

Più potere agli elettori dell'UE

La riforma del sistema elettorale per il Parlamento Europeo è solo un primo passo verso una più solida democrazia europea

Andrea De Petris, Anna Meister, Stefano Milia, Patrick Stockebrandt, Victor Warhem



© shutterstock

Verosimilmente nel maggio 2024 i cittadini dell'Unione Europea torneranno alle urne per eleggere i membri del Parlamento europeo (PE). La proposta di riforma adottata dal Parlamento Europeo, attualmente all'esame del Consiglio, mira a modificare le modalità di svolgimento delle elezioni dell'UE. Al momento, le elezioni europee sono organizzate in gran parte secondo le norme nazionali, che talvolta differiscono notevolmente nei 27 Stati membri. Le elezioni si svolgono in giorni diversi e i cittadini europei votano per partiti e candidati nazionali, sulla base dei programmi elettorali nazionali. In vista delle prossime campagne elettorali e delle elezioni europee del 2024, cepNetwork ha analizzato l'ultima proposta di riforma ed il suo possibile impatto sul parlamentarismo e sulla democrazia dell'UE.

- ▶ Il crescente impatto delle politiche europee, se non supportato da un altrettanto crescente sostegno popolare, potrebbe riproporre per altre vie il vecchio problema del "deficit democratico" dell'UE.
- ▶ Proporre, come ha fatto il Parlamento Europeo, un quadro più uniforme di regole elettorali, sembra essere un percorso necessario per rafforzare le basi democratiche dell'UE.
- ▶ Ridurre generalmente a 16 anni l'età per votare alle elezioni dell'UE consente alle giovani generazioni di partecipare e può quindi essere considerato un progresso verso un parlamentarismo e una democrazia europei più forti, dato che nell'UE di oggi esistono differenze nazionali: La Germania ha già abbassato l'età di voto a 16 anni, mentre i cittadini francesi e italiani di quell'età non hanno attualmente la possibilità di partecipare alle prossime elezioni europee.
- ▶ Per circoscrizioni nazionali con più di 60 seggi, cioè Francia, Italia e Germania, la proposta di riforma prevede l'obbligo di introdurre una soglia elettorale compresa tra il 3,5 e il 5% dei voti validi espressi. L'obiettivo è garantire la capacità decisionale del PE. Tuttavia, tali soglie limiterebbero l'accesso al Parlamento europeo per i partiti politici più piccoli di questi Stati membri. Si tratta di una violazione delle pari opportunità e necessita di una giustificazione speciale, non ravvisabile nel caso in questione. Andrebbe adottato un approccio uniforme in merito alle soglie elettorali.
- ▶ L'obiettivo della proposta di riforma di rendere il voto popolare più responsabile, grazie a una combinazione di liste transnazionali/circoscrizione europea/Spitzenkandidaten, che dovrebbe rimettere la scelta della leadership e dell'orientamento politico della Commissione alla volontà dei cittadini, può rafforzare la natura democratica delle istituzioni europee.

Indice

Introduzione.....	3
1. Gli elementi innovativi dell'attuale proposta di riforma del Parlamento europeo	7
1.1 Armonizzazione del sistema elettorale.....	8
1.2 Limiti di età per il diritto di voto e di candidatura.....	8
1.3 Esercizio e accessibilità del diritto di voto per tutti i cittadini europei	8
1.4 Voto postale e elettronico	9
1.5 Liste nazionali ed europee, selezione dei candidati, Spitzenkandidaten	9
1.6 Caratteristiche del sistema elettorale	10
1.7 Circoscrizioni nazionali ed europee, liste transnazionali.....	10
1.8 Finanziamento e organizzazione delle campagne elettorali europee.....	11
1.9 Giornata elettorale unica e annuncio dei risultati elettorali.....	11
1.10 Autorità elettorale europea.....	11
2 L'iter della proposta.....	12
2.1 Il dibattito nel Consiglio sulla proposta di riforma	12
2.2 Reazioni dei parlamenti nazionali degli Stati membri	13
3 Possibili conseguenze della riforma nei contesti politici di Francia, Germania e Italia.....	14
3.1 Riflessioni sull'approccio alle elezioni europee in Francia e sul possibile impatto della riforma.....	14
3.2 Riflessioni sull'approccio alle elezioni europee in Germania e sul possibile impatto della riforma.....	16
3.3 Riflessioni sull'approccio alle elezioni europee in Italia e sul possibile impatto della riforma.....	20
4 Verso un vero parlamentarismo ed una vera democrazia nell'UE	23
5 Conclusioni e valutazione del cep	24

Figure

Figura 1: Affluenza alle elezioni europee ai massimi da vent'anni.....	5
Figura 2: Elezioni europee: livelli minimi e massimi di affluenza	6

Introduzione

Tra circa un anno l'Unione Europea tornerà alle urne per eleggere il proprio Parlamento, un'occasione per riflettere ancora una volta su quanto la struttura istituzionale europea abbia raggiunto la propria maturità democratica e su come possa essere ulteriormente migliorata.

Fin dagli anni '70, anche da parte delle stesse istituzioni europee o nelle sentenze delle corti costituzionali nazionali,¹ il concetto di "deficit democratico" è stato utilizzato in relazione all'effettivo funzionamento dei processi politici e decisionali nell'allora Comunità economica europea (CEE), poi Unione europea (UE). Con questa espressione si intendeva, in particolare, evidenziare un'insufficiente legittimazione democratica delle istituzioni europee, che si rifletteva di conseguenza negli atti e nelle politiche adottate.

L'espressione si riferiva essenzialmente alla mancanza di rappresentatività e ai poteri limitati attribuiti all'istituzione parlamentare come parte della struttura istituzionale europea. Per quanto riguarda il primo aspetto, il principale punto di svolta è stato senza dubbio la decisione di passare da un'assemblea rappresentativa dei vari parlamenti nazionali a un vero e proprio Parlamento Europeo (PE) eletto direttamente dai cittadini a partire dal 1979.² Per quanto riguarda il secondo aspetto, in ognuna delle riforme dei Trattati attuate fino ad oggi, sono stati gradualmente aumentati i poteri di questa Assemblea e gli ambiti in cui aveva poteri di codecisione. Oggi il Parlamento europeo è diventato un colegislatore alla pari del Consiglio nella maggior parte delle politiche di competenza dell'UE, anche se continua a svolgere un ruolo meno decisivo in alcune aree politiche, in particolare quando il Consiglio stesso non decide a maggioranza qualificata.

Nonostante la elezione diretta, le nove legislature del Parlamento Europeo finora svolte sono state ancora spesso accompagnate da critiche sulla sua rappresentatività, legate in particolare alle regole elettorali che ne determinano la composizione.

La principale anomalia tra queste, rispetto alle regole più comunemente applicate a livello nazionale, sembra riguardare il numero di eurodeputati per Stato membro. Queste scelte sono previste e fissate di volta in volta dai Trattati, e sono state influenzate anche dai vari allargamenti che, nel tempo, hanno aumentato o diminuito il numero di Stati membri dell'UE, incidendo anche sul numero totale e relativo di Europarlamentari eletti in ogni Stato. Un principio stabilito dal 1979, che condiziona fortemente il sistema elettorale europeo, è che i seggi siano assegnati secondo un criterio di rappresentanza "degressivamente proporzionale", con una composizione che attualmente va da un minimo di 6 a un massimo di 96 Eurodeputati per Stato membro.³ Ciò conferisce una rappresentanza proporzionalmente maggiore agli Stati con popolazioni più piccole rispetto a quelli con popolazioni più grandi.⁴ Questo implica, in concreto, che ogni Europarlamentare di uno Stato

¹ Per es. BVerfGE (1994) "Maastricht Urteil", e BVerfG (2009) "Sentenza del secondo Senato del 30 giugno 2009, 2 BvE 2/08 - pars. (1-421)".

² Atto relativo all'elezione dei membri del Parlamento europeo a suffragio universale diretto ("Atto elettorale") allegato alla decisione 76/787/CECA, CEE, Euratom del Consiglio del 20 settembre 1976.

³ Art. 14 del Trattato sull'Unione Europea (TUE).

⁴ Questa ripartizione risulta distorta di circa 10 volte se si confronta la situazione di Malta o del Lussemburgo con quella della Germania o della Francia. La riflessione su come correggere, almeno in parte, questa situazione è stata oggetto di numerosi dibattiti e proposte anche dopo la Brexit e le ipotesi sulla distribuzione dei seggi del Regno Unito. Si veda ad es.: Directorate General for Internal Policies of the Union of the European Parliament - IN-DEPTH ANALYSIS for the AFCO Committee ["The Composition of the European Parliament"](#) (2017), e Kalcik R., eWolf G. B., ["Is Brexit an opportunity to reform the European Parliament?"](#) BRUEGEL - Policy Contribution Issue n°2 (2017).

membro più grande rappresenterà un numero sensibilmente maggiore di cittadini rispetto al suo collega di uno Stato membro più piccolo e che quindi, tra gli Stati membri, è stato volontariamente accettato un accordo che, all'interno del Parlamento europeo, costituisce un aiuto concreto al peso politico degli Stati meno popolosi, anche se tecnicamente questo rappresenta senza dubbio un caso di "malapportionment".⁵

Un altro punto di debolezza già rilevato in passato, che lega il ragionamento sulla rappresentatività democratica del Parlamento europeo alle regole elettorali europee, riguarda le conseguenze causate dai diversi sistemi elettorali utilizzati dagli Stati membri per designare i propri Eurodeputati, consistenti soprattutto in distorsioni sul numero di eurodeputati eletti all'interno delle singole "famiglie" politiche europee, a seconda che uno Stato membro applichi sistemi elettorali maggioritari o proporzionali. In particolare, il sistema elettorale maggioritario inglese ha finito per influenzare in modo sostanziale i rapporti di forza tra i diversi gruppi parlamentari europei.

Questo problema è stato affrontato dal Consiglio nel 2002 e riaffermato nel 2018.⁶ In queste decisioni si indica che ogni membro del Parlamento europeo dovrebbe essere eletto nel quadro di sistemi elettorali proporzionali, lasciando agli Stati membri la libertà di determinare le proprie regole elettorali specifiche che non incidono sulla natura proporzionale del voto nel suo complesso. Ma, in particolare, sono state alcune innovazioni introdotte dal Trattato di Lisbona⁷ che hanno avuto l'effetto di riaprire nuovamente il dibattito sulla necessità di riformare le regole elettorali a livello europeo, e che hanno portato a una nuova serie di iniziative da parte del PE volte a modificare le proprie regole per rispondere a un'esigenza di maggiore rappresentatività democratica dell'istituzione stessa e, in generale, per aumentare il livello di consapevolezza politica europea dei cittadini e favorire campagne elettorali sempre più legate a obiettivi e dinamiche politiche europee (sovranzionali) piuttosto che nazionali.

Particolarmente significativo è il fatto che i Trattati prevedano ora la nomina del Presidente della Commissione europea da parte del Consiglio, tenendo conto dei risultati delle elezioni europee⁸ e della necessità, sempre più riconosciuta e da rafforzare, di sviluppare veri e propri partiti politici europei.⁹ Durante la legislatura europea 2009-2014, in particolare, la Commissione Affari istituzionali del PE aveva già preparato e approvato due progetti di risoluzione legislativa con diversi elementi nuovi volti a rafforzare la legittimità popolare del PE.¹⁰

Entrambi i documenti, tuttavia, non sono stati approvati dall'Assemblea dell'UE.

Inoltre, un problema con cui le istituzioni europee si confrontano da anni è l'alto livello di astensionismo alle elezioni europee. Il trend storico dal 1979, quando fu introdotto il voto diretto dei cittadini europei per l'Europarlamento, ad oggi - come indicato nella Figura 1- mostra un costante

⁵ Il "malapportionment" è definito come "la discrepanza tra le quote di seggi legislativi e le quote di popolazione detenute dalle unità geografiche" da Balinski, M. L. e Peyton Young, H., *Fair Representation: Meeting the Ideal of One Man, One Vote* (New Haven: Yale University Press, 1982), p. 10.

⁶ Decisione del Consiglio del 25 giugno e del 23 settembre 2002 (2002/772/CE, Euratom) e decisione del Consiglio del 13 luglio 2018 (2018/994/UE, Euratom).

⁷ Entrato in vigore il 1° gennaio 2009.

