

La procedura elettorale uniforme per l'elezione del Parlamento europeo

di Nadia Rollè

L'elaborazione di una procedura elettorale uniforme per l'elezione del Parlamento europeo non può essere considerata un'operazione limitata a indicare esclusivamente determinati meccanismi e procedure legati all'espressione meramente tecnica del voto. Né può prescindere dalla natura e dalle finalità del sistema politico e del processo di integrazione comunitaria. Diventa pertanto evidente che una maggiore attribuzione di competenze al Parlamento europeo porta con sé l'esigenza dell'elezione diretta di una assise dotata di maggiori poteri, così come l'elezione a suffragio universale non può non conferirle, in quanto rappresentativa del popolo d'Europa, la forza necessaria per una attribuzione di più ampie competenze.

La procedura elettorale uniforme per l'elezione del Parlamento europeo nella normativa dei Trattati comunitari

La possibilità di elezione a suffragio universale diretto dei membri del Parlamento europeo, in un primo periodo "delegati" dai parlamenti nazionali mediante un'elezione di secondo grado, è stabilita dalla normativa dei Trattati istitutivi delle Comunità europee.

Il sistema elettorale per la sua elezione è stato originariamente regolato dall'art. 138 del Trattato CEE, dall'art. 21 del Trattato CECA, dall'art. 108 del Trattato CEEA e dall'Atto relativo all'elezione a suffragio universale diretto dei rappresentanti di tale Parlamento, oltre che dalle leggi statali emanate in merito.

I suddetti articoli gli conferiscono il potere di elaborare un progetto di procedura elettorale uniforme per l'elezione a suffragio universale diretto dei suoi membri. Sulla base di una proposta del Parlamento, il Consiglio dei ministri, con deliberazione unanime, stabilisce le disposizioni di cui raccomanda l'adozione da parte degli Stati membri, in conformità con le loro rispettive norme costituzionali.

Il Trattato di Maastricht è intervenuto su questi articoli, stabilendo che la decisione del Consiglio dei ministri – prima di essere trasmessa ai governi – debba essere approvata dal Parlamento europeo con procedura di parere conforme. Tale assise, rispondendo al mandato conferito dalla normativa dei Trattati, ha presentato una lunga serie di progetti che, tuttavia, si sono tutti inesorabilmente scontrati con il Consiglio dei ministri e, in particolare, con il suo paralizzante voto all'unanimità.

Verso le prime elezioni a suffragio universale diretto

L'attuazione di un'elezione a suffragio universale diretto è stata resa possibile dall'adozione dell'Atto del 20 settembre 1976, che ha aperto la strada alle prime elezioni dirette, svoltesi il 10 giugno del 1979. Tali elezioni rappresentano un elemento basilare dell'associazione diretta dei popoli interessati *al e dal* processo di unificazione dell'Europa.

Tale rivendicazione può essere considerata la più “costante”, poiché, dopo il congresso dell'Aja del 1948 in cui fu lanciata l'idea di elezione a suffragio universale diretto non è stata più abbandonata. Allo stesso modo è da ritenersi la più “popolare” poiché alla costruzione dell'Europa è mancata un'effettiva adesione dei popoli che la compongono.

Rendere, mediante elezioni dirette, l'Europa più popolare significa conferirle quella maggiore autorità, attraverso il consenso, che occorre per caratterizzarla politicamente. L'elezione del Parlamento europeo con questa formula universale costituì un'occasione storica, dato che stabilì un legame inscindibile tra i cittadini europei e la Comunità.

Tuttavia, l'Atto del 20 settembre ha rappresentato non la puntuale esecuzione delle norme dei Trattati, bensì il raggiungimento di un compromesso tra i Trattati. Non si è ancora raggiunto il traguardo della realizzazione di una procedura elettorale uniforme in tutti gli Stati membri.

