

LA RISOLUZIONE 2015/20135 DEL PARLAMENTO EUROPEO: FARE GLI EUROPEI PER FARE L'EUROPA*

di Laura Pelucchini**
(29 giugno 2016)

SOMMARIO: I. Introduzione – II. Un lungo cammino – III. La risoluzione 2015/2035 - IV. I punti della riforma – IV.1. Tra partiti politici e Spitzenkandidaten - IV.2. Nell'arena delle liste transnazionali - IV.3. La scelta dei candidati - IV.4. Gli europei al voto - IV.5. La Sperrklausel - IV.6. Rappresentanti di tutti i cittadini - V. Riflessioni conclusive.

Abstract:

On November 11th, the European Parliament approved resolution 2035, on the reform of European electoral law (2015/2035(INL)). Hitherto, the procedural rules governing the elections for the European Parliament have been established at the MS level. Diverging National legislations have been a constant source of imbalance and have deeply affected the very idea of equal representation of the citizens in the European Parliament. Resolution 2015/2035 opens new and unexplored scenarios, and paves the way for the adoption of a uniform electoral procedure. Yet, it remains to be seen whether the Council of the Union will pick up this opportunity.

L'11 novembre 2015 il Parlamento europeo ha approvato la risoluzione 2015/2035, contenente una proposta di riforma in materia di normativa elettorale dell'Unione. A tutt'oggi, lo svolgersi delle consultazioni popolari è lasciato alla disciplina delle normative nazionali, creando evidenti difformità e squilibri e incidendo negativamente sulla stessa idea di una eguale rappresentanza dei cittadini europei in seno al Parlamento. La risoluzione 2015/2035 apre scenari nuovi e sembra indicare la strada per l'adozione di una normativa elettorale uniforme. Occorre peraltro attendere per vedere se tale opportunità sarà colta dal Consiglio dell'Unione.

Key-words:

Unione europea/European Union – Parlamento europeo/European Parliament – procedura elettorale uniforme/uniform electoral procedure – diritto di voto/right to vote – cittadinanza europea/European citizenship

I. Introduzione

L'approvazione da parte del Parlamento europeo (PE) del progetto di riforma elettorale dell'Unione europea, lo scorso 11 novembre, con risoluzione n. 2015/2035(INL) giunge in un momento in cui l'Europa viene richiamata, su più fronti, alla coesione. Le finalità del progetto sono il rafforzamento della dimensione transnazionale e della legittimazione del processo decisionale europeo, come pure il miglioramento del funzionamento e della *governance* dell'Unione europea. Attraverso l'armonizzazione della normativa elettorale, si intende conferire una diretta legittimazione al Parlamento europeo e incrementare il sentimento di "cittadinanza europea". Tecnicamente la risoluzione propone di emendare un atto di natura internazionale, l'Atto del 1976 relativo all'elezione dei rappresentanti del Parlamento europeo a suffragio universale diretto¹.

* Scritto sottoposto a *referee*.

1 Atto del Consiglio 76/787/CECA, CEE, Euratom, del 20 settembre 1976.

Il proposito di adottare una normativa elettorale uniforme è da tempo all'ordine del giorno delle Istituzioni europee. Nonostante l'auspicio formulato già nei Trattati del 1957, e ribadito dal Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, un primo impulso di riforma è scaturito dal Parlamento europeo solo in tempi piuttosto recenti.

II. Un lungo cammino

Già gli articoli 138 CEE, 108 Euratom e 21 CECA prevedevano l'elezione a suffragio universale diretto dei Membri del Parlamento europeo, auspicando contestualmente la formulazione di una procedura elettorale uniforme. Tale proposito però - nonostante l'adozione, negli anni, di alcuni principi comuni - non è mai stato realizzato.

Nel 2002 il Consiglio ha approvato la proposta parlamentare, che prevedeva una serie di principi comuni, nello specifico: la possibilità di scelta per gli Stati membri di svolgere le elezioni secondo una formula di tipo proporzionale o a scrutinio di lista o a preferenza uninominale; l'abolizione del doppio mandato; la facoltà di costituire circoscrizioni su base nazionale ed, infine, la possibilità di introdurre una soglia di sbarramento nazionale inferiore al 5% dei suffragi².

In seguito, nel 2007, il Trattato di Lisbona ha disciplinato ulteriormente la questione attraverso l'art. 223 TFUE, affidando rispettivamente al PE l'elaborazione di un progetto volto a stabilire una procedura elettorale uniforme e al Consiglio l'adozione delle disposizioni necessarie, deliberate all'unanimità secondo una procedura legislativa speciale, previa approvazione della maggioranza dei membri del PE. La definitiva entrata in vigore delle nuove disposizioni resta comunque condizionata all'approvazione da parte degli Stati membri, secondo le rispettive norme costituzionali.

