



CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

policy paper

Giovanni Cavaggion

**Luci e ombre della nuova proposta di riforma
della “Legge Elettorale” Europea**

Febbraio 2016 - n. 17





La serie **Policy Paper** del Centro Studi sul Federalismo comprende analisi e ricerche applicate nel campo del federalismo nazionale e sovranazionale che mirano a stimolare il dibattito accademico e politico attraverso la presentazione di dati, idee e proposte originali.

GIOVANNI CAVAGGION è Dottorando di Ricerca in Diritto Costituzionale (Corso di Dottorato in Autonomie, Servizi Pubblici, Diritti) all'Università degli Studi del Piemonte Orientale.

Luci e ombre della nuova proposta di riforma della “Legge Elettorale” Europea

Giovanni Cavaggion

Il Parlamento Europeo, nel corso della seduta dell'11 novembre 2015, ha approvato la proposta di riforma del sistema elettorale europeo redatta dalla Commissione Affari Costituzionali, a conclusione di un *iter* assembleare cominciato nel febbraio 2015. La proposta sarà ora sottoposta all'attenzione del Consiglio, che dovrà approvarla all'unanimità, per essere poi nuovamente approvata dagli Stati membri secondo le procedure costituzionali vigenti per ciascuno di essi (ex art. 223 paragrafo 1 TFUE).

La proposta di riforma giunge al termine di un percorso travagliato, durante il quale numerosi erano stati gli appelli, da parte del Parlamento e della Commissione, per l'adozione di una normativa elettorale il più possibile uniforme, che da un lato democratizzasse le istituzioni dell'Unione potenziando la rappresentatività, e dall'altro consentisse di colmare la distanza percepita tra le istituzioni stesse ed i cittadini europei, che come noto è andata crescendo a ritmi preoccupanti negli ultimi anni (di pari passo con l'astensionismo), complice la congiuntura economica negativa.

La disciplina elettorale in vigore per le elezioni europee (l'“Atto relativo all'elezione dei rappresentanti del Parlamento Europeo” del 1976 e successive modificazioni) detta unicamente alcune, piuttosto scarse, disposizioni di principio, in virtù delle quali gli

Stati membri devono adottare sistemi proporzionali (scrutinio di lista o voto singolo trasferibile), e possono introdurre il voto di preferenza ed una soglia di sbarramento fino ad un massimo del 5%. Ogni altra rilevante scelta legislativa in materia elettorale è sostanzialmente rimessa agli Stati membri.

Si descriveranno di seguito le novità principali introdotte dalla proposta di legge elettorale (anche se sarebbe più corretto parlare di una normativa armonizzante in materia elettorale).

Ravvicinamento tra partiti nazionali e partiti europei

La distanza percepita dagli elettori dei diversi Stati membri rispetto ai partiti europei è stata una delle problematiche maggiormente sentite nelle elezioni europee. I partiti europei, infatti, hanno tradizionalmente ricoperto il ruolo, più che di partiti in senso stretto, di “contenitori” o di “famiglie politiche”, raggruppando europarlamentari accomunati da una mera (e spesso blanda) vicinanza ideologica di principio, ma non da un programma politico preciso e definito.

Nel corso degli anni non si è mai formato un reale rapporto tra elettori e partiti politici europei: il rapporto è sempre stato “mediato” dai partiti nazionali, che hanno avuto la grave colpa di incentrare il dibattito elettorale prevalentemente (per non dire unicamente) su questioni di politica interna.

Di conseguenza, le elezioni europee sono sempre state considerate, sia dagli elettori che dai partiti nazionali, alla stregua di test nel corso dei quali i cittadini ratificano o censurano l'azione del governo nazionale in tema di politiche interne. La percezione generale delle elezioni europee è pertanto quella di 28 separate elezioni nazionali, più che di un'unica tornata elettorale che coinvolga tutti i cittadini dell'Unione.

Ciò ha accresciuto la sensazione, in capo agli elettori, di potere

influire molto limitatamente (o per nulla) su quanto avviene all'interno delle istituzioni dell'Unione.

