cessione che sarebbe risultata altrimenti difficilmente difendibile, se effettuata in favore di istituzioni del tutto sprovviste di qualsivoglia investitura popolare diretta).

La transizione è stata certamente impressionante se si confrontano il punto di partenza ed il punto di arrivo, tanto che si è parlato di un'ascesa da assemblea di secondo livello quasi insignificante a vero e proprio pilastro della democrazia continentale¹. Transizione ancor più impressionante se si considerano gli ulteriori possibili margini di espansione per il ruolo del Parlamento Europeo negli anni a venire.

Il predecessore storico del Parlamento Europeo, l'Assemblea Comune della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio, nasce nel 1951, in virtù del Trattato che Istituisce la Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio, che con l'art. 20 prevedeva che in essa sedessero i "rappresentanti dei popoli degli Stati riuniti nella Comunità". Per quanto riguarda le modalità di scelta dei rappresentanti, l'art. 21 disponeva che essi venissero designati dai Parlamenti degli Stati membri, scegliendoli tra i loro stessi componenti (che dunque ricoprivano un doppio incarico).

I poteri dell'Assemblea erano estremamente limitati: si riuniva di norma una sola volta all'anno e poteva emettere pareri non vincolanti su questioni ad essa sottoposte dal Consiglio speciale dei Ministri. Il potere più rilevante era certamente quello di causare le dimissioni dei membri dell'Alta Autorità² (e la loro conseguente sostituzione) mediante il proprio voto su di una mozione di censura appositamente presentata, con maggioranza qualificata dei due terzi³. Interessante

¹ Polin R., *Vita di PE: L'Evoluzione Storica del Parlamento Europeo e dei suoi Poteri*, disponibile su *cise – Centro Italiano Studi Elettorali*, <http://cise.luiss.it/cise/2014/04/17/vita-di-pe-levoluzione-storica-del-parlamento-europeo-e-dei-suoi-poteri>, 17 aprile 2014.

² L'Alta Autorità della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio era l'organo esecutivo della CECA. In base al Trattato che istituisce la Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio essa era composta da otto membri (nominati dai Governi degli Stati membri) e da un Presidente, eletto dagli otto membri nominati. Essa vigilava sul perseguimento e sul raggiungimento degli obiettivi fissati nel Trattato e sul funzionamento del mercato comune. Trovava la propria disciplina negli artt. 8-19 del Trattato CECA.

³ Cfr. art. 24 del Trattato che Istituisce la Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio: "L'Assemblea, investita di una mozione di censura sulla relazione, può pronunciarsi su tale mozione non prima di tre giorni, dopo il deposito della mozione stessa, e mediante scrutinio pubblico. Se la mozione di censura è adottata con la maggioranza di due terzi dei voti espressi e a maggioranza dei membri che compongono l'Assemblea, i membri

peraltro notare come la dichiarazione Schuman del 1950 non contenesse alcun riferimento ad un organo assembleare, e come la necessità di introdurre un'Assemblea Comune, ai fini di fornire legittimazione democratica alla Comunità, sia stata perorata, prima del Trattato di Parigi, da Jean Monnet, prendendo come modello l'Assemblea Consultiva del Consiglio d'Europa⁴. Già nel 1951, tuttavia, veniva per la prima volta formulata la proposta di un'Assemblea democraticamente eletta, con il Trattato per l'istituzione della Comunità Europea di Difesa. Detto trattato all'art. 38 (che veniva peraltro inserito per volontà di Alcide De Gasperi, su pressione di Altiero Spinelli e del Movimento Federalista Europeo⁵) prevedeva infatti l'istituzione di un'Assemblea eletta a suffragio universale diretto e rappresentativa dei popoli degli Stati membri.

L'art. 38, più precisamente, conferiva all'Assemblea Comune della CECA (integrata secondo particolari disposizioni) il compito di studiare la creazione di un'Assemblea democraticamente eletta e di definirne i poteri. Stabiliva inoltre che l'organizzazione che sarebbe risultata dal processo di transizione avrebbe dovuto avere struttura federale o confederale, basata sulla separazione dei poteri e su di un assetto bicamerale. Veniva inoltre fissato un termine di 6 mesi per i lavori dell'Assemblea.

L'Assemblea Comune della CECA, debitamente integrata (Assemblea *ad hoc*), si impegnava pertanto nella stesura di una bozza di Trattato per una Comunità Politica Europea, che tuttavia naufragava in seguito alla mancata ratifica del Trattato CED da parte del Parlamento francese nel 1954.

Con i Trattati di Roma del 1957 (con i quali venivano istituite la Comunità Europea dell'Energia Atomica e la Comunità Economica Europea), la competenza dell'Assemblea Comune CECA veniva estesa, rendendola di fatto l'organo assembleare di tutte e tre le Comunità.

Essa si attribuiva in seguito autonomamente, nel 1962, il nome di Parlamento Europeo.

Sin dalla sua prima riunione la neonata istituzione assembleare dava chiara dimostrazione della propria vocazione all'integrazione europea, decidendo di suddividere i propri componenti in base alle posizioni politiche degli stessi, e non già in base alla provenienza nazionale⁶, esaltando dunque il loro ruolo di rappresentanti delle istituzioni europee, e non quello di rappresentanti dei singoli Stati. La funzione del Parlamento restava tuttavia in questa fase strettamente consultiva.

La dottrina ha nondimeno evidenziato come il Parlamento Europeo fosse, sino a quel punto, in effetti, un Parlamento solo di nome, essendo esso sprovvisto dei requisiti sia strutturali (i suoi componenti erano nominati e non democraticamente eletti) che funzionali (esso era sprovvisto di qualsiasi potere legislativo) per essere definito tale⁷.

dell'Alta Autorità devono abbandonare collettivamente le loro funzioni. Essi continueranno a trattare gli affari correnti fino alla loro sostituzione in conformità dell'articolo 10".

⁴ Circostanza che emerge dagli scambi epistolari tra Monnet e Schuman, ed in particolare dalla lettera del 15 agosto 1950, reperibile su AA. VV., *Jean Monnet, Robert Schuman: correspondance, 1947-1953*, Lausanne: Fondation Jean Monnet pour l'Europe, Centre de recherches européennes, 1986.

⁵ Preda D., *De Gasperi, Spinelli e l'art. 38 della CED*, in *Il Politico*, n. 4, 1989.

⁶ Polin R., *Vita di PE: L'Evoluzione Storica del Parlamento Europeo e dei suoi Poteri*, disponibile su *cise – Centro Italiano Studi Elettorali*, <http://cise.luiss.it/cise/2014/04/17/vita-di-pe-levoluzione-storica-del-parlamento-europeo-e-dei-suoi-poteri>, 17 aprile 2014.

⁷ De Marco E., *Elementi di Democrazia Partecipativa*, in Bilancia P., D'Amico M. (a cura di), *La Nuova Europa dopo il Trattato di Lisbona*, Giuffrè, Milano, 2009, 43.

Tappa decisiva nell'evoluzione di quello che è oggi divenuto il Parlamento Europeo è rappresentata pertanto dalla decisione di abbandonare la nomina dei rappresentanti da parte dei Parlamenti degli Stati membri, per passare all'elezione diretta a suffragio universale degli stessi. Veniva quindi emanata la decisione del Consiglio del 20 settembre 1976, che recava allegato l'"Atto relativo all'elezione dei rappresentanti del Parlamento Europeo"⁸ (di cui si dirà diffusamente al paragrafo successivo), con il conseguente svolgimento, nel 1979, delle prime elezioni europee a suffragio universale diretto.

Negli anni seguenti il Parlamento Europeo conosceva, come è noto, un graduale ma costante aumento dei propri poteri.

Con l'Atto Unico Europeo del 1986 venivano introdotte la procedura di cooperazione, in virtù della quale il Parlamento acquisiva la facoltà di apportare modifiche alle posizioni comuni del Consiglio, che poteva a sua volta disattendere dette modifiche solo con voto unanime⁹, e la procedura del parere conforme, la quale richiedeva l'assenso del Parlamento sulle domande di adesione o sugli accordi di associazione¹⁰.

Il Trattato di Maastricht del 1992 potenziava ulteriormente il ruolo del Parlamento Europeo, introducendo la procedura di codecisione¹¹. Detta procedura prevedeva che, nel caso in cui Parlamento e Consiglio non trovassero un accordo su di un dato testo legislativo, il Consiglio non potesse più superare il dissenso del Parlamento mediante voto unanime, ma fosse invece necessario ricorrere ad una camera di conciliazione.

Veniva inoltre previsto che il Parlamento Europeo approvasse con suo voto favorevole (e collettivamente) il Presidente della Commissione ed i suoi membri, designati dal Consiglio¹². Detto voto integrava un parere obbligatorio ma non vincolante sul piano giuridico, mentre aveva invece valore sostanzialmente analogo a quello di una vera e propria nomina o di un voto di fiducia sul piano politico¹³.

Il Trattato di Maastricht, in definitiva, configurava per la prima volta il ruolo del Parlamento nei termini attuali: un co-legislatore con rilevanti poteri di nomina e controllo sull'operato della Commissione.

Già a questo punto della sua evoluzione il Parlamento Europeo veniva pertanto riconosciuto dalla dottrina come un vero e proprio *veto player* del procedimento legislativo europeo, in grado di dettare l'agenda del *policy making* e di bloccare efficacemente le iniziative legislative sgradite¹⁴.

Con il Trattato di Amsterdam del 1997 veniva considerevolmente allargato il novero delle materie oggetto della procedura di codecisione, che diveniva pertanto a tutti gli effetti la procedura

⁸ Decisione 787/76 CECA, CEE, Euratom.

⁹ Cfr. art. 149 Trattato CEE, così come modificato dall'Atto Unico Europeo del 1986.

¹⁰ Cfr. artt. 237 e 238 Trattato CEE, così come modificato dall'Atto Unico Europeo del 1986.

¹¹ Cfr. art. 189B del Trattato che Istituisce la Comunità Europea.

¹² Cfr. art. 158 del Trattato che Istituisce la Comunità Europea.

¹³ Curti Gialdino C., *Elezioni Europee del 2014 e Scelta del Candidato alla Presidenza della Commissione Europea: I Primi Passi della Procedura*, in *federalismi.it*, n. 11, 2014, 2.

¹⁴ Tsebelis G., *Veto Players: How Political Institutions Work*, Princeton University Press, 2002, 360 ss.; De Marco E., *Elementi di Democrazia Partecipativa*, in Bilancia P., D'Amico M. (a cura di), *La Nuova Europa dopo il Trattato di Lisbona*, Giuffrè, Milano, 2009, 45.

legislativa ordinaria dell'Unione Europea. In seguito a detto Trattato il Parlamento era inoltre chiamato a votare una fiducia individuale al Presidente della Commissione.

Il Parlamento Europeo conosceva infatti nel corso degli anni un incremento sempre crescente del proprio potere di controllo sulla Commissione: esso riusciva ad ottenere per la prima volta le dimissioni di una Commissione (la Commissione Santer, nel 1998) e a respingere la nomina (per ragioni squisitamente politiche) di singoli Commissari (Buttiglione nel 2004, Jeleva nel 2010)¹⁵.

Il Trattato di Lisbona del 2009 ha da ultimo ulteriormente ampliato le materie oggetto della procedura di codecisione (che è divenuta a tutti gli effetti la norma)¹⁶ e ha esplicitamente riconosciuto in capo al Parlamento il potere di eleggere il Presidente della Commissione, su proposta del Consiglio europeo¹⁷. Quest'ultimo dovrà tuttavia tenere conto degli esiti delle elezioni europee, e dunque dell'orientamento democraticamente espresso dai cittadini nell'elezione dell'unico organo direttamente rappresentativo degli stessi a livello europeo.

Alla luce della breve ricostruzione operata, risulta evidente come il Parlamento Europeo, organo inizialmente concepito come "valvola di sfogo" democratica delle Comunità Europee, altrimenti sprovviste di qualsivoglia legittimazione popolare diretta, sia divenuto mano a mano sempre più centrale nella neonata forma di governo dell'Unione Europea, sino ad assumere al ruolo di legislatore propriamente inteso¹⁸. La concentrazione di potere sempre crescente in capo all'unico organo rappresentativo nell'assetto istituzionale europeo è da ritenersi indice della simmetrica progressione dell'integrazione politica a livello sovranazionale.

Il quadro sopra descritto è stato inoltre ulteriormente arricchito con l'introduzione, con il Trattato di Maastricht, della cittadinanza europea, la quale, come è noto, non si sostituisce alle cittadinanze dei singoli Stati membri, ma si affianca alle stesse, garantendo ulteriori protezioni e diritti¹⁹.

Tra questi diritti non può che essere ricompreso, come è evidente, il diritto di voto alle elezioni europee, diritto che peraltro, circostanza piuttosto interessante, era stato conferito ai cittadini degli Stati membri sin dal 1976, e precedeva pertanto l'istituzione di una cittadinanza europea comune. Ci si potrebbe conseguentemente chiedere quale sia stata la reale portata innovativa dell'introduzione della cittadinanza europea con riferimento al diritto di voto. La risposta all'interrogativo è, a ben vedere, piuttosto semplice: la cittadinanza europea ha introdotto, a corollario del diritto per i cittadini dell'Unione di circolare e risiedere liberamente in qualsiasi Stato

¹⁵ La Commissione Santer fu costretta alle dimissioni dallo scandalo afferente ad accuse di corruzione che travolse diversi suoi membri. Rocco Buttiglione si vide negata la nomina a commissario a causa di alcune sue dichiarazioni in tema di omosessualità e ruolo della donna nella famiglia. Rumiana Jeleva si vide negata la nomina a causa dell'incapacità di rispondere a domande relative ad un presunto conflitto di interessi (ella avrebbe rivestito, al momento della nomina, posizioni manageriali in una società bulgara), nonché dell'incapacità di rispondere a domande relative all'area di competenza specifica che le sarebbe stata assegnata (cooperazione internazionale, aiuti umanitari, risposta alle crisi).

¹⁶ Cfr. art. 294 TFUE.

¹⁷ Cfr. artt. 14 e 17 TUE.

¹⁸ Le istituzioni europee hanno infatti storicamente cercato di colmare il proprio deficit di democraticità attraverso la valorizzazione del Parlamento Europeo, circostanza che ha portato all'evoluzione del suo ruolo fino ad assumere la posizione di co-decisore. In questo senso: Bilancia P., *Il Governo dell'Economia tra Stati e Processi di Integrazione Europea*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2014, 12.