Ad oggi, dunque, gli unici aspetti decisi a livello di Unione europea sono: l'elezione dei membri del PE a scrutinio di lista o uninominale preferenziale con riporto di voti di tipo proporzionale (articolo 1 della decisione 2002/772/CE, Euratom del Consiglio), il diritto dei cittadini europei di voto attivo e passivo in un Paese dell'Unione ove risiedono, diverso dal proprio Stato nazionale (artt. 19 TUE e 22 TFUE, Direttive 109/1993 e 1/2013) ed infine un catalogo di cause di incompatibilità, arricchito nel 2002, tra cui l'essere già membro di un'istituzione o organismo europeo o deputato nazionale (art. 7, versione consolidata dell'Atto del 1976). Tutti gli altri profili sono ancora lasciati in balia delle peculiarità delle legislazioni nazionali, tanto che alcuni non hanno esitato a definire le votazioni europee "una somma di elezioni nazionali"³.

In effetti le elezioni europee, da suggello dei tradizionali valori della democrazia, rischiano di compromettere la legittimità del Parlamento europeo e dei suoi membri. Gli eurodeputati vengono ancora scelti dai propri concittadini per l'appartenenza a partiti nazionali e per portare avanti programmi politici sostanzialmente elaborati in un'ottica che non è sovranazionale, ma interna. Non a caso, si è spesso parlato di elezioni "di secondo ordine". Inoltre, la perdita di affezione dei cittadini alle votazioni per il rinnovo del PE, dimostrata dal calo di affluenza alle urne⁴, è sintomo di una diffusa riduzione di interesse e

² Decisione 2002/772/CE, Euratom.

³ K.F. OELBERMANN, A. PALOMARES, F. PUKELSHEIM, *The 2009 European Parliament elections: From votes to seats in 27 ways*, in *European Electoral Studies*, 5, 2010, p. 148 et seq.

⁴ http://www.europarl.europa.eu/pdf/eurobarometre/2014/post/post_2014_survey_analitical_overview_it.pdf.

manifesta la percezione che si ha oggi dell'essere "cittadino europeo", uno *status* alieno dalla propria esperienza politico-sociale quotidiana.

III. La risoluzione 2015/2035

È in tale scenario che, nel 2014, hanno preso il via i lavori all'interno della Commissione affari costituzionali, con portavoce-correlatori gli eurodeputati Danuta Hübner e Jo Leinein. Passando per diverse revisioni, la risoluzione è stata approvata nella seduta plenaria dell'11 novembre, con 315 voti favorevoli, 234 contrari e 55 astenuti⁵. Dai dati si evince che la riforma è stata frutto dell'accordo tra i maggiori gruppi partitici, come il PPE, l'ALDE ed i S&D⁶. Contrarie si sono rivelate invece le minoranze, capeggiate dall'ECR. Le posizioni assunte, d'altronde, erano prevedibili. La risoluzione non ha infatti riscontrato il consenso dei partiti notoriamente regionalisti (Verdi-EFA), nazionalisti (GUE/NGL) ed euroscettici (EFD). Il dissenso di tali gruppi si era già palesato in occasione della votazione interna alla Commissione Affari Costituzionali del 28 settembre 2015, preliminare alla presentazione del progetto al PE, tanto che si contavano (solo) 14 voti favorevoli, 5 contrari e 3 astenuti.

Quel che è emerso dalla votazione in plenaria non è però solo una divisione ideologico-partitica, fisiologica in consessi parlamentari pluralistici e democratici, ma una vera contrapposizione geografico-nazionale. Pro-risoluzione si sono schierati gli eurodeputati eletti in Germania, Francia, Spagna, Italia, Belgio ed Austria. Largamente contrari si sono mostrati quelli britannici, ungheresi, irlandesi, olandesi e lituani, più lo zoccolo duro dei Paesi scandinavi⁷. Al momento del voto, quindi, gli europarlamentari sono parsi ancora molto legati alle logiche dell'appartenenza nazionale, perdendo così di vista la "fedeltà" alla linea di pensiero del proprio gruppo parlamentare e la dimensione sovranazionale dell'assemblea stessa.

Ciò che ancora manca è la decisione del Consiglio sulla proposta di riforma approvata. La procedura da seguire è piuttosto complessa⁸ e il cammino del progetto è tutto in salita. Il Consiglio dovrà approvare all'unanimità il testo definitivo, previo consenso del

5V. <http://www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/20151109IPR01698/EP-elections-Spitzenkandidaten-mandatory-thresholds-right-to-vote-abroad>.