In effetti, il suddetto Atto risalente al 1976 stabilisce che fino all'entrata in vigore di una procedura elettorale uniforme, le consultazioni elettorali comunitarie sono disciplinate dalle disposizioni degli Stati membri. La procedura allora stabilita dall'Atto non era contemplata dalla normativa dei Trattati, che prevedeva inizialmente la delega indiretta da parte dei rispettivi parlamenti nazionali e poi l'elezione a suffragio universale diretto con procedura uniforme. Di conseguenza, si potrebbe accusare di incostituzionalità la soluzione dell'Atto in quanto incongruente con il disposto dei Trattati.

Tuttavia, nonostante leggi elettorali diverse da Stato a Stato, l'elezione rappresenta un importante passo avanti rispetto a quelle precedenti svolte in forma indiretta. Sicché le disposizioni contenute nell'Atto non sono né fuori dalla normativa dei Trattati istitutivi delle Comunità, né la perfetta realizzazione della volontà politica degli Stati, manifestata al momento della sottoscrizione degli stessi. Una completa realizzazione si avrà esclusivamente con l'adozione di una procedura elettorale uniforme.

Alla ricerca di una procedura elettorale uniforme

Il Parlamento europeo, subito dopo le prime elezioni a suffragio universale diretto, ha mostrato particolare interesse per la conoscenza dei sistemi elettorali applicati dai singoli Stati membri della Comunità. Tale interesse scaturisce dalla necessità di rintracciare elementi di omogeneità fra i diversi sistemi in vigore, al fine di facilitare la creazione di una procedura uniforme. Da un esame comparato delle legislazioni elettorali adottate da ciascun Stato membro per la prima elezione in questa forma di suffragio universale (escludendo i casi della Gran Bretagna, che ha utilizzato un sistema maggioritario, e l'Irlanda, che ha utilizzato un sistema proporzionale con voto trasferibile) tutti hanno

privilegiato un sistema proporzionale sulla base di un'unica o più circoscrizioni.

Quindi, sembrerebbe chiaro che – nel rintracciare un filo comune nelle legislazioni elettorali nazionali – il principio proporzionale si sia largamente affermato, anche dato il mutamento di indirizzi in paesi, come la Francia che, sebbene abbiano sistemi elettorali interni a carattere maggioritario, hanno poi optato per un sistema proporzionale per eleggere in Europa la propria aliquota di deputati.

L'Europa dopo la prima elezione a suffragio universale

La prospettiva delle elezioni del 10 giugno 1979 era, in realtà, prevista dai Trattati istitutivi delle Comunità, ma per oltre un ventennio i governi degli Stati membri avevano avvolto in un glaciale oblio tale impegno. Anzi tutto, si potrebbe porre la questione del perché i nove governi abbiano, a un certo momento, deciso di dar seguito a ciò che avevano così a lungo ostacolato. La motivazione sembra debba ricercarsi nella sempre più grave situazione delle Comunità, che appaiono necessarie e contemporaneamente sempre meno capaci di funzionare regolarmente, contraddittoriamente oscillanti fra processi di decomposizione e dinamiche di sviluppo.

Di tutte le istituzioni delle Comunità, il Consiglio dei ministri è stata sin da principio la più dotata di poteri politici e, soprattutto, di quello decisionale. Insomma, progressivamente il Consiglio ha preteso di essere l'istituzione che predispone le politiche da fare, dà forma ed esecuzione alle decisioni. Tuttavia, non va dimenticata la natura di questa istituzione: una conferenza diplomatica permanente composta da governi, ciascuno dotato di un proprio processo di formazione delle decisioni, ciascuno praticamente armato nelle sedute del Consiglio dei ministri del "*liberum veto*".

I governi sono ben consapevoli che, qualora la costruzione comunitaria dovesse fallire e si tornasse alla cruda e sacra regola dell'egoismo nazionale o della illimitata sovranità nazionale, si scatenerebbero fra loro tremende rivalità politiche, economi-

che, monetarie e sociali. In tal senso, il clima nazionale di ciascun Stato, causa il sopravvenire di gravi incertezze circa la condotta dei vicini, si deteriorerebbe facilmente.