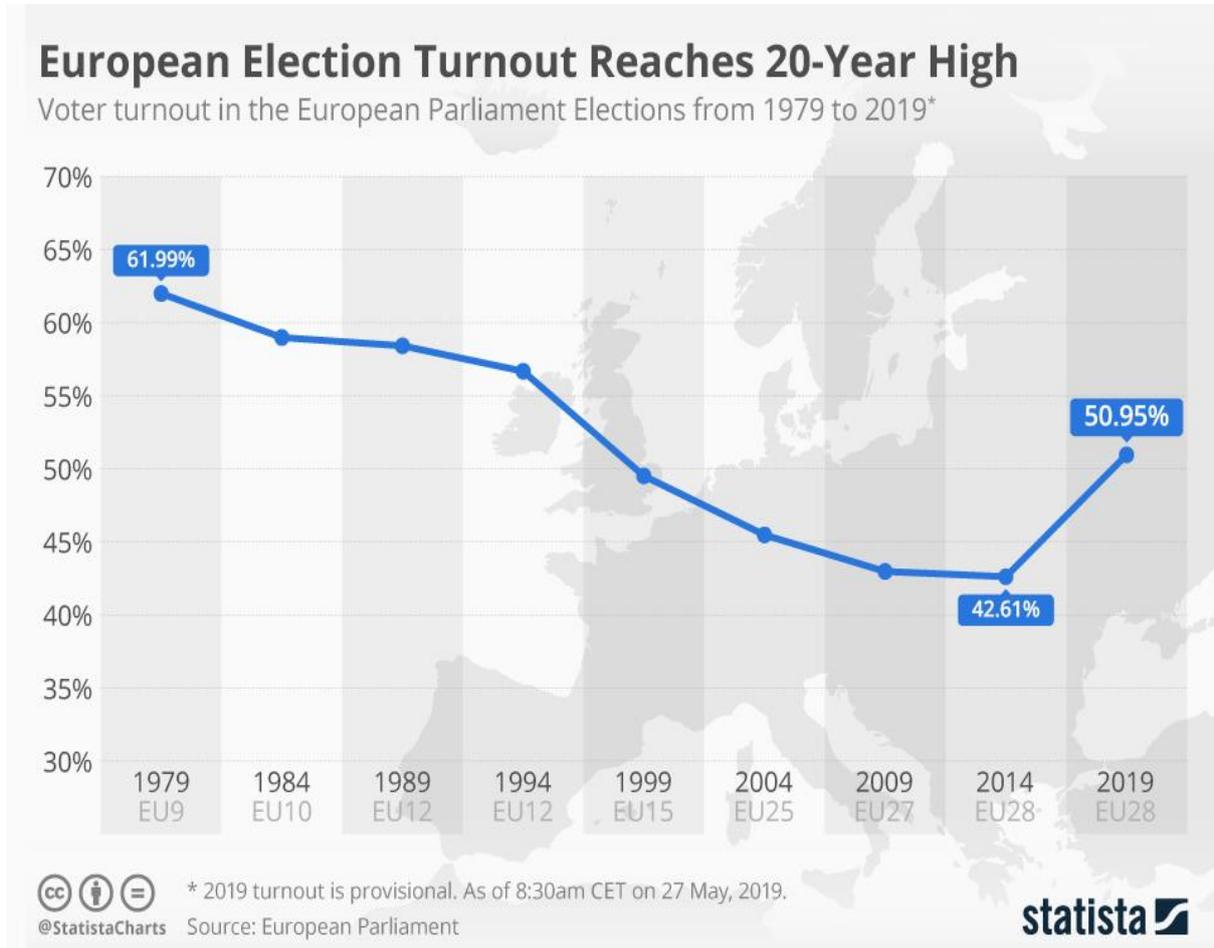
⁸ Art. 17 (7) TUE.

⁹ Artt. 10 TUE e art. 224 TFUE e Regolamento 1141/2014 del 22 ottobre 2014 relativo allo statuto e al finanziamento dei partiti politici europei e delle fondazioni politiche europee.

¹⁰ Si vedano le [dichiarazioni](#) del relatore designato: Andrew Duff e testo della [PRIMA RELAZIONE](#) del 28 aprile 2011 e della [SECONDA RELAZIONE](#) del 1° febbraio 2012 su una proposta di modifica dell'Atto relativo all'elezione dei membri del Parlamento europeo a suffragio universale diretto del 20 settembre 1976, (2009/2134(INI)).

declino dell'affluenza alle urne, con una partecipazione media scesa dal 61,99% del 1979 al 42,61% del 2014, e un'inversione di tendenza solo alle ultime elezioni del 2019, quando il 50,95% degli elettori europei ha espresso il proprio voto.¹¹

Figura 1: Affluenza alle elezioni europee ai massimi da vent'anni



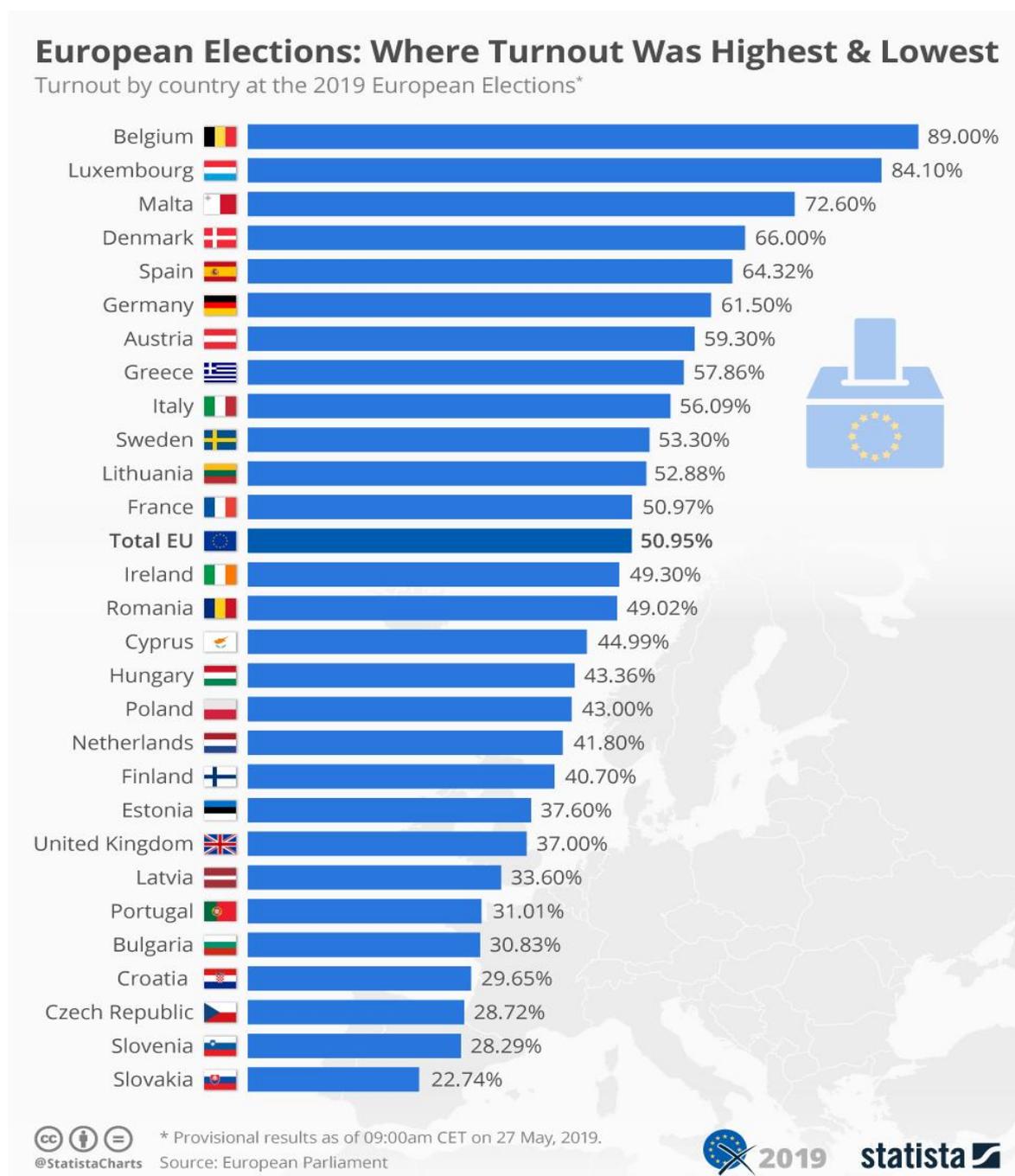
Fonte: Statista.com

È inoltre importante notare come il dato dell'astensionismo non sia uniformemente distribuito tra tutti gli Stati membri, ma che invece la quantità di europei che non partecipano al voto varia notevolmente da un Paese all'altro, come dimostra il dato relativo alle ultime elezioni europee del 2019.¹²

¹¹ McCarthy, N., [European Election Turnout Reaches 20-Year High](#), Statista.com, 27.5.2019.

¹² McCarthy, N., [European Elections: Where Turnout Was Highest & Lowest](#), Statista.com, 27.5.2019.

Figura 2: Elezioni europee: livelli minimi e massimi di affluenza



Fonte: Statista.com

Come mostrato nella Figura 2, l'astensionismo rimane un problema serio per l'UE, anche se in misura diversa tra gli Stati membri, perché anche se questo fenomeno è ben presente anche per altri tipi di elezioni, a livello europeo una bassa affluenza alle urne rischia di minare in particolare la rappresentatività delle istituzioni europee e il grado di consenso per le misure decise a Bruxelles ma destinate ad avere un effetto sulla vita quotidiana delle popolazioni dei 27 Stati membri.

Nella legislatura 2014-2019, la Commissione Affari costituzionali del Parlamento europeo ha deciso di redigere un nuovo rapporto di iniziativa legislativa sulla "Riforma della legge elettorale dell'UE" (Co-

relatori Danuta Hübner e Jo Leinen),¹³ ma anche questo tentativo è fallito a causa della mancata approvazione da parte della plenaria del PE.

Diversi elementi di riforma emersi nelle precedenti legislature si ritrovano anche nella nuova proposta legislativa del Parlamento europeo, approvata dalla plenaria il 3 maggio 2022¹⁴ e attualmente all'esame del Consiglio, che è l'oggetto principale di questa pubblicazione.

In questo contesto, assume particolare rilevanza anche l'obiettivo di incoraggiare un numero sempre maggiore di cittadini a partecipare alle elezioni europee. Si deve partire dalla constatazione che la partecipazione elettorale dei cittadini alle elezioni europee rimane, in generale, molto al di sotto di quella per le elezioni nazionali e, inoltre, con grandi disparità tra gli Stati membri, ma che l'ultima tornata elettorale ha registrato, per la prima volta, un dato in leggero aumento. Pertanto, ogni possibilità che consenta, anche attraverso nuove regole elettorali uniformi, di indurre un maggior numero di cittadini europei a partecipare al voto deve essere attentamente esaminata.

1. Gli elementi innovativi dell'attuale proposta di riforma del Parlamento europeo

Il 3 maggio 2022 il Parlamento Europeo ha adottato una relazione di iniziativa legislativa ai sensi dell'articolo 223, paragrafo 1, comma 2, del TFUE, che mira a rivedere le regole delle elezioni europee, in merito alla proposta di regolamento del Consiglio sull'elezione dei membri del Parlamento Europeo. La proposta è stata adottata con 323 voti a favore, 262 contrari e 48 astensioni, mentre la risoluzione politica di accompagnamento ha ottenuto 331 voti a favore, 257 contrari e 52 astenuti.¹⁵

La proposta adottata dal Parlamento europeo (di seguito: proposta), attualmente all'esame del Consiglio, mira a modificare le attuali modalità di elezione dei membri del Parlamento europeo.¹⁶ La proposta rileva che, attualmente, le elezioni del Parlamento Europeo sono organizzate in gran parte secondo regole e modalità decise a livello nazionale, che differiscono notevolmente nei 27 Stati membri. Le elezioni europee si svolgono in giorni diversi e i cittadini europei votano per partiti nazionali, per candidati nazionali, sulla base di programmi elettorali nazionali. Il Parlamento europeo ritiene che il ravvicinamento dei diversi sistemi elettorali in uso e delle diverse modalità di organizzazione delle elezioni attraverso una disciplina elettorale più uniforme per tutti i 27 Stati membri, basata su chiari principi e norme comuni, promuoverebbe l'uguaglianza e l'integrazione politica dei cittadini dell'UE e rafforzerebbe il consolidamento complessivo della sfera pubblica europea.¹⁷

¹³ Rapporto del 2 ottobre 2015 sulla riforma elettorale dell'Unione europea, fascicolo (2015/2035(INL)), Co-relatori: Danuta Hübner e Jo Leinen. V. anche [European Added Value Assessment accompanying the legislative own-initiative Report](#).

¹⁴ Risoluzione legislativa del Parlamento europeo approvata dalla plenaria il 3 maggio 2022 ([P9_TA\(2022\)0129](#)). Relatore: Domènec Ruiz Devesa.

¹⁵ Parlamento europeo, Comunicato stampa, [Rivedere le norme sulle elezioni europee: appello per una circoscrizione europea](#), 3.5.2022.

¹⁶ In particolare, la proposta del Parlamento europeo mira ad abrogare la decisione 76/787/CECA, CEE, Euratom del Consiglio e l'atto relativo all'elezione dei membri del Parlamento europeo a suffragio universale diretto allegato a tale decisione, per sostituirla con la proposta esaminata nel presente contributo.

¹⁷ Parlamento europeo, [P9_TA\(2022\)0129](#), Proposta di regolamento del Consiglio, Considerando (5).

Al fine di chiarire meglio gli effetti che la Proposta avrebbe sul sistema di elezione degli eurodeputati, si riassumono di seguito i suoi contenuti più rilevanti.

