

2 giugno 1998 A4-0212/98

Commented [COMMENT1]:  
NOAM

## RELAZIONE

sull'elaborazione di un progetto di procedura elettorale contenente principi comuni per l'elezione dei membri del Parlamento europeo

Commissione per gli affari istituzionali

Relatore: on. Georgios Anastassopoulos

## INDICE

### Pagina

Pagina regolamentare 4

A. PROPOSTA DI RISOLUZIONE 5

Progetto di Atto a norma dell'articolo 138, paragrafo 3 del TCE  
(articolo 190 del trattato consolidato) 7

B. MOTIVAZIONE 9

Introduzione 9

Antefatto 9

1. Prima dell'elezione a suffragio universale diretto 9
2. La relazione Seitlinger 10
3. Il documento di lavoro Bocklet 10
4. Le relazioni De Gucht 13

Le legislazioni nazionali degli Stati membri 14

1. Le circoscrizioni 14
2. Il voto di preferenza 15
3. Il quoziente elettorale 15

La CIG e il risultato ottenuto con il trattato di Amsterdam 15

Proposte 16

1. Il principio di prossimità 18
2. La questione delle liste transnazionali 21

C. ALLEGATI 23

Tabella riepilogativa delle leggi elettorali di ciascuno Stato membro  
relative alle elezioni europee (al 29 gennaio 1998) 23

Riepilogo dei metodi per la ripartizione dei seggi in un sistema elettorale proporzionale  
27

Bibliografia indicativa 29

Proposta di risoluzione (B4-0723/96) 35

Atto relativo all'elezione a suffragio universale diretto dei rappresentanti  
al Parlamento europeo allegato alla decisione del Consiglio del  
20 settembre 1976  
(trattati di revisione dei trattati che istituiscono le Comunità europee)

Parere del Servizio giuridico del Parlamento europeo sulla compatibilità delle liste transnazionali con i trattati 43

Direttiva 93/109/CE del Consiglio del 6 dicembre 1993 che stabilisce le modalità di esercizio del diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo per i cittadini dell'Unione che risiedono in uno Stato membro di cui non sono cittadini  
(GU L 329 del 30 dicembre 1993)

Sentenza della Corte di giustizia: causa C-41/92, The Liberal Democrats contro Parlamento europeo "Ricorso per carenza - Atto del Parlamento - Procedura elettorale uniforme - Non luogo a statuire"  
(Raccolta della giurisprudenza, anno 1993, pag. 3153)

Progetto di legge del governo britannico relativo alla modifica dello scrutinio per le elezioni europee (ottobre 1997)

Proposta di legge relativa all'elezione dei membri francesi del Parlamento europeo presentata al Senato dal senatore Barnier e altri (4/2/1998)

Parere della commissione giuridica e per i diritti dei cittadini 75

Su richiesta della Conferenza dei presidenti di commissione, il Presidente del Parlamento ha annunciato, nella seduta del 5 novembre 1997, che la commissione per gli affari istituzionali era stata autorizzata a presentare una relazione sull'elaborazione di un progetto di procedura elettorale contenente principi comuni per l'elezione dei membri del Parlamento europeo.

Nel riunione del 30 settembre 1997, la commissione per gli affari istituzionale ha nominato relatore l'on. Anastassopoulos.

Nella riunione del 28 aprile 1998 la commissione ha deciso, a norma dell'articolo 45, paragrafo 2 del regolamento, di allegare alla sua relazione la proposta di risoluzione dell'on. De Vries sulla procedura elettorale uniforme per le elezioni dei membri del Parlamento europeo (B4-0723/96) che le era stata deferita nella seduta del 22 ottobre 1996 per l'esame di merito, mentre per parere era stata deferita alla commissione giuridica e per i diritti dei cittadini.

Nelle riunioni del 3-4 novembre, 24-25 novembre 1997, del 26-27 gennaio, 16-17 marzo, 21-22 aprile, 27-28 aprile e 25-26 maggio 1998 ha esaminato il progetto di relazione.