La proposta di riforma del sistema elettorale europeo approvata dal Parlamento intende porre rimedio alla situazione sopra descritta, in particolare tramite le seguenti misure:

- i nomi e simboli dei partiti politici europei dovranno avere la stessa visibilità dei nomi e dei simboli dei partiti politici nazionali sulle schede elettorali (art. 3 *sexies*);
- l'affiliazione tra partiti nazionali e partiti europei dovrà essere esplicita e facilmente riconoscibile sia sulla scheda elettorale che nelle trasmissioni radiotelevisive (art. 3 *sexies*);
- le trasmissioni radiotelevisive dovranno fare riferimento al documento programmatico del partito politico europeo a cui il partito nazionale è affiliato (art. 3 *sexies*);
- tutti i partiti politici europei dovranno designare un candidato alla presidenza della Commissione entro 12 settimane dall'inizio del periodo elettorale (art. 3 *septies*);

È interessante notare come le disposizioni sopra richiamate di fatto rendano obbligatorio un regime che, almeno in parte, i partiti politici europei avevano già tentato di darsi autonomamente e facoltativamente per le elezioni del 2014, nelle quali essi avevano indicato i propri candidati alla presidenza della Commissione, pur non essendovi obbligati da alcuna norma.

Introduzione di una circoscrizione elettorale unica europea

L'art. 2 *bis* della proposta di riforma prevede che il Consiglio possa facoltativamente decidere, con deliberazione all'unanimità, di introdurre una circoscrizione elettorale comune europea, in cui i capilista siano i candidati alla presidenza della Commissione

individuati dai partiti europei per mezzo della procedura poc'anzi descritta.

L'introduzione di una circoscrizione elettorale unica a livello europeo rappresenterebbe una pietra miliare nel processo di integrazione politica, in quanto i cittadini potrebbero di fatto votare direttamente il proprio candidato Presidente della Commissione, fornendo a quest'ultimo un'investitura popolare diretta forte, e dunque un mandato politico pieno, che consentirebbe l'assunzione di un ruolo più propriamente governativo e l'attuazione di programmi incisivi, attesa l'approvazione degli stessi da parte dell'elettorato. Vero è che il Consiglio europeo non è obbligato formalmente a nominare il candidato alla presidenza della Commissione che è risultato vincente alle elezioni (ma è obbligato a tenere conto dell'esito di queste ultime ex art. 17 TUE), vero è altresì che molto difficilmente il Consiglio europeo potrebbe permettersi di ignorare un'investitura popolare di tale portata, atteso anche il legame di fiducia che lega Commissione e Parlamento.

Introduzione di una soglia di sbarramento uniforme obbligatoria

Come si è detto, la normativa elettorale in vigore non impone alcun obbligo agli Stati membri circa l'introduzione di una soglia di sbarramento, disponendo solo che essa possa essere discrezionalmente adottata, senza superare il limite del 5%. Solo 12 Stati membri hanno ritenuto di introdurre una soglia di sbarramento, peraltro di entità molto differente tra Paese e Paese (si va dal 5% all'1,8%).

La proposta di riforma prevede invece, all'art. 3, l'introduzione obbligatoria di una soglia di sbarramento fissata tra il 3% ed il 5% per tutte le circoscrizioni (e per gli Stati membri a circoscrizione unica) che comprendano almeno 26 seggi e utilizzino lo scrutinio di lista.

La norma in esame da un lato favorisce la razionalizzazione del sistema proporzionale tra Stato e Stato (rendendo la soglia di sbarramento obbligatoria e riducendo la forbice di discrezionalità statale a soli due punti percentuali), e dall'altro svolge l'importante funzione di limitare la frammentazione dei partiti politici e garantire la governabilità e la formazione di maggioranze stabili e politicamente omogenee nell'Europarlamento.

Altro intento dichiarato della soglia di sbarramento sopra descritta è quello di contenere il peso dei piccoli partiti nazionalisti ed euroscettici, che hanno conosciuto un sensibile incremento dei propri consensi in seguito all'ultima tornata elettorale.

Introduzione di termini uniformi per la campagna elettorale

La proposta di riforma, se approvata, uniformerà i termini relativi al periodo elettorale, ed in particolare saranno introdotti:

- un termine di 12 settimane dall'inizio del periodo elettorale per la costituzione delle liste dei candidati (art. 3 *bis*), coincidente con il termine per l'individuazione dei candidati alla presidenza della Commissione (di cui si è detto);
- un termine di 8 settimane dal primo giorno delle elezioni per il completamento degli elenchi dei cittadini ammessi al diritto di voto (art. 3 *ter*);
- la determinazione del periodo elettorale ad opera del Parlamento, e non più del Consiglio (art. 11).