1.1 Armonizzazione del sistema elettorale

In primo luogo, la proposta stabilisce le disposizioni necessarie per l'elezione dei membri del Parlamento europeo a suffragio universale diretto con una procedura elettorale uniforme per tutti i 27 Stati membri, in particolare per quanto riguarda la circoscrizione elettorale unica per l'Unione europea.¹⁸ La parte della procedura elettorale non disciplinata dalla Proposta rimane di competenza dei singoli Stati membri, regolata dalla legge nazionale.¹⁹ In ogni caso, le disposizioni nazionali devono garantire il carattere proporzionale del voto europeo e il rispetto delle norme democratiche affinché un partito politico²⁰, un'associazione di elettori²¹ o una lista di candidati possano partecipare alle elezioni europee.

1.2 Limiti di età per il diritto di voto e di candidatura

La Proposta fissa a 16 anni l'età minima in cui ogni cittadino dell'UE dovrebbe avere il diritto di votare alle elezioni europee, tenendo comunque conto delle disposizioni degli Stati membri che prevedono un'età minima di 17 o 18 anni. Ogni cittadino dell'Unione non può votare più di una volta - ovvero in più di uno Stato membro - in una circoscrizione nazionale o nella circoscrizione europea, e gli Stati sono chiamati ad adottare misure e sanzioni adeguate per prevenire ed eventualmente duplicare il voto.²² È inoltre fissata un'età minima di 18 anni per candidarsi sia nella circoscrizione europea che in quelle nazionali, ed è in ogni caso possibile candidarsi in una sola lista europea o nazionale.²³

1.3 Esercizio e accessibilità del diritto di voto per tutti i cittadini europei

Gli Stati membri devono garantire che tutti i cittadini dell'Unione possano esercitare il loro diritto di voto, compresi coloro che risiedono o lavorano in un Paese terzo, coloro che non hanno una dimora fissa o una residenza permanente e coloro che stanno scontando una pena detentiva: per quest'ultima categoria di cittadini, le disposizioni nazionali che limitano il loro diritto di voto restano comunque in vigore.²⁴ Gli Stati devono garantire che tutti i cittadini europei, compresi quelli con

¹⁸ Art. 1 della Proposta. Per maggiori informazioni sulla natura e la funzione della circoscrizione elettorale unica, cfr. infra, 1.7.

¹⁹ Art. 3 della Proposta.

²⁰ Per "partito politico" la Proposta intende un'associazione di cittadini che persegue obiettivi politici riconosciuta o istituita in conformità all'ordinamento giuridico di almeno uno Stato membro ai sensi del Regolamento (UE, Euratom) n. 1141/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, compresi quelli che intendono formare o aderire a una coalizione europea di partiti politici nazionali e/o associazioni nazionali di elettori allo scopo di presentare una lista di candidati e condurre una campagna elettorale per la circoscrizione a livello dell'Unione, cfr. art. 2 della Proposta. 2 della Proposta.

²¹ Per "associazione di elettori" la Proposta intende un'associazione di cittadini che persegue obiettivi politici e che, invece di essere costituita come partito politico, si è registrata come associazione di cittadini, in conformità alle disposizioni nazionali applicabili, compresi coloro che desiderano formare o aderire a una coalizione europea di partiti politici nazionali e/o associazioni nazionali di elettori allo scopo di presentare una lista di candidati e condurre una campagna elettorale per la circoscrizione a livello dell'Unione, cfr. art. 2 della Proposta.

²² Art. 4 della Proposta.

²³ Art. 5 della Proposta.

²⁴ Art. 6 della Proposta.

disabilità, siano in grado di esprimere il loro voto in modo indipendente e segreto, se necessario facendosi assistere da una persona di loro scelta.²⁵

1.4 Voto postale e elettronico

Gli Stati membri devono garantire l'esercizio del voto per il Parlamento Europeo non solo di persona, ma anche attraverso forme di voto a distanza, come il voto anticipato, il voto per delega, il voto per corrispondenza, il voto elettronico via Internet, creando le condizioni per rendere queste forme di voto accessibili anche ai cittadini residenti in un Paese terzo e a quelli con disabilità. In ogni caso, gli Stati devono garantire che, anche se espresso a distanza, il voto mantenga i necessari standard di affidabilità, integrità e segretezza, assicurando la trasparenza del processo elettorale adottato.²⁶

1.5 Liste nazionali ed europee, selezione dei candidati, Spitzenkandidaten

Al fine di attuare il principio della graduale "europeizzazione" del voto e di evitare il doppio voto in due Stati, gli Stati membri dovranno completare gli elenchi dei cittadini aventi diritto al voto al più tardi 14 settimane prima della data delle elezioni: a tal fine, le autorità nazionali competenti dovranno fornire all'Autorità elettorale europea²⁷ i dati necessari a tale scopo.²⁸ Partiti politici, associazioni di elettori, alleanze elettorali ed entità elettorali europee²⁹ che partecipano alle elezioni europee devono adottare procedure che assicurino la democrazia, la trasparenza e l'uguaglianza di genere nella selezione dei loro candidati, garantendo che il Parlamento europeo rifletta la diversità dell'Unione europea. A tal fine, tutti gli Stati membri devono presentare le liste dei candidati entro 12 settimane dalla data delle elezioni.³⁰

Inoltre, nella relazione che accompagna la proposta,³¹ il Parlamento europeo sottolinea che la procedura per le elezioni del 2014 ha stabilito un precedente per quanto riguarda il ruolo del Parlamento nella scelta del Presidente della Commissione, che tuttavia non è ancora diventato parte di una riforma globale della legge elettorale europea, portando a un'inaspettata non applicazione del principio del candidato leader (Spitzenkandidat) dopo le elezioni europee del 2019. In base a questa procedura, il candidato leader la cui entità politica europea ha ottenuto il maggior numero di seggi totali dovrebbe essere incaricato per primo di formare una maggioranza di coalizione nel Parlamento europeo appena eletto e, in caso di successo, essere nominato alla presidenza della Commissione, mentre nel caso in cui non riesca a formare una maggioranza di coalizione, il compito dovrebbe essere assegnato al candidato leader successivo in ordine di preferenza. Nell'ambito di questa procedura, il Presidente del Consiglio europeo dovrebbe consultare i leader delle entità politiche e dei gruppi parlamentari europei per accertare con precisione quale candidato leader abbia le migliori possibilità di formare una maggioranza nel Parlamento europeo e di essere eletto Presidente della Commissione. A questo proposito, il Parlamento europeo auspica che questa procedura, finora solo disponibile ma mai utilizzata, possa essere formalizzata attraverso un accordo politico tra le entità

²⁵ Art. 7 della Proposta.

²⁶ Art. 8 della Proposta.

²⁷ Sull'Autorità elettorale europea, si veda in dettaglio infra 1.10.

²⁸ Art. 9 della Proposta.

²⁹ Per entità elettorale europea la della Proposta intende una coalizione di partiti politici nazionali e/o associazioni di elettori nazionali, un partito politico europeo, un'associazione di elettori europei, una coalizione elettorale europea o un'alleanza politica, cfr. 2 della Proposta.

³⁰ Art. 9-11 della Proposta.

³¹ Parlamento europeo, P9_TA(2022)0129, della Proposta di regolamento del Consiglio, Considerando (D).

politiche europee e un accordo interistituzionale tra Parlamento e Consiglio europeo. La creazione di una circoscrizione europea sarebbe funzionale all'adozione di questa procedura, perché è in questa circoscrizione che ogni partito politico europeo, associazione di elettori europei o altra entità elettorale europea dovrebbe presentare i suoi candidati principali e un programma elettorale comune, consentendo a tutti gli elettori europei di votare tra questi candidati, quindi eleggibili in tutti gli Stati membri all'interno di liste comuni per tutta l'UE, il loro candidato preferito per la carica di Presidente della Commissione.³²

1.6 Caratteristiche del sistema elettorale

La proposta prevede un sistema elettorale proporzionale, con un quadro di base unico per tutti gli Stati membri, a suffragio universale diretto, uguale, libero e segreto, in cui ogni elettore dispone di due voti: uno per eleggere i candidati al Parlamento europeo nelle circoscrizioni nazionali, e uno per eleggere i candidati nella circoscrizione europea. La proposta sottolinea che gli eurodeputati sono eletti in quanto rappresentanti dei cittadini dell'Unione europea, non dei singoli Stati membri, e che nelle circoscrizioni nazionali si utilizza uno qualsiasi dei sistemi elettorali proporzionali comunemente utilizzati negli Stati membri, mentre nella circoscrizione europea si utilizza il sistema della lista chiusa, in base al quale si vota per una lista ma non si possono esprimere preferenze per i singoli candidati al suo interno.³³ A livello nazionale, per l'assegnazione dei seggi è richiesta una soglia elettorale minima non superiore al 5 per cento dei voti validi espressi, mentre nelle circoscrizioni nazionali con più di 60 seggi la soglia minima è fissata al 3,5 per cento dei voti validi espressi nella singola circoscrizione: sono comunque salvaguardate le deroghe alle soglie minime che le leggi nazionali prevedono per le liste rappresentative di minoranze nazionali o linguistiche riconosciute.³⁴

1.7 Circoscrizioni nazionali ed europee, liste transnazionali

Gli Stati membri possono istituire singole circoscrizioni o prevederne più di una in base alle loro esigenze specifiche, ma senza pregiudicare il carattere proporzionale del sistema elettorale; possono essere istituite anche circoscrizioni uninominali per rappresentare le minoranze linguistiche o etniche, le regioni ultraperiferiche, i cittadini o i territori d'oltremare, in conformità con la legislazione nazionale, a condizione che sia preservato il carattere proporzionale del sistema elettorale. La circoscrizione europea è istituita per l'intero territorio dell'UE e in essa saranno eletti 28 membri del Parlamento europeo nelle prime elezioni in cui sarà attuata la Riforma della Proposta. Nelle elezioni successive, la dimensione della circoscrizione europea sarà decisa dal Consiglio europeo. Ciascuna entità elettorale europea³⁵ può presentare all'autorità elettorale europea una sola lista di candidati nella circoscrizione europea, mentre i partiti politici nazionali³⁶ e le associazioni nazionali di elettori³⁷ possono sostenere una sola lista di candidati nella circoscrizione europea.³⁸

La creazione di una circoscrizione elettorale a livello europeo, in cui i candidati di ciascuna famiglia politica alla carica di Presidente della Commissione all'interno di liste politiche transnazionali sono i leader, mira a rafforzare la democrazia europea e a conferire una maggiore legittimità popolare

³² Artt. 11-12 della Proposta.

³³ Art. 12 della Proposta.

³⁴ Art. 13 della Proposta.

³⁵ Cfr. supra, Nota 29.

³⁶ Cfr. supra, Nota 20.

³⁷ Cfr. supra, Nota 21.

³⁸ Art. 14-15 della Proposta.

all'elezione del Presidente della Commissione: due misure che intendono contribuire alla costruzione di uno spazio politico europeo comune, organizzando il confronto politico nell'UE e rispetto alle elezioni del Parlamento europeo su temi europei e non su questioni di interesse di rilevanza esclusivamente nazionale.³⁹

1.8 Finanziamento e organizzazione delle campagne elettorali europee

Il finanziamento della campagna elettorale per i soggetti elettorali europei segue le disposizioni del Regolamento 1141/2014, che disciplina il finanziamento dei partiti politici e delle fondazioni politiche europee.⁴⁰ Si prevede che la campagna elettorale inizi non prima di otto settimane prima della data delle elezioni e che consista in iniziative volte a sollecitare gli elettori a votare alle elezioni europee, attraverso materiali resi accessibili anche alle persone con disabilità. Le schede elettorali nelle circoscrizioni nazionali dovranno essere uniformi e garantire la stessa visibilità ai nomi, alle sigle, ai simboli e ai loghi dei partiti e/o delle associazioni candidate, mentre gli Stati dovranno garantire parità di trattamento e di opportunità durante la campagna elettorale a tutti gli enti, i partiti e le associazioni candidate, prevedendo un periodo di 48 ore prima del voto in cui gli elettori non potranno essere interpellati sulla loro intenzione di voto.⁴¹

1.9 Giornata elettorale unica e annuncio dei risultati elettorali

Il 9 maggio è stato individuato come giorno unico per le elezioni europee in tutti i 27 Stati membri, con le votazioni che devono concludersi entro le 21.00 ora locale. I risultati dello scrutinio non possono essere resi pubblici in nessuno degli Stati membri prima della chiusura dei seggi nello Stato i cui elettori hanno votato per ultimi. Gli Stati possono proclamare festa nazionale il giorno delle elezioni europee. I risultati dello scrutinio per le circoscrizioni nazionali ed europee sono dichiarati dall'autorità elettorale europea e pubblicati nella Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea.⁴²

1.10 Autorità elettorale europea

È prevista l'istituzione di un'autorità elettorale europea, i cui compiti principali sono: garantire la corretta applicazione della legislazione elettorale, monitorare le elezioni nella circoscrizione elettorale europea, verificare che le entità elettorali europee rispettino le condizioni per la presentazione delle liste per la circoscrizione europea, gestire le liste elettorali europee, annunciare i risultati delle elezioni nelle circoscrizioni nazionali ed europee e valutare le controversie relative all'applicazione della nuova legislazione europea, ad eccezione delle disposizioni nazionali, per le quali sono competenti le istituzioni degli Stati membri.⁴³

³⁹ Parlamento europeo, P9_TA(2022)0129, della Proposta di regolamento del Consiglio, Considerando (Z)

⁴⁰ V. [Regolamento \(UE, Euratom\) n. 1141/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 ottobre 2014](#), relativo allo statuto e al finanziamento dei partiti politici europei e delle fondazioni politiche europee

⁴¹ Art. 16-17 della Proposta.