In quest'ultima riunione ha approvato la proposta di risoluzione con 26 voti a favore, 3 contrari e 3 astensioni.

Erano presenti al momento della votazione gli onn. De Giovanni, presidente ; Corbett, secondo vicepresidente; Berthu, terzo vicepresidente; Anastassopoulos, relatore; Aglietta, Blokland (in sostituzione dell'on. Bonde), Bourlanges (in sostituzione dell'on. Maij-Weggen), Brok, Cardona, Delcroix, Dell'Alba (in sostituzione dell'on. Saint-Pierre), Dimitrakopoulos (in sostituzione dell'on. Salafranca, conformemente all'articolo 138, paragrafo 2, del regolamento), Ferrer (in sostituzione dell'on. Donnelly conformemente all'articolo 138, paragrafo 2, del regolamento) Frischenschlager, Hager (in sostituzione dell'on. M. Vanhecke), Herman, Herzog, Malangré (in sostituzione dell'on. M. Rack conformemente all'articolo 138, paragrafo 2, del regolamento), Martens (in sostituzione dell'on. Capucho), Mendez de Vigo, Neyts, Paasilinna (in sostituzione dell'on. Manzella), Papayannakis (in sostituzione dell'on. Sjöstedt), Puerta, Read (in sostituzione dell'on. Barton), Rothley (in sostituzione dell'on. M. Tsatsos), Schäfer, Schlechter, Spaak, Spiers, Valverde (in sostituzione dell'on. D'Andrea), Voggenhuber.

Il parere della commissione giuridica e per i diritti dei cittadini è allegato alla presente relazione.

La relazione è stata depositata il 2 giugno 1998.

Il termine per la presentazione degli emendamenti sarà indicato nel progetto di ordine del giorno della tornata nel corso della quale la relazione sarà esaminata.

**A.**  
**PROPOSTA DI RISOLUZIONE**

**Risoluzione sull'elaborazione di un progetto di procedura elettorale contenente principi comuni per l'elezione dei membri del Parlamento europeo**

Il Parlamento europeo,

- vista la proposta di risoluzione presentata dall'on. De Vries sulla procedura elettorale uniforme per l'elezione dei membri del Parlamento europeo (B4-0723/96),
  - viste le relazioni sulla procedura elettorale uniforme e, in particolare, le risoluzioni del 10 ottobre 1991<sup>(1)</sup> e del 10 marzo 1993<sup>(2)</sup>,
  - visto l'Atto relativo all'elezione a suffragio universale diretto dei rappresentanti al Parlamento europeo allegato alla decisione del Consiglio del 20 settembre 1976,
  - vista la proposta del 22 ottobre 1996 presentata dal governo della Repubblica federale di Germania nel corso della Conferenza intergovernativa sulla procedura elettorale uniforme che riprende l'essenziale degli elementi della risoluzione del 10 marzo 1993,
  - visto l'articolo 138, paragrafo 3 del trattato CE e la modifica apportata dal trattato di Amsterdam,
  - visto l'articolo 148 del regolamento,
  - visti la relazione della commissione per gli affari istituzionali e il parere della commissione giuridica e per i diritti dei cittadini (A4-0212/98),
- A. considerando che il Trattato di Amsterdam introduce il concetto di "principi comuni a tutti gli Stati membri", seguendo in questo l'orientamento già indicato dal PE con la risoluzione da esso approvata il 10 marzo 1993, nella quale non si proponeva una procedura elettorale uniforme, ma solo delle linee direttrici generali,
- B. considerando che il governo del Regno Unito ha presentato al parlamento britannico un progetto di legge che istituisce il sistema di votazione proporzionale e regionale per le elezioni europee del 1999,
- C. considerando che i negoziati di allargamento porteranno verosimilmente all'adesione di dieci nuovi membri all'Unione europea,

---

<sup>(1)</sup> e del 10 marzo 1993<sup>(2)</sup> GU C 280 del 28.10.1991, pagg. 141-143.