¹⁹ Cfr. art. 8 Trattato CE.

membro, il diritto di votare per le elezioni europee e comunali in qualsiasi Stato membro, e non solo nel proprio Stato di provenienza, il diritto di rivolgere petizioni al Parlamento, ed il diritto di ricorrere al Mediatore europeo²⁰. Del resto l'inclusione di diritti politici nei diritti della cittadinanza europea è da ritenersi sintomatica della transizione da una nozione di "cittadino del mercato" (*homo oeconomicus*) ad una nozione di cittadino compatibile con l'idea di persona alla base delle teorie dei diritti fondamentali²¹.

L'introduzione della cittadinanza europea ha pertanto contribuito enormemente alla trasformazione del Parlamento Europeo da mero organo di composizione delle controversie, composto dai rappresentanti dei singoli Stati membri, ad organo realmente rappresentativo dei cittadini dell'Unione Europea, democraticamente eletto.

Diritto di voto e cittadinanza sono del resto strettamente collegati, se è vero come è vero che lo Stato democratico trova il proprio fondamento nella partecipazione dei cittadini ai processi decisionali e dunque, nella democrazia rappresentativa, nel conferimento ad ogni cittadino del diritto di votare per scegliere i propri rappresentanti nelle istituzioni²². Non stupisce pertanto che il diritto di voto sia stato definito come il diritto democratico essenziale per antonomasia²³, nonché il punto di partenza di ogni sistema democratico²⁴.

Come è noto, tuttavia, la mera istituzione di elezioni a suffragio universale non è di per sé sufficiente a garantire la democraticità di un dato ordinamento giuridico²⁵.

Il legislatore europeo aveva in sostanza ritenuto che garantire l'esercizio del diritto di voto (diritto storicamente espressivo della cittadinanza) per l'elezione a suffragio universale diretto del Parlamento Europeo, potesse essere sufficiente per democratizzare, almeno nel breve periodo, le istituzioni europee²⁶.

Detta impostazione si è tuttavia rivelata carente sotto due diversi aspetti: carente in primo luogo perché insufficiente ad incentivare un'accelerazione concreta nel lungo periodo della transizione della forma di governo europea verso una maggiore integrazione politica, ed insufficiente perché inidonea a garantire un reale e completo coinvolgimento del cittadino nel dibattito politico sovranazionale, non riuscendo a porre un freno al progressivo scollamento percepito tra cittadini ed istituzioni europee.

Si può in ultima analisi ritenere che la forma di governo dell'Unione attualmente rispetti, da un punto di vista strettamente formale, molti dei principi della democrazia così come tradizionalmente intesi, come ad esempio che all'esercizio del potere legislativo concorrano

²⁰ Si veda Adam R., Tizzano A., *Lineamenti di Diritto dell'Unione Europea*, Giappichelli, Torino, 2014, 390 ss.

²¹ Luther J., *Europa Constituenda, Studi di Diritto, Politica e Cultura Costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2007, 203.

²² Dahl R. A., *On Democracy*, Yale University Press, 1998.

²³ Hart V., *Distrust and Democracy. Political Distrust in Britain and America*, Cambridge University Press, 1978.

²⁴ Dworkin R., *Equality, Democracy, and Constitution*, in *Alberta Law Review*, vol. 28, n. 2, 1990, 326 ss.

²⁵ Come rilevato sin dalle origini del dibattito sul legame tra democrazia e sovranità popolare, cfr., ad esempio: Habermas J., *On the Internal Relation between the Rule of Law and Democracy*, in *European Journal of Philosophy*, vol. 3, n. 1, 1995, 12; Schneider C., *The Constitutional Protection of Rights in Dworkin's and Habermas' Theories of Democracy*, in *UCL Jurisprudence Review*, 2000, 119 ss.

²⁶ Lodge J., *Making the Election of the European Parliament Distinctive: Towards E-Uniform Election Procedure*, in *European Journal of Law Reform*, vol. 2, n. 2, 2000, 194.

organi eletti dai cittadini, e dunque rappresentativi di questi ultimi²⁷. Lo stesso non può tuttavia dirsi se ci si approccia alla questione da un punto di vista sostanziale.

Si è in proposito evidenziato come il fenomeno partecipativo a livello sovranazionale, nonostante la democrazia rappresentativa sia principio fondamentale dell'ordinamento europeo (che potrebbe definirsi come ordinamento multilivello) subisca sovente un'involuzione di stampo tecnico-burocratico, contribuendo ad accrescere il sentimento di distanza tra cittadini ed istituzioni dell'Unione (cosiddetto deficit di democraticità²⁸)²⁹.

Anche a volersi discostare dalla teoria multilivello, e definendo dunque i rapporti tra Unione e Stati membri nei termini di una cosiddetta "Costituzione composita", il problema rimarrebbe invariato. La dottrina in tal senso orientata ha infatti parlato, piuttosto che di deficit di democraticità, di disconnessione democratica ("*democratic disconnect*"), e dunque di disconnessione tra le decisioni prese dalle istituzioni europee e le dinamiche proprie della rappresentanza e della responsabilità politica³⁰.

Pertanto, qualunque sia l'approccio prescelto, da un punto di vista sostanziale è indubbiamente sussistente allo stato attuale un deficit di democraticità, legittimità e rappresentatività, reale o percepito, delle istituzioni dell'Unione³¹. Detto deficit è in gran parte dovuto alla difficoltà riscontrata dai partiti politici europei nell'interfacciarsi con i cittadini, che li percepiscono dunque come "alieni" e distanti dai propri interessi: a riprova di ciò la circostanza per cui il dibattito politico precedente le elezioni europee sia stato tradizionalmente incentrato su tematiche afferenti alla politica nazionale dei singoli Stati membri³².

La dottrina ha evidenziato come la debolezza dei partiti politici europei giochi un ruolo centrale nell'allargamento della distanza tra cittadini ed istituzioni: la mancanza di legittimazione dei partiti risulta infatti nella mancanza di un reale "*trait d'union*" tra cittadini ed istituzioni³³. Del resto è noto ormai da tempo, ed è stato oggetto di studi approfonditi, lo stretto legame che intercorre

²⁷ Kelsen H., *Essenza e valore della democrazia*, in *La democrazia*, Il Mulino, Bologna, 1995, 128 ss; Ciancio A., *A New Uniform Electoral Procedure to Re-Legitimize the Process of Political Integration in Europe. About the EU Parliament Resolution of 11 November 2015 on the Reform of the 1976 Electoral Act*, in *federalismi.it*, n. 23, 2015, 3.

²⁸ Come noto il concetto di "deficit democratico" veniva sviluppato da David Marquand in occasione delle prime elezioni del Parlamento Europeo. Si veda: Marquand D., *Parliament for Europe*, Jonathan Cape, 1979.

²⁹ De Marco E., *Elementi di Democrazia Partecipativa*, in Bilancia P., D'Amico M. (a cura di), *La Nuova Europa dopo il Trattato di Lisbona*, Giuffrè, Milano, 2009, 63.

³⁰ Per Costituzione composita deve intendersi il risultato dell'autolimitazione dei diversi ordinamenti, con conseguente valorizzazione del ruolo delle Corti nell'individuazione di detti limiti. Cfr. in questo senso: Lupo N., *Parlamento Europeo e Parlamenti Nazionali nella Costituzione "Composita" dell'UE: Le Diverse Letture Possibili*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2014, 2.

³¹ Habermas J., *Una Costituzione per l'Europa? Osservazioni su Dieter Grimm*, in *Il Futuro della Costituzione*, Torino, 1996, 369 ss.; Ciancio A., *Quali Prospettive per l'Integrazione Politica in Europa dopo le Elezioni?*, in *federalismi.it*, n. 11, 2014, 4.

³² Allegri M. R., *I Partiti Politici a Livello Europeo fra Autonomia Politica e Dipendenza dai Partiti Nazionali*, in *federalismi.it*, n. 22, 2013.

³³ Ciancio A., *A New Uniform Electoral Procedure to Re-Legitimize the Process of Political Integration in Europe. About the EU Parliament Resolution of 11 November 2015 on the Reform of the 1976 Electoral Act*, in *federalismi.it*, n. 23, 2015, 4.

tra forma di governo, sistema elettorale, rappresentanza politica e ruolo dei partiti negli ordinamenti nazionali³⁴.

La criticità principale risulta, in ultima analisi, l'introduzione di un'apposita normativizzazione della partecipazione democratica che garantisca l'effettività della rappresentanza³⁵, con particolare riferimento al ruolo del Parlamento Europeo e dei partiti nella forma di governo dell'Unione.

Una delle cause principali dello scollamento tra elettori ed istituzioni europee può pertanto certamente essere individuata nella carenza di una legge elettorale europea uniforme, che contribuisca (per quanto sia possibile fare con una legge elettorale) alla definizione del ruolo dei partiti politici europei e a spostare i termini del dibattito elettorale da temi prettamente nazionali a questioni di interesse europeo e sovranazionale. A detta carenza il Parlamento Europeo ha storicamente cercato di porre rimedio, come si dirà di seguito: in ultimo con la proposta, formalizzata con la risoluzione dell'11 novembre 2015, di una decisione del Consiglio che adotti alcuni principi comuni in materia elettorale per tutti gli Stati membri.

2. Ricognizione storica degli interventi normativi europei in materia elettorale dal 1976 ad oggi

Come si è detto al paragrafo precedente, a partire dal 1976 fu stabilito che il Parlamento Europeo cessasse di essere composto dai rappresentanti dei singoli Parlamenti nazionali, e fosse invece eletto a suffragio universale diretto.

In seguito alla nascita del Parlamento Europeo (propriamente inteso), e in seguito alla volontà manifestata dagli Stati membri di procedere lungo il cammino dell'integrazione politica e della democratizzazione delle istituzioni comunitarie, dando i natali ad un organo rappresentativo eletto a suffragio universale diretto³⁶, il legislatore europeo non poteva esimersi dall'emanare, se non una vera e propria legge elettorale, quantomeno i principi regolatori della materia in esame.

Il processo di integrazione era invero soltanto agli inizi, ed il legislatore comunitario (forse memore dei fallimenti degli anni passati, ed in particolare del naufragio della Comunità Politica Europea) ritenne, in accordo con il principio di sussidiarietà, che un intervento di dettaglio nella materia elettorale potesse risultare eccessivamente invasivo della sovranità degli Stati membri: si optò pertanto per un intervento meramente armonizzatore, che tratteggiasse i principi ispiratori, lasciando tuttavia ampia discrezionalità al legislatore statale nell'attuazione degli stessi. Del resto, in assenza di una competenza autonoma della Comunità in materia elettorale, un intervento armonizzatore e di principio costituiva in effetti l'unica via concretamente percorribile, atteso che il Parlamento poteva soltanto formulare proposte non vincolanti volte all'introduzione dell'elezione dei suoi componenti a suffragio universale diretto³⁷.

³⁴ Si vedano in questo senso: Giupponi T. F., *Legge Elettorale, Riforma Costituzionale e Forma di Governo*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2015; De Marco E., *Elementi di Democrazia Partecipativa*, in Bilancia P., D'Amico M. (a cura di), *La Nuova Europa dopo il Trattato di Lisbona*, Giuffrè, Milano, 2009, 39 ss.

³⁵ De Marco E., *Elementi di Democrazia Partecipativa*, in Bilancia P., D'Amico M. (a cura di), *La Nuova Europa dopo il Trattato di Lisbona*, Giuffrè, Milano, 2009, 64 ss.

³⁶ Si vedano le conclusioni del Consiglio europeo di Bruxelles, 16 e 17 luglio 1975, e Roma, 1 e 2 dicembre 1975.

³⁷ Cfr. art. 138 paragrafo 3 del Trattato che istituisce la Comunità Economica Europea.

Venne pertanto emanato, su proposta del Parlamento ed in allegato alla decisione del Consiglio del 20 settembre 1976, l'“Atto relativo all'elezione dei rappresentanti del Parlamento Europeo”³⁸.

Sulla natura giuridica dell'Atto in esame si è dibattuto in passato. L'interpretazione prevalente (e sposata peraltro dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo) è che l'Atto del 1976 integri “*a treaty within the Community legal order*”³⁹. Ciò spiegherebbe in primo luogo la necessità del voto unanime del Consiglio per qualsiasi modifica alla normativa elettorale europea (di cui si dirà più avanti), e comporterebbe in secondo luogo alcune interessanti conseguenze giuridiche, quali ad esempio la non impugnabilità della “legge elettorale” europea dinnanzi alla Corte di Giustizia.

Interessante notare preliminarmente come l'Atto del 1976, all'art. 1, dopo avere fissato il principio generale di elezione a suffragio universale diretto, si riferisca ai membri del Parlamento Europeo come ai “*rappresentanti dei popoli degli Stati riuniti nella Comunità*”⁴⁰. La lettera della disposizione in esame sembrerebbe dunque suggerire che gli europarlamentari fossero da ritenersi rappresentanti degli Stati membri, e non già della Comunità: detta formulazione non deve tuttavia stupire, se si considera che essa risale ad un'epoca ben precedente al concetto di cittadinanza europea (successivamente formalizzato con il Trattato di Maastricht) epoca in cui il processo di integrazione politica stava ancora muovendo i primi passi.

L'art. 2 dell'Atto si preoccupa di stabilire il numero di rappresentanti riservato a ciascuno Stato membro, secondo un principio di proporzionalità rispetto alla popolazione⁴¹, mentre l'art. 3 disciplina la durata del mandato (individuata in 5 anni), stabilendo che esso scada ed inizi con “*l'apertura della prima sessione tenuta dopo ciascuna elezione*”⁴².

Gli articoli da 4 a 6 (come del resto gli articoli sinora analizzati) si occupano poi di disciplinare aspetti che normalmente sono riservati alle fonti costituzionali degli Stati membri, quali il divieto di mandato imperativo, la libertà e personalità del voto espresso dall'europarlamentare, le immunità e i privilegi dei membri dell'Europarlamento⁴³, nonché il regime delle incompatibilità (facendo tuttavia salva la possibilità per gli Stati membri, alle condizioni di cui si dirà, di individuare cause di incompatibilità ulteriori). Interessante notare come, in questa prima fase, si fosse ritenuto che la funzione di europarlamentare non fosse incompatibile con quella di membro del

³⁸ Pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale L 278 dell'8 ottobre 1976.