I governi, avvertendo la comparsa della minaccia del crollo di una Comunità – basata essenzialmente su procedure di diplomazia – hanno riconosciuto che l'avanzamento dell'unità europea non può essere scissa dai suoi popoli. Sono necessarie ampie e continue forme di partecipazione e di consenso popolare.

Autorità però si è detto astratta, perché il ruolo politico dell'assise parlamentare della UE è ancora tutto da realizzare. Questo riporta a un problema fondamentale che concerne le istituzioni comunitarie, le quali vanno di necessità riformate e non solo nel senso di democratizzarle, ossia di accrescere il ruolo e il potere del Parlamento europeo rispetto al Consiglio dei ministri e della Commissione.

Infatti, è necessario trasferire alcune competenze legislative, fiscali e governative dagli Stati membri alla Comunità, limitare gli enormi poteri del Consiglio dei ministri, rafforzare quelli della Commissione e attribuire poteri legislativi al Parlamento nel quadro delle competenze comunitarie.

L'importanza delle elezioni a suffragio universale diretto e l'assicurata presenza proporzionale di tutti i gruppi politici esistenti a livello nazionale anche in ambito parlamentare europeo, costituiscono l'elemento dinamico della costruzione comunitaria e rappresentano il salto di qualità indispensabile per il passaggio dalla fase burocratica a quella democratica della costruzione europea, cioè dalla integrazione economica ad una effettiva integrazione politica.

L'Europa da costruire non è quella dei vertici, delle burocrazie, di interessi nazionali, ma è l'Europa dei popoli che crede fermamente nella possibilità per i paesi europei di unirsi e svolgere una crescente funzione nel quadro della comunità mondiale.

L'Europa non può essere altro che quella dei cittadini europei ossia di coloro che sono parte di una comune tradizione, di una comune civiltà. Democrazia e integrazione europea rappresentano ormai le due facce di una stessa medaglia, nella convinzione che i processi di crisi che si registrano all'interno degli

Stati possono trovare la loro soluzione nel rafforzamento democratico delle istituzioni europee.

L'elezione del 10 giugno 1979 rappresentò il punto di partenza per il conferimento di un potere costituente al Parlamento europeo e l'attribuzione a esso di sempre più larghe competenze, anche in relazione al rapporto fiduciario che sempre più si deve determinare sul piano istituzionale tra parlamento ed esecutivo. L'estensione dei suoi poteri e la sua elezione a suffragio universale diretto sono due aspetti complementari.

Infatti, è privo di costrutto avere un Parlamento europeo dotato di maggiori poteri, ma espressione indiretta dei parlamenti dei Paesi membri. Così come è impensabile avere un Parlamento europeo eletto a suffragio universale diretto che si accomodi nella ristretta veste di poteri e funzioni ridotti. È necessario comprendere che, con l'elezione a suffragio universale diretto, esso ha assunto un grande ruolo democratico.

Il mandato costituente del Parlamento europeo

L'Atto del 20 settembre ha aperto la strada alle ricordate elezioni a suffragio universale diretto, ma non ha previsto la realizzazione di una procedura elettorale uniforme. Infatti, tale Atto prevede che fino all'entrata in vigore di una procedura siffatta, le elezioni comunitarie sono disciplinate dalle disposizioni degli Stati membri.

Gli articoli 21 del Trattato CECA, 138 del Trattato CEE e 108 del Trattato CEEA, relativi all'elezione dei rappresentanti del Parlamento europeo, conferiscono a detto Parlamento il potere di elaborare una procedura uniforme di elezione.

È da segnalare che è caduto il rifiuto inglese di adeguarsi a una procedura proporzionale. A tal proposito, è opportuno ricordare che il Governo del Regno Unito ha presentato al Parlamento britannico un progetto di legge che istituisce il sistema di votazione proporzionale per le elezioni europee.

Il Trattato di Amsterdam – viste le difficoltà incontrate nei molteplici tentativi di definire una procedura elettorale uniforme in tutti gli Stati membri – dice che quest'ultima potrà essere realizzata anche solo secondo principi comuni.