<sup>(2)</sup> GU C 115 del 26.4.1993, pagg. 121-122.

- D. considerando che tra gli Stati membri è emerso un larghissimo consenso sulla determinazione di un certo numero di principi comuni,

1. si felicita per l'accordo raggiunto tra i negoziatori della CIG sulla fissazione di principi comuni; esprime la convinzione che già dalle prossime elezioni europee potranno entrare in vigore un certo numero di disposizioni, riguardanti in particolare il sistema di votazione proporzionale, la fissazione della soglia minima e le incompatibilità, mentre per altre disposizioni è opportuno procedere gradualmente;
2. ritiene che l'introduzione del sistema di votazione proporzionale formi oggetto di un consenso generale e che occorra integrarlo nel sistema elettorale europeo;
3. constata che l'introduzione di un sistema di circoscrizioni territoriali non può avvenire in modo uniforme e che occorre operare una distinzione basata sulla popolazione di ciascuno Stato membro; sottolinea tuttavia che un sistema di circoscrizioni territoriali non deve violare il principio della rappresentanza proporzionale di cui all'articolo 2 del progetto di Atto;
4. ritiene che, nell'ottica di una coscienza politica europea e dello sviluppo di partiti politici europei, una certa percentuale di seggi dovrebbe essere ripartita secondo il sistema proporzionale nell'ambito di una circoscrizione unica formata dal territorio degli Stati membri;
5. osserva, per quanto riguarda la fissazione di una soglia minima, che essa deve restare facoltativa e in ogni caso non deve essere superiore al 5% dei suffragi espressi a livello nazionale;
6. prende atto dello slancio partecipativo che produce il voto di preferenza, che tuttavia deve restare facoltativo in ciascuno Stato membro;
7. ritiene che la creazione delle liste europee dovrebbe tener conto dell'obiettivo della parità uomo/donna e che spetti in primo luogo ai partiti politici concretizzare direttamente tale obiettivo;
8. propone che la data delle elezioni europee sia fissata nel corso del mese di maggio onde consentire una migliore partecipazione elettorale evitando il periodo delle vacanze scolastiche estive, che in vari Stati membri cominciano all'inizio di giugno;
9. raccomanda la massima riduzione possibile del numero dei giorni di votazione per raggiungere un consenso su un giorno unico ovvero su due giorni al massimo, ad esempio il sabato e la domenica;
10. chiede che il Consiglio esamini il presente progetto di Atto e lo adotti in tempi brevi per permetterne l'entrata in vigore quanto prima possibile;
11. incarica il suo Presidente di trasmettere la presente risoluzione al Consiglio e alla Commissione, nonché ai parlamenti e ai governi degli Stati membri.

## **IL CONSIGLIO,**

formato dai rappresentanti degli Stati membri e deliberando all'unanimità,

visto l'articolo 138, paragrafo 3 del trattato che istituisce la Comunità europea (articolo 190, paragrafo 4),

visto l'articolo 21, paragrafo 3 del trattato che istituisce la Comunità europea del carbone e dell'acciaio,

visto l'articolo 108, paragrafo 3 del trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica,

visto il progetto del Parlamento europeo,

visto il parere conforme del Parlamento europeo,

intendendo attuare le disposizioni del trattato relative alla procedura elettorale,

HA ADOTTATO le disposizioni allegate alla presente decisione di cui raccomanda l'adozione da parte degli Stati membri conformemente alle loro rispettive norme costituzionali.

La presente decisione e le disposizioni ad essa allegate sono pubblicate nella Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee.

Gli Stati membri notificano senza indugio al Segretario generale del Consiglio dell'Unione europea il compimento delle procedure richieste dalle loro rispettive norme costituzionali per l'adozione delle disposizioni allegate alla presente decisione.

La presente decisione entra in vigore il giorno della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee.