³⁹ Così la Corte EDU: “*the 1976 Act cannot be challenged before the European Court of Justice for the very reason that it is not a “normal” act of the Community, but is a treaty within the Community legal order*”, “*l'Acte de 1976 ne peut être attaqué devant la Cour de justice des Communautés européennes, car il ne s'agit pas d'un acte «ordinaire» de la Communauté, mais d'un traité conclu au sein de l'ordre juridique communautaire*”.

Sentenza resa nel caso *Matthews v. Regno Unito* (Application no. 24833/94) del 18 febbraio 1999, punto A. Si veda inoltre il commento in Gordillo L. I., *Interlocking Constitutions. Towards an Interordinal Theory of National, European and UN Law*, Hart Publishing, Oxford, 2012, 135 ss.

⁴⁰ Testo originale dell'art. 1: “*I rappresentanti, all'Assemblea, dei popoli degli Stati riuniti nella Comunità sono eletti a suffragio universale diretto*”.

⁴¹ Testo originale dell'art. 2: “*Il numero dei rappresentanti eletti in ogni Stato membro è fissato come segue: Belgio: 24, Danimarca: 16 Germania: 81, Francia: 81, Irlanda: 15, Italia: 81. Lussemburgo: 6, Paesi Bassi: 25, Regno Unito: 81*”.

⁴² Testo originale dell'art. 3: “*1. I rappresentanti sono eletti per un periodo di cinque anni. 2. Tale periodo quinquennale inizia con l'apertura della prima sessione tenuta dopo ciascuna elezione. Esso può essere prolungato o abbreviato in applicazione dell'articolo 10, paragrafo 2, secondo comma. 3. Il mandato di ogni rappresentante inizia e scade contemporaneamente al periodo di cui al paragrafo 2*”.

⁴³ A cui si estendono quelli originariamente riservati dai Trattati di Roma ai membri dell'Assemblea Comune.

Parlamento di uno Stato membro⁴⁴. Detta scelta era peraltro indicativa della marginalità del ruolo svolto dal Parlamento all'epoca, prevalentemente consultivo, e sarà non a caso destinata ad essere abbandonata, come si vedrà, con la progressiva espansione delle competenze legislative e di controllo dell'organo assembleare.

Gli articoli da 8 a 11 dettano quella che è la disciplina più strettamente "elettorale" (nel senso di riconducibile a quella che nell'ordinamento italiano è comunemente chiamata "legge elettorale"): essi dispongono che ogni elettore possa votare una sola volta (art. 8), che *"l'elezione per l'Assemblea ha luogo alla data fissata da ciascuno Stato membro"*, e che *"tale data deve cadere per tutti gli Stati membri entro uno stesso lasso di tempo compreso tra la mattina del giovedì e la domenica immediatamente successiva"*. Fanno seguito *"le operazioni di spoglio delle schede di voto"* che *"possono avere inizio soltanto dopo la chiusura dei seggi nello Stato membro in cui gli elettori votano per ultimi"* (art. 9). L'*"Assemblea si riunisce di diritto il primo martedì successivo alla scadenza del termine di un mese dalla fine del periodo di cui all'articolo 9, paragrafo 1"*, con la conseguenza che *"l'Assemblea uscente decade al momento della prima sessione della nuova Assemblea"* (art. 10). Le disposizioni di cui sopra presentano, come si dirà nelle sezioni successive, alcune evidenti criticità con riferimento al principio di eguaglianza (tra elettori e candidati) ed all'omogeneità della partecipazione elettorale e dell'affluenza.

Uno degli aspetti più interessanti dell'Atto del 1976 è però forse il disposto dell'art. 7 dello stesso: come si è già avuto modo di evidenziare il legislatore comunitario si limita a porre, nel caso di specie, dei principi generali, senza intervenire in questioni di dettaglio, che sono però vitali per una qualsiasi legge elettorale, quali ad esempio i criteri di ripartizione dei seggi tra i partiti. Dal tenore letterale del sopraccitato art. 7 emerge tuttavia come detta impostazione fosse considerata, già all'epoca, indubitabilmente temporanea, dal momento che l'articolo in commento dispone che il Parlamento Europeo possa redigere una proposta di legge elettorale uniforme ed applicabile indistintamente in tutti gli Stati membri, nella veste formale di una proposta di decisione, che dovrà di poi essere approvata dal Consiglio⁴⁵ e dagli Stati membri, secondo la procedura delineata dall'art. 138 paragrafo 3 del Trattato che istituisce la Comunità Economica Europea e dall'art. 108 paragrafo 3 del Trattato che istituisce la Comunità Europea per l'Energia Atomica, e dunque con voto, evidentemente, unanime⁴⁶.

Il comma 2 dell'art. 7 stabilisce peraltro che, fino all'adozione di una normativa uniforme sovranazionale, ciascuno Stato membro sia libero di disciplinare la materia elettorale con una propria legge (ovviamente nel rispetto dei pochi principi generali individuati dall'Atto).

⁴⁴ Evidente è la continuità con quanto in passato disposto con riferimento all'Assemblea Comune delle Comunità Europee nella quale, come si è detto, i rappresentanti venivano designati dai singoli Parlamenti nazionali tra i propri membri. Ex art. 6, la carica di europarlamentare era invece incompatibile con quella di membro del Governo di uno Stato membro ovvero di una delle principali istituzioni europee.

⁴⁵ Così il testo originale dell'art. 7 comma 1: *"Conformemente all'articolo 21, paragrafo 3, del trattato che istituisce la Comunità europea del carbone e dell'acciaio, dell'articolo 138, paragrafo 3, del trattato che istituisce la Comunità economica europea e dell'articolo 108, paragrafo 3, del trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica, l'Assemblea elabora un progetto di procedura elettorale uniforme"*.

⁴⁶ Entrambi gli articoli stabilivano infatti: *"L'Assemblea elaborerà progetti intesi a permettere l'elezione a suffragio universale diretto, secondo una procedura uniforme in tutti gli Stati membri. Il Consiglio, con deliberazione unanime, stabilirà le disposizioni di cui raccomanderà l'adozione da parte degli Stati membri, conformemente alle loro rispettive norme costituzionali"*.

La circostanza per cui l'Atto del 1976 richiami, a più riprese, l'adottanda normativa elettorale uniforme, è indicativo di come lo *status quo* dei 40 anni successivi, caratterizzato da leggi elettorali diversificate (anche notevolmente) per ogni Stato membro, fosse invece considerato assolutamente transitorio dal Parlamento con la sua originaria proposta.

Dalla lettera della norma traspare dunque come non sia mancata la volontà, in capo al Parlamento, di accelerare sul percorso dell'integrazione politica in ottica federale (e si pensi a quale accelerazione sarebbe stata una normativa elettorale comune): ad essere venuta meno sembrerebbe essere invece, come si dirà di seguito, la volontà politica in seno al Consiglio (o agli Stati) di agire decisamente verso la democratizzazione e la maggiore rappresentatività delle istituzioni comunitarie.

A conferma di quanto appena affermato si segnalano ben due progetti di legge elettorale uniforme di iniziativa parlamentare naufragati, a causa dell'opposizione degli Stati membri, rispettivamente nel 1992 e nel 1993⁴⁷.

Il ritardo nell'adozione di una legge elettorale unica per tutti gli Stati della Comunità spinse tra l'altro il Parlamento ad adottare, il 7 luglio 1988, una risoluzione con la quale esso invitava gli Stati membri, ai fini di derogare a quanto disposto dall'art. 5 dell'Atto del 1976, ad escludere, introducendo una apposita causa di incompatibilità mediante la legislazione nazionale, la cumulabilità delle cariche di parlamentare e di europarlamentare. Del resto, attesa la carenza di competenza del Parlamento ad adottare atti vincolanti in materia elettorale, il ricorso ad una risoluzione di indirizzo rimaneva l'unica strada effettivamente percorribile.

È interessante rilevare come la Comunità Europea, fino all'entrata in vigore del Trattato di Maastricht (il 1 novembre 1993) fosse un ordinamento che riconosceva ai cittadini degli Stati membri diritto di voto per l'elezione di un organo assembleare rappresentativo, senza tuttavia che detto diritto di voto fosse accompagnato dall'istituzione di una cittadinanza comune (elemento questo tipico delle confederazioni, e si pensi ad esempio agli *Articles of Confederation* americani del 1777, ratificati nel 1781⁴⁸).

Il naturale passo successivo sulla strada dell'integrazione non poteva che essere dunque l'istituzione di una cittadinanza europea comune, che venne in effetti introdotta proprio con il Trattato di Maastricht. Quest'ultimo modificava infatti il Trattato che istituisce la Comunità Europea, con l'introduzione dell'art. 8, il quale istituiva una cittadinanza europea comune che si aggiungeva quella degli Stati membri, senza sostituirla⁴⁹.

A dimostrazione dello stretto legame che intercorre tra voto e cittadinanza, il Trattato introduceva subito dopo l'art. 8B, il quale prevedeva il diritto di elettorato attivo e passivo per i

⁴⁷ Unica proposta del Parlamento a trovare accoglimento è quella relativa alla modifica della ripartizione dei seggi in seguito all'unificazione della Germania (decisione del Consiglio 93/81 CECA, CEE, Euratom).

⁴⁸ Cfr. articolo V, *Articles of Confederation*.

⁴⁹ Così l'art. 8 del Trattato CE: "è istituita una cittadinanza dell'Unione. È cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro. I cittadini dell'Unione godono dei diritti e sono soggetti ai doveri previsti dal presente trattato".

cittadini dell'Unione, anche se residenti in uno Stato membro diverso da quello di origine, alle elezioni europee (paragrafo 2) e comunali (paragrafo 1)⁵⁰.

Per quanto riguarda la rappresentatività del Parlamento europeo, si segnala come il Trattato conservasse una formulazione sostanzialmente sovrapponibile a quella di cui all'Atto del 1976, affermando all'art. 137 che l'Europarlamento è *“composto di rappresentanti dei popoli degli Stati riuniti nella Comunità”*.

Il Trattato riformula peraltro il sopracitato art. 138 paragrafo 3 del Trattato che istituisce la Comunità Economica Europea, confermando la procedura ivi prevista per l'adozione di una normativa uniforme a tutti gli Stati membri in materia elettorale, su proposta del Parlamento e successivo voto unanime del Consiglio⁵¹.

All'art. 8B introdotto con il Trattato di Maastricht faceva seguito la direttiva 93/109/CE, la quale disciplina le modalità di godimento del diritto di voto da parte di cittadini dell'Unione Europea che risiedono in uno Stato membro diverso da quello di cui hanno la cittadinanza, sostanzialmente equiparandone la posizione a quella dei cittadini dello Stato di residenza (con la sensibile differenza che l'iscrizione del cittadino di altro Stato membro nelle liste elettorali dello Stato di residenza non è automatica, ma viene fatta discendere da un'esplicita manifestazione di volontà in tal senso del soggetto interessato⁵²).

Il Trattato di Amsterdam, entrato in vigore il 1 maggio 1999, procedeva poi ad incorporare nel Trattato che istituisce la Comunità Europea le disposizioni di cui agli artt. 1, 2 e 3 dell'Atto del 1976 (al quale peraltro apportava alcune modifiche minori⁵³), a conferma dell'ispirazione *“costituzionale”* delle norme in esame, che divengono parte integrante dell'art. 138 del Trattato (rinumerato art. 190). Venivano pertanto incorporati nel Trattato il principio di elezione a suffragio universale diretto, la ripartizione dei seggi tra gli Stati membri (ancorando eventuali modifiche della stessa ad un criterio di proporzionalità) e la durata quinquennale del mandato⁵⁴.

Il Trattato di Amsterdam modificava peraltro lievemente la procedura necessaria per l'adozione di una normativa elettorale uniforme, verosimilmente a causa della presa d'atto da parte del legislatore europeo del fallimento di ogni precedente tentativo del Parlamento in tal senso, disponendo che il Parlamento Europeo possa elaborare *“un progetto volto a permettere l'elezione a suffragio universale diretto, secondo una procedura uniforme in tutti gli Stati membri o secondo principi comuni a tutti gli Stati membri”*⁵⁵. L'aggiunta di un riferimento ai principi comuni a tutti gli

⁵⁰ L'art. 8B disponeva che *“ogni cittadino dell'Unione residente in uno Stato membro di cui non è cittadino ha il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo nello Stato membro in cui risiede, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato”* (paragrafo 2) e che *“ogni cittadino dell'Unione residente in uno Stato membro di cui non è cittadino ha il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali nello Stato membro in cui risiede, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato”* (paragrafo 1).

⁵¹ Questo il testo dell'art. 138 paragrafo 3: *“Il Parlamento europeo elaborerà progetti intesi a permettere l'elezione a suffragio universale diretto, secondo una procedura uniforme in tutti gli Stati membri. Il Consiglio, con deliberazione unanime, previo parere conforme del Parlamento europeo che si pronuncia alla maggioranza dei membri che lo compongono, stabilirà le disposizioni di cui raccomanderà l'adozione da parte degli Stati membri, conformemente alle loro rispettive norme costituzionali”*.

⁵² Cfr. art. 9 direttiva 93/109/CE.

⁵³ Cfr. art. 5 Trattato di Amsterdam.

⁵⁴ Cfr. art. 6 punto 65) Trattato di Amsterdam.

⁵⁵ Cfr. art. 2 punto 38 lett. a) Trattato di Amsterdam.

Stati membri accanto a quello, già presente, ad una procedura uniforme suggerisce che l'intento fosse quello di aprire la strada ad un eventuale intervento armonizzante del legislatore europeo, e dunque non più una legge elettorale europea comune ma, più pragmaticamente, una normativa che dettasse le disposizioni di principio della materia, lasciando la legislazione di dettaglio agli Stati membri.

La norma così riformulata sembra peraltro essere riuscita nel suo intento, atteso che già nel 1998 veniva presentata su iniziativa parlamentare una proposta di decisione contenente disposizioni di principio per l'elezione dei membri del Parlamento Europeo in chiave di armonizzazione della legislazione degli Stati membri, proposta che veniva infine, per la prima volta, approvata dal Consiglio, divenendo la decisione 2002/772/CE.