⁴² Art. 19-20 della Proposta.

⁴³ Art. 28 della Proposta.

2 L'iter della proposta

2.1 Il dibattito nel Consiglio sulla proposta di riforma

Dopo i tentativi infruttuosi avviati e approvati dalle Commissioni parlamentari per gli affari costituzionali (AFCO) nelle due precedenti legislature, questa volta il Parlamento Europeo è riuscito a formalizzare la sua risoluzione legislativa secondo la modalità prevista dall'articolo 223 del TFUE, ed è stata avviata una procedura legislativa speciale, che per essere finalizzata richiede ora una decisione unanime del Consiglio, l'approvazione finale del Parlamento Europeo e il successivo processo di ratifica da parte di tutti gli Stati membri.

Mentre la presidenza francese del Consiglio ha potuto limitarsi a portare il dossier all'attenzione del Consiglio Affari generali e a chiarire alcuni aspetti più tecnici, durante la presidenza ceca il dossier è stato messo all'ordine del giorno per un dibattito orientativo il 18 ottobre 2022.⁴⁴ Tuttavia, questo dibattito ha registrato opinioni diverse tra i rappresentanti degli Stati membri sull'argomento, sebbene vi sia stato un sostegno generale agli obiettivi espliciti di aumentare l'affluenza alle urne e rafforzare la legittimità democratica del PE. Le principali posizioni politiche emerse nel corso del dibattito hanno riguardato la questione delle liste transnazionali e il loro possibile legame con la scelta del Presidente della Commissione, anche se sono state espresse riserve su diverse proposte di armonizzazione dei processi elettorali da parte di alcuni Stati membri, che ritengono più appropriato un sistema flessibile che rispetti le tradizioni di voto nazionali.

Sulla base del dibattito preliminare, sono state avviate ulteriori iniziative per approfondire le questioni, tra cui una richiesta di chiarimenti alla Commissione Affari Costituzionali del PE (AFCO).

L'attuale Presidenza svedese del Consiglio propone ora un approccio più strutturato alla questione e sta completando un questionario specifico rivolto agli Stati membri per verificare la misura del loro sostegno alle diverse parti della proposta del PE. Si tratta di una procedura che indubbiamente richiede tempi piuttosto lunghi e che deve tenere conto del fatto che si tratta di una prassi che richiede la costruzione di una volontà politica unanime. Inoltre, in una nota del giugno 2022⁴⁵, il governo svedese ha reso nota la sua posizione piuttosto critica nei confronti di diverse proposte avanzate dal Parlamento europeo.

Queste circostanze potrebbero molto probabilmente rendere impossibile nella pratica ottenere una decisione del Consiglio in tempo utile per conciliarla con le esigenze organizzative legate alla preparazione delle elezioni del 2024. L'auspicio espresso dal Parlamento europeo a questo proposito potrebbe quindi essere di fatto disatteso.

Tuttavia, ciò non dovrebbe nemmeno comportare un'automatica decadenza una volta terminate le elezioni del nuovo PE: infatti, nonostante non vi siano norme specifiche nei Trattati al riguardo, né precedenti del tutto comparabili, da diversi anni prevale la tesi della "continuità" degli atti approvati dalle istituzioni europee anche dopo il passaggio da una legislatura all'altra.

⁴⁴ Si veda Consiglio Affari generali, 18 ottobre 2022 - Principali risultati e nota di fondo del dibattito.

⁴⁵ Swedish Government Offices (Ministry of Justice) - [Factsheet 2021/22:FPM95](#) about the Regulation on the election of Members of the European Parliament by direct universal suffrage 2022-06-01.

Ad esempio, le iniziative legislative avviate da una Commissione europea non sono automaticamente soggette a ripresentazione formale, anche dopo la sostituzione con un nuovo collegio di commissari e l'inizio di una nuova legislatura. Sebbene il Parlamento Europeo, in passato, abbia sostenuto proprio la tesi generale della "caducità" degli atti dell'esecutivo europeo con i cambi di legislatura, ha poi accettato nella pratica che essi possano invece continuare ad essere validi, almeno fino a quando non sia la stessa Commissione europea a dichiarare formalmente la propria intenzione di abbandonarli. In questo caso particolare, in cui l'iniziativa legislativa è delegata dai Trattati allo stesso Parlamento europeo, dovrebbe essere possibile sostenere, per analogia, che la sua stessa risoluzione legislativa rimane valida, almeno finché non sia il Parlamento neoeletto a dichiarare formalmente di abbandonarla.

2.2 Reazioni dei parlamenti nazionali degli Stati membri

La trasmissione della Proposta di regolamento ai parlamenti nazionali, insieme al Considerando (23), che argomenta in merito ai principi di sussidiarietà e proporzionalità, ha spinto diversi parlamenti nazionali a prendere posizione su questa iniziativa.

Alcuni parlamenti nazionali si sono avvalsi della possibilità di esprimere il proprio punto di vista sulla questione con un proprio "parere motivato", o anche attraverso altri tipi di atti nel quadro del dialogo politico tra istituzioni nazionali ed europee.

Nell'ambito della procedura di controllo della sussidiarietà, è stata fissata la data del 13 luglio 2022 per la presentazione delle osservazioni. Tra i 10 Paesi che hanno conseguentemente avviato un processo di analisi, anche a livello parlamentare nazionale, la maggior parte esprime posizioni critiche rispetto alla proposta di uniformare a livello europeo disposizioni organizzative del sistema elettorale europeo, quali: modalità di voto, giorno unico di votazione (9 maggio), regolamento della campagna elettorale e accesso ai seggi, obblighi dei partiti nella formazione delle liste, esprimendo quindi contrarietà al fatto che il livello europeo possa interferire nel controllo dell'organizzazione delle elezioni negli Stati membri. Alcuni sottolineano inoltre che stabilire regole diverse da quelle a cui i cittadini sono abituati e di cui si fidano nei loro contesti nazionali potrebbe anche avere un effetto dissuasivo sul voto, andando così contro uno dei principali obiettivi fissati dallo stesso Parlamento europeo.

Sono in particolare i parlamenti di Svezia, Danimarca, Irlanda, Repubblica Ceca e Paesi Bassi a sostenere, con sfumature diverse, che la proposta presentata dal PE non rispetterebbe il principio di sussidiarietà. D'altro canto, il Bundesrat tedesco esprime un parere sostanzialmente favorevole (con l'unica eccezione della soluzione di un unico *election day* il 9 maggio), e anche la relazione del Senato francese sottolinea e sostiene in particolare gli obiettivi più politici che il PE vuole raggiungere con questa iniziativa.

Va inoltre sottolineato che c'è una netta maggioranza di parlamenti nazionali che non ha ancora comunicato di aver avviato discussioni in merito: un aspetto molto importante, considerando che l'articolo 223 del TFUE prevede in ogni caso un percorso di ratifica nazionale da parte di tutti i 27 Stati membri di qualsiasi accordo raggiunto in sede di Consiglio.

Dalle informazioni attualmente disponibili, si può dedurre che soprattutto gli Stati meno popolosi, nonostante il sistema di protezione contenuto nella proposta del PE, temono di essere elettoralmente svantaggiati dall'introduzione di liste elettorali transnazionali e quindi preferiscono

non intervenire sull'attuale modalità di selezione del Presidente della Commissione europea, che si basa sulla negoziazione paritaria in seno al Consiglio europeo.

3 Possibili conseguenze della riforma nei contesti politici di Francia, Germania e Italia

Le elezioni del Parlamento Europeo sono state finora organizzate in gran parte secondo le norme nazionali, che sono variate notevolmente da uno Stato membro all'altro. Questo porta di fatto a sistemi elettorali diversi. Un approccio più uniforme, come descritto in precedenza, può rafforzare la legittimità democratica e uno spazio politico pubblico europeo.⁴⁶Tuttavia, le specificità nazionali rimangono.

3.1 Riflessioni sull'approccio alle elezioni europee in Francia e sul possibile impatto della riforma

La mancanza di interesse per le regole elettorali europee o per i dibattiti elettorali in questa fase nei media pubblici francesi

Per quanto riguarda il modo in cui le elezioni europee del 2024 vengono affrontate oggi in Francia, bisogna innanzitutto sottolineare che finora non è emersa alcuna vera e propria discussione pubblica relativa alla sua potenziale riforma. L'unico dibattito riguarda le modalità di gestione dei partiti politici.⁴⁷ Come di consueto in Francia, il primo pensiero del dibattito politico è quello di affrontare le elezioni europee da un punto di vista nazionale. Le questioni europee finora non sono state affatto enfatizzate. La proposta del Parlamento europeo del maggio 2022⁴⁸ non è stata discussa affatto, probabilmente perché i giornalisti ritengono che abbia pochissime possibilità di essere adottata data la riluttanza del Consiglio.⁴⁹ Tuttavia, c'è un'alta probabilità che i francesi siano d'accordo con un collegio elettorale europeo, che darebbe udienza agli "Spitzenkandidaten" europei inclini a essere eletti come Presidente della Commissione europea dopo le elezioni. In ogni caso, i governi non sono disposti a perdere il loro potere contrattuale nella nomina del Presidente della Commissione, compreso quello francese, che ha giocato un ruolo importante nell'ultima nomina. Il deficit democratico e la mancanza di interesse per l'UE si basano in parte sulle reticenze dei governi.

Nessuna modifica prevista delle regole elettorali in Francia per le elezioni del 2024

Inoltre, per quanto riguarda il diritto di voto, non è previsto l'abbassamento dell'età di voto a 16 anni, tema che non è mai stato un argomento di discussione in Francia. Per quanto riguarda la soglia elettorale, attualmente è pari al 5% dei voti espressi a livello nazionale in Francia, e non esiste alcun dibattito su un potenziale cambiamento delle regole. Pertanto, il modo in cui vengono eletti i 79 Europarlamentari francesi rimarrà molto probabilmente invariato l'anno prossimo.

È possibile raggiungere nuovamente l'alta affluenza del 2019?

⁴⁶ V. Bundesrat (2022), [Empfehlungen 253/1/22](#), p. 1 ss. e S. Laskowski (2022), [Stellungnahme](#), p. 2-4.

⁴⁷ Franceinfo, [Européennes 2024 : Les Républicains craignent de disparaître du paysage politique](#), 12.04.2023. Le Parisien, [Un an avant les élections européennes, la Nupes part en ordre dispersé](#), 14.04.2023

⁴⁸ Parlamento Europeo, [Rivedere le norme sulle elezioni europee: appello per una circoscrizione europea](#), 03.05.2022

⁴⁹ Euractiv, [Le Conseil de l'UE s'oppose aux projets de nouvelles règles électorales européennes](#), 08.12.2022.

Poiché in Francia non esiste ancora un dibattito sulle elezioni europee né sulle regole elettorali, è compito della società civile incoraggiare le forze politiche a parlare con maggiore forza dell'UE per aumentare l'interesse su questi temi. È particolarmente importante, perché la popolazione francese è molto euroscettica.⁵⁰ Paradossalmente, non va dimenticato che questo euroscetticismo, unito al ritorno di un'unica circoscrizione nazionale invece di otto circoscrizioni interregionali (sistema introdotto nel 2004)⁵¹, ha dato una colorazione nazionale ai dibattiti di 5 anni fa.⁵² Il risultato è stato un'affluenza alle urne superiore a quella delle elezioni europee dal 1994 (50,1%⁵³ di affluenza contro il 42,2%⁵⁴ del 2014). Potrebbe accadere la stessa cosa l'anno prossimo? Senza dubbio sì. Il governo francese sottolinea più che mai la crescente importanza dell'UE come livello organizzativo decisionale. Secondo i sondaggi, il "Rassemblement National" non è mai stato così popolare. Di conseguenza, questo dovrebbe portare a una forte polarità dei dibattiti nazionali e a un livello di affluenza relativamente alto nel maggio 2024, come nel maggio 2019. Purtroppo, anche se l'affluenza dovesse essere elevata, ciò potrebbe avvenire a spese dell'UE: in questa fase, la probabilità che il partito di estrema destra "Rassemblement National", largamente euroscettico, invii ancora più europarlamentari (22) rispetto al 2019 è molto alta. La mobilitazione a favore dell'Europa potrebbe rivelarsi meno efficace di quella contro di essa.