### **PROGETTO DI ATTO STABILITO A NORMA DELL'ARTICOLO 138 PARAGRAFO 3 DEL TRATTATO CHE ISTITUISCE LA COMUNITÀ EUROPEA (Articolo 190, paragrafo 4 del trattato consolidato)**

per permettere l'elezione a suffragio universale diretto dei membri del Parlamento europeo conformemente a principi comuni a tutti gli Stati membri

Articolo 1 - In ciascuno Stato membro i rappresentanti al Parlamento europeo sono eletti a scrutinio di lista di tipo proporzionale. L'elezione si svolge a suffragio universale diretto, libero, eguale e segreto.

Articolo 2 - Ciascuno Stato membro costituisce circoscrizioni territoriali senza pregiudicare il carattere proporzionale del voto. Tale disposizione sarà applicabile a partire dalle elezioni del Parlamento europeo che si svolgeranno nel 2004. Gli Stati membri la cui popolazione non supera i 20 milioni di abitanti non sono tenuti a costituire simili circoscrizioni.

- Articolo 3 - Qualora un paese decida di istituire più circoscrizioni elettorali sul proprio territorio, i membri del Parlamento europeo da esso scelti rimangono, a norma degli articoli 137 e 138 (nuovi 189 e 190) del trattato, i rappresentanti del popolo tutto intero che li ha eletti e non i rappresentanti della loro circoscrizione.
- Articolo 4 - Disposizioni speciali che tengano conto di una particolarità regionale possono essere introdotte e non devono pregiudicare il principio del voto proporzionale.
- Articolo 5 - Una soglia minima per la ripartizione dei seggi può essere stabilita e non deve essere fissata a livello nazionale oltre il 5% dei suffragi espressi.
- Articolo 6 - Gli Stati membri autorizzano il voto di preferenza secondo le modalità da essi stabilite.
- Articolo 7 - Il 10% del totale dei seggi del Parlamento europeo sarà assegnato con scrutinio di lista di tipo proporzionale nell'ambito di una circoscrizione unica formata dal territorio degli Stati membri dell'Unione europea a partire dalle elezioni europee che si svolgeranno nel 2009. Le disposizioni d'applicazione saranno adottate entro il 1° gennaio 2008 su proposta del Parlamento europeo, dal Consiglio che delibera all'unanimità, previo parere conforme del Parlamento europeo.
- Articolo 8 - Il mandato di membro del Parlamento europeo è incompatibile con il mandato di membro di un Parlamento nazionale.
- Articolo 9 - Ciascuno Stato membro può fissare un massimale per le spese dei candidati connesse allo svolgimento della campagna elettorale.
- Articolo 10 - Le disposizioni del presente Atto entrano in vigore il primo giorno del mese successivo alla ricezione dell'ultima delle notifiche previste dalla decisione.

## **B. MOTIVAZIONE**

### **INTRODUZIONE**

La modifica apportata dal trattato di Amsterdam all'articolo 138 del trattato CE (articolo 190 del trattato consolidato) costituisce uno sviluppo politico non trascurabile in vista dell'adozione di un sistema elettorale per l'elezione dei membri del Parlamento europeo.

In generale tale aggiunta al trattato segna una nuova tappa sulla via dell'attribuzione al Parlamento europeo di uno status costituzionale completo corrispondente alle caratteristiche di un sistema democratico di livello europeo.

Giova collocare tale sviluppo in un contesto d'insieme contraddistinto dall'elezione del Parlamento europeo a suffragio universale diretto a partire dal 1979, dall'attribuzione della codecisione legislativa dal trattato di Maastricht e dal diritto di voto e di eleggibilità al Parlamento europeo per i cittadini dell'Unione nello Stato membro di residenza.

Il trattato di Maastricht ha altresì statuito in merito al ruolo dei partiti politici europei quali fattori di integrazione europea anche per il contributo che possono dare all'espressione della volontà politica dei cittadini dell'Unione.

Il trattato di Amsterdam prosegue tale evoluzione fissando a 700 il numero massimo dei parlamentari, estendendo la procedura di codecisione e rendendola paritaria, nonché attribuendo al Parlamento europeo il potere di procedere all'investitura del presidente della Commissione.