La previsione di scadenze e termini uniformi risponde alla necessità di tutelare il principio di eguaglianza tra candidati ed elettori dei diversi Stati membri. Essi infatti disporranno dello stesso lasso di tempo rispettivamente per preparare e svolgere la propria campagna elettorale e per determinarsi in merito alla propria scelta di voto.

La proposta di riforma del sistema elettorale europeo, come sopra descritta, presenta sicuramente diversi aspetti positivi, primo fra tutti il tentativo di colmare quel deficit di democraticità (reale o percepito) che ormai da tempo affligge le istituzioni dell'Unione.

Del resto la necessità di dotare l'Unione di un Parlamento, eletto a suffragio universale diretto, che fosse realmente rappresentativo del suo popolo, è stata sostenuta sin dagli albori della CECA, tra gli altri, da Jean Monnet, Alcide De Gasperi ed Altiero Spinelli, oltre che dal Movimento Federalista Europeo.

È pertanto indubbio che il testo in esame, se approvato, potrebbe rappresentare un ulteriore passo avanti verso la parlarizzazione della forma di governo europea: esso potenzia infatti la rappresentatività e la democraticità del Parlamento (e, indirettamente, della Commissione), e contribuisce al ravvicinamento tra cittadini e partiti politici, incentivando questi ultimi a dotarsi di *leader* forti e programmi politici incisivi, oltre che a concentrare il dibattito elettorale su tematiche realmente attinenti a questioni di rilevanza europea, e non solo nazionale come finora accaduto.

La riforma ha inoltre il pregio di potenziare e riempire di contenuto la cittadinanza europea, introdotta con il Trattato di Maastricht: il diritto di voto è infatti l'espressione per eccellenza della cittadinanza, se è vero come è vero che ogni ordinamento democratico deve trovare il proprio fondamento nella partecipazione dei cittadini ai processi decisionali e, dunque, nella rappresentanza politica.

La riforma rappresenterebbe inoltre un significativo passo avanti nel rendere effettiva la transizione da europarlamentari quali rappresentanti degli Stati membri ad europarlamentari quali rappresentanti dei cittadini dell'Unione (di cui agli artt. 10 e 14 TUE). Detta circostanza è peraltro emersa in sede di dibattito

sulla norma in esame, con un acceso scambio di opinioni tra l'euroscettico belga Gerolf Annemans (il quale lamentava proprio che la proposta di riforma avrebbe imposto agli eletti di rappresentare i cittadini dell'Unione e non gli Stati membri) e l'eurodeputata italiana Mercedes Bresso (che ricordava invece come detta transizione fosse in effetti già avvenuta, in seguito all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona).

Nondimeno, la riforma presenta altresì alcuni aspetti critici.

In primo luogo, appare deludente la decisione del Parlamento di delegare al Consiglio la scelta circa l'istituzione di una circoscrizione elettorale unica a livello europeo, anziché includerla direttamente nel testo della proposta approvata. L'introduzione di una circoscrizione unica avrebbe infatti segnato un notevole cambio di passo nella trasformazione della forma di governo dell'Unione, legittimando politicamente il Presidente della Commissione e conferendogli un'investitura popolare diretta paragonabile a quella di un capo di Governo. Resta tuttavia da vedere come l'introduzione di una circoscrizione unica europea potrebbe influire sui progetti, attualmente in discussione, di istituzione di una composizione speciale del Parlamento (o di una commissione) integrata dai soli membri eletti nei Paesi dell'Eurozona.

Un'ulteriore critica potrebbe essere mossa alla scelta di non intervenire sul sistema elettorale preesistente, lasciando agli Stati membri la scelta tra scrutinio di lista o voto singolo trasferibile. Scegliere una soluzione unitaria sarebbe certamente stato più rispettoso del principio di eguaglianza, e avrebbe garantito una rappresentatività maggiore del Parlamento, atteso che la scelta dei candidati sarebbe avvenuta secondo un unico criterio in tutti gli Stati membri.

Altra possibile scelta sarebbe stata quella di rendere obbligatoria per tutti gli Stati membri l'introduzione del voto di preferenza, che avrebbe consentito di saldare ulteriormente il rapporto tra

cittadini e partiti politici europei, incentivando i primi ad informarsi attivamente circa i candidati della propria circoscrizione (e consentendo di monitorarne l'attività, potenziando la responsabilità politica degli eurodeputati).