Cosa aspettarsi nei prossimi mesi

Di conseguenza, bisogna constatare che le elezioni europee non occupano alcuno spazio politico reale in Francia in questa fase, se non dal punto di vista della politica nazionale, che si prevede creerà forti polarità l'anno prossimo. La proposta del Parlamento Europeo non è stata presa in considerazione dai media francesi l'anno scorso e non è prevista alcuna riforma del sistema elettorale per le elezioni europee in questa fase. Tuttavia, ci sarà un grande dibattito pubblico in Francia e l'affluenza alle urne potrebbe raggiungere un livello simile a quello del 2019. Il dibattito dovrebbe decollare lentamente a settembre, con un'intensificazione delle dispute politiche durante l'inverno 2023/2024. È impossibile sapere se le questioni europee saranno al centro delle discussioni. Inoltre, non è possibile sapere se i francesi saranno interessati a un dibattito pubblico potenzialmente europeo - cosa improbabile senza il sistema degli Spitzenkandidaten. Ciò che è certo è che l'UE è più importante e visibile che mai nella vita dei francesi: la transizione ecologica e lo sforzo bellico a sostegno dell'Ucraina - entrambi in parte organizzati dall'UE - hanno avuto grande risonanza negli ultimi anni. Anche le conseguenze geopolitiche del conflitto ucraino, con Macron che promuove una "terza via" per l'UE tra Stati Uniti e Cina, catturano l'attenzione dell'opinione pubblica francese. Pertanto, è molto probabile che i francesi continuino ad affrontare le prossime elezioni europee come hanno sempre fatto: litigando fortemente tra di loro - forse a spese dell'UE -, privilegiando la prospettiva nazionale e trattando le questioni europee che hanno maggiori conseguenze sulla loro vita e sui loro interessi. L'uropeizzazione del dibattito può progredire, ma è improbabile che i francesi partecipino massicciamente a un dibattito pubblico veramente europeo. Per quel che vale, poiché l'UE è più importante che mai, è lecito aspettarsi che le loro controversie siano più forti che mai.

⁵⁰ Notre Europe, [French people's relationship with the EU: ambivalence and very strong euroscpticism](#), 06.05.2020.

⁵¹ [LOI n° 2003-327 du 11 avril 2003 relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen ainsi qu'à l'aide publique aux partis politiques.](#)

⁵² TF1 info, [« Je ne peux pas rester spectateur » : Macron justifie son implication dans la campagne LaRem aux élections européennes](#), 06.05.2019.

⁵³ Ministère de l'intérieur, [Résultats des élections européennes de 2019](#), 26.05.2019.

⁵⁴ Ministère de l'intérieur, [Résultats des élections européennes de 2014](#), 25.05.2014.

3.2 Riflessioni sull'approccio alle elezioni europee in Germania e sul possibile impatto della riforma

Diritto di voto: età del voto

Dal momento che i trattati dell'UE e le disposizioni del diritto elettorale dell'UE non contengono alcuna regolamentazione, è necessario ricorrere al diritto nazionale.⁵⁵ Ciò è ben dimostrato soprattutto per quanto riguarda l'età di voto. Finora, la relativa idoneità al voto nelle elezioni parlamentari dell'UE è stata diversa negli Stati membri a causa delle diverse legislazioni nazionali. Articolo 4 (1) della Proposta di legge L'art. 4 (1) della Proposta prevede il diritto di voto per ogni cittadino dell'UE a partire dai 16 anni di età.⁵⁶ In Germania, l'età di voto è di 18 anni per le elezioni parlamentari federali (Bundestagswahl).⁵⁷ Questo è stato - fino a poco tempo fa - anche il caso delle elezioni parlamentari dell'UE, come regolato dalla legge sulle elezioni europee.⁵⁸

Tuttavia, dopo le ultime elezioni parlamentari federali tedesche del 2021, la coalizione di partiti emergente per la formazione del governo federale tedesco ha manifestato l'obiettivo di abbassare l'età di voto per le elezioni parlamentari dell'UE a 16 anni nel suo accordo di coalizione.⁵⁹

Una delle ragioni di questo emendamento è stato l'aumento dell'interesse dei giovani per la politica. Ciò è dimostrato dall'attivismo politico, come le manifestazioni, l'impegno sociale e le denunce costituzionali avviate, attraverso le quali la giovane generazione ha manifestato il desiderio di essere rappresentata nel processo politico.⁶⁰ Si sostiene che la consapevolezza e la conoscenza politica di questa coorte d'età sia simile a quella dei coetanei di età superiore.⁶¹ Inoltre, i sedicenni e i diciassetenni possiedono l'istruzione, la maturità politica e la capacità di assumersi responsabilità necessarie, che in genere consentono loro di votare.⁶² Da un punto di vista giuridico, l'esclusione dal diritto di voto interferisce con la generalità del voto e può essere interpretata come una violazione dei diritti fondamentali, se non esistono ragioni convincenti a giustificarla.⁶³

L'opposizione politica tedesca non condivide il ragionamento del governo, mettendo in dubbio il grado di maturità di un 16enne.⁶⁴ In termini di politica legislativa, un'età di voto più bassa potrebbe essere discutibile per quanto riguarda la coerenza dell'ordinamento giuridico.⁶⁵ Inoltre, a parte la Germania, nella maggior parte dei Paesi l'età per votare è di 18 anni, il che può essere preso come

⁵⁵ Cfr. Huber, in: Streinz, EUV/AEUV, 3a edizione 2018, Art. 223 AEUV, par. 6.

⁵⁶ Con le eccezioni degli ordinamenti costituzionali esistenti che stabiliscono un'età minima di voto di 18 o 17 anni [art. 4 (1) della Proposta].

⁵⁷ Bundeswahlgesetz.

⁵⁸ V. in generale Laskowski, S. (2022), [Stellungnahme](#).

⁵⁹ V. Koalitionsvertrag tra SPD, Bündnis 90/Die Grünen e FDP, [MEHR FORTSCHRITT WAGEN](#), p. 12.

⁶⁰ V. Bundesrat (2022), [Empfehlungen 253/1/22](#), par. 6 e Laskowski, S. (2022), [Stellungnahme](#), p. 1.

⁶¹ V. Faas, T., Leininger, A. (2022), [Stellungnahme](#), p. 2.

⁶² V. Heußner, H. (2022), [Stellungnahme](#), p. 12.

⁶³ V. Laskowski, S. (2022), [Stellungnahme](#), p. 4.

⁶⁴ V. Bundestag, [Wortprotokoll der 18. Sitzung](#), p. 6.

⁶⁵ V. Klein, E. (2022), [Stellungnahme](#), p. 2. L'idea di fissare l'età di voto a 16 anni non dovrebbe essere considerata senza la possibilità di un conseguente spostamento del confine tra il diritto penale minorile e quello degli adulti. Ciò è accaduto in passato, quando l'età di voto di 21 anni è stata abbassata a 18 anni; cfr. Bundestag, [Wortprotokoll der 18. Sitzung](#), p. 10 ss.

punto di riferimento.⁶⁶ Finora ci sono solo poche eccezioni per quanto riguarda le elezioni parlamentari dell'UE.⁶⁷

Il Parlamento federale tedesco (Bundestag) ha discusso una proposta legislativa per fissare l'età di voto a 16 anni per le elezioni parlamentari dell'UE.⁶⁸ Il 22 novembre 2022, la maggioranza del Bundestag - i partiti di governo (SPD, GRÜNE, FDP) e i die LINKE - ha votato a favore dell'emendamento, mentre parte dell'opposizione - CDU/CSU e AfD - ha votato contro la proposta.⁶⁹ Il secondo organo legislativo tedesco, il Bundesrat, ha confermato la modifica della legge sulle elezioni europee il 16 dicembre 2022.⁷⁰ Infine, a partire dal gennaio 2023, la modifica è entrata in vigore. Pertanto, l'età di voto per le elezioni del Parlamento europeo è ora di 16 anni e quindi è già in linea con la proposta europea.⁷¹

Sarà interessante vedere se questo avrà un impatto sostanziale sul dibattito sull'età di voto nazionale per le elezioni del Parlamento federale tedesco, che è ancora di 18 anni. Analogamente al progetto di cambiare l'età di voto per le elezioni parlamentari dell'UE, anche la coalizione per la formazione del governo federale tedesco ha dichiarato l'intenzione di abbassare l'età di voto per le elezioni federali tedesche a 16 anni.⁷² Un anno fa, una Commissione per la riforma della legge elettorale e la modernizzazione del lavoro parlamentare ha discusso l'armonizzazione dell'età minima di voto di 16 anni per le elezioni nazionali.⁷³

Tuttavia, ciò richiederebbe un emendamento all'art. 38 (2) della Costituzione tedesca,⁷⁴ che richiede maggioranze speciali nel Parlamento federale tedesco (Bundestag) e nel Bundesrat. Data l'attuale composizione (politica) del Bundestag e del Bundesrat e considerando il chiaro dissenso dell'opposizione - come si è visto già nel caso del voto sull'età per accedere all'esercizio del suffragio nell'UE⁷⁵ - qualcosa che attualmente non sembra realistico si possa realizzare. Pertanto, l'armonizzazione dell'età di voto per il Parlamento europeo a 16 anni molto probabilmente non cambierà lo status quo per quanto riguarda le elezioni federali tedesche.

Soglia elettorale

Lo scopo di una soglia elettorale nell'ambito della rappresentanza proporzionale è quello di evitare che gruppi divisi entrino in un Parlamento, al fine di garantirne la capacità decisionale. In altre parole, tale soglia elettorale mira a garantire il corretto funzionamento del Parlamento.⁷⁶ Tuttavia, tali

⁶⁶ V. Bundestag, [Wortprotokoll der 18. Sitzung](#), p. 6.

⁶⁷ In Austria e Malta l'età per votare è di 16 anni, in Grecia di 17 anni.

⁶⁸ V. Bundestag (2022), [Drs. 20/3499](#).

⁶⁹ Per ulteriori approfondimenti sulle decisioni dei partiti v. Bundestag (2022) [Drs. 20/4362](#), p. 5.

⁷⁰ See Bundesrat (2022) [Drs. 606/22](#).

⁷¹ See [Bundesgesetzblatt](#).

⁷² Si veda l'Accordo di Coalizione tra SPD, Bündnis 90/Die Grünen e FDP, [MEHR FORTSCHRITT WAGEN](#), p. 12.

⁷³ V. Bundestag (2022), Kommission zur Reform des Wahlrechts und zur Modernisierung der Parlamentsarbeit, [Protokoll-Nr. 20/3](#).

⁷⁴ V. Legge Fondamentale.

⁷⁵ Nella proposta di legge elettorale europea, die LINKE sostiene l'abbassamento dell'età di voto, mentre per il Parlamento federale tedesco (Bundestag) sono, come gli altri partiti di opposizione CDU/CSU e AfD, contrari a un abbassamento dell'età di voto.

⁷⁶ V. Parlamento UE (2022), [P9_TA\(2022\)0129](#), par. E.

disposizioni interferiscono con il principio dell'uguaglianza elettorale e delle pari opportunità per i partiti politici e devono quindi trovare una giustificazione.⁷⁷

Nella misura in cui i Trattati dell'UE e le disposizioni sulla legge elettorale dell'UE non contengono alcuna regolamentazione, è necessario ricorrere al diritto nazionale.⁷⁸ Ciò può essere ben dimostrato soprattutto per quanto riguarda la soglia elettorale.⁷⁹ Le disposizioni di base dell'UE sulle elezioni parlamentari europee attualmente in vigore sono contenute nell'Atto elettorale dell'UE. Le norme prevedono che gli Stati membri "possono" fissare una soglia di sbarramento minima che non può superare il 5% dei voti validi espressi.⁸⁰ Il testo limita la discrezionalità degli Stati membri sulla questione del livello massimo ammissibile della soglia elettorale.⁸¹ In altre parole: gli Stati membri possono decidere se introdurre o meno una soglia di sbarramento elettorale. Tuttavia, la soglia non può superare il 5% dei voti validi espressi. Le disposizioni specifiche sono poi stabilite dalla legge nazionale, in questo caso dalla Legge sulle elezioni europee.⁸²

Prima della proposta di riforma del Parlamento europeo del 2022 qui analizzata, una precedente iniziativa di riforma del 2018⁸³ mirava a introdurre la necessità di una soglia di sbarramento tra il 2 e il 5% in alcune circoscrizioni, tra cui la Germania.⁸⁴ Tuttavia, questa proposta di riforma è in sospeso dal 2018.⁸⁵

La proposta del 2022 prevede in generale che la soglia elettorale non possa superare il 5% dei voti validi espressi.⁸⁶ Inoltre, prevede la necessità di introdurre una soglia elettorale non inferiore al 3,5% dei voti validi espressi per le circoscrizioni con più di 60 seggi.⁸⁷ Ciò significa che gli Stati membri interessati dovranno introdurre una soglia elettorale compresa tra il 3,5 e il 5% dei voti validi espressi. Ciò riguarda solo Francia, Italia e Germania.⁸⁸

Le soglie di sbarramento - sia in generale che per quanto riguarda specificamente le elezioni del Parlamento europeo - sono state a lungo dibattute in Germania. La legge tedesca prevedeva, in tempi diversi, una soglia del 5% e del 3% per le elezioni parlamentari dell'UE, fissata dalla legge federale tedesca.⁸⁹ Poiché solo l'art. 3 della legge elettorale era (ed è tuttora) in vigore,⁹⁰ il ricorso

⁷⁷ Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (2008), [Zulässigkeit von Sperrklauseln im Kommunalwahlrecht](#), p. 3.

⁷⁸ Huber, in: Streinz, EUV/AEU, 3.a ed. 2018, Art. 223 AEU, para. 6 ss.