Nel contesto dei prossimi allargamenti diventa sempre più auspicabile decidere definitivamente sulla questione della procedura elettorale relativamente ai punti su cui vi è un ampio consenso negli Stati membri.

### **ANTEFATTO**

Il trattato che istituisce la Comunità europea prevedeva sin dal 1957 la disposizione secondo cui il Parlamento europeo era incaricato di elaborare progetti intesi a permettere l'elezione a suffragio universale diretto secondo una procedura uniforme in tutti gli Stati membri.

#### **1. Prima dell'elezione a suffragio universale diretto**

Senza voler rifare la cronistoria completa di tutte le proposte elaborate tra il 1960 e il 1979, è il caso tuttavia di ricordare che durante tale periodo un certo numero di proposte sono state approvate senza però riscuotere alcun successo. D'altra parte, le ragioni del blocco risiedevano piuttosto nella questione dell'elezione diretta dei membri, ritenuta inopportuna in particolare dal generale de Gaulle.

Sin dall'ottobre 1958 in seno alla commissione per gli affari politici e le questioni istituzionali del Parlamento europeo era stato costituito un gruppo di lavoro incaricato delle elezioni europee. Tale gruppo ha presentato nel marzo 1960 un progetto di convenzione sull'elezione dell'Assemblea parlamentare europea al suffragio universale diretto che venne approvato all'unanimità (relatori gli onn. Battista, Dehousse, Faure, Schuijt, Metzger). Tale relazione

preparava la base per l'elezione dei membri del Parlamento europeo al suffragio universale diretto senza tuttavia presentare proposte per un sistema elettorale uniforme.

Altri progetti volti a permettere l'elezione diretta del Parlamento secondo una procedura uniforme si sono susseguiti tra il 1960 e il 1975. L'ultimo è stato la relazione dell'on. Patijn

(  
) "recante adozione di un progetto di convenzione che istituisce l'elezione dei membri del Parlamento europeo al suffragio universale diretto". Il relatore

- rendere possibile l'elezione diretta del Parlamento in base ai sistemi elettorali nazionali
- presentare proposte limitate per raggiungere gli scopi
- proporre un approccio per tappe per giungere a una procedura elettorale uniforme.

L'Atto del 20 settembre 1976 ha aperto la via alle prime elezioni dirette del Parlamento europeo svoltesi nel 1979, facendo così compiere incontestabilmente un enorme passo avanti verso la costruzione europea in quanto ciò associa direttamente i popoli all'edificazione dell'Europa. Tale Atto costituisce la legislazione quadro per l'elezione diretta senza tuttavia prevedere una procedura elettorale uniforme. L'articolo 7 dell'Atto stipula che fino all'entrata in vigore di una procedura elettorale uniforme la procedura elettorale è disciplinata in ciascuno Stato membro dalle disposizioni nazionali.

Il Presidente della Repubblica francese che all'epoca era Valéry Giscard d'Estaing è stato direttamente all'origine della decisione del Consiglio europeo che ha portato all'elezione a suffragio universale diretto del Parlamento, di cui egli stesso sarà membro alcuni anni dopo.

## 2. La relazione Seitlinger

Dopo il 1979 il Parlamento europeo ha elaborato una proposta di procedura elettorale uniforme che è stata approvata il 10 marzo 1982

(relazione Seitlinger approvata con 158 voti a favore, 77 contrari e 27 astensioni). In tale proposta il Parlamento proponeva un sistema di tipo proporzionale

## 3. Il documento di lavoro Bocklet

(  
) "recante adozione di un progetto di convenzione che istituisce l'elezione dei membri del Parlamento europeo al suffragio universale diretto". Il relatore aveva scelto un approccio pragmatico basato su tre principi:

) Risoluzione del 14/1/1975 - Doc. 368/74.

(  
) (relazione Seitlinger approvata con 158 voti a favore, 77 contrari e 27 astensioni). In tale proposta il Parlamento proponeva un sistema di tipo proporzionale con ripartizione dei seggi secondo il metodo d'Hondt. Erano

) GU C 87/1982, pag. 61.