La decisione in esame, che modifica l'Atto relativo all'elezione dei rappresentanti del Parlamento Europeo del 1976, introduceva dunque una serie di rilevanti principi comuni in materia strettamente elettorale: è significativo notare come il Consiglio, consapevole della circostanza per cui gli articoli di tono costituzionale dell'Atto del 1976 fossero, come si è detto, stati incorporati nei Trattati con il Trattato di Amsterdam, decida di riscriverne completamente il testo, sostituendoli con disposizioni elettorali in senso stretto, verosimilmente con l'obiettivo di rendere il testo in esame una vera e propria legge elettorale (seppur di principio).

In particolare, l'art. 1 in seguito alla riscrittura adotta il sistema dello "scrutinio di lista" o del voto singolo trasferibile, "con riporto di voti di tipo proporzionale", riconoscendo altresì la possibilità che i singoli Stati membri consentano "il voto di preferenza secondo le modalità da essi stabilite".

L'art. 2 viene sostituito da tre distinti articoli (artt. 2, 2 bis e 2 ter), i quali introducono rispettivamente la possibilità per gli Stati membri di suddividere il territorio in circoscrizioni o di prevedere altre suddivisioni elettorali (senza tuttavia "pregiudicare complessivamente il carattere proporzionale del voto"), la possibilità di introdurre una soglia di sbarramento non superiore al 5%, nonché la possibilità di introdurre un tetto alle spese dei candidati per la campagna elettorale.

Risulta già chiara dunque la portata delle modifiche appena descritte: la decisione 2002/772/CE introduce l'obbligo per tutti gli Stati membri di adottare un sistema proporzionale (con scrutinio di lista o con voto singolo trasferibile) a razionalizzazione piuttosto debole (con soglia di sbarramento non superiore al 5% del tutto facoltativa).

Viene inoltre abrogato l'art. 5, introducendo dunque per l'effetto formalmente l'incompatibilità tra la carica di membro di un Parlamento nazionale e quella di europarlamentare, che viene esplicitata peraltro tramite l'aggiunta di un secondo comma al successivo art. 6⁵⁶ (che già regolava gli altri casi di incompatibilità).

Viene soppressa la parte dell'art. 7 che delineava la procedura per l'introduzione di una normativa elettorale uniforme (del resto già incorporata nell'art. 190 del Trattato sull'Unione Europea); il nuovo art. 7 contiene invece una clausola di chiusura, che consente agli Stati membri di legiferare in materia elettorale europea con riferimento a tutti gli aspetti non disciplinati dall'Atto del 1976

⁵⁶ Così il testo del nuovo art. 6 comma 2: "A partire dall'elezione del Parlamento Europeo del 2004, la carica di membro del Parlamento europeo è incompatibile con quella di membro del parlamento nazionale".

(così come emendato dalla decisione 2002/772/CE), ribadendo comunque come dette normative nazionali “non devono nel complesso pregiudicare il carattere proporzionale del voto”.

Significativo è inoltre il fatto che la decisione in commento emendi espressamente l'intero testo dell'Atto del 1976, sostituendo al termine “*rappresentante nel Parlamento Europeo*” quello di “*membro del Parlamento Europeo*”, confermando e rafforzando così l'evoluzione della natura del mandato degli europarlamentari da rappresentanti degli Stati membri a rappresentati dell'Unione.

La decisione 2002/772/CE ha pertanto rappresentato senza dubbio un notevole passo avanti nel processo di integrazione politica e di democratizzazione delle istituzioni europee, tratteggiando gli aspetti fondamentali di una normativa comune europea in materia elettorale. Si può quindi affermare che le elezioni del Parlamento Europeo, a partire da detta decisione, si siano svolte sulla base di un sistema elettorale obbligatoriamente proporzionale, con la possibilità per gli Stati membri di optare per lo scrutinio di lista o per il voto singolo trasferibile, e con la facoltà di introdurre il voto di preferenza ovvero una clausola di sbarramento al massimo del 5%.

Può sembrare poco, ma si tratta in ogni caso di uno sforzo notevole verso una maggiore integrazione politica ed armonizzazione, se si pensa alla circostanza per cui il criterio proporzionale uniforme è stato accettato da Stati membri con una tradizione maggioritaria estremamente radicata, come ad esempio il Regno Unito.

Nondimeno, il livello di armonizzazione raggiunto con la decisione 2002/772/CE risulta innegabilmente basso, e ancora molto lontano dagli standard delle forme di Stato federali.

Le disposizioni sinora richiamate in materia di diritto di voto e cittadinanza (a dimostrazione del fatto che il diritto di voto è componente essenziale della cittadinanza europea) sono peraltro in seguito state trasposte e cristallizzate nella Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea, che al Titolo V, rubricato proprio “*Cittadinanza*”, riconosce, tra gli altri, il diritto all'elettorato attivo e passivo dei cittadini dell'Unione in ogni Stato membro per le elezioni europee (art. 39), ed il diritto all'elettorato attivo e passivo dei cittadini dell'Unione in ogni Stato membro per le elezioni comunali (art. 40).

Ultima fonte del diritto primario ad intervenire sull'assetto del sistema elettorale europeo è stata il Trattato di Lisbona, entrato in vigore il 1 dicembre 2009, con il quale come è noto si è superato il sistema dei tre pilastri e si sono gettate le basi del futuro processo di integrazione europea.

Significativo in primo luogo appare che si sia deciso di incorporare nei Trattati, già dall'art. 14 TUE, la nozione di “*membro del Parlamento Europeo*”, abbandonando pertanto quella di “*rappresentante*” degli Stati membri (il Trattato che istituisce la Comunità Europea parlava, come si ricorderà, all'art. 189 paragrafo 1, di “*rappresentanti dei popoli degli Stati riuniti nella Comunità*”), segnando dunque una netta cesura in un'ottica di maggiore integrazione⁵⁷.

È opportuno sottolineare come le norme in esame parlino di rappresentanza dei “*cittadini dell'Unione*”: non rappresentanti degli Stati membri quindi, come si è detto (e del resto questi

⁵⁷ Cfr. art. 10 paragrafo 2 TUE: “*I cittadini sono direttamente rappresentati, a livello dell'Unione, nel Parlamento europeo*”; Art. 14 paragrafo 2 TUE: “*Il Parlamento europeo è composto di rappresentanti dei cittadini dell'Unione*”.

ultimi sono rappresentati nel Consiglio e nel Consiglio europeo⁵⁸), ma neppure rappresentanti dei cittadini dello Stato membro di provenienza.

Il TFUE lascia inoltre pressoché inalterato, all'art. 223, il disposto dell'ex art. 190 TCE su una proposta in materia elettorale di iniziativa parlamentare, da adottarsi con decisione unanime del Consiglio, conservando immutata l'alternativa tra “*procedura uniforme in tutti gli Stati membri*” e “*principi comuni a tutti gli Stati membri*”.

Gli artt. 20 e 22 del TFUE confermano, infine, il diritto di elettorato attivo e passivo in capo ai cittadini dell'Unione per le elezioni europee e comunali a prescindere dallo Stato membro di residenza, già riconosciuto dagli artt. 39 e 40 della Carta dei Diritti Fondamentali, di cui si è detto.

Il percorso della normativa europea in materia elettorale è stato dunque un percorso in salita, che solo in tempi relativamente recenti è riuscito a produrre un qualche risultato dal punto di vista dell'armonizzazione delle normative vigenti nei singoli Stati membri.

Detti risultati sono tuttavia da considerarsi certamente insufficienti a colmare il deficit di legittimazione democratica di cui si è parlato al paragrafo precedente, ed in particolare inadeguati a colmare la distanza tra partiti politici europei e cittadini. Il risultato è, come si dirà al paragrafo successivo, che le elezioni europee corrono (e hanno corso) il rischio concreto di trasformarsi in elezioni nazionali di secondo ordine.

3. Stato dell'arte e criticità: le elezioni europee come elezioni nazionali di secondo ordine?

Tutti gli Stati membri dell'Unione Europea hanno dovuto, alla luce di quanto sopra esposto, adottare una normativa nazionale che consentisse il rispetto del criterio proporzionale di ripartizione dei seggi, in ossequio a quanto disposto dalla decisione 2002/772/CE. Se per alcuni Stati membri ciò non ha comportato particolari problematiche (si pensi all'Italia, Paese fino agli anni '90 caratterizzato da una risalente tradizione proporzionale a scarsa razionalizzazione), lo stesso non può dirsi per Stati come, ad esempio, il Regno Unito, nei quali il sistema maggioritario ed il principio dell'alternanza sono radicati sin dalle origini della forma di governo parlamentare⁵⁹.

La circostanza per cui detti Stati si siano, infine, uniformati alla decisione della maggioranza, pur disponendo sostanzialmente di un vero e proprio potere di veto (atteso che le riforme dell'Atto del 1976 devono, come si è detto, essere approvate dal Consiglio all'unanimità) deve indubbiamente essere considerato un notevole successo della diplomazia e delle istituzioni europee.

Allo stato attuale, dunque, tutti i 28 Stati membri utilizzano per le elezioni europee un sistema di tipo proporzionale: in particolare 25 Stati hanno introdotto un sistema proporzionale di lista, mentre 2 Stati e l'Irlanda del Nord hanno preferito il sistema del voto singolo trasferibile. Più

⁵⁸ Cfr. art. 10 paragrafo 2 TUE: “*Gli Stati membri sono rappresentati nel Consiglio europeo dai rispettivi capi di Stato o di governo e nel Consiglio dai rispettivi governi, a loro volta democraticamente responsabili dinanzi ai loro parlamenti nazionali o dinanzi ai loro cittadini*”.

⁵⁹ Si veda in proposito Gratteri A., *In Europa Votano Così: Costituzioni e Sistemi Elettorali*, in *Forum di Quaderni Costituzionali Rassegna*, n. 9, 2012, 5 ss.

precisamente, 9 Stati membri utilizzano un sistema a lista bloccata, 16 Stati membri hanno optato per un meccanismo di lista nel quale l'elettore può alterare l'ordine dei candidati mediante il voto di preferenza, mentre 3 Stati membri hanno optato per il voto di preferenza semplice.

Per quanto riguarda le soglie di sbarramento (che si ricorda, in virtù della decisione 2002/772/CE, possono essere discrezionalmente introdotte fino a un massimo individuato nel 5%, sette Stati membri hanno deciso di introdurre uno sbarramento proprio del 5%, tre (tra cui l'Italia) una soglia del 4%, uno (la Grecia) una soglia del 3 %, ed uno (Cipro) una soglia dell'1,8%. Negli altri Stati membri (tra cui spicca, peraltro, la Germania) non vi è soglia di sbarramento alcuna, rendendo il sistema, in effetti, un sistema proporzionale puro⁶⁰.

L'età minima per il voto è stata individuata in 18 anni in tutti gli Stati membri, ad eccezione dell'Austria, che ha invece ritenuto di fissarla (in accordo con quanto previsto per le elezioni nazionali) a 16 anni.

L'età minima per essere eleggibili al Parlamento Europeo varia considerevolmente tra Stato e Stato, oscillando tra un minimo di 18 anni ed un massimo di 25.

Interessante notare come, alla luce del disposto della direttiva 93/109/CE, un cittadino dell'Unione residente in uno Stato membro il quale applichi una soglia di età minima per l'eleggibilità inferiore a quella del suo Stato di origine, potrebbe in effetti godere del diritto di elettorato passivo nello Stato di residenza, pur essendo privo dei requisiti per esercitare detto diritto nello stato di cui egli ha la cittadinanza.

Per quanto riguarda l'affluenza, si è storicamente registrato un trend negativo (e preoccupante, per le ragioni che si diranno), che ha lentamente aumentato, con il passare degli anni, la percentuale di aventi diritto che ha ritenuto di disertare le urne: si pensi infatti che la percentuale di votanti, attestatasi attorno al 62% alle elezioni del 1979 (per il primo Parlamento Europeo eletto a suffragio universale diretto), è lentamente declinata sino ad assestarsi, con le elezioni del 2009 e del 2014, attorno al 43%⁶¹.

Interessante peraltro notare in primo luogo come l'affluenza si sia attestata storicamente a livelli considerevolmente più alti negli Stati membri in cui si è votato sin dalle elezioni del 1979 (sei Stati fondatori più Regno Unito, Danimarca e Irlanda) rispetto ai Paesi dell'Europa meridionale (Grecia, Portogallo, Spagna), ai Paesi scandinavi ed ai Paesi dell'est Europa entrati nell'Unione nel 2004 (in questi ultimi, in particolare, l'affluenza non ha mai superato il 38,37%). In secondo luogo è parimenti interessante notare come in tutti gli Stati membri l'affluenza per le elezioni europee si attesti, in genere, a livelli notevolmente inferiori rispetto a quella registrata per le elezioni nazionali (con le eccezioni del Belgio e del Lussemburgo, Paesi nei quali l'affluenza si attesta

⁶⁰ Per quanto riguarda la Germania, si ricorda come le soglie di sbarramento introdotte (prima del 5% e poi del 3%) siano state dichiarate illegittime dalla Corte Costituzionale tedesca, con pronunce del 2011 e del 2014. La Corte ha ritenuto che una soglia di sbarramento sia legittima per le elezioni nazionali, ma illegittima per quelle europee, dal momento che, tra le altre cose, in detta occasione si vota per l'unico organo direttamente rappresentativo dell'Unione (il sistema elettorale e il numero esiguo dei seggi fanno comunque sì che esista, allo stato, una soglia di sbarramento "implicita" che si attesta attorno allo 0,6%). Resta inoltre da vedere quale sarà la reazione della Corte all'introduzione di soglie di sbarramento obbligatorie di cui alla proposta di riforma in esame (cfr. paragrafi successivi).

⁶¹ Questo il trend dell'affluenza europea alle elezioni dal 1979 ad oggi: 1979 – 61,99%; 1984 – 58,98%; 1989 – 58,41%; 1994 – 56,67%; 1999 – 49,51%; 2004 – 45,47%; 2009 – 43%; 2014 – 43,09%.

regolarmente oltre il 90%: in detti Paesi tuttavia l'esercizio del diritto di voto è obbligatorio, e sono previste apposite sanzioni per chi dovesse disertare le urne senza un giustificato motivo)⁶².