⁷⁹ [Atto relativo all'elezione dei rappresentanti nell'assemblea a suffragio universale diretto](#), annesso alla [Decisione del Consiglio 76/787/ ECSC, EEC, Euratom](#), entrato in vigore il 1° luglio 1978 e successivamente modificato dalla [Decisione 2002/772/CE, Euratom](#) - cfr. anche il considerando 1 della Proposta del Parlamento.

⁸⁰ Art. 3 [Atto relativo all'elezione dei rappresentanti nell'assemblea a suffragio universale diretto](#).

⁸¹ Huber, in: Streinz, EUV/AEU, 3.a edizione 2018, Art. 223 AEU, par. 7.

⁸² Il nome tedesco per "Legge per le elezioni europee" è "Europawahlgesetz".

⁸³ [Decisione \(UE, Euratom\) 2018/994 del Consiglio del 13 luglio 2018](#).

⁸⁴ Le circoscrizioni interessate sono quelle che comprendono più di 35 seggi. Per queste, deve essere introdotta una soglia compresa tra il 2 e il 5% dei voti validi espressi. Si veda l'art. 3 (2) [Decisione \(UE, Euratom\) 2018/994 del Consiglio del 13 luglio 2018](#). Questo riguarderebbe Germania, Francia, Italia, Spagna e Polonia; v. Cicchi, L. (2021), [Europeanising the elections of the European Parliament](#), p. 27 ss.

⁸⁵ V. Parlamento UE, [P9_TA\(2022\)0129](#), par. J nonché Cicchi, L. (2021), [Europeanising the elections of the European Parliament](#), p. 42 ss. Sulla situazione in Germania v. anche Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg (n/a), [Sperrklausel bei Europawahlen](#), come pure Legal Tribune Online (2022), [Europawahl bekommt Sperrklausel](#).

⁸⁶ Art. 13 (1) della Proposta.

⁸⁷ Art. 13 (2) della Proposta.

⁸⁸ Cicchi, L. (2021), [Europeanising the elections of the European Parliament](#), p. 27.

⁸⁹ Legge sulle elezioni europee / Europawahlgesetz.

⁹⁰ all'epoca delle decisioni del Tribunale Costituzionale federale, non esisteva ancora la proposta di riforma del 2018 [[Decisione del Consiglio \(UE; Euratom\) 2018/994 del 13 luglio 2018](#)]. L'argomento è peraltro ancora valido, visto che la proposta di riforma del 2018 è ancora in sospeso.

al diritto nazionale⁹¹ era necessario e le disposizioni in essa contenute dovevano essere valutate dal Tribunale Costituzionale in base al diritto costituzionale tedesco. In entrambi i casi, i giudici di Karlsruhe hanno dichiarato incostituzionali le soglie di sbarramento tedesche, in quanto non sono riusciti a individuare alcuna indicazione del fatto che, senza di esse, il funzionamento del Parlamento europeo sarebbe stato messo a repentaglio.⁹²

Come descritto in precedenza, la proposta europea prevede ora la necessità per la Germania di introdurre una soglia elettorale del 3,5-5%. Se si considerano le cifre delle elezioni tedesche per il Parlamento europeo 2019, una soglia elettorale del 3,5% significherebbe che 7 partiti politici su 14 non potrebbero inviare un rappresentante al Parlamento europeo per il periodo 2019-2024.⁹³ I loro 9 seggi sarebbero quindi spettati agli altri 7 partiti politici.⁹⁴ Una soglia del 5%, considerando i risultati delle elezioni del 2019, non cambierebbe i risultati precedenti. Tuttavia, potrebbe rappresentare una sfida per almeno 3 partiti politici.⁹⁵

L'obiettivo che la proposta si propone rispetto alla previsione di una soglia di sbarramento è quello di garantire la capacità decisionale del Parlamento dell'UE. Questo obiettivo è valido e può essere complessivamente comprensibile in Germania, dove esiste, ad esempio, una soglia di sbarramento elettorale del 5% per le elezioni del Parlamento federale tedesco (Bundestagswahl).⁹⁶ Tuttavia, le soglie di sbarramento rappresentano una sostanziale interferenza con le pari opportunità dei partiti politici. Il Parlamento europeo non ha presentato nella sua proposta alcuna argomentazione a sostegno del timore che la sua capacità di funzionare correttamente possa essere ostacolata in assenza di soglie di sbarramento in Francia, Italia e soprattutto Germania.

Da un punto di vista politico-giuridico, si può quindi affermare che non è stato spiegato a sufficienza perché tale soglia di sbarramento per le elezioni europee in Germania sia indispensabile per garantire il funzionamento del Parlamento europeo. Non ci sono prove evidenti che la formazione di una maggioranza nel Parlamento europeo sia strutturalmente compromessa senza tale soglia. D'altra parte, una soglia di sbarramento come quella prevista per la Germania limiterebbe l'accesso al Parlamento europeo per la metà dei partiti politici tedeschi che sono riusciti ad ottenere seggi nelle elezioni europee del 2019. Si tratta di una violazione sostanziale delle pari opportunità per i partiti politici. Una tale violazione richiede una motivazione adeguata, che non è ravvisabile nel caso in esame. Dal punto di vista giuridico, una volta che la proposta sarà ratificata da tutti gli Stati membri ed entrerà in vigore a livello dell'UE, questo aspetto non potrà più essere valutato dal Tribunale

⁹¹ La soglia di sbarramento del 5% e del 3% per le elezioni europee erano entrambe previste dalla Legge sulle elezioni europee.

⁹² Il fatto che altre corti costituzionali nazionali possano valutare la questione in modo diverso non contraddice questo dato, ma dimostra piuttosto l'attuale frammentazione nazionale del diritto elettorale europeo. Cfr. al riguardo Huber, in: Streinz, EUV/AEUV, 3.a ed. 2018, Art. 223 AEUV, par. 7.

⁹³ Volt, Die PARTEI, ÖDP, FAMILIE, Tierschutzpartei, PIRATEN, FREIE WÄHLER; cfr. Bundeswahlleiter (2019), [Europawahl 2019](#). Per completezza, si noti che l'art. 13 (3) della Proposta di legge prevede un'eccezione alla regola rispetto alle esenzioni nazionali per i partiti politici o le associazioni di elettori che rappresentano minoranze nazionali o linguistiche riconosciute. Inoltre, è prevista un'esenzione per i partiti politici o le associazioni di elettori registrati in un quarto degli Stati membri e che abbiano ottenuto almeno un milione di voti in tutta l'UE [Art. 13 (4) della proposta.

⁹⁴ Questi sono: FDP, CSU, AfD, DIE LINKE, GRÜNE, SPD, CDU; vedi Bundeswahlleiter (2019), [Europawahl 2019](#).

⁹⁵ Si tratta di: FDP (5,4%), DIE LINKE (5,5%), AfD (6,3%); vedi Bundeswahlleiter (2019), [Europawahl 2019](#).

⁹⁶ V. in termini generali sul dibattito in corso Müller, L. (2023), [Dünnes Eis für die 5%-Sperrklausel](#).

Costituzionale Federale tedesco (Bundesverfassungsgericht).⁹⁷ La decisione spetterebbe quindi alla Corte di giustizia europea.

3.3 Riflessioni sull'approccio alle elezioni europee in Italia e sul possibile impatto della riforma

Due sono gli aspetti della riforma del sistema elettorale europeo che potrebbero incontrare le maggiori resistenze da parte italiana: quello relativo alla proposta di abbassare l'età di voto e la possibilità di votare per posta o attraverso il voto elettronico. Il resto della proposta appare nel complesso in linea con il sistema di voto attualmente già in vigore in Italia.

Diritto di voto: età per l'accesso al voto

Un intervento sul tema dell'età del voto, seppur minore, è avvenuto con la riforma costituzionale del 2021⁹⁸, che ha eliminato la differenza preesistente tra il voto per la Camera dei Deputati, consentito al compimento del 18° anno di età, e il voto per il Senato della Repubblica, la seconda camera del Parlamento italiano, possibile a partire dal 25° anno di età. La riforma ha eliminato questa discrepanza uniformando l'età di voto per entrambe le Camere. Si è trattato di un intervento di razionalizzazione di una differenza che non aveva più ragione di esistere, mentre la questione di un eventuale abbassamento dell'età di voto non ha finora suscitato grande interesse, sia dal punto di vista mediatico che politico.

Probabilmente, la scarsa attenzione è dovuta anche al fatto che, quando hanno la possibilità di votare, i giovani italiani si dimostrano poco interessati a farlo: alle ultime elezioni politiche del 25/26 settembre 2022, ad esempio, le prime in cui, come detto, è stata eliminata la differenza di età per il voto alle due Camere, i giovani tra i 18 e i 24 anni hanno fatto registrare un tasso di astensione del 39,8%, superiore di 3,7 punti percentuali alla media nazionale del 36,1%.⁹⁹

Molto di recente, si è registrata qualche iniziativa volta quantomeno ad aprire il dibattito su un tema che in realtà è di estrema importanza: in un momento in cui molti dei provvedimenti presi dai politici hanno un impatto notevole non solo sul mondo di oggi, ma anche - e forse soprattutto - su quello di domani, è giusto che siano solo gli adulti a decidere chi deve governare? Se le politiche energetiche, economiche, sociali, fiscali, solo per citarne alcune, hanno un impatto anche sulla qualità della vita dei minori, non sarebbe giusto permettere anche a loro, almeno da una certa età in poi, di co-decidere la composizione delle assemblee legislative che con le loro leggi governeranno anche il loro futuro?

Così, alcuni intellettuali italiani vorrebbero estendere il diritto di voto anche ai minorenni, che dovrebbero poter votare direttamente a partire da una certa età (16 anni, come già avviene in alcuni Paesi europei¹⁰⁰ ed extraeuropei¹⁰¹), mentre i minori di 16 anni dovrebbero poter utilizzare una

⁹⁷ Nel caso di tali disposizioni di diritto europeo, il Tribunale Costituzionale Federale tedesco potrebbe solo esaminare se sia stata violata l'identità costituzionale tedesca. Tuttavia, come già detto, le soglie elettorali si applicano sia alle elezioni federali che a quelle statali. Si veda anche Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg (n/a), [Sperrklausel bei Europawahlen](#).

⁹⁸ [Legge Costituzionale 18 ottobre 2021, n. 1](#), Modifica all'articolo 58 della Costituzione, in materia di elettorato per l'elezione del Senato della Repubblica.

⁹⁹ Pagella politica, [Come hanno votato i giovani alle elezioni](#), 28 September 2022.

¹⁰⁰ In Europa il voto ai sedicenni è consentito in Austria dal 2007, mentre in Germania dal 2011 i sedicenni in alcune regioni possono votare alle elezioni regionali e locali, e potranno farlo anche alle prossime elezioni europee del 2024, vedi

delega per incaricare un genitore di votare per loro, almeno a partire da una certa età.¹⁰² L'obiettivo della proposta sarebbe quello di rimettere al centro della politica gli interessi delle nuove e future generazioni includendo i minori nel corpo elettorale, ma come detto per il momento la politica italiana si è dimostrata poco interessata al tema.

Negli ultimi anni ci sono state alcune iniziative isolate: è il caso dell'ex segretario del Partito Democratico Enrico Letta, che nel 2019 ha proposto di attribuire il diritto di voto ai sedicenni, facendo eco a Walter Veltroni, che aveva lanciato la stessa proposta nel 2007 quando era diventato segretario del Partito Democratico. Nel 2015 era stata la Lega Nord a presentare una proposta di legge costituzionale in tal senso,¹⁰³ e la stessa iniziativa era stata avanzata anche dai socialisti. Nessuna di queste iniziative, però, ha portato finora effetti concreti. Il fatto che l'abbassamento del diritto di voto richiederebbe una riforma costituzionale dell'art. 48 (1) della Costituzione¹⁰⁴, che di norma è una procedura molto complessa perché richiede maggioranze molto ampie in Parlamento, non aiuta chi in Italia vedrebbe di buon occhio questo cambiamento.

Pertanto, anche se la proposta di revisione della legge elettorale per il Parlamento europeo, che prevede l'innalzamento a 16 anni dell'età minima per votare nelle circoscrizioni europee, dovesse essere approvata, sembra difficile per il momento che le norme italiane per il Parlamento italiano siano in grado di accogliere questo cambiamento.