Dopo le elezioni del 1984 il Parlamento europeo ha deciso di presentare un nuovo progetto per rilanciare il dibattito in seno al Consiglio e ha designato relatore l'on. Bocklet (PPE). Alla vigilia del voto sulla relazione della commissione politica, la commissione giuridica ha approvato un parere assai vicino a quasi tutti i punti fondamentali del progetto adottato dalla commissione politica. Tuttavia la commissione giuridica ha auspicato che la procedura elettorale fosse "veramente uniforme", sottolineando che dal punto di vista giuridico l'esigenza di una procedura uniforme non significa soltanto che i principi, gli obiettivi o i risultati dei sistemi elettorali siano uniformi, ma che anche lo siano le procedure stesse attraverso le quali tali principi, obiettivi e

risultati si realizzano. Sempre a giudizio della commissione giuridica, il progetto della commissione politica doveva limitarsi a regolamentare il diritto di voto, ragion per cui ha proposto di istituire un gruppo di lavoro misto composto di membri della commissione politica e della commissione giuridica per pervenire a un accordo su una procedura elettorale uniforme in modo che il progetto in questione raccogliesse in seno al Parlamento il sostegno della maggioranza più ampia possibile.

Il relatore, on. Bocklet, nel constatare l'entità delle divergenze delineatesi in seno all'Assemblea per quanto riguarda le modalità della procedura elettorale, ha ritenuto inopportuno invitare il Parlamento a deliberare sul suo progetto di relazione che era stato approvato dalla commissione politica il 28 febbraio 1985(

) (con 16 voti a favore, 8 contrari e 13 astensioni). In tale progetto il relatore constatava che l'obiettivo della procedura elettorale uniforme doveva essere

Il progetto del 1985 si basa pertanto sull'intenzione di armonizzare progressivamente, sulla base di un sistema elettorale proporzionale con liste, i vari sistemi nazionali per le elezioni europee. L'uniformità della procedura elettorale si esprime essenzialmente a livello del valore dei suffragi che è ovunque lo stesso all'atto dello scrutinio e dell'attribuzione dei seggi. Gli Stati membri conservano un margine di manovra (limitato) per ciò che attiene alle altre modalità del sistema elettorale (circoscrizioni nazionali o regionali, voto di preferenza, soglia minima).

In tale situazione caratterizzata da una debole maggioranza favorevole alla proposta approvata dalla commissione politica e al parere differenziato della commissione giuridica, i coordinatori delle due commissioni hanno deciso di istituire un gruppo di lavoro intergruppo incaricato di mettere a punto una proposta di sistema elettorale sostenibile dai gruppi politici e accettabile dai dodici Stati membri.

Sin dalle sue prime riunioni (marzo-luglio 1986) il gruppo di lavoro intergruppo si era accordato sui seguenti principi fondamentali:

- a) il progetto del Parlamento europeo deve comportare un massimo di uniformità;
- b) la procedura elettorale uniforme deve implicare un compromesso equilibrato tra il voto di lista proporzionale e il voto nominale per circoscrizione;
- c) il Parlamento europeo deve rappresentare, in proporzione alla loro entità numerica, le correnti nazionali, regionali e ideologiche presenti nella Comunità;
- d) gli Stati membri conservano solo la competenza di regolamentare la divisione delle circoscrizioni (eccezioni e deroghe comprese) nonché l'ammissione di candidati dei nuovi partiti o alleanze elettorali;
- e) l'unità territoriale di base del sistema elettorale è la circoscrizione (eventualmente regionale) garante del legame tra il deputato e la sua circoscrizione;
- f) l'elettore dispone di un solo voto che può formulare unicamente per il candidato di sua scelta (voto di preferenza obbligatorio);
- g) lo scrutinio dei voti avviene a livello dello Stato membro;
- h) non è autorizzata l'introduzione di una soglia minima.