I dati appena menzionati sembrerebbero confermare l'opinione di parte della dottrina, che aveva ritenuto sin dal principio (e dunque dalle elezioni del 1979) che le elezioni europee costituissero elezioni nazionali di secondo ordine ("second order national elections"), assimilabili dunque alle elezioni regionali (o comunali), o alle elezioni legislative nella forma di Governo presidenziale⁶³.

Importante sottolineare il termine "nazionali" in quanto, allo stato attuale, attesa la carenza di una legge elettorale uniforme, ed essendo pertanto le elezioni europee quasi interamente disciplinate da norme emanate dai singoli Stati membri (salva l'armonizzazione assolutamente generale e di principio, seppur di indubbia importanza, operata con la decisione 2002/772/CE, di cui si è detto), le elezioni europee appaiono più come 28 elezioni nazionali che si svolgono contemporaneamente, che come un'unica elezione a suffragio universale europeo⁶⁴.

La dottrina ha del resto ormai da tempo sottolineato come le elezioni europee siano storicamente state ridotte ad una mera verifica nazionale, finalizzata a ratificare o denunciare l'operato del Governo in carica in materia di politica interna⁶⁵. Esse sarebbero pertanto in qualche modo assimilabili alle elezioni di *midterm* di cui all'ordinamento statunitense.

Secondo la dottrina sopraccitata le elezioni europee, in quanto elezioni di secondo ordine, si differenzierebbero dalle elezioni di primo ordine in quanto queste ultime sarebbero caratterizzate dall'offerta all'elettore della scelta finale circa chi debba governare il Paese, mentre le elezioni europee determinerebbero unicamente la composizione della rappresentanza presso organismi in ultima analisi di secondo piano, non esercitanti un potere realmente significativo in concreto⁶⁶. Evidente come detta critica vada di pari passo con la critica all'eccessiva rilevanza dei processi decisionali intergovernativi⁶⁷, e come la sua forza sia pertanto inevitabilmente destinata ad essere inversamente proporzionale ai poteri ed alla rappresentatività in concreto del Parlamento Europeo.

La circostanza per cui le elezioni europee apparirebbero alla categoria delle elezioni di secondo ordine sarebbe quindi la causa della maggiore distanza percepita dai cittadini dalle istituzioni rispetto a quanto avviene per le elezioni nazionali, e dunque causa del conseguente costante declino dei livelli di affluenza⁶⁸.

⁶² Maggini N., *L'Evoluzione dell'Affluenza alle Elezioni Europee dal 1979 al 2009*, disponibile su *cise – Centro Italiano Studi Elettorali*, <http://cise.luiss.it/cise/2014/04/07/evoluzione-dell'affluenza-alle-elezioni-europee-dal-1979-al-2009>, 7.04.2014.

⁶³ Reif K., Schmitt H., *Nine Second-order National Elections: A Conceptual Framework for the Analysis of European Election Results*, in *European Journal of Political Research*, 8, 1980.

⁶⁴ Se non addirittura 49 differenti elezioni nazionali che si svolgono contemporaneamente. Questo perché diversi Stati membri ripartiscono i seggi non sulla base del risultato elettorale a livello nazionale, ma sulla base del risultato a livello circoscrizionale. Si veda: Calossi E., *Towards a European Electoral and Party System?*, in *Centro Studi sul Federalismo*, dicembre 2015, 5 ss.

⁶⁵ Cartabia M., *Elezioni Europee 2014: Questa Volta è Diverso*, in *Forum di Quaderni Costituzionali Rassegna*, n. 8, 2014, 3.

⁶⁶ Norris P., *Second-order Elections Revisited*, in *European Journal of Political Research*, 31 1997.

⁶⁷ Sul peso del metodo intergovernativo si veda: Bilancia P., *La Nuova Governance dell'Eurozona e i "Riflessi" sugli Ordinamenti Nazionali*, in *federalismi.it*, n. 23, 2012, 15 ss.

⁶⁸ Reif K., Schmitt H., *Nine Second-order National Elections: A Conceptual Framework for the Analysis of European Election Results*, in *European Journal of Political Research*, 8, 1980.

In particolare, sono state individuate dalla dottrina alcune specifiche conseguenze della classificazione delle elezioni europee come elezioni di secondo ordine, che impedirebbero alle stesse di reclamare un ruolo realmente centrale nel dibattito politico degli Stati membri. In primo luogo, il fatto che, dal momento che la posta in gioco è bassa, bassa sarà anche la partecipazione ed in coinvolgimento popolare; in secondo luogo, i risultati sono fortemente influenzati da questioni politiche nazionali e poco influenzati da questioni politiche europee; in terzo luogo, le elezioni europee si svolgono in momenti differenti del ciclo elettorale dei diversi Stati membri, impedendo una reale rappresentatività della forza delle diverse famiglie politiche; in ultimo, essendo la posta in gioco ritenuta “minore” dal cittadino, i partiti anti-sistema o anti-europeisti possono giovare di un voto di protesta considerevolmente superiore rispetto a quello goduto nelle elezioni nazionali (di primo ordine)⁶⁹.

È importante precisare come la bassa affluenza alle elezioni europee, lungi dal rappresentare un mero dato statistico, in primo luogo intacchi la legittimità le istituzioni dell’Unione (che rischiano di essere rappresentative solo di una minoranza dei cittadini), ed in secondo luogo costituisca un rischio più che mai attuale per l’integrazione europea, atteso che potrebbe essere interpretata dai Governi degli Stati membri come un segnale della contrarietà dell’opinione pubblica alla cessione di maggiore sovranità in favore dell’Unione⁷⁰.

La situazione sopra descritta è stata ritenuta estremamente preoccupante dalla dottrina, in quanto la circostanza per cui gli elettori percepiscano le elezioni europee come elezioni nazionali, esercitando in modo distorto (o addirittura rinunciando) il diritto di voto rischia, in ultima analisi, di svuotare di significato la cittadinanza europea⁷¹.

Assume pertanto un’importanza vitale il recupero del ruolo del Parlamento Europeo come centro decisionale e di elaborazione delle politiche dell’Unione, con particolare riferimento al dialogo tra Parlamento Europeo e Parlamenti nazionali, auspicabilmente a scapito di procedure intergovernative che hanno trovato il loro apice nell’istituzionalizzazione dell’Eurosummit⁷².

4. Le elezioni europee del 2014 ed il ruolo dei partiti

La situazione sopra descritta ha subito alcuni notevoli cambiamenti in seguito alle elezioni europee del 2014, ed in particolare in virtù di un parziale cambio di atteggiamento sia dei partiti politici europei che dei partiti politici nazionali.

Si ricordi, in proposito, che i partiti politici europei vengono espressamente investiti dai Trattati del compito di contribuire a “formare una coscienza politica europea e ad esprimere la volontà dei

⁶⁹ Norris P., *Second-order Elections Revisited*, in *European Journal of Political Research*, 31 1997.

⁷⁰ Lodge J., *Making the Election of the European Parliament Distinctive: Towards E-Uniform Election Procedure*, in *European Journal of Law Reform*, vol. 2, n. 2, 2000, 193.

⁷¹ Ciancio A., *A New Uniform Electoral Procedure to Re-Legitimate the Process of Political Integration in Europe. About the EU Parliament Resolution of 11 November 2015 on the Reform of the 1976 Electoral Act*, in *federalismi.it*, n. 23, 2015, 6.

⁷² Bilancia P., *La Nuova Governance dell’Eurozona e i “Riflessi” sugli Ordinamenti Nazionali*, in *federalismi.it*, n. 23, 2012, 15 ss.; Manzella A., *La Cooperazione Interparlamentare nel “Trattato Internazionale” Europeo*, in *Astrid Rassegna*, 22 febbraio 2012.

*cittadini dell'Unione*⁷³ e dunque, proprio in virtù della propria posizione particolarmente idonea allo scopo, di contribuire all'integrazione politica ed alla politicizzazione delle istituzioni europee.

Il ruolo giocato dai partiti politici europei in concreto, tuttavia, è stato in generale deludente, e di portata ben inferiore a quella appena descritta: essi hanno infatti svolto tradizionalmente il ruolo di "famiglie politiche", contenitori di rappresentanti nazionali accomunati da una spesso tenue vicinanza ideologica su alcuni principi fondamentali di base, privi di un reale indirizzo politico autonomo e di una *leadership* forte. In questo senso si era giunti a parlare di un'evidente incompiutezza del sistema partitico europeo⁷⁴.

La dottrina aveva del resto a lungo invocato una riforma dello statuto dei partiti europei, che li svincolasse dalle dinamiche nazionali e li rendesse reali strumenti della rappresentanza e della democrazia⁷⁵.

Il Parlamento Europeo ha cominciato pertanto a percepire sempre più intensamente la necessità di "democratizzare sé stesso" intervenendo, per quanto possibile nell'ambito delle competenze ad esso riservate dai Trattati, proprio sui meccanismi elettorali che regolano la scelta dei propri componenti (parte della dottrina aveva, ad esempio, proposto l'elezione popolare diretta del Presidente della Commissione⁷⁶).

Come si è detto, infatti, il diritto di voto è l'espressione più immediata ed evidente della cittadinanza: l'esercizio del diritto di voto rappresenta pertanto l'atto principe della partecipazione politica democratica del cittadino, ed il cuore del suo coinvolgimento nei processi decisionali dello Stato⁷⁷.

A riprova di quanto appena affermato è sufficiente una breve rassegna degli atti adottati dalle istituzioni europee nel periodo immediatamente precedente le elezioni del 2014.

La raccomandazione 2013/142/UE della Commissione, ad esempio, auspicava una maggiore identificabilità, nelle schede elettorali dei singoli Stati membri, del partito politico europeo a cui i partiti nazionali sono affiliati da un lato, e del candidato a Presidente della Commissione sostenuto dall'altro. Detta raccomandazione riprendeva peraltro temi già sollevati dal Parlamento Europeo l'anno precedente, con la risoluzione del 22 novembre 2012⁷⁸, con la quale si esortavano i partiti politici europei ad indicare un *leader* prima delle elezioni del 2014, si auspicava che, alla luce del legame di fiducia e controllo tra Commissione e Parlamento, quanti più membri possibile della prima fossero scelti tra i membri del secondo, e si esortavano gli Stati membri ad introdurre soglie di sbarramento adeguate ai fini di evitare la frammentazione partitica e consentire la

⁷³ Così l'art. 10 paragrafo 4 TUE.

⁷⁴ Grasso G., *Partiti Politici Europei*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche, Aggiornamento*, Torino, UTET, 2008.

⁷⁵ Ciancio A., *Quali Prospettive per l'Integrazione Politica in Europa dopo le Elezioni?*, in *federalismi.it*, n. 11, 2014, 7.

⁷⁶ Nel corso degli anni si sono espressi a favore di un'investitura popolare diretta del Presidente della Commissione, tra gli altri, Jacques Delors, Tommaso Padoa-Schioppa e John Burton. Cfr.: Curti Gialdino C., *Elezioni Europee del 2014 e Scelta del Candidato alla Presidenza della Commissione Europea: I Primi Passi della Procedura*, in *federalismi.it*, n. 11, 2014, 5.

⁷⁷ Dworkin R., *Equality, Democracy, and Constitution*, in *Alberta Law Review*, vol. 28, n. 2, 1990; Dahl R. A., *On Democracy*, Yale University Press, 1998.

⁷⁸ Testi approvati, P7_TA(2012)0462.

governabilità. Detta ultima disposizione appare anche ispirata alla volontà di frenare il consenso per i partiti euroscettici registratosi negli anni peggiori della crisi economica.

Gli stessi inviti erano altresì ripresi dalla risoluzione del 4 luglio 2013⁷⁹, con la quale si esortavano inoltre gli Stati membri a garantire democraticità e trasparenza nella selezione dei candidati alle elezioni europee, nonché a riconoscere adeguato spazio ai partiti politici europei sui mezzi di comunicazione nazionali, inclusa la trasmissione di eventuali dibattiti tra i candidati alla carica di Presidente della Commissione.

Per ben tre volte (tra il 2008 ed il 2011), tra l'altro, si è tentata l'approvazione di una riforma dell'Atto del 1976 che consentisse l'istituzione di una circoscrizione elettorale europea unica, a fianco delle circoscrizioni nazionali⁸⁰: dette proposte, tuttavia, non giungevano mai neppure al vaglio del Consiglio, atteso che esse venivano ritirate dai proponenti o, in un caso, bocciate dal Parlamento in sessione plenaria.

Le elezioni del 2014 (non a caso le prime svoltesi dopo l'entrata in vigore del Trattato di ispirazione "costituzionale" di Lisbona) hanno nondimeno costituito una indubbia novità nel panorama delle istituzioni rappresentative europee: per la prima volta, infatti, alcuni tra i principali partiti politici europei hanno ritenuto, del tutto autonomamente, di indicare ciascuno un proprio candidato alla presidenza della Commissione⁸¹. Ciò ha avuto il duplice effetto di consentire ai cittadini di identificare agevolmente i *leader* ai quali conferire il proprio voto, e di introdurre figure politiche autorevoli che riportassero l'Europa al centro del dibattito elettorale (che è stato infatti incentrato, tra le altre cose, su temi quali il superamento delle crisi economica, la scelta tra politiche di austerità o di crescita, l'immigrazione, la disoccupazione, o il prosieguo del cammino di integrazione politica ed economica).

Vero è che i Trattati non prevedono in capo al Consiglio europeo un obbligo di conformarsi alla scelta operata dai partiti circa il candidato alla presidenza della Commissione⁸², ma è vero altresì che un'investitura popolare ed una legittimazione diretta da parte dell'elettorato quali quelle derivanti dall'indicazione espressa dei candidati difficilmente potrebbe essere ignorata dal Consiglio europeo. È stato correttamente rilevato, peraltro, come un eventuale voto negativo del Parlamento sul candidato alla presidenza della Commissione proposto dal Consiglio europeo aprirebbe scenari di crisi inesplorati e dagli esiti incerti, circostanza che non può che spingere ulteriormente la scelta del Consiglio verso il candidato espressamente designato dal partito vincitore delle elezioni⁸³.

⁷⁹ Testi approvati, P7_TA(2013)0323.

⁸⁰ Si ricorda, in particolare, la proposta in tal senso dell'europarlamentare liberale Andrew Duff.

⁸¹ In particolare, i candidati sono stati: Jean Claude Juncker (PPE), Martin Schulz (PSE), Alexis Tsipras (SE) e Guy Verhofstadt (ALDE-PDE). I Verdi/ALE hanno indicato, in ossequio al principio della parità di genere, due candidati: Ska Keller e José Bové.