Come votare: voto per corrispondenza e voto elettronico

In Italia, le attuali regole per il voto alle elezioni europee sono per diversi aspetti in linea con i contenuti della proposta di riforma in discussione al Consiglio: tutti i cittadini che hanno compiuto 18 anni possono votare, in un unico giorno (domenica), solo in presenza: Gli elettori italiani eleggibili e stabilmente residenti negli Stati membri dell'UE possono recarsi presso gli appositi seggi elettorali istituiti dalla rete diplomatico-consolare italiana; possono votare anche i cittadini di uno Stato membro dell'UE stabilmente residenti in Italia, a condizione che abbiano presentato al Sindaco del Comune italiano di residenza, entro i tre mesi precedenti la votazione, la domanda di iscrizione nelle apposite liste elettorali. I candidati compaiono in liste presentate in cinque circoscrizioni elettorali e possono candidarsi in più di una circoscrizione; i cittadini votano con un sistema proporzionale e

supra cap. 3.2. In Bosnia, Croazia, Serbia e Slovenia si può votare a 16 anni se si ha un lavoro, mentre in Ungheria i 16enni possono votare se sposati. In Grecia, nel 2016, il governo Tsipras ha approvato la riduzione del limite di età per il voto da 18 a 17 anni. A Malta, dal 2014 si poteva votare a 16 anni solo per le elezioni locali, ma dal 2018 questo limite di età è stato adeguato anche per le elezioni nazionali. Infine, nel Regno Unito, la possibilità di votare a 16 anni è data solo ai cittadini scozzesi, ma non in tutte le circostanze. I minori di 18 anni si sono recati alle urne per il referendum sull'indipendenza dalla Gran Bretagna nel 2014 e poi nel 2015 per le elezioni del Parlamento scozzese, mentre i sedicenni non sono stati ammessi al voto per il referendum sulla Brexit, vedi SkyTG24, [SkyTG24, Voto a 16 anni: ecco i Paesi nei quali è già consentito](#) 30 Settembre 2019.

¹⁰¹ In Israele i 17enni possono votare solo in alcune elezioni locali, in Indonesia non c'è limite di età per recarsi alle urne se si è sposati, mentre in caso di celibato ci si può recare alle urne a 17 anni. In Argentina è dal 2012 che si può votare a 16 anni, mentre in Brasile il voto è obbligatorio dai 18 ai 70 anni, facoltativo dai 16 ai 18 e dopo i 70 anni. Situazione simile in Ecuador, dove i 16 e i 17 anni possono ma non sono obbligati a votare. In Nicaragua, invece, l'età minima per votare è stata portata da 21 a 16 anni dal 1984. Anche a Cuba si può votare a 16 anni, mentre in Sudan, Corea del Nord e Timor Est l'età minima è di 17 anni, SkyTG24, [SkyTG24, Voto a 16 anni: ecco i Paesi nei quali è già consentito](#), cit.

¹⁰² Rizzoli M., [Per rimettere i giovani al centro della politica, i minorenni devono votare](#), Domani.it, 4 Agosto 2022.

¹⁰³ [La proposta di Salvini: "Abbassare a 16 anni il diritto di voto"](#), Adn Kronos, 11 November 2015.

¹⁰⁴ Art. 48 (1) Cost. 48 (1) Costituzione: "Sono elettori tutti i cittadini, uomini e donne, che hanno raggiunto la maggiore età".

possono esprimere fino a tre preferenze tra i candidati di una delle liste della propria circoscrizione; sono elette le liste che superano la soglia del 4% a livello nazionale.¹⁰⁵

Una differenza significativa, tuttavia, riguarda la questione del voto a distanza, per lettera o per via telematica, che è vietato dalla legge italiana. La questione è tornata alla ribalta negli ultimi anni, a causa dell'alto tasso di astensione registrato nelle elezioni italiane, non solo europee ma anche nazionali, regionali e locali. Secondo alcuni, l'obbligatorietà del voto in presenza potrebbe contribuire a spiegare il motivo del sempre crescente tasso di astensione tra i cittadini italiani: doversi recare di persona al seggio elettorale potrebbe essere considerato un onere eccessivo per una popolazione in gran parte composta da anziani, tendenzialmente meno mobili, e di cui i sondaggi mostrano una sempre minore fiducia nella classe politica.¹⁰⁶ A ciò si aggiunge il disagio degli elettori fuori sede, cioè di coloro che lavorano o studiano in un comune diverso da quello di residenza, nel quale attualmente devono tornare ogni volta per poter votare: un problema logistico ed economico che riguarda 5 milioni di elettori italiani, a cui è stato proposto di porre rimedio consentendo agli elettori fuori sede di votare iscrivendosi nelle liste elettorali del comune in cui abitualmente risiedono,¹⁰⁷ almeno per le elezioni nazionali ed europee, ma finora la proposta non ha avuto conseguenze concrete.

Recentemente, su iniziativa del Parlamento italiano, è stata avviata una ricerca per verificare la fattibilità del voto tramite PC o altri dispositivi portatili. È stato rilevato, tuttavia, che potrebbero sorgere criticità rispetto alla necessità di garantire la libertà, la privacy e la segretezza del voto richieste dalla Costituzione. Infatti, bisognerebbe trovare delle garanzie efficaci contro il rischio che gli elettori siano costretti a esprimere il loro voto elettronico sotto il controllo di terzi (si pensi a zone in cui la criminalità organizzata cerca di influenzare i risultati delle elezioni condizionando il voto di molti elettori, o a situazioni in cui un membro della famiglia pretende di controllare il voto dei suoi parenti). Inoltre, per il voto elettronico via internet, potrebbero esserci problemi legati all'affidabilità e alla sicurezza dei sistemi internet, che influiscono sia sull'espressione del voto che sulle operazioni di raccolta e conteggio. Nel 2019, il Parlamento italiano, nell'ambito della manovra finanziaria per l'anno 2020, ha previsto uno stanziamento per attuare una sperimentazione che consenta agli italiani all'estero e agli elettori fuori sede di partecipare al voto elettronico.¹⁰⁸

Il 22 dicembre 2021, con decreto del Ministro per i Rapporti con il Parlamento con delega alle riforme istituzionali, è stata poi istituita una Commissione di esperti con il compito di studiare e consigliare, analizzare ed elaborare proposte, anche di carattere normativo, e iniziative idonee a favorire la partecipazione dei cittadini al voto. Nella relazione finale dei lavori della Commissione, presentata il 14 aprile 2022, non sono stati per ora risolti i problemi relativi alla garanzia dei principi costituzionali sulla libertà e segretezza del voto e alla tutela dai rischi di controllo da parte di terzi sull'espressione del voto elettronico.¹⁰⁹ La Commissione ha rilevato gli stessi problemi rispetto al

¹⁰⁵ [Legge 24 gennaio 1979, n. 18](#), "Elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia".

¹⁰⁶ In un sondaggio del 2022, i cittadini italiani che dichiaravano di avere fiducia nel Parlamento e nei partiti erano rispettivamente il 23% e il 14%, v. [Rapporto gli Italiani e lo Stato - 2022 \(25°\)](#). [Rapporto annuale sugli atteggiamenti degli italiani nei confronti delle istituzioni e della politica](#).

¹⁰⁷ [The Good Lobby/Voto fuori sede: chiediamo ai parlamentari di superare immediatamente gli ostacoli procedurali che impediscono il voto a distanza](#), 18 Aprile 2023.

¹⁰⁸ Art. 1 (627) [Legge 27 dicembre 2019, n. 160](#) (legge di bilancio 2020), che istituisce il Fondo per il voto elettronico, al fine di introdurre, in via sperimentale, modalità di voto digitale per le elezioni politiche ed europee e per i referendum previsti dagli articoli 75 e 138 della Costituzione.

¹⁰⁹ Presidenza del Consiglio dei Ministri. Dipartimento per le riforme istituzionali, [Per la partecipazione dei cittadini. Come ridurre l'astensionismo e agevolare il voto](#), Aprile 2022, p. 206 ss.

voto per lettera, preferendo per questo motivo non avanzare proposte per estendere queste modalità di voto a livello nazionale.

Per questi motivi, per quanto riguarda la possibilità di votare per posta o via Internet alle elezioni europee, prevista nella proposta di riforma europea, si può ipotizzare che nei negoziati intergovernativi la posizione dell'Italia potrebbe risultare contraria all'adozione di questa misura.

Infine, secondo un recente sondaggio Eurobarometro del gennaio 2023, gli italiani sono tra coloro che attualmente hanno meno fiducia nelle istituzioni europee e nel Parlamento di Bruxelles:¹¹⁰ un fatto che potrebbe essere in parte spiegato anche dal cosiddetto Qatargate, che ha visto diversi attuali ed ex europarlamentari italiani accusati di aver ricevuto fondi illeciti per orientare i loro voti.¹¹¹ Una riforma del sistema elettorale che aumenti il potere decisionale degli elettori potrebbe avere un effetto positivo sul rapporto tra i cittadini italiani e l'UE, contribuendo a riportare alle urne elettori attualmente disincantati e probabilmente poco interessati a partecipare al voto europeo.

4 Verso un vero parlamentarismo ed una vera democrazia nell'UE

La riforma elettorale è solo un primo passo verso un vero parlamentarismo e una vera democrazia nell'Unione Europea. Secondo l'ampia letteratura in materia di diritto costituzionale ed economia, il parlamentarismo è al tempo stesso causa ed effetto di vari fattori quali "società", "cittadinanza", "identità".

Da molti anni si discute ampiamente sul fatto che l'Unione Europea non solo manchi di legittimità democratica, ma anche di quella che potrebbe essere definita una "res publica" europea, uno spazio comune per la conduzione di un discorso multiprospettico e transnazionale e per la formazione di un'opinione pubblica che, a sua volta, possa essere considerata non solo un prerequisito ma anche un elemento strutturale per un parlamentarismo europeo.¹¹² Di conseguenza, esiste una relazione reciproca tra dimensione pubblica europea, legittimità parlamentare e identificazione dei cittadini europei con le loro istituzioni.¹¹³

Tutti e tre questi fattori e motori della cittadinanza europea devono essere sviluppati con urgenza, data la battaglia geopolitica dei sistemi e la frammentazione del discorso pubblico, e soprattutto in considerazione dell'influenza che le nuove forme di comunicazione possono avere sull'autopercezione della sfera pubblica politica.¹¹⁴ Una possibile reazione a questo rischio potrebbe essere i) l'implementazione di alcuni elementi plebiscitari e ii) il rafforzamento e l'incremento del potere e delle competenze del Parlamento europeo.

¹¹⁰ Stati, F. (2023), [Eurobarometro: gli italiani si fidano dell'Ue meno degli altri cittadini europei](#), Euractiv.it.

¹¹¹ Mathiesen, K. and Barigazzi, J. (2022), [Inside Fight Impunity, the Brussels NGO at the heart of the Qatar corruption scandal](#), Politico.eu.

¹¹² Particolarmente indicativo su questo tema è stato il dibattito tra Dieter Grimm e Jürgen Habermas a metà degli anni Novanta, s. Grimm, D. (1995). Braucht Europa eine Verfassung? München: Carl Friedrich von Siemens Stiftung. Habermas, J. (1996). Braucht Europa eine Verfassung? Eine Bemerkung zu Dieter Grimm. In J. Habermas, Die Einbeziehung des Anderen. Studien zur politischen Theorie (p. 185-191), Frankfurt a.M., Suhrkamp.

¹¹³ Corbett, R. (2012), The Evolving Roles of the European Parliament and of National Parliaments, in: Biondi A., Eeckhout P., Ripley S. (ed.,) EU Law after Lisbon, p. 248-262.

¹¹⁴ Habermas, J. (2022), Ein neuer Strukturwandel der Öffentlichkeit und die deliberative Politik.

i) Gli strumenti plebiscitari, da intendersi come processi di democrazia deliberativa, potrebbero infatti facilitare lo sviluppo di uno spazio aperto e plurale di confronto pubblico nell'UE. Metodi di confronto dal basso, ad esempio tra cittadini estratti a sorte o con altri metodi selettivi, potrebbero così essere utilizzati per formare assemblee popolari con il compito di analizzare e proporre interventi normativi che le istituzioni europee dovrebbero recepire e attuare dando loro l'adeguata struttura formale. Il metodo ricorda quello seguito per la Conferenza sul futuro dell'Europa¹¹⁵, che ha effettivamente fornito materiale rilevante su cui basare un dibattito formale sulla riforma dell'assetto istituzionale e politico dell'UE. Naturalmente, tale opzione presuppone un adeguato processo di informazione e formazione dei membri di questi organi assembleari, nonché la disponibilità delle istituzioni europee a tenere in debita considerazione le proposte emerse dal lavoro dei cittadini coinvolti.¹¹⁶

L'introduzione di un referendum a livello europeo potrebbe svolgere un ruolo anche nell'allargamento dello spazio pubblico europeo, in relazione a grandi questioni di politica europea sulle quali sarebbe auspicabile ottenere una maggiore accettazione popolare rispetto ai provvedimenti emanati dal tradizionale circuito istituzionale dell'UE. Anche in questo caso si tratterebbe di uno strumento potenzialmente utile, a patto che venga utilizzato con grande cautela e consapevolezza, e accompagnato da un adeguato processo di informazione dei cittadini sulle questioni sottoposte al loro giudizio.¹¹⁷

ii) Attualmente, il potere d'iniziativa del Parlamento Europeo sulle questioni centrali della politica dell'UE è ancora inesistente, e concesso solo alla Commissione. Inoltre, nella cosiddetta procedura legislativa di trilogia che coinvolge Parlamento, Commissione e Consiglio, sono questi ultimi due organi a detenere il maggior peso decisionale rispetto alla negoziazione e all'approvazione delle misure europee, mentre l'organo che, secondo i trattati, avrebbe la funzione stessa di rappresentare direttamente i cittadini a livello dell'UE,¹¹⁸ è relegato in una posizione debole e recessiva.