Interessante sarà inoltre la reazione della Corte Costituzionale tedesca (che prima nel 2011 e poi nel 2014 ha dichiarato illegittime le soglie di sbarramento rispettivamente del 5% e del 3% introdotte per le elezioni europee) all'introduzione di una soglia di sbarramento obbligatoria (proprio tra il 3% ed il 5%) prevista dalla proposta di riforma. La Corte aveva ritenuto che una soglia di sbarramento potesse essere giustificata solo dalla necessità di consentire la stabilità degli esecutivi e che pertanto, non dovendo il Parlamento europeo sostenere alcun governo, l'introduzione di uno sbarramento per le elezioni europee fosse incostituzionale. Va in ogni caso segnalato come una delle ragioni che la Corte aveva posto a fondamento delle proprie pronunce fosse proprio che l'introduzione di una soglia di sbarramento non fosse obbligatoria in virtù della normativa elettorale europea al tempo vigente.

Altra criticità della riforma è rappresentata dal fatto che, nonostante le scadenze ed i termini elettorali siano stati in gran parte armonizzati, non sia stato introdotto un obbligo per gli Stati membri di tenere le elezioni nel fine settimana, conservando quindi la possibilità di scelta tra i quattro giorni (da giovedì a domenica) indicati dal Parlamento.

È noto infatti come alcuni Stati membri, che non a caso sembrano essere quelli maggiormente dubbiosi circa l'opportunità di proseguire nel percorso di integrazione politica dell'Unione (come ad esempio il Regno Unito e l'Olanda), abbiano deciso di tenere le elezioni europee nel solo giorno di giovedì. Ciò contribuisce evidentemente a disincentivare l'affluenza e ad amplificare il sentimento di distacco dalle istituzioni e dai partiti politici europei tra i cittadini di detti Paesi.

Infine, non può che rilevarsi un problema di carattere strutturale: a voler ritenere l'Unione Europea un ordinamento costituzionale, essa risulterebbe un ordinamento estremamente atipico dal punto di vista della materia elettorale, dal momento che caratteristica tipica degli ordinamenti costituzionali (ed in particolare della forma di governo parlamentare) è quella per cui gli organi assembleari elettivi del più alto livello sono in grado di darsi autonomamente le regole per la propria elezione. Si tratta tuttavia di una questione che non poteva essere certo risolta tramite la proposta di riforma in esame, e che richiederebbe invece un intervento sui Trattati.

In definitiva, se una critica si può muovere alla proposta di riforma in esame, questa potrebbe essere proprio la scarsa incisività. Il legislatore europeo avrebbe potuto forse ambire ad introdurre ulteriori novità, o a porre regole più stringenti e di dettaglio ai fini dell'armonizzazione delle singole discipline statali.

La scelta di operare "in punta di piedi" compiuta dal Parlamento Europeo appare tuttavia deliberata, anche alla luce del quadro politico ed economico attuale. Del resto è innegabile che gli effettivi progressi sulla strada dell'integrazione europea siano stati ottenuti proprio mediante processi gradualisti e ponderati, mentre gli strappi e le svolte epocali sono quasi sempre naufragati (si pensi ad esempio alla Comunità Politica Europea o, più recentemente, alla Costituzione Europea).

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

CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

Il **Centro Studi sul Federalismo (CSF)** è stato istituito nel novembre 2000. Oggi è una fondazione, i cui soci fondatori sono la Compagnia di San Paolo e le Università degli Studi di Torino, di Pavia e di Milano.

La sua attività è incentrata sulla ricerca interdisciplinare, la documentazione e l'informazione sul federalismo interno e sovranazionale, gli sviluppi dell'integrazione regionale e continentale (a partire dall'Unione europea), i problemi relativi all'ordine mondiale e al processo di democratizzazione del sistema internazionale.

Il CSF organizza annualmente una **Lecture**, intitolata ad Altiero Spinelli, sui temi dell'integrazione europea. Il CSF pubblica oltre ai **Research** e ai **Policy Paper**, la collana "**Federalism**", le riviste online **The Federalist Debate** e **Perspectives on Federalism**, il **Bibliographical Bulletin on Federalism** e l'**International Democracy Watch**.

CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

Via Real Collegio, 30
10024 Moncalieri (TORINO)
Telefono 011 670 5024
Fax 011 670 5081
info@csfederalismo.it
www.csfederalismo.it