6 G. GOTEV, *European elections reform backed by MEPs from three groups only*, 13/11/2015, in <http://www.euractiv.com/sections/elections/european-elections-reform-backed-meps-three-groups-only-319449>.

7 V. <http://www.votewatch.eu/en/term8-reform-of-the-electoral-law-of-the-eu-motion-for-resolution-vote-resolution.html>.

8 Art. 223 Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE): "Il PE elabora un progetto [...]. Il Consiglio, deliberando all'unanimità secondo una procedura legislativa speciale e previa approvazione del PE che si pronuncia alla maggioranza dei membri che lo compongono, stabilisce le disposizioni necessarie. Tali disposizioni entrano in vigore previa approvazione degli Stati membri conformemente alle rispettive norme costituzionali. Previo parere della Commissione e con l'approvazione del Consiglio, il PE, di sua iniziativa, deliberando mediante regolamenti secondo una procedura legislativa speciale, stabilisce lo statuto e le condizioni generali per l'esercizio delle funzioni dei suoi membri".

Parlamento, espresso a maggioranza assoluta. Infine sarà necessaria l'approvazione da parte degli Stati membri, secondo le rispettive norme costituzionali.

Segnali poco incoraggianti stanno però provenendo dai parlamenti nazionali. È il caso, ad esempio, della Svezia, dell'Irlanda e del Regno Unito che hanno fatto pervenire al Consiglio delle osservazioni in merito. Tali opinioni sostengono infatti che la proposta di riforma, contenuta nella risoluzione 2015/2035, sia in contrasto con i principi di proporzionalità e sussidiarietà. In modo particolare, viene lamentata una vera e propria violazione sia dell'art.5 TUE che dell'art.5 del Protocollo n. 2, in quanto la proposta supererebbe il "limite del necessario" per il conseguimento degli obiettivi dei Trattati e distoglierebbe dal legislatore nazionale la materia elettorale che gli è propria. I Parlamenti sono dunque concordi nel ritenere che la procedura per l'elezione dei membri del PE debba continuare ad essere disciplinata dalle normative interne, poiché "*maggiormente familiari all'elettorato e quindi in grado di garantirne la fiducia*"⁹.

Un feedback positivo giunge invece dalla Francia, ove l'Assemblea Nazionale si è espressa complessivamente a favore della proposta di riforma, mostrando il proprio dissenso solo relativamente al punto 9 della Risoluzione¹⁰.

L'esito della riforma è dunque alquanto incerto, poiché l'unanimità all'interno del Consiglio, come pure la maggioranza assoluta al Parlamento, paiono quasi utopici. In fondo, questo gravoso *iter* sembra rallentare, se non ostacolare, l'approvazione di una disciplina elettorale comune, a meno che non risulti una proposta talmente condivisa da riscuotere amplissimi consensi.

IV. I punti della riforma

Il progetto approvato esamina le differenti sfaccettature della complessa macchina elettorale, modificando alcuni articoli dell'Atto del 1976.

IV.1. Tra partiti politici e Spitzenkandidaten

Il ruolo assegnato ai partiti politici europei è di primaria importanza: essi sono infatti chiamati a farsi promotori dell'interesse generale sovranazionale e di un generico "sentimento europeo"¹¹. Il progetto aspira a dare adeguata visibilità agli *Unionwide parties* (i partiti politici europei), spesso offuscati da quelli nazionali e ridotti ad una sommatoria dei diversi partiti operanti a livello statale.

In primis, si richiamano gli Stati membri a far sì che "i cittadini siano in grado di collegare chiaramente il loro voto all'impatto che esso esercita sull'influenza politica dei partiti politici europei e sulla loro capacità di formare gruppi politici all'interno del PE"¹², rendendo chiara agli elettori l'affiliazione dei partiti nazionali/regionali con quelli europei. Lo strumento prescelto è quello di riportare nella scheda elettorale, accanto al simbolo del

9 Opinione del Parlamento Nazionale svedese del 17 maggio 2016 indirizzata al Consiglio, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/parlements_nationaux/com/2015/00395/SE_PARLIAMENT_AVIS-CONS\(2015\)00395_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/parlements_nationaux/com/2015/00395/SE_PARLIAMENT_AVIS-CONS(2015)00395_EN.pdf)

10 Résolution Européenne sur la réforme de la loi électorale européenne del 12 maggio 2016, <http://www.assemblee-nationale.fr/14/ta/ta0727.asp>

11 Art. 10 Trattato sull'Unione Europea (TUE): "I partiti politici a livello europeo contribuiscono a formare una coscienza politica europea e ad esprimere la volontà dei cittadini dell'Unione".

partito nazionale, anche quello dei partiti europei associati, per ragioni di maggiore trasparenza e consapevolezza politica.