⁸² L'art. 17 del TUE prevede unicamente, al paragrafo 7, che il Consiglio, nel presentare il proprio candidato al Parlamento per l'elezione, tenga conto delle elezioni del Parlamento Europeo, e svolga le consultazioni appropriate. Detta disposizione, seppur non vincolante, sembra in ogni caso fornire un'indicazione di massima circa la necessità di orientare la scelta del Consiglio in senso conforme alla preferenza espressa dai cittadini nelle urne.

⁸³ Conti G., *L'Elezione del Parlamento Europeo del 2014 e il Processo di Consolidamento dei Partiti Politici Europei*, in *Osservatorio AIC*, luglio 2014, 8.

I partiti europei hanno quindi compiuto un innegabile sforzo, adempiendo in effetti a quello che è, come si è visto, un ruolo ad essi espressamente affidato dai Trattati (ed in particolare dopo il Trattato di Lisbona), e cioè contribuire a “*formare una coscienza politica europea e ad esprimere la volontà dei cittadini dell'Unione*”, così come disposto dall'art. 10 TUE.

I candidati alla presidenza della Commissione hanno pertanto partecipato attivamente alla campagna elettorale, presentando ai cittadini dell'Unione programmi di governo strettamente legati a questioni di politica europea e sovranazionale, contribuendo senza dubbio a rescindere, almeno in parte, lo stretto legame con la politica interna nazionale che aveva in passato tradizionalmente caratterizzato le elezioni europee. Non a caso per la prima volta un dibattito tra candidati alla presidenza della Commissione è stato trasmesso in diretta televisiva (seppur non in tutti gli Stati membri)⁸⁴.

La comunicazione COM(2015)0206 della Commissione, successiva alle elezioni, prendeva atto di come una maggiore trasparenza del meccanismo elettorale fosse in effetti stata conseguita, atteso che ogni partito europeo aveva indicato il proprio candidato alla presidenza della Commissione, ma constatava altresì come solo una minoranza degli Stati membri avesse adottato misure concrete ai fini di evidenziare il collegamento tra partiti nazionali e partiti europei.

Le elezioni europee del 2014 sono state pertanto salutate dalla dottrina come un innegabile progresso nel cammino verso il “consolidamento della *polis europea*”: si è addirittura parlato di una *chance* offerta ai cittadini dell'Unione per utilizzare il proprio voto ai fini di colmare il noto deficit politico che storicamente affligge le istituzioni europee⁸⁵.

Ciononostante, le elezioni del 2014, di gran lunga quelle, nella storia delle istituzioni europee, in cui il dibattito ha maggiormente interessato temi rilevanti per le politiche dell'Unione, sono state caratterizzate da un astensionismo costante rispetto alle precedenti (già storicamente in *trend* negativo) e da un notevole avanzamento delle forze nazionaliste ed anti-europeiste, apertamente contrarie al prosieguo sulla strada dell'integrazione politica ed economica. Ciò ha portato i due maggiori partiti politici europei (il PPE ed il PSE) a dare vita ad una grande coalizione, fondata sulla trave portante dell'europeismo e dell'integrazione⁸⁶.

La tendenza dimostrata dai principali partiti a dare vita ad una grande coalizione risulta potenzialmente problematica, in quanto potrebbe prefigurare il rischio di un sistema “bloccato” e caratterizzato da una scarsa alternanza. Detta tendenza è peraltro sintomatica della tendenza dei partiti politici europei a dividersi più lungo la frattura tra europeisti ed euroscettici che su reali programmi politici.

Il quadro politico conseguente alle elezioni europee del 2014 sopra descritto si pone dunque nel contesto di una rinnovata consapevolezza delle istituzioni dell'Unione Europea circa la necessità di democratizzare sé stesse, ai fini di una maggiore integrazione politica, di una maggiore rappresentatività e dunque, in ultima analisi, di un significativo ravvicinamento tra cittadini, partiti

⁸⁴ Si tenevano in totale dieci dibattiti tra i principali candidati alla presidenza.

⁸⁵ Cartabia M., *Elezioni Europee 2014: Questa Volta è Diverso*, in *Forum di Quaderni Costituzionali Rassegna*, n. 8, 2014, 1 ss.

⁸⁶ Hanno altresì votato a favore della Commissione Juncker i liberali di ALDE.

politici ed istituzioni dell'Unione⁸⁷. Quanto appena affermato a maggior ragione se si consideri il generale clima di scollamento tra cittadini ed istituzioni europee ed il relativo avanzamento dei partiti euroscettici, seppur ancora largamente minoritari, di cui si è detto.

Atteso che gli inviti sia del Parlamento che della Commissione in chiave di ulteriore integrazione politica per il tramite del meccanismo elettorale sembrano essere rimasti, almeno parzialmente, inascoltati dalla maggioranza degli Stati membri, è agevole comprendere perché il Parlamento abbia deciso di intervenire, ancora una volta, facendo leva sulla propria competenza ex art. 223 paragrafo 1 TFUE in materia elettorale, formulando una nuova proposta (pur non vincolante) di decisione al Consiglio, ai fini di promuovere l'avanzamento del processo di integrazione.

5. La proposta di riforma della “legge elettorale” europea approvata l'11 novembre 2015

La proposta di riforma del sistema elettorale recentemente approvata dal Parlamento Europeo ha iniziato il proprio *iter* nella Commissione Affari Costituzionali il 12 febbraio 2015, per poi essere approvata da quest'ultima in data 28 settembre 2015 con un'ampia maggioranza (14 voti a favore, 5 contrari e 3 astenuti)⁸⁸.

La proposta, che trova la propria base giuridica, come si è detto, negli artt. 223 paragrafo 1 e 225 TFUE, è stata in ultimo approvata dal Parlamento nel corso della seduta dell'11 novembre 2015, con alcune rilevanti modifiche rispetto alla formulazione originaria, ed è stata conseguentemente sottoposta al Consiglio per l'adozione definitiva che dovrà, come si è detto, avvenire all'unanimità⁸⁹.

Interessante notare come, nonostante il Parlamento stesso qualifichi il testo approvato come “legge elettorale” europea, la proposta non presenti tanto le caratteristiche di una legge elettorale strettamente intesa, ma continui piuttosto, nel solco degli interventi precedenti in materia, a dettare dei principi armonizzatori (seppur certamente più stringenti che in passato), conservando un margine di discrezionalità apprezzabile in capo agli Stati membri.

La proposta di decisione approvata dal Parlamento Europeo, andando ad emendare (una volta approvata dal Consiglio), ancora una volta, l'Atto relativo all'elezione dei rappresentanti del Parlamento Europeo del 1976, presenta delle novità estremamente rilevanti, che si illustreranno di seguito, e può pertanto essere considerata una risposta efficace alle problematiche evidenziate nelle sezioni precedenti, rappresentando un significativo passo avanti sulla strada della democratizzazione delle istituzioni europee e dell'integrazione politica tra gli Stati membri.

Del resto che fosse questo lo scopo del legislatore europeo emerge con chiarezza sin dai considerando dell'atto in esame, che al punto B esplicitamente dichiarano che *“la riforma della procedura elettorale del Parlamento dovrebbe mirare ad accrescere la dimensione democratica e sovranazionale delle elezioni europee e la legittimazione democratica del processo decisionale*

⁸⁷ Basti notare come i considerando della proposta di riforma della “legge elettorale” europea (di cui si dirà al paragrafo successivo) alla lettera U chiaramente affermano che *“le elezioni europee del 2014 hanno stabilito un importante precedente [...] e dimostrato che la designazione degli “Spitzenkandidaten” ossia i candidati capilista, ha accresciuto l'interesse dei cittadini per le elezioni europee”*.

⁸⁸ Proposta 2015/2035(INL).

⁸⁹ Testi approvati: P8_TA-PROV(2015)0395.

dell'Unione, nonché a rafforzare il concetto di cittadinanza dell'Unione, migliorare il funzionamento del Parlamento europeo e la governance dell'Unione, conferire maggiore legittimità all'attività del Parlamento europeo, rafforzare i principi di uguaglianza elettorale e pari opportunità, potenziare l'efficacia del sistema per lo svolgimento delle elezioni europee e avvicinare i membri del Parlamento europeo ai loro elettori, in particolare a quelli più giovani". È dunque altresì evidente come la riforma miri a porre rimedio, almeno in parte, alla più volte criticata prevalenza dei procedimenti di decisione intergovernativi, puntando al recupero del ruolo e della funzione del Parlamento⁹⁰.

Le finalità di potenziamento dell'integrazione politica e democratica dell'Unione emerge chiara sin dalla formulazione del nuovo art. 1, che precisa come i "membri del Parlamento europeo" sono "eletti come rappresentanti dei cittadini dell'Unione". Viene infatti fedelmente trasposta nella legge elettorale la nozione di rappresentanza già accolta dagli artt. 10 e 14 TUE, e dunque si evidenzia, ancora una volta, come gli europarlamentari rappresentino i cittadini dell'Unione indistintamente, e non siano invece rappresentanti degli Stati membri di provenienza⁹¹.

L'impostazione sopra descritta è peraltro confermata dalla nuova formulazione dell'art. 6 comma 1, il quale ribadisce che i membri del Parlamento Europeo "rappresentano tutti i cittadini dell'Unione".

La proposta di riforma lascia per il resto inalterato l'art. 1 dell'Atto del 1976, mantenendo quindi l'obbligatorietà del sistema proporzionale e la facoltà di scelta per gli Stati membri tra "scrutinio di lista" e voto singolo trasferibile, "con riporto di voti di tipo proporzionale", con introduzione facoltativa del "voto di preferenza".

Le novità principali introdotte dalla proposta in esame sono, in ultima analisi, quattro: l'introduzione di una soglia di sbarramento obbligatoria; l'introduzione di termini uniformi per lo svolgimento della campagna elettorale e per la formazione delle liste; l'introduzione di un più stretto legame tra partiti europei e partiti nazionali; la possibile introduzione di una circoscrizione elettorale unica europea.

a) Soglia di sbarramento

La nuova formulazione dell'art. 3 prevede l'introduzione, per le circoscrizioni (e per gli Stati membri a circoscrizione unica) che comprendano almeno 26 seggi e utilizzino lo scrutinio di lista⁹², di una soglia di sbarramento che i singoli Stati potranno individuare tra il 3% ed il 5%. È estremamente importante rilevare come, sebbene l'Atto del 1976 già prevedesse, in seguito alla riforma del 2002, all'art. 2 bis, la possibilità per gli Stati membri di introdurre una soglia di sbarramento non superiore al 5%, il testo novellato preveda invece l'introduzione obbligatoria di una soglia di sbarramento uniforme per tutti gli Stati dell'Unione (con uno scarto massimo di 2 punti percentuali tra Stato e Stato).

⁹⁰ Sulle criticità del metodo intergovernativo si veda: Bilancia P., *La Nuova Governance dell'Eurozona e i "Riflessi" sugli Ordinamenti Nazionali*, in *federalismi.it*, n. 23, 2012, 15 ss.; Manzella A., *La Cooperazione Interparlamentare nel "Trattato Internazionale" Europeo*, in *Astrid Rassegna*, 22 febbraio 2012.

⁹¹ Detta circostanza è peraltro emersa in sede di dibattito sulla norma in esame, con un acceso scambio di opinioni tra l'euroscettico belga Gerolf Annemans (il quale lamentava che la proposta di riforma avrebbe imposto agli eletti di rappresentare i cittadini dell'Unione e non gli Stati membri) e l'eurodeputata italiana Mercedes Bresso (che ricordava invece come detta transizione fosse in effetti già avvenuta, in virtù proprio del disposto degli artt. 10 e 14 TUE del Trattato di Lisbona, di cui si è detto in precedenza).

⁹² Attualmente 26 Stati membri hanno optato per lo scrutinio di lista.

L'introduzione delle soglie di sbarramento sopra descritte (che nei casi individuati dall'art. 3 cessa quindi di essere facoltativa) non può che essere ricondotta alla volontà del Parlamento Europeo di arginare l'avanzamento dei partiti euroscettici e nazionalisti da un lato, e di evitare la frammentazione delle forze politiche, garantendo la governabilità dall'altro.

b) Termini uniformi per la campagna elettorale

I nuovi artt. 3 *bis* e 3 *ter*, appositamente introdotti con la riforma, individuano un termine di 12 settimane dall'inizio del periodo elettorale per la costituzione delle liste dei candidati alle elezioni europee, ed un termine di 8 settimane dal primo giorno delle elezioni per il completamento degli elenchi dei cittadini ammessi all'esercizio del diritto di voto. Gli articoli appena menzionati individuano pertanto, per la prima volta, delle scadenze obbligatorie, uniformi ed armonizzate per lo svolgimento delle elezioni in tutti gli Stati membri, caratteristica questa tipica delle leggi elettorali strettamente intese.

Il periodo elettorale è uniforme per tutti gli Stati membri, atteso che l'art. 11 nella sua nuova formulazione stabilisce che lo stesso sia individuato dal Parlamento previa consultazione del Consiglio (e non più dal Consiglio all'unanimità, ovvero secondo l'automatismo di cui alla precedente formulazione).

Dette scadenze vengono inoltre direttamente ricondotte dal legislatore europeo al principio di eguaglianza, ed in particolare alla corsa "ad armi pari" tra i candidati in tutti gli Stati membri, in quanto essi godrebbero dello stesso periodo di tempo per fare campagna elettorale, mentre gli elettori avrebbero un identico periodo di tempo ai fini di compiere la propria scelta⁹³.

c) Riconoscibilità dei partiti europei e dei loro leader

Estrema importanza rivestono poi i neo-introdotti artt. 3 *sexies* e 3 *septies*, i quali delineano una disciplina di dettaglio volta a garantire la riconoscibilità dei partiti politici europei e dei *leader* degli stessi. In particolare, l'art. 3 *sexies* dispone che i nomi e i simboli dei partiti politici europei debbano avere, sulle schede elettorali, "la stessa visibilità" dei nomi e dei simboli dei partiti nazionali, e che l'affiliazione tra partiti nazionali e partiti europei venga chiaramente indicata nelle trasmissioni radiotelevisive (incluso "un riferimento al documento programmatico del partito politico europeo cui il partito nazionale sia eventualmente affiliato"). L'art. 3 *septies*, invece, impone che i partiti politici europei designino i propri candidati alla carica di presidente della Commissione entro un termine di 12 settimane dall'inizio del periodo elettorale.