Una razionalizzazione di questi equilibri a favore di un maggior peso decisionale dell'Europarlamento, aumentando il suo potere di iniziativa e rafforzando il suo peso all'interno della procedura legislativa - indipendentemente dalla procedura deliberativa adottata - aumenterebbe chiaramente il grado di democrazia delle istituzioni europee, favorendo una maggiore identificazione tra i cittadini europei e il Parlamento europeo.

5 Conclusioni e valutazione del cep

Anche se l'attuale legislatura europea, che si sta avvicinando alla sua conclusione, è stata caratterizzata da un'attività legislativa particolarmente intensa, i cui effetti più rilevanti diventeranno ancora più evidenti per i cittadini nei prossimi mesi, il Parlamento Europeo teme che questo da solo

¹¹⁵ Vedi anche Milia S., Thorel Ju., Stockebrandt P. (2021), [La Conferenza sul futuro dell'Europa: un esperimento di maggiore democrazia \(cepAdhoc nr.1 I 2021\)](#)

¹¹⁶ Białyżył, W. and Le Quiniou, R (2020), Europe's deliberative instruments: Has the EU delivered?, in: Blockmans, S. and Russack, S. (ed), *Deliberative Democracy in the EU. Countering Populism with Participation and Debate*, CEPS, Brussels, p. 313-332.

¹¹⁷ Poli, E. (2020), An EU-wide referendum: Potential threat or tool of empowerment?, in: Blockmans, S. and Russack, S. (eds.), *Deliberative Democracy in the EU. Countering Populism with Participation and Debate*, CEPS, Bruxelles, p. 269-280.

¹¹⁸ Art. 10 (2) TUE.

possa non essere sufficiente a conferire maggiore legittimità a questa istituzione e quindi a spingere automaticamente un maggior numero di cittadini a esprimere il proprio voto, soprattutto quando in diverse recenti elezioni nazionali la partecipazione elettorale mostra segni di un drastico calo.

Il crescente impatto delle politiche europee, se non supportato da un altrettanto crescente sostegno popolare, potrebbe riaprire in modo nuovo il vecchio problema del “deficit democratico” dell'UE.

Proporre, quindi, un quadro comune di regole elettorali più ordinato, in grado di spingere i partiti a privilegiare campagne elettorali su temi transnazionali e anche di aprire la strada a un maggior peso politico dell'istituzione parlamentare nelle scelte relative alla composizione della Commissione europea, sembra al Parlamento Europeo un percorso necessario, al fine di consolidare il debole aumento della partecipazione elettorale registrato alle ultime elezioni europee.

Indubbiamente questo percorso, già in vista delle elezioni del 2024, potrebbe essere considerato particolarmente ambizioso, non solo per il grave ritardo che la Proposta ha già accumulato in Consiglio, ma anche in considerazione del fatto che, a causa del mancato completamento delle ratifiche, l'ultimo emendamento alla legge elettorale risalente al 2018 è ancora in sospenso. D'altra parte, però, questo è il terzo tentativo strutturato da parte del Parlamento europeo di riaffermare questa linea, e che riforme di questo tipo siano considerate importanti anche dai cittadini è stato ribadito anche dalla recente Conferenza sul Futuro dell'Europa dove, una delle proposte formulate¹¹⁹ contiene proprio l'auspicio di un'armonizzazione delle regole elettorali e della creazione di liste transnazionali.

Sulla base dell'analisi, si possono distinguere almeno tre diversi tipi di innovazioni proposte. Quelle di natura prevalentemente organizzativa, quelle con specifici obiettivi politici e quelle che potrebbero essere definite principalmente simboliche.

Le proposte di natura tecnico-organizzativa comprendono l'abbassamento dell'età di voto, l'inclusione dei cittadini minorenni nel corpo elettorale europeo e l'introduzione di metodi alternativi al voto in presenza, come il voto per lettera o il voto elettronico, in tutta l'UE. Queste proposte sono motivate dall'intenzione di ampliare le dimensioni del corpo elettorale, per fornire una maggiore rappresentatività al Parlamento europeo e alla Commissione, necessaria per ottenere la fiducia degli eurodeputati, ma anche per facilitare la partecipazione al voto dei cittadini europei, il cui interesse per le elezioni europee rimane molto limitato.

L'abbassamento dell'età di voto appare nel complesso condivisibile, in quanto molte delle misure adottate a Bruxelles hanno ormai una portata temporale di ampio respiro e sarebbe quindi non solo opportuno, ma anche legittimo dal punto di vista democratico, coinvolgere i cittadini che, per la loro età, saranno maggiormente interessati dall'esito di tali misure. Sarebbe nell'interesse di tutti gli Stati membri uniformare l'età di accesso al voto europeo, per due motivi: in primo luogo, per consentire anche ai loro cittadini di 16/17 anni di partecipare alla scelta dei membri dell'organo che li rappresenta a livello europeo; in secondo luogo, per garantire ai loro cittadini 16/17enni un pari “peso elettorale” rispetto ai loro coetanei degli Stati membri che già godono di questa opportunità.

¹¹⁹ Relazione finale, della Proposta 38 paragrafo 3: “Modificare la legge elettorale dell'UE per armonizzare le condizioni elettorali (età di voto, data delle elezioni, requisiti per le circoscrizioni elettorali, i candidati, i partiti politici e il loro finanziamento) per le elezioni del Parlamento europeo, nonché orientarsi verso il voto per liste a livello dell'Unione, o “liste transnazionali”, con candidati provenienti da più Stati membri, dopo aver tenuto conto delle opinioni espresse dai cittadini di tutti gli Stati membri dell'UE su questo tema”.

Non è escluso, inoltre, che garantire anche alle giovani generazioni l'accesso al voto europeo possa diminuire il ricorso a forme di protesta plateali e discutibili come quelle messe in campo di recente dagli attivisti di Last Generation in diversi Stati membri. La spinta all'uso del voto a distanza è più problematica, in quanto implica la presenza di relativi standard tecnici e legali per assicurare che il voto sia anonimo, personale e segreto, difficili da garantire in tutta l'UE. Occorre quindi valutare attentamente se il rischio di frode o falsificazione del voto non sia superiore al beneficio che la misura apporterebbe in termini di probabile aumento dell'affluenza alle urne.

Le proposte di natura prettamente politica includono la creazione di liste transnazionali che possono essere votate da tutti i cittadini dell'UE in una circoscrizione elettorale comune e il tentativo di consolidare il metodo Spitzenkandidat per la selezione del Presidente della Commissione. Queste due misure sono collegate, come abbiamo visto, in quanto mirano a creare uno spazio politico-elettorale comune per tutta l'UE, in cui le liste elettorali europee nominano i rispettivi candidati leader e gli elettori sono chiamati a votare sulla base di un'appartenenza politica e di una piattaforma programmatica declinata in un ambito puramente europeo, e non più nazionale¹²⁰, in cui una campagna elettorale incentrata su temi e proposte sovranazionali dovrebbe consentire ai cittadini dell'UE di agire e decidere in una dimensione politica realmente europea. A tal fine, dovrebbero finalmente emergere partiti politici realmente europei, che non siano semplici strumenti per recepire posizioni e strategie di Bruxelles con una prospettiva puramente nazionale. Inoltre, la misura mira a rendere il voto popolare più responsabile di quanto non lo sia attualmente, grazie a una combinazione di liste transnazionali/circoscrizione europea/Spitzenkandidaten, che dovrebbe rimettere la scelta della leadership e dell'orientamento politico della Commissione alla volontà dei cittadini, rafforzando così la natura democratica delle istituzioni europee. L'accettazione di questa parte della proposta sarebbe quindi nell'interesse del rafforzamento di un processo di integrazione europea più propriamente democratico e trasparente. Inoltre, se i cittadini sentissero che il loro voto influenza concretamente l'esito delle politiche europee più di quanto non faccia attualmente, probabilmente un maggior numero di elettori europei sarebbe invogliato a votare e il numero di astenuti alle elezioni europee diminuirebbe.

La proposta con il maggior valore simbolico sembra essere quella di un'unica giornata elettorale a livello europeo il 9 maggio, che potrebbe portare alla creazione del primo giorno festivo comune a livello europeo. Anche questa misura va nella direzione di favorire uno spazio politico europeo comune, in quanto porterebbe i cittadini coinvolti nel voto europeo a concentrare la loro attenzione sullo svolgimento e sull'esito delle elezioni nello stesso momento per tutti i 27 Stati membri - tenendo in debito conto le differenze di fuso orario.

Per quanto riguarda le conseguenze ipotizzate a livello nazionale, dobbiamo premettere che i tre Paesi esaminati in questo contributo sono tra quelli che più sembrano sostenere molte parti della nuova proposta del Parlamento europeo, e che anche la Germania ha già deciso autonomamente di intervenire con l'abbassamento dell'età per l'accesso al voto europeo. È più difficile immaginare come queste misure possano impattare sulle realtà degli Stati che hanno un rapporto più complesso e a volte conflittuale con l'UE, e che potrebbero sollevare resistenze all'adozione di misure che, di fatto, ridurrebbero lo spazio di ingerenza politica nazionale nel processo elettorale europeo.

¹²⁰ Frisahn, A., [Zur Notwendigkeit einer europäischen Öffentlichkeit](#), Vorgänge Nr. 192, 4/2010, p. 35-45

In ogni caso, questa proposta rappresenta un passo concreto verso lo sviluppo di un vero e proprio spazio pubblico europeo: uno spazio in cui i cittadini europei possano votare con modalità e procedure più uniformi di quelle attuali, sulla base di interessi e bisogni articolati su una dimensione europea e svincolati dal contesto puramente nazionale, per candidati e partiti che non siano espressione di orientamenti relativi a contesti politici nazionali, ma si confrontino e cerchino il consenso degli elettori sulla base di programmi e proposte europee.

Naturalmente, per sopperire alla mancanza di interesse dei cittadini europei per le elezioni dell'Europarlamento, non basta una razionalizzazione europeista del sistema elettorale. Allo stesso tempo, il ruolo del Parlamento europeo nel contesto del processo decisionale dell'UE dovrebbe essere adeguatamente rafforzato, non solo per quanto riguarda il processo di nomina del Presidente della Commissione, ma anche dando agli eurodeputati un peso maggiore nel voto sulle misure emanate a Bruxelles. Il rafforzamento del ruolo del Parlamento all'interno della *governance* europea rispetto agli altri organi istituzionali darebbe infatti ai cittadini dell'Unione una maggiore consapevolezza che "il loro voto conta", non solo nel designare la maggioranza politica in Parlamento, ma anche nell'intera legislatura europea.¹²¹

L'adozione della riforma in tempo per le elezioni europee del 2024 sembra ormai esclusa. Tuttavia, il lavoro svolto finora sulla proposta è troppo importante per essere perso a causa del cambio di legislatura. L'auspicio è che il lavoro svolto finora dal Parlamento Europeo non venga meno e che nella prossima legislatura si possa partire da quanto fatto per procedere a un confronto attento e democratico su scala europea, che porti all'adozione della proposta in tempo per le prossime elezioni europee. Come abbiamo visto, le condizioni politiche e normative per farlo esistono già: sta agli attori istituzionali attuali e futuri non sprecare questa opportunità. Allo stesso tempo, deve essere chiaro che la riforma è solo un primo passo in un processo di ulteriore democratizzazione dell'UE, che richiederà ancora interventi e misure di ampia portata in futuro.

¹²¹ S. Nguyen T. (2021), [The holy trinity of EU elections: Transnational lists, Spitzenkandidaten procedure and a stronger European Parliament](#), Hertie School Jacques Delors Center, p. 14-15. V. anche supra, cap. 4.

**Autori:**

Prof. Dr. Andrea De Petris, Direttore scientifico Centro Politiche Europee | ROMA
depetris@cep.eu

Anna Meister, Assistente in tirocinio presso cep
cep@cep.eu

Dott. Stefano Milia, Direttore esecutivo Centro Politiche Europee | ROMA
milia@cep.eu

Dr. Patrick Stockebrandt, Responsabile del Settore Consumatori & Salute
Centrum für Europäische Politik FREIBURG | BERLIN
stockebrandt@cep.eu

Victor Warhem, Analista politico Centre de Politique Européenne | PARIS
warhem@cep.eu

Centrum für Europäische Politik FREIBURG | BERLIN
Kaiser-Joseph-Straße 266 | D-79098 Freiburg
Schiffbauerdamm 40 Räume 4205/06 | D-10117 Berlin
Tel. + 49 761 38693-0

Centro Politiche Europee ROMA
Via G. Vico, 1 | I-00196 Roma
Tel. +390684388433
cepitalia@cep.eu

Centrum für Europäische Politik FREIBURG | BERLIN,
Centre de Politique Européenne PARIS
Centro Politiche Europee ROMA
costituiscono il **Centres for European Policy Network** FREIBURG | BERLIN | PARIS | ROMA.

Gli istituti della rete CEP sono specializzati nell'analisi e nella valutazione degli atti promossi dalle istituzioni dell'Unione europea nell'ambito delle politiche di loro competenza e nel quadro d'insieme del processo di integrazione. Il lavoro scientifico, riflesso in particolare nelle proprie pubblicazioni, viene portato avanti indipendentemente da qualsiasi interesse di parte e in favore di una Unione europea che rispetti lo stato di diritto ed i principi dell'economia sociale di mercato.