Inoltre, gli Stati dovrebbero dedicarsi alla promozione degli europartiti tramite i classici mezzi di propaganda, come meglio specificato al punto 4 della risoluzione, ove si invitano i candidati “di punta” delle liste o coalizioni a sponsorizzare i loro programmi soprattutto via *mass media*. Al fine di condurre l'elettore ad effettuare una scelta ponderata e consapevole, le informazioni debbono essere garantite da una pluralità di *mass media* e con strumenti che ne garantiscano la neutralità¹³. I mezzi di comunicazione sono dunque chiamati a prendere parte attiva nel processo di integrazione europea, quali attori nel processo di formazione ed “educazione politica”, sia dal punto di vista socio-culturale¹⁴, sia dal punto di vista istituzionale, permettendo ai cittadini di capire ciò che viene deciso e da chi, dando “un volto” all'Unione¹⁵.

Il Parlamento traccia poi una sorta di tabella di marcia e “incoraggia gli Stati membri a riflettere su modalità atte ad assicurare una maggiore convergenza tra le norme che disciplinano le campagne elettorali relative alle elezioni europee”, per assicurare più trasparenza nelle votazioni ed eguaglianza tra i cittadini. Un medesimo lasso temporale deve infatti essere assicurato ai candidati per preparare la campagna elettorale e agli elettori per riflettere o informarsi sulle varie proposte programmatiche. Pertanto il punto 5 della risoluzione fissa il termine di 12 settimane, precedenti l'inizio del periodo elettorale, come momento ultimo sia per la presentazione delle liste elettorali (art. 3 *bis*), sia per indicare i capilista (art. 3 *septies*), nonché i candidati alla Presidenza della Commissione europea, “in modo da consentire la presentazione dei rispettivi programmi, l'organizzazione di dibattiti politici tra i candidati e il lancio di campagne elettorali a livello dell'Unione”¹⁶.

La risoluzione ha poi recepito e formalizzato le modalità che hanno scandito la tornata elettorale del maggio 2014. Tali elezioni rappresentano un precedente importante poiché, per la prima volta, sono stati designati i cosiddetti *Spitzenkandidaten*, cioè i candidati capilista concorrenti alla Presidenza della Commissione. In base all'art. 17, settimo par.,

12 Punto 2 della Risoluzione del Parlamento europeo dell'11 novembre 2015 sulla riforma della legge elettorale dell'Unione europea 2015/2035.

13 Punto 18: “incoraggia gli Stati membri ad adottare quadri giuridici adeguati che garantiscano gli standard più elevati in materia di informazione, equità e obiettività della copertura mediatica nel corso delle campagne elettorali, in particolare per quanto riguarda le emittenti del servizio pubblico; ritiene che ciò sia essenziale per consentire ai cittadini dell'Unione di compiere una scelta informata in merito ai programmi politici in competizione” e punto 19: “chiede che le norme destinate a garantire una concorrenza libera e senza ostacoli tra i partiti politici siano rese più rigorose e che, in particolare, siano rafforzati il pluralismo dei media e la neutralità di tutti i livelli della pubblica amministrazione per quanto riguarda il processo elettorale” della Risoluzione 2015/2035

14 D. KEVIN, *Europe in the media*, London: Routledge, 2003, p.53.

15 M.C. MARCHETTI, *Democrazia e partecipazione nell'Unione europea*, Milano; FrancoAngeli, 2009, p. 97.

16 Punto 9 della Risoluzione 2015/2035: “decide di fissare un termine comune per la designazione dei capilista da parte dei partiti politici europei, corrispondente a 12 settimane prima delle elezioni europee, [...]; ritiene che il processo di designazione dei capilista costituisca un importante aspetto delle campagne elettorali a causa del legame implicito tra i risultati delle elezioni europee e la scelta del presidente della Commissione quale sancita nel trattato di Lisbona”.

TUE, il Parlamento difatti ha il compito di eleggere, a maggioranza dei membri che lo compongono, chi occuperà tale carica, previa proposta del Consiglio europeo¹⁷.

Questa innovazione riveste un significato particolare per il rafforzamento della democrazia rappresentativa in Europa, poiché, innanzitutto, i cittadini vengono maggiormente responsabilizzati e coinvolti, potendo concorrere all'elezione di un organo esecutivo. D'altro canto, si apre concretamente alla possibilità di ripensare il ruolo di guardiano imparziale tradizionalmente riservato alla Commissione, dotandola di connotati maggiormente politici¹⁸.