Similmente, i nuovi artt. 3 *quater* e 3 *quinqües* stabiliscono i principi generali per cui "i partiti politici che partecipano alle elezioni del Parlamento europeo rispettano le procedure democratiche e la trasparenza nella selezione dei propri candidati a dette elezioni" e "la lista dei candidati alle elezioni del Parlamento europeo garantisce la parità di genere". Nell'introdurre le disposizioni appena descritte il legislatore europeo torna ad una funzione più propriamente armonizzatrice, ponendo un vincolo di risultato, ma lasciando tuttavia i singoli Stati membri liberi nello scegliere come conseguire detto risultato in concreto.

⁹³ In questo senso la motivazione della Commissione Affari Costituzionali circa la propria proposta di emendamento all'Atto del 1976, con l'introduzione dell'art. 3 *bis* (cfr. proposta A8-0286/2015, pag. 14).

La finalità delle norme appena descritte è evidentemente quella di aumentare la democraticità del Parlamento e dei partiti, contribuendo a colmare, per quanto possibile visto lo strumento utilizzato, la distanza tra questi ultimi e gli elettori. Le disposizioni in esame in un certo senso formalizzano un percorso già autonomamente intrapreso dai partiti e dalle istituzioni europee con le elezioni del 2014. Non sfuggirà infatti come l'individuazione di un candidato a presidente della Commissione e di un partito politico europeo per il quale si sta votando ben potrà avvicinare i cittadini alle istituzioni sovranazionali, slegando le elezioni europee dal dibattito politico nazionale, politicizzando il dibattito europeo, ed auspicabilmente spingendo i partiti nazionali, anche eventualmente su impulso dei candidati alla presidenza, a portare al centro del dibattito elettorale tematiche di reale portata sovranazionale e comune. Allo stesso modo la previsione di un riferimento al documento programmatico del partito europeo con cui avviene l'affiliazione cerca di promuovere il ravvicinamento dell'elettore ai partiti europei⁹⁴, portando il programma di questi ultimi a conoscenza del cittadino.

Come si ricorderà, il superamento della concezione delle elezioni europee come test per la verifica dei consensi tra i cittadini con riferimento alle politiche attuate a livello nazionale dai Governi dei singoli Stati membri era stato storicamente indicato dalla dottrina quale prerequisito indispensabile per il superamento dello status di elezioni nazionali di secondo ordine ("*second order national elections*")⁹⁵.

d) *Circoscrizione unica europea*

Sempre nell'ottica di ravvicinamento del cittadino elettore alle istituzioni dell'Unione delineata dalle norme sopraccitate si innesta quella che è certamente la modifica più significativa apportata dal Parlamento Europeo al testo originariamente redatto dalla Commissione Affari Costituzionali (e, se applicata in concreto, probabilmente la novità più significativa dell'intera proposta di riforma della legge elettorale): la nuova formulazione dell'art. 2 bis dell'Atto del 1976.

Il nuovo testo della norma in esame prevede infatti che il Consiglio decida "*all'unanimità in merito alla creazione di una "circoscrizione elettorale comune in cui i capilista siano i candidati di ciascuna famiglia politica alla carica di Presidente della Commissione"*". La disposizione di cui all'art. 2 bis, se implementata dal Consiglio, comporterebbe un vero e proprio sconvolgimento dell'assetto della rappresentanza europea per come essa è stata sino ad oggi conosciuta, segnando evidentemente una pietra miliare nel cammino verso una reale integrazione politica e federale, che necessariamente dovrà passare attraverso la democratizzazione delle istituzioni dell'Unione. La creazione di una circoscrizione unica permetterebbe infatti ai cittadini dell'Unione Europea di esprimere il proprio voto su di una lista di candidati unica per tutti gli Stati membri, istituendo dunque un rapporto ancor più stretto tra rappresentanti e rappresentati, e conferendo una legittimazione enormemente superiore a quella attuale al Presidente della Commissione, che sarebbe investito di un mandato popolare forte⁹⁶, attesa l'indicazione espressa da parte dei partiti

⁹⁴ Come auspicato da tempo dalla dottrina, cfr., ad esempio: Ciancio A., *Partiti politici e gruppi parlamentari nell'ordinamento europeo*, in *Politica del Diritto*, 2007.

⁹⁵ Reif K., *European Elections as Member State Second-order Elections Revisited*, in *European Journal of Political Research*, 31, 1997.

⁹⁶ Come era stato auspicato dalla dottrina, cfr., tra gli altri: Jacque Delors, Tommaso Padoa-Schioppa e John Burton. Cfr.: Curti Gialdino C., *Elezioni Europee del 2014 e Scelta del Candidato alla Presidenza della Commissione Europea: I Primi Passi della Procedura*, in *federalismi.it*, n. 11, 2014, 5

del proprio candidato, nonché l'elezione diretta dello stesso da parte di tutti i cittadini dell'Unione.

L'istituzione di una circoscrizione unica avvicinerrebbe inoltre l'elettore ai partiti politici europei ed ai propri rappresentanti nel Parlamento, in quanto i cittadini non voterebbero più solo per candidati provenienti dal loro stesso Stato, ma voterebbero invece candidati appartenenti ad una lista comune, che verosimilmente porterebbero il dibattito politico elettorale (come è in effetti iniziato ad avvenire con le elezioni del 2014) su questioni afferenti all'ambito sovranazionale ed europeo, contribuendo pertanto a slegare le elezioni europee dalla dimensione di test politico con valenza esclusivamente nazionale che le stesse hanno criticabilmente assunto negli anni.

Interessante rilevare peraltro la similitudine tra il sistema elettorale che sembrerebbe profilarsi a livello di Unione Europea nel caso in cui il Consiglio dovesse ritenere di introdurre la sopracitata circoscrizione unica, ed il sistema elettorale regionale italiano. La legge elettorale regionale italiana (n.43/1995) prevede infatti, accanto a circoscrizioni provinciali in cui i seggi vengono ripartiti secondo il metodo proporzionale, un collegio unico regionale nel quale è possibile votare i cosiddetti "listini del Presidente", strettamente collegati al candidato alla presidenza della Regione. Differenza rilevante sarà tuttavia costituita dalla circostanza per cui, verosimilmente, in accordo con il disposto dell'art. 1 dell'Atto del 1976, a livello europeo anche la ripartizione di seggi relativa alla circoscrizione unica sovranazionale dovrà avvenire secondo il metodo proporzionale, a cui tutto il sistema è obbligatoriamente improntato per volontà del legislatore: la circoscrizione in cui concorreranno i candidati alla presidenza della Commissione (a differenza di quanto avviene nelle Regioni italiane) non avrà pertanto funzione stabilizzatrice in chiave maggioritaria della forma di governo⁹⁷.

Punctum dolens della norma in esame è evidentemente il mancato superamento del criterio dell'unanimità, in quanto risulta difficile immaginare che, visto anche il momento storico, tutti gli Stati membri accettino di buon grado l'istituzione di una circoscrizione elettorale unica europea accanto alle tradizionali circoscrizioni statali, attese le evidenti implicazioni che ciò avrebbe con riferimento all'accelerazione del processo di integrazione politica dell'Unione. Il superamento del criterio dell'unanimità sarebbe stato comunque estremamente difficoltoso se si ritiene di condividere l'interpretazione che riconduce l'Atto elettorale del 1976 ad un "*treaty within the Community legal order*", e dunque ad un "atto" comunitario di nome, ma non di fatto⁹⁸. La norma in esame è nondimeno significativa, in quanto testimonianza di una volontà prevalente in seno al Parlamento (unico organo dell'Unione a investitura popolare diretta, e dunque rappresentativo della volontà dei cittadini europei) di procedere sul percorso di democratizzazione delle istituzioni e di potenziamento della rappresentanza (e della responsabilità politica) nelle stesse.

e) Altre novità

Passando poi ai nuovi artt. 4 *bis* e 4 *ter*, essi conferiscono agli Stati membri la facoltà di introdurre il voto elettronico ovvero per corrispondenza.

⁹⁷ Per le Regioni italiane inoltre sono previste, come noto, l'elezione diretta del Presidente e la regola del *simul stabunt vel simul cadent*, per cui il Consiglio regionale non può sfiduciare il Presidente senza sciogliere sé stesso.

⁹⁸ Cfr. sentenza resa dalla CEDU nel caso *Matthews v. Regno Unito* (Application no. 24833/94) del 18 febbraio 1999, punto A.

L'art. 7 viene invece revisionato al fine di contenere una lista aggiornata ed organica delle cause di incompatibilità, che tuttavia non subisce modifiche rilevanti rispetto alla formulazione precedente.

Viene introdotto poi un nuovo art. 9 bis, che recepisce quanto già stabilito dall'art. 39 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea e dagli artt. 20 e 22 TFUE in materia di diritto di voto per tutti i cittadini dell'Unione in qualsiasi Stato membro⁹⁹.

La nuova formulazione dell'art. 10 prevede una data e un'ora comuni per il termine delle elezioni europee (le ore 21:00 CET della domenica), la diffusione simultanea in tutti gli Stati membri delle prime proiezioni ufficiali dei risultati, e l'inizio simultaneo delle operazioni di scrutinio.

Rilevante è inoltre la nuova formulazione dell'art. 14, che prevede che le misure di applicazione della legge elettorale siano proposte dal Parlamento con delibera a maggioranza assoluta degli aventi diritto, ed adottate dal Consiglio *“che delibera a maggioranza qualificata previa consultazione della Commissione e approvazione da parte del Parlamento Europeo”*, superando così il requisito dell'unanimità originariamente richiesto per dette misure applicative dall'Atto del 1976.

La proposta di riforma del sistema elettorale approvata dal Parlamento Europeo appare in definitiva una risposta potenzialmente efficace ad alcune delle criticità evidenziate nei paragrafi precedenti del presente lavoro. Come si è detto, evidente è il fine del legislatore europeo: riavvicinare i cittadini dell'Unione alle istituzioni, favorendo così il processo di integrazione politica anche in prospettiva federale. Il legislatore mostra altresì di avere ben presenti le criticità del periodo storico attuale, ed in particolare lo scollamento tra istituzioni europee e cittadini verificatosi in conseguenza della recente congiuntura economica negativa: al punto E dei considerando si può leggere infatti come la proposta di modifica della legge elettorale venga attuata alla luce del *“costante calo dell'affluenza alle urne in occasione delle elezioni europee, in particolare tra gli elettori più giovani, e lo scarso interesse degli elettori per le questioni europee costituiscono una minaccia per il futuro dell'Europa”*, che comporta la necessità di *“proposte che contribuiscano a rilanciare la democrazia europea”*.

È proprio in quest'ottica, pertanto, che il Parlamento ritiene che *“una vera armonizzazione della procedura per le elezioni del Parlamento europeo in tutti gli Stati membri potrebbe promuovere meglio il diritto di tutti i cittadini europei a partecipare su base paritaria alla vita democratica dell'Unione, rafforzando nel contempo la dimensione politica dell'integrazione europea”*.

6. Conclusioni

Alla luce di quanto esposto si può ritenere che la proposta di riforma del sistema elettorale approvata dal Parlamento Europeo si collochi armonicamente nel solco tracciato con il Trattato di Lisbona prima, e con le elezioni europee del 2014 poi. Dal testo della stessa emerge infatti chiaramente l'urgenza del legislatore europeo di dare una risposta alle numerose voci critiche che

⁹⁹ Così il testo dell'art. 9 bis: *“Tutti i cittadini dell'Unione, compresi quelli che risiedono o lavorano in un paese terzo, hanno il diritto di votare alle elezioni al Parlamento europeo. Gli Stati membri adottano le misure necessarie per garantire l'esercizio di tale diritto”*.

si sono negli anni recenti da più parti levate, e che contestano la carenza di democraticità e trasparenza dei processi decisionali delle istituzioni europee.

La riforma lascia addirittura trasparire una sottesa vocazione federalista, che emerge piuttosto chiaramente da diversi passaggi della stessa, nel momento in cui si afferma, ad esempio, in sede di considerando (al punto Q), che *“l'introduzione di soglie obbligatorie è riconosciuta dalla tradizione costituzionale come un mezzo legittimo per garantire che i parlamenti siano in grado di funzionare”*. Il legislatore europeo sostiene pertanto al contempo un parallelismo tra l'ordinamento dell'Unione ed un vero e proprio ordinamento costituzionale (evidentemente federale), e la convinzione per cui l'Unione disponga di una vera e propria forma di governo da razionalizzare ai fini di garantire la governabilità. Lo stesso preambolo della proposta di riforma sottolinea altresì come il Trattato di Lisbona abbia *“stabilito un nuovo ordine costituzionale conferendo al Parlamento europeo il diritto di eleggere il presidente della Commissione europea, anziché prevedere che esso esprima semplicemente la sua approvazione”*¹⁰⁰.

La riforma in commento, se approvata, potenziando l'efficacia dell'esercizio del diritto di voto contribuirebbe altresì a riempire di significato il contenitore della cittadinanza dell'Unione Europea, garantendo la partecipazione effettiva dei cittadini ai processi decisionali di quest'ultima, partecipazione che, come si è detto, è fondamento imprescindibile di ogni ordinamento democratico¹⁰¹.

La giurisprudenza delle Corti europee ha peraltro almeno in due occasioni confermato lo stretto legame che intercorre tra diritto di voto per le elezioni del Parlamento Europeo e cittadinanza dell'Unione Europea.

La Corte Europea dei Diritti dell'Uomo si è espressa, nel 1999¹⁰², sul ricorso di una cittadina del Regno Unito residente a Gibilterra che, chiedendo di essere iscritta nelle liste elettorali per poter esercitare il diritto di voto per le elezioni europee, si era vista opporre un netto rifiuto, fondato sulla circostanza per cui l'allegato II all'Atto del 1976 prevedeva che il Regno Unito applicasse le disposizioni dell'Atto stesso soltanto nei confronti del Regno Unito, risultandone pertanto esclusi i territori da esso controllati quali Gibilterra.