---

(  
) (con 16 voti a favore, 8 contrari e 13 astensioni). In tale progetto il relatore constatava che l'obiettivo della procedura elettorale uniforme doveva essere raggiunto per tappe e che il concetto di "uniformità" non implicava  
) Doc. PE 132.437 del 13.07.89.

Il gruppo di lavoro si era sforzato di ottenere l'accordo dei colleghi britannici presentando una proposta che combinava la circoscrizione e il voto nominale con la ripartizione dei seggi su liste in percentuale dei suffragi ottenuti. Poiché tale proposta implica, per la maggior parte degli Stati membri, l'abbandono delle liste chiuse, i britannici dovevano rinunciare, per l'elezione del Parlamento europeo, al proprio sistema di circoscrizione uninominale.

Le modalità precise della proposta furono messe a punto verso la fine del 1986 e il testo venne approvato il 10 dicembre dello stesso anno. Per rendere possibile un'approvazione unanime è stato necessario risolvere soprattutto i problemi posti dalla combinazione voto nominale/scrutinio proporzionale. Per appianare la difficoltà il gruppo di lavoro si è pronunciato a favore del sistema di scrutinio Hare-Niemeyer che, secondo gli esperti consultati in proposito, presenta il vantaggio di essere meno complicato del metodo d'Hondt.

Quanto alla divisione del territorio nazionale in circoscrizioni il gruppo di lavoro ha fissato a 5 il numero minimo di deputati per ogni circoscrizione plurinominale. Per i casi (limitati) in cui un candidato arriva in testa in una circoscrizione ma non ottiene il seggio a causa dello scrutinio dei voti in base alla proporzionale sul piano nazionale, fu introdotta una disposizione secondo cui tale candidato avrebbe ottenuto "in tutti i casi" un seggio.

Infine, il gruppo di lavoro introdusse nel suo testo talune disposizioni relative all'ammissione dei candidati di nuovi partiti o alleanze elettorali, nonché al rimborso delle spese della campagna elettorale.

Dopo una decina di riunioni di lavoro il gruppo intergruppo ha approvato nel dicembre 1986 una versione rivista delle disposizioni del sistema elettorale uniforme proposte nella relazione della commissione politica. Il gruppo di lavoro si era sforzato di ottenere l'accordo dei rappresentanti britannici presentando una proposta che si situava "a metà strada tra la Gran Bretagna e il continente".

Tale proposta combina la divisione del territorio nazionale in circoscrizioni e il voto per un dato candidato (voto nominale) che è caratteristico del sistema britannico con la ripartizione dei seggi sulla base di liste in percentuale dei suffragi ottenuti secondo il modello continentale. Tuttavia tale proposta implica per la maggior parte degli Stati membri l'abbandono delle liste chiuse, mentre il Regno Unito avrebbe dovuto rinunciare, per l'elezione del Parlamento europeo, al suo sistema di circoscrizione uninominale.

Sebbene i membri del gruppo di lavoro avessero approvato a larga maggioranza ciascuno degli articoli della proposta e tutti i membri permanenti del gruppo avessero dato il loro sostegno all'integralità della proposta, la reazione della maggior parte dei gruppi politici in seno al Parlamento europeo fu, a tale proposito, di riserva. Di conseguenza il Parlamento non è riuscito a presentare al Consiglio una proposta di procedura elettorale uniforme entro i termini impartiti affinché potesse essere applicata alle elezioni del Parlamento europeo del giugno 1989.

Nel novembre 1988 l'Ufficio di presidenza ampliato esaminò i risultati dei lavori del gruppo di lavoro intergruppo e la procedura da seguire successivamente. Al termine di un approfondito scambio di opinioni, l'Ufficio di presidenza ampliato constatò che i gruppi politici non erano ancora giunti a accordarsi e che la discussione avrebbe avuto un interesse pratico solo nel caso in cui la procedura elettorale uniforme avesse potuto essere applicata prima delle successive elezioni. I gruppi politici furono tuttavia invitati a proseguire il lavoro di riflessione.