L'art. 190, par. 4, sancisce che: “*Il Parlamento europeo elabora un progetto volto a permettere l'elezione a suffragio universale diretto, secondo una procedura uniforme in tutti gli Stati membri o secondo principi comuni a tutti gli Stati membri*”. La principale finalità di questa decisione è la realizzazione di principi comuni a tutti i paesi membri per avere un'assise parlamentare che sia eletta a suffragio universale diretto.

La modifica all'Atto del 20 settembre 1976: la risposta dell'Italia

La Decisione del Consiglio, presa in due battute nel 2002 (25 giugno e 23 settembre), ha modificato l'Atto del 20 settembre 1976. Pertanto, è stato stabilito che i membri del Parlamento europeo sono eletti – in ciascun Stato – a scrutinio di lista o con l'uninomiale preferenziale, con riporto di voti di tipo proporzionale; ogni membro poi può decidere di consentire il voto di preferenza. È ammessa la possibilità di costituire circoscrizioni elettorali per le elezioni al Parlamento europeo o prevedere altre ripartizioni elettorali, purché non venga pregiudicato complessivamente il carattere proporzionale del voto. Inoltre, è possibile prevedere una soglia minima per l'attribuzione dei seggi, che però non deve essere superiore al 5% dei suffragi espressi. Per ciò che concerne le spese per la campagna elettorale dei candidati, ogni Stato può fissare un massimale.

La legislatura dura cinque anni e inizia con l'apertura della prima sessione tenuta dopo ciascuna elezione. È stata definitivamente risolta la *vexata quaestio* del doppio mandato, cioè della possibilità di cumulare contemporaneamente il mandato parlamentare nazionale e il mandato parlamentare europeo, poiché dalle elezioni del 2004 la carica di membro del Parlamento europeo è incompatibile con quella analoga del Parlamento nazionale¹.

¹ Vedi *supra* G. Busia, al quinto paragrafo: *Le nuove incompatibilità con le cariche nazionali rafforzano la figura del parlamentare europeo*.

La Decisione del Consiglio menzionata in apertura (modificante l'Atto del 1976), afferma che – purché sia rispettato il carattere proporzionale del voto – la procedura elettorale è disciplinata in ciascuno Stato membro dalle disposizioni nazionali.

Qualora un seggio si renda vacante per dimissioni o decesso, il presidente del Parlamento europeo ne informa immediatamente le autorità competenti dello Stato membro interessato. Tale Stato ha piena facoltà, fatte salve le disposizioni della suddetta Decisione, di stabilire le opportune procedure per coprire i seggi, resisi vacanti durante il periodo della legislatura.

Il Parlamento europeo nel suo parere conforme, espresso il 12 giugno 2002, ha evidenziato che le modifiche proposte dalla suddetta Decisione riprendono, in linea di massima, le richieste formulate dal Parlamento stesso.

Anzi tutto è necessario aggiornare il Protocollo sui privilegi e le immunità delle Comunità europee, così come è altrettanto importante tener conto del principio di parità fra uomini e donne, in modo tale da garantire una rappresentanza equa tra i due sessi. Si sollecitano gli Stati membri ad allargare le modalità di voto, ricorrendo, ad esempio, al voto per posta o l'utilizzo di mezzi elettronici.

Il Parlamento europeo, infine, insiste sulla necessità di stabilire una data precisa delle elezioni. L'Italia, al fine di dare attuazione alla suddetta Decisione, ha presentato un apposito disegno di legge, trasmesso alle Camere in primavera. Tale disegno di legge, che consta di undici articoli, prevede diverse novità.

In primo luogo, è stata modificata la denominazione dei parlamentari europei. L'Atto del 20 settembre del 1976 indicava i parlamentari europei come “rappresentanti”, la Decisione del Consiglio del 2002 denomina gli stessi “membri del Parlamento europeo”.

La variazione della definizione non è di poco conto dal momento che i parlamentari – pur essendo espressione delle popolazioni degli Stati membri – non hanno una funzione di mera rappresentanza dei singoli ordinamenti nazionali, ma si collocano all'interno di un'istituzione unitaria, con la funzione di rappresentanza generale degli interessi comunitari.