IV.2. Nell'arena delle liste transnazionali

La proposta di riforma dell'Atto del 1976 contiene un nuovo art. 2 *bis* che affida al Consiglio, che delibera all'unanimità, la scelta di creare una circoscrizione elettorale comune i cui capilista siano i candidati di ciascuna famiglia politica alla carica di Presidente della Commissione. Quest'ipotesi da tempo circolava nelle proposte parlamentari, ma la difficoltà con cui tale progetto stenta ancora a realizzarsi svela quanto controversa sia la creazione di uno spazio unico europeo.

Un importante progetto, promosso dall'eurodeputato britannico Duff, venne elaborato nel 2011 dalla Commissione Affari Costituzionali: il cuore pulsante era proprio la creazione di una circoscrizione unica¹⁹, funzionale ad una maggiore integrazione e armonizzazione paneuropea. A tal fine, era prevista l'istituzione di 25 seggi aggiuntivi per quegli eurodeputati eletti tramite liste transnazionali, composte da candidati provenienti da almeno un terzo degli Stati membri. Si puntava dunque alla costruzione di un sistema partitico effettivamente sovranazionale²⁰. Agli elettori sarebbero spettati due voti: uno per la lista transnazionale, l'altro per la lista nazionale/regionale. Il progetto, approvato senza difficoltà in Commissione (20 voti favorevoli e 4 contrari), venne però bocciato dall'Assemblea plenaria.

Ora, la risoluzione 2015/2035 torna sull'argomento. Il progetto approvato in Commissione, e sottoposto al PE il 2 ottobre 2015, non prevedeva alcun emendamento all'art. 2 dell'Atto del 1976, nonostante le proposte formulate dai deputati Josep-Maria Terricabras e Sylvie Goulard.

17 Art. 17, par. 7, TUE: "Tenuto conto delle elezioni del PE e dopo aver effettuato le consultazioni appropriate, il Consiglio europeo, deliberando a maggioranza qualificata, propone al PE un candidato alla carica di presidente della Commissione. Tale candidato è eletto dal PE a maggioranza dei membri che lo compongono. Se il candidato non ottiene la maggioranza, il Consiglio europeo, deliberando a maggioranza qualificata, propone entro un mese un nuovo candidato, che è eletto dal PE secondo la stessa procedura".

18 B. GUASTAFERRO, *La prima volta del Presidente della Commissione "eletto" dal PE. Riflessioni sui limiti del mimetismo istituzionale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, rassegna n. 10/2014.

19 Punto 2 della Proposta di risoluzione [2009/2134\(INI\)](#) sulla modifica dell'Atto relativo all'elezione dei membri del Parlamento europeo: "propone che 25 deputati europei supplementari siano eletti a partire da una circoscrizione unica corrispondente all'intero territorio dell'Unione europea; le liste transnazionali sarebbero composte di candidati provenienti da almeno un terzo degli Stati e potranno garantire un'adeguata rappresentanza di genere; ciascun elettore disporrebbe di un voto per la lista UE in aggiunta al suo voto per la lista nazionale o regionale".

20 D. PASQUINUCCI, *La procedura uniforme per l'elezione del Parlamento europeo* in M. MASCIA, *Verso un sistema partitico europeo transnazionale*, Bari: Cacucci Editore, 2014, p. 61.

Nel dibattito del 27 ottobre 2015, la questione è stata fortemente osteggiata da chi temeva, quale esito della creazione della circoscrizione comune, uno svantaggio per i partiti più piccoli a fronte di un vantaggio dei partiti più grandi²¹. Un emendamento approvato in plenaria ha inserito l'art. 2 *bis* quale soluzione di compromesso, consegnando al Consiglio²² il compito di decidere all'unanimità la creazione di una circoscrizione elettorale comune.

IV.3. La scelta dei candidati

Al punto 6 della risoluzione, il Parlamento raccomanda ai partiti nazionali di coinvolgere maggiormente la popolazione, mediante consultazioni popolari finalizzate alla scelta dei candidati. L'art. 3 *quater* stabilisce che i candidati debbano essere scelti secondo procedure trasparenti e democratiche. La norma sembra essere formulata in termini troppo generici. Senza un controllo effettivo, magari da parte di un'Autorità europea a ciò deputata, le regole di trasparenza e pari opportunità nella nomina dei candidati possono essere facilmente disattese a livello nazionale, specie considerando che non sono previste sanzioni per la violazione della previsione.

L'art. 3 *quinquies* prescrive poi il rispetto dell'uguaglianza di genere all'interno delle liste²³. Nonostante la parità tra sessi sia uno dei principi cardine dell'Unione, le donne costituiscono meno del 37% degli europarlamentari. Emerge allora la necessità di potenziare le misure volte a contrastare tale disomogeneità, a livello nazionale come a livello europeo. Sulla stessa lunghezza d'onda si pone anche l'invito del Parlamento ad assicurare adeguata rappresentanza alle minoranze etniche, linguistiche o di altro tipo, di cui al punto 21.