#### 4. Le relazioni De Gucht

Dopo le elezioni del 1989, relatore è stato nominato l'on. De Gucht. L'elaborazione della sua relazione è stata opera di lunga lena (quasi tre anni) e ha richiesto la costituzione di un gruppo di lavoro informale in seno alla commissione per gli affari istituzionali composto dal presidente, dal relatore e da un rappresentante per ciascun gruppo politico.

In seguito a lunghi e pazienti negoziati, grazie alla tenacia del relatore, la commissione per gli affari istituzionali è riuscita a raggiungere un consenso e a proporre una risoluzione interlocutoria che è stata approvata il 10 ottobre 1991(

) con 150 voti a favore, 26 contrari e 30 astensioni e quindi una risoluzione definitiva che è stata approvata il 10 marzo 1993( ) con 207 voti a favore, 79 contrari e 19 astensioni.

L'approccio prescelto si basava sull'idea che occorresse riprendere l'iniziativa e sviluppare un ampio consenso per raggiungere un risultato positivo. A tal fine era necessario prevedere un processo che si svolgesse per tappe.

D'altra parte il relatore rilevava che la nozione di uniformità non esige un'identità e un'uniformità totali della procedura elettorale quanto piuttosto una armonizzazione "degli elementi essenziali della procedura".

Tale idea prefigura, in qualche modo, la nozione di "principi comuni" che sarà introdotta nel trattato di Amsterdam.

Nella relazione De Gucht il Parlamento chiedeva che la procedura elettorale uniforme si basasse su uno scrutinio di tipo proporzionale che tenesse conto dei suffragi espressi sull'insieme del territorio degli Stati membri. Era permesso il voto di preferenza, così come la possibilità di fissare una soglia minima compresa tra il 3 e il 5% dei suffragi espressi.

Per tener conto del problema del Regno Unito il Parlamento ha proposto che, qualora uno Stato membro applichi uno scrutinio uninominale, due terzi al massimo dei seggi potevano essere attribuiti secondo tale sistema, mentre il terzo restante doveva essere ripartito in modo che la ripartizione globale dei mandati fosse proporzionale all'insieme dei suffragi espressi.

Dopo le elezioni del 1994 il Parlamento ha chiesto che tale proposta venisse presa in considerazione dagli Stati membri. Sollecitato dai membri del Parlamento europeo, il Consiglio ha risposto per il tramite di numerose interrogazioni parlamentari. Il presidente del Consiglio, Von Ploetz, nel tempo delle interrogazioni del 14 dicembre 1994 si è dichiarato disposto a dare seguito alla proposta del Parlamento europeo, mentre il suo immediato successore, Lamassoure, ha ritenuto che il testo del Parlamento avesse un carattere troppo generico per costituire un progetto ai sensi dell'art. 138 del trattato e non comprendesse a sufficienza precisi elementi suscettibili di consentire al Consiglio di elaborare un progetto completo di sistema elettorale (tempo delle interrogazioni del 17 gennaio 1995).

---

( ) con 150 voti a favore, 26 contrari e 30 astensioni e quindi una risoluzione definitiva che è stata approvata il 10 marzo 1993( ) GU C 280 del 28.10.1991, pag. 141.

( ) con 207 voti a favore, 79 contrari e 19 astensioni.) GU C 115 del 26.4.93, pag. 59.

Quest'ultima presa di posizione è stata abile in quanto, se si fosse avverato che tale risoluzione non corrispondeva alle condizioni previste dall'articolo 138, un ricorso per carenza non sarebbe

stato ricevibile in assenza di una presa di posizione del Parlamento europeo, come era stato suggerito dall'on. De Vries, presidente del gruppo ELDR.

Ogni dubbio al riguardo, anche se ormai rivestiva un interesse più che altro teorico, sarà tolto nel corso della CIG, come vedremo nel prosieguo.

D'altra parte numerose personalità si sono pronunciate, almeno per quanto riguarda il proprio Stato membro, a favore di uno scrutinio che ravvicini gli eletti ai cittadini. Così, ad esempio Jacques Chirac, Presidente della