Per ciò che concerne le incompatibilità, oltre quelle già stabilite dall'Atto del 20 settembre, è stata introdotta l'*incompatibilità del doppio mandato*, che rende impossibile essere contemporaneamente membri del Parlamento europeo e di quello nazionale assieme a quella con la carica di componente del Governo di uno Stato membro (cfr. *supra* nota 1).

Il disegno di legge prevede, altresì, l'incompatibilità della carica di membro del Parlamento europeo con le cariche di: Consigliere regionale, Presidente di Provincia e Sindaco di Comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti. Le incompatibilità previste dal disegno di legge hanno avuto efficacia a decorrere dalle elezioni europee svoltesi in giugno.

Per ciò che concerne il principio di parità fra uomini e donne il disegno di legge stabilisce che in ogni lista, almeno per le prime due elezioni dei membri del Parlamento europeo successive alla data di entrata in vigore del disegno di legge, ambedue i sessi non possano essere rappresentati in misura superiore ai due terzi dei candidati.

Secondo quanto disposto dall'art. 8 del disegno di legge, l'elettore ha facoltà di esprimere, in ogni circoscrizione, un massimo di tre voti di preferenza per l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia. Infine, si segnala, tra le novità, la sperimentazione di procedure per il conteggio informatizzato del voto, prevedendo la costituzione di un operatore informatico incaricato di rilevare, all'interno dell'ufficio elettorale di sezione, le risultanze dello scrutinio di ogni scheda. Tale operatore è nominato, tra i cittadini italiani che godono dei diritti politici, dal Ministro per l'innovazione e le tecnologie.

L'esito della rilevazione sperimentale, di cui è incaricato l'operatore informatico, non ha alcuna incidenza sui risultati ufficiali dell'elezione. La sperimentazione di procedure per il conteggio informatizzato del voto si svolge negli uffici elettorali di sezione e il numero massimo non può superare le 2.500 unità.

Inoltre, è istituita – con decreto del Ministro dell'Interno di concerto con il Ministro per l'innovazione e le tecnologie – una Commissione nazionale incaricata di verificare i risultati della sperimentazione. La legge di attuazione della Decisione del Consiglio del 25 giugno del 2002 e del 23 settembre del 2002, che mo-

difica l'Atto del 20 settembre 1976, entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale.

In conclusione, si può affermare che l'Europa deve essere strutturata in modo che tutti abbiano gli stessi diritti elettorali. Le difficoltà insorgono quando si rompe l'armonia generale del progetto politico e si perseguono, invece, i particolarismi delle singole formazioni politiche.

Il problema centrale, collegato all'introduzione di una procedura elettorale uniforme, è quello di creare un corpo elettorale europeo, una sensibilità europea ai problemi dell'integrazione comunitaria e di contribuire a creare un Parlamento europeo con effettivi poteri decisionali.

La rappresentanza politica costituisce l'elemento chiave del futuro di un'effettiva comunità di popoli e deve essere regolata e attuata in modo tale da non perdere di vista il fine ultimo dell'integrazione europea, pur consentendo di rispecchiare le esigenze di ciascun Stato membro.

È importante che il Parlamento europeo compia una scelta di principio in tempo utile, considerando che poi saranno le forze politiche, i governi e il Consiglio dell'Unione Europea ad adottare le conseguenti procedure. Va invece evitato il rischio che il Parlamento europeo rinunci a un proprio potere e, soprattutto, che approvi una parvenza di procedura elettorale uniforme – destinata a salvare il salvabile nel contingente – senza compiere una scelta di principio, che deve essere la più adeguata possibile all'esigenza di consentire effettivamente l'attuazione di quei principi di fondo validi non solo per una legge elettorale, ma per ottenere che, attraverso una legge elettorale comune, si favoriscano i necessari criteri per realizzare una omogeneità politica nella rappresentatività del Parlamento europeo.