IV.4. Gli europei al voto

Per quanto concerne il voto sarà necessario stabilire due aspetti preliminari: chi ha la titolarità soggettiva del diritto elettorale attivo e quando si vota.

Hanno diritto di voto tutti i cittadini europei. Nella risoluzione viene suggerito di uniformare l'età per acquisire il diritto di voto a 16 anni, sul modello austriaco. Inoltre, il Parlamento ha finalmente deciso di risolvere la questione riguardante l'elettorato attivo, che non poche *bagarre* giurisprudenziali ha causato negli anni. Si ricordano due sentenze della Corte di giustizia del 2006. Nella prima causa, il Governo spagnolo contestava la decisione britannica di estendere il diritto di voto ai cittadini di Gibilterra²⁴; nell'altra, due cittadini olandesi, residenti nei Territori d'oltremare di Aruba, volevano veder riconosciuto il

21 Interventi di Julia Reda (Verdi/EFA) e di Ian Hudghton (Verdi/EFA) al dibattito in Assemblea plenaria, 27/10/2015.

22 "Il Consiglio decide 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".

23 Punto 20 della Risoluzione 2015/2035: "sottolinea l'importanza di una maggiore presenza femminile nei processi decisionali politici e di una migliore rappresentanza delle donne alle elezioni europee; invita dunque gli Stati membri e le istituzioni dell'Unione ad adottare ogni misura necessaria per promuovere il principio della parità di genere nell'intero processo elettorale; sottolinea a questo proposito l'importanza di liste elettorali equilibrate sotto il profilo del genere".

24 Corte di giustizia, sentenza del 12 settembre 2006, causa C-145/04, *Regno di Spagna c. Regno unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord*.

In entrambi i casi la Corte si pronunciava stabilendo che la definizione dell'elettorato attivo e passivo è competenza di ciascuno Stato, seppure tale competenza non possa essere esercitata in modo da entrare in contrasto con il diritto europeo. Inoltre, i titolari dei diritti elettorali possono essere legittimamente individuati in base al criterio della residenza.

Tale orientamento è stato recentemente ribadito nella sentenza *Delvigne* dell'ottobre 2015, ove la Corte rammenta che la normativa nazionale determina anche le ipotesi di limitazione o di totale interdizione dal diritto di voto, sempre a patto che tali casi (necessari) rispettino il contenuto essenziale delle libertà garantite dall'Unione, il principio di proporzionalità e rispondano effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute o all'esigenza di proteggere altrui diritti²⁶. Il senso di marcia assunto dalla Corte pare comunque affrancare sempre di più i diritti politici, esercitabili a livello europeo, dalle legislazioni nazionali, fino ad ora sovrane indiscusse.

Tornando alla risoluzione 2035, al punto 12, il PE propone che "a tutti i cittadini dell'Unione, inclusi quelli che vivono o lavorano in un paese terzo, sia riconosciuto il diritto di esprimere il loro voto alle elezioni per il PE; ritenendo che ciò conferirebbe finalmente a tutti i cittadini dell'Unione gli stessi diritti, alle stesse condizioni, per quanto riguarda il voto alle elezioni europee, indipendentemente dal luogo di residenza o dalla cittadinanza". A ciò seguirebbe l'istituzione di Autorità nazionali deputate allo scambio di dati relativi alle liste di elettori in ciascun Paese membro (art. 9 *ter*) al fine di evitare che un cittadino voti più volte in Stati diversi. Verrebbe poi creata un'Autorità europea competente nel raccogliere e centralizzare le informazioni elettorali, monitorare lo svolgimento delle consultazioni popolari ed operare come centro di smistamento notizie²⁷. La linearità del procedimento sarebbe inoltre favorita dalla redazione concertata delle liste dei cittadini ammessi al voto in ciascuno Stato, perentoriamente depositate 8 settimane prima dell'inizio del periodo elettorale²⁸.