In estrema sintesi, la Corte EDU riteneva invece che i cittadini dei territori soggetti a dominio britannico (quali Gibilterra) rientrassero nella definizione di cittadini del Regno Unito ai sensi del *British Nationality Act* del 1981. Essi sono pertanto, nei rapporti con l'Unione e con il Parlamento Europeo, a tutti gli effetti cittadini del Regno Unito: pertanto la Corte riscontrava la violazione dell'art. 3 del primo protocollo della CEDU¹⁰³, e dunque del diritto a libere elezioni della ricorrente. Estremamente interessante notare peraltro come la Corte EDU basi la sua decisione in primo luogo sul fatto che il Parlamento Europeo rientri a pieno titolo nella definizione di organo legislativo, attesi i suoi poteri normativi e di controllo, ed in secondo luogo sul fatto che, essendo le norme prodotte dal Parlamento Europeo pienamente efficaci nel territorio di Gibilterra, la

¹⁰⁰ Cfr. considerando, lettera U, proposta A8-0286/2015 (testi approvati).

¹⁰¹ Dworkin R., *Equality, Democracy, and Constitution*, in *Alberta Law Review*, vol. 28, n. 2, 1990; Dahl R. A., *On Democracy*, Yale University Press, 1998.

¹⁰² Sentenza resa nel caso *Matthews v. Regno Unito* (Application no. 24833/94) del 18 febbraio 1999.

¹⁰³ Così la lettera dell'art. 3 del primo protocollo addizionale CEDU: *“Le Alte Parti contraenti si impegnano a organizzare, a intervalli ragionevoli, libere elezioni a scrutinio segreto, in condizioni tali da assicurare la libera espressione dell'opinione del popolo sulla scelta del corpo legislativo”*.

ricorrente (cittadina dell'Unione Europea) fosse stata completamente privata del diritto di voto per le elezioni di un organo legislativo elettivo del proprio ordinamento.

Appare parimenti interessante sottolineare in proposito come il sopracitato allegato II all'Atto del 1976 verrebbe espressamente abrogato dalla proposta di riforma approvata dal Parlamento Europeo¹⁰⁴.

La Corte di Giustizia dell'Unione Europea veniva chiamata ad esprimersi, con una sentenza del 2006¹⁰⁵, sul tema del diritto di voto e della cittadinanza dell'Unione, proprio con riferimento alla norma adottata dal Regno Unito ai fini di ottemperare alla sentenza della Corte EDU appena citata. Il Regno Unito, con legge del 2003¹⁰⁶, aveva infatti sì esteso il diritto di voto ai cittadini del Regno Unito residenti nel territorio di Gibilterra, ma aveva altresì incluso nel diritto all'elettorato attivo e passivo i cittadini del Commonwealth in possesso di alcuni specifici requisiti (“*qualifying Commonwealth citizen*”). Il Regno di Spagna aveva ritenuto che detta disposizione violasse gli allora artt. 17 e 19 CE (relativi alla cittadinanza dell'Unione Europea), gli artt. 189 e 190 CE (relativi alla composizione del Parlamento Europeo), e l'Atto del 1976: veniva lamentato in particolare come il diritto di voto alle elezioni europee fosse intrinsecamente legato alla cittadinanza dell'Unione, e non potesse pertanto essere esteso a soggetti che della stessa non fossero cittadini.

La Corte di Giustizia riconosceva il legame tra diritto di voto per l'elezione del Parlamento Europeo e cittadinanza dell'Unione, seppur in un *obiter dictum*. Essa negava infatti la violazione del diritto europeo, affermando che nulla nei Trattati vieti agli Stati membri di estendere il diritto di voto per le elezioni europee a soggetti non cittadini dell'Unione Europea. Il sottinteso è che, ovviamente (e come sostenuto dalla CEDU), il diritto di voto possa essere sì esteso a cittadini di Stati terzi, ma non possa invece essere ristretto, escludendo cittadini degli Stati membri, e dunque cittadini dell'Unione, in quanto indissolubilmente legato alla cittadinanza di quest'ultima.

Tornando alla riforma del sistema elettorale europeo, il legislatore aveva evidentemente ben presente, nel momento di formulare la proposta in commento, lo strettissimo legame che intercorre tra cittadinanza e diritto di voto, affermando apertamente che quest'ultimo sarebbe “*l'aspetto più fondamentale della cittadinanza: il diritto di partecipare al processo democratico*”¹⁰⁷.

Se il Trattato di Lisbona e le elezioni europee del 2014 hanno rappresentato un passo importante nella progressiva e graduale parlamentarizzazione della forma di governo dell'Unione Europea¹⁰⁸, l'introduzione di una normativa elettorale (quanto più possibile) uniforme non può che essere il passo naturalmente successivo.

Ed infatti la più recente dottrina ha ritenuto di interpretare la proposta di riforma approvata dal Parlamento europeo come un tentativo di passare da una democraticità solo formale delle

¹⁰⁴ Cfr. emendamento 30.

¹⁰⁵ Sentenza resa nel caso C-145/04 del 12 settembre 2006.

¹⁰⁶ Ed in particolare con lo *European Parliament Representation Act* del 2003.

¹⁰⁷ Cfr. considerando, lettera AB, proposta A8-0286/2015 (testi approvati).

¹⁰⁸ Cartabia M., *Elezioni Europee 2014: Questa Volta è Diverso*, in *Forum di Quaderni Costituzionali Rassegna*, n. 8, 2014, 2.

istituzioni dell'Unione ad una democraticità sostanziale delle stesse¹⁰⁹. Detta interpretazione appare, alla luce di quanto esposto nel presente lavoro, certamente condivisibile: l'intento di riavvicinare il cittadino alle istituzioni europee, e di colmare il divario che si è andato allargando negli anni della crisi non è certo nascosto dal legislatore europeo, che anzi fa del potenziamento dell'integrazione politica il vero e proprio filo conduttore del proprio intervento normativo.

Un nuovo sistema elettorale europeo uniforme risponderebbe alla richiesta di interventi di potenziamento della rappresentanza (vera e propria "cerniera" tra cittadini e istituzioni), finalizzati alla stabilizzazione del sistema dei partiti europei ed alla sottrazione delle elezioni europee alle dinamiche nazionali, a lungo invocata dalla dottrina¹¹⁰.

Vero è tuttavia che la proposta di riforma manca di incidere su alcune delle criticità principali che presenta l'attuale regolamentazione delle elezioni europee.

Se da un lato appare apprezzabile e conforme al principio di eguaglianza l'introduzione di termini uniformi per lo svolgimento della campagna elettorale e la formazione delle liste, dall'altro sarebbe stato opportuno, probabilmente, riformare l'art. 9 dell'Atto del 1976 (nuovo art. 10), che consente che le elezioni si svolgano in un periodo che va dal giovedì alla domenica della settimana designata. Numerosi studi hanno da tempo evidenziato come fissare una tornata elettorale in un giorno settimanale (e non nel fine settimana) influenzi negativamente l'affluenza¹¹¹. Non sembra del resto del tutto casuale il fatto che due tra i Paesi in cui l'euroscetticismo ha guadagnato costantemente terreno negli ultimi anni, il Regno Unito ed i Paesi Bassi, abbiano scelto di tenere le elezioni per il Parlamento Europeo di giovedì.

Invertire il trend negativo dell'affluenza alle elezioni europee risulta di primaria importanza, in quanto una bassa affluenza è solitamente sintomo di scarso interesse e scarsa identificazione degli elettori con le istituzioni rappresentative o, caso ben peggiore, di protesta contro queste ultime¹¹².

Allo stato manca peraltro un'armonizzazione delle normative nazionali in materia di incandidabilità, che apparire invece necessaria nel rispetto del principio di eguaglianza.

Opportuno sarebbe stato altresì includere nel testo della riforma l'istituzione di una circoscrizione elettorale europea comune in cui corrano i candidati alla presidenza della Commissione, senza delegare la decisione sulla questione al Consiglio (che dovrà esprimersi all'unanimità in materia). L'obiezione per cui un'investitura politica diretta del Presidente della Commissione sarebbe incompatibile con il suo ruolo di garante dei Trattati può essere infatti agevolmente superata

¹⁰⁹ Ciancio A., *A New Uniform Electoral Procedure to Re-Legitimize the Process of Political Integration in Europe. About the EU Parliament Resolution of 11 November 2015 on the Reform of the 1976 Electoral Act*, in *federalismi.it*, n. 23, 2015, 7.

¹¹⁰ Ciancio A., *Quali Prospettive per l'Integrazione Politica in Europa dopo le Elezioni?*, in *federalismi.it*, n. 11, 2014, 4 ss.

¹¹¹ Sinnott R., *European Parliament Elections: Institutions, Attitudes and Participation*, in Angé H., v. d. Eijk C., Laffan B., Lejon B., Norris P., Schmitt H., Sinnott R. (a cura di), *Citizen Participation in European Politics*, 2000, 56.

¹¹² Lenard P. T., *Residence and the Right to Vote*, in *International Migration & Integration*, n. 16, 2015.

evidenziando come detto ruolo sia attribuito alla Commissione come organo collegiale, e non al Presidente come individuo¹¹³.

Del resto l'interpretazione che riconduce l'Atto del 1976 ad un "treaty within the Community legal order", sposata dalla Corte EDU¹¹⁴, non convince del tutto. Appare invece preferibile una ricostruzione alternativa che, valorizzando la lettera dei Trattati, riconosca nell'Atto del 1976 un atto di diritto derivato (almeno in seguito all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona). Del resto l'art. 223 TFUE dispone che il Parlamento elabori e approvi un progetto per l'elezione dei propri membri secondo una procedura uniforme (o secondo principi comuni) e a suffragio universale diretto, che il Consiglio approvi detta proposta con deliberazione all'unanimità "secondo una procedura legislativa speciale" e che la decisione del Consiglio sia infine approvata dagli Stati membri conformemente alle rispettive norme costituzionali. La circostanza per cui l'intera procedura sia prevista e descritta dai Trattati (che peraltro espressamente parlano di "procedura legislativa speciale"), e che il potere di adottare gli atti sopraccitati sia da essi conferito alle istituzioni dell'Unione¹¹⁵, appare suggerire che ci si trovi davanti ad un atto di diritto derivato, seppur scaturente da una procedura speciale particolarmente gravosa.

Va tuttavia evidenziato come la scelta di delegare al Consiglio la decisione circa l'istituzione di una circoscrizione elettorale europea comune sia stata verosimilmente compiuta dal Parlamento ai fini di "slegare" il destino della riforma dalla singola disposizione in esame, che si presenta certamente come quella di più problematica approvazione.

Un'ulteriore critica potrebbe infine forse essere mossa alla scelta di non intervenire sul sistema elettorale preesistente (e dunque sull'art. 1 dell'Atto del 1976), lasciando agli Stati membri la scelta tra scrutinio di lista e voto singolo trasferibile, senza imporre una soluzione omogenea. Scegliere una soluzione unitaria sarebbe certamente stato più rispettoso del principio di eguaglianza, e avrebbe garantito una rappresentatività maggiore del Parlamento, atteso che la scelta dei candidati sarebbe avvenuta secondo un unico criterio in tutti gli Stati membri.

Similmente, rendere obbligatoria per tutti gli Stati membri l'introduzione del voto di preferenza¹¹⁶ avrebbe forse potuto ulteriormente avvicinare cittadini e partiti politici europei, incentivando i primi ad informarsi attivamente circa i candidati della propria circoscrizione (e consentendo ex post di monitorarne l'attività, potenziando la responsabilità politica degli eurodeputati).

In definitiva, se una critica si può muovere alla proposta di riforma in esame, essa è proprio la poca incisività della stessa, che avrebbe ben potuto tentare di introdurre ulteriori novità, o porre regole più stringenti e di dettaglio ai fini dell'armonizzazione delle singole discipline statali. La scelta di operare "in punta di piedi", e senza strappi, compiuta dal Parlamento Europeo nel

¹¹³ Tortola P. D., *Why a Partisan Commission President Could Be Good for the EU. A Response to Grabbe and Lehne*, policy paper in *Centro Studi sul Federalismo*, n. 2, 2013; Curti Gialdino C., *Elezioni Europee del 2014 e Scelta del Candidato alla Presidenza della Commissione Europea: I Primi Passi della Procedura*, in *federalismi.it*, n. 11, 2014, 7.

¹¹⁴ Cfr. sopra. Sentenza resa nel caso *Matthews v. Regno Unito* (Application no. 24833/94) del 18 febbraio 1999.

¹¹⁵ Diversamente avveniva con i precedenti artt. 190 TCE, 138 TCEE, 108 Euratom e 22 CECA, che conferivano al Consiglio il potere di raccomandare agli Stati membri, sempre su proposta del Parlamento, quali misure adottare per l'elezione a suffragio universale diretto del Parlamento stesso.

¹¹⁶ Come pure era stato suggerito dalla dottrina, si veda: Calossi E., *Towards a European Electoral and Party System?*, in *Centro Studi sul Federalismo*, dicembre 2015, 15 ss.

legiferare in materia elettorale appare tuttavia, ad un'analisi attenta, certamente deliberata. Anche alla luce del quadro politico ed economico attuale, è verosimile ritenere che una proposta più incisiva e "programmatica" (in senso federalista) sarebbe stata apertamente osteggiata da alcuni Stati membri: una riforma armonizzatrice e di principio potrebbe godere di maggiori probabilità di essere approvata dal Consiglio, attesa la necessità di un voto unanime.

Sul punto è stato rilevato come i reali ed effettivi progressi sulla strada dell'integrazione europea siano stati ottenuti proprio mediante processi gradualisti e ponderati, mentre gli strappi e le svolte epocali siano quasi sempre naufragati (si pensi alla Comunità Politica Europea o, più recentemente, alla Costituzione Europea)¹¹⁷.

Proprio in quest'ottica, l'adozione di una "legge elettorale" armonizzatrice quale quella approvata dal Parlamento Europeo, pur non rappresentando una svolta epocale o rivoluzionaria nel panorama della forma di governo dell'Unione, rappresenta certamente un importante tassello che va ad aggiungersi al quadro complessivo dell'integrazione politica, proseguendo nel faticoso cammino verso un'"Unione sempre più stretta".

¹¹⁷ Cartabia M., *Elezioni Europee 2014: Questa Volta è Diverso*, in *Forum di Quaderni Costituzionali Rassegna*, n. 8, 2014, 6.

CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

Via Real Collegio 30
10024 Moncalieri (TO)

Tel. +39 011 670 5024
Fax. +39 011 670 5081
www.csfederalismo.it
info@csfederalismo.it