Passando ora al momento del voto, spetta al Parlamento scegliere l'arco temporale per lo svolgimento delle elezioni, previa consultazione del Consiglio. In base al progetto di riforma, tale lasso di tempo dovrà essere comunicato almeno un anno prima della conclusione del mandato quinquennale degli europarlamentari uscenti²⁹. Ciascuno Stato continuerà a scegliere in quale o quali giornate tenere le votazioni. La novità concerne la proposta di concludere le elezioni simultaneamente alle ore 21 della domenica, indipendentemente dal giorno o giorni (a partire dal giovedì) in cui i cittadini si siano effettivamente recati alle urne (punto 8). In questo modo sarà molto più difficile permettere fughe di notizie, evitando che la diffusione dei risultati elettorali conseguiti in alcuni Paesi influenzino quegli elettori che ancora debbono esprimersi. In sintesi, il voto dato sarà più

25 Corte di giustizia, sentenza del 12 settembre 2006, causa C-300/04, *M. G. Eman e O.B. Sevinger c. College van burgemeester en wethouders van Den Haag*.

26 Corte di giustizia, sentenza del 6 ottobre 2015, causa C- 650/13, *Thierry Delvigne c. Commune de Lesparre Médoc et Préfet de la Gironde*.

27 Punto 22 della Risoluzione 2015/2035.

28 Punto 10 della Risoluzione 2015/2035 e art.3 *ter* della Proposta di decisione del Consiglio.

29 Art. 11 della Proposta di decisione del Consiglio.

genuino, poiché scevro da condizionamenti esterni. I risultati ufficiali verranno resi noti solo dopo la chiusura dei seggi e le prime proiezioni ufficiali comunicate contemporaneamente su tutto il territorio europeo (art. 10). Il Parlamento ha dunque rinunciato all'opzione di svolgere le elezioni in una data unica per tutti, viste le enormi difficoltà profilatesi³⁰.

Da tempo, inoltre, in molti Paesi si stanno adottando modi innovativi per permettere ai propri cittadini di votare. Il Parlamento ha deciso di fare tesoro di queste esperienze, incoraggiando gli Stati membri ad autorizzare il voto elettronico, via internet e per corrispondenza, per tutti coloro impossibilitati fisicamente perché a mobilità ridotta o perché residenti in un Paese terzo non-UE. Naturalmente, sarà basilare poter contare sull'impegno vigile e costante degli Stati ad evitare frodi o manipolazioni sui voti espressi, come pure a garantire l'affidabilità del risultato, la segretezza del voto e la protezione dei dati³¹.

IV.5. La Sperrklausel

Una volta conteggiati i voti, vengono assegnati i seggi. A tale proposito, al punto 7 della risoluzione, il Parlamento propone l'introduzione di una soglia obbligatoria - compresa tra il 3% ed il 5% - per l'attribuzione dei seggi negli Stati membri a circoscrizione unica e nelle circoscrizioni in cui è utilizzato il sistema di lista e che comprendono più di 26 seggi³². La previsione di tali soglie obbligatorie è volta, in buona sostanza, a garantire un più efficace funzionamento del Parlamento, riducendone la frammentazione interna.

In realtà, già l'art. 3 dell'Atto del 1976 prevedeva la facoltà per gli Stati membri di prevedere la fissazione a livello nazionale di una soglia minima di sbarramento non superiore al 5% dei suffragi espressi. Per questo, diversi Paesi - tra cui l'Italia, la Francia, la Polonia e la Gran Bretagna - avevano già precedentemente introdotto tale soglia nelle proprie disposizioni interne in materia elettorale. Decisamente più complessa e controversa è stata invece la vicenda tedesca. Nel 2013 il *Bundestag* modificava infatti la legge vigente per le elezioni al PE introducendo una *Sperrklausel* al 3%. A ciò, faceva seguito, però, un acceso dibattito interno sulla legittimità della previsione, tanto che venne sottoposta addirittura al vaglio del *Bundesverfassungsgericht* (BVerfG) che dichiarava l'incostituzionalità della soglia di sbarramento con sentenza del 26 febbraio 2014³³. In particolare, il Tribunale di Karlsruhe censurava la *Sperrklausel* poiché ritenuta lesiva dei principi costituzionali ex artt. 3 e 21 del *Grundgesetz*, posti a presidio della parità del voto per tutti, cittadini e partiti. All'epoca, inoltre, i giudici tedeschi sottolineavano l'inesistenza di una norma comune europea in materia, potendo esclusivamente fare riferimento all'art. 3 dell'Atto del 1976 che, come già detto, contemplava però la facoltà, non l'obbligo, per gli Stati membri di adottare una soglia minima per l'attribuzione dei seggi.

30 Al punto 24 della Risoluzione il PE invita ad ogni modo gli Stati membri a cercare quanto meno di giungere ad un'intesa sulla questione, come raccomandato da ultimo dalla Commissione.

31 Punto 14 della Risoluzione 2015/2035 ed artt. 4 bis e ter della Proposta di decisione del Consiglio.

32 La facoltà prevista all'art. 3 dell'Atto del 1976 di fissare una soglia verrà convertita dalla riforma in una prescrizione.

33 BVerfG, sentenza del 26 febbraio 2014, 2 BvE 2/13.

Qualora la risoluzione 2015/2035 abbia seguito, la questione è allora destinata ad essere rimessa in discussione.

IV.6. Rappresentanti di tutti i cittadini

Allo scopo di evitare conflitti d'interesse, vengono introdotte nuove cause di incompatibilità all'elezione a europarlamentare, *id est* l'essere già membro di un parlamento o di un'assemblea regionale dotata di competenze legislative³⁴.

In linea con i precedenti Trattati, agli artt. 1 e 6 dell'Atto, si ribadisce che i membri del PE sono "rappresentanti diretti dei cittadini dell'Unione"³⁵ e che, in assenza di un vincolo di mandato imperativo, sono chiamati a rappresentare tutti gli elettori, indipendentemente dalla nazionalità.

V. Riflessioni conclusive

Dopo averne esaminato le varie sfaccettature, appare chiaro come la risoluzione 2015/2035 racchiuda in sé un significato più ampio rispetto all'obiettivo della mera armonizzazione delle operazioni elettorali.

A partire dalla sentenza *Grzelczyk*³⁶ (2001), la Corte di giustizia dell'Unione ha sostenuto che lo *status* di *civis europaeus* è destinato nel tempo a prevalere, divenendo la condizione fondamentale per i cittadini degli Stati membri³⁷. Nella sentenza *Zambrano*³⁸, i giudici sono giunti a considerare la cittadinanza europea come unitaria, emancipata dall'appartenenza ad uno Stato nazionale e capace di garantire un "*plus* di interessi individuali", promossi dall'Unione stessa³⁹. Sembra dunque che si faccia dello *status* di cittadinanza il "diritto di avere diritti"⁴⁰.

³⁴ Punto 23 della Risoluzione 2015/2035.

³⁵ Art. 10 TUE.

³⁶ Corte di giustizia, sentenza del 20 settembre 2001, causa C-184/99, *Rudy Grzelczyk c. Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve*.

³⁷ F. FABBRINI, *La Corte di giustizia europea e la cittadinanza dell'unione - Corte di giustizia dell'UE, grande sezione, sentenza 2 marzo 2010, Causa C-135/08*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 7, 2010, p. 702.

³⁸ Corte di giustizia, sentenza dell'8 marzo 2011, causa C-34/09, *Gerardo Ruiz Zambrano c. Office National de l'Emploi*.

³⁹ Nella sentenza la Corte afferma in particolare che "l'art. 20 TFUE osta a provvedimenti nazionali che abbiano l'effetto di privare i cittadini dell'Unione del godimento reale ed effettivo dei diritti attribuiti dal loro status di cittadini dell'Unione" e ancora "l'art. 20 TFUE dev'essere interpretato nel senso che esso osta [...] decisioni siffatte possano privare detti figli del godimento reale ed effettivo dei diritti connessi allo status di cittadino dell'Unione".

⁴⁰ A.M. RUSSO, *La cittadinanza «sostanziale» dell'UE alla luce della proposta del gruppo di Heidelberg: verso una «reverse Solange»?», in *Federalismi*, n. 1, 8/01/2014; <http://federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?artid=23938>.*

In base alla tradizione giuridica paneuropeista, i diritti politici sono parte fondamentale del patrimonio dello *status* di cittadino. Se l'uguaglianza democratica è uguaglianza politica, maggiore democrazia necessita di maggiore partecipazione alla formazione della volontà politica ed all'esercizio del potere⁴¹.

L'estrema eterogeneità di disposizioni interne che disciplinano le elezioni europee, dunque, non solo ostacola la piena partecipazione dei cittadini europei alla vita politica sovranazionale ma, d'altro canto, finisce per scalfire il principio stesso di uguaglianza. Disciplinando principi comuni in materia elettorale che travalichino i confini meramente nazionali, si permetterebbe infatti ai cittadini di prendere parte alle elezioni europee in modo analogo, assicurando loro in tal modo maggiore eguaglianza.

In conclusione, quindi, tale risoluzione non mira esclusivamente a migliorare lo svolgimento pratico delle consultazioni elettorali europee ma racchiude in sé una proposta di riforma che aspira a rendere maggiormente legittima l'attività del PE, a favorire la dimensione democratica dell'Unione ed infine a rafforzare la cittadinanza europea in chiave egualitaria.

** Dott.ssa in Giurisprudenza

41 E.W. [BÖCKENFÖRDE](#), *Stato, costituzione, democrazia: studi di teoria della costituzione e di diritto costituzionale*, Milano: Giuffrè, 2006, pp. 429 *et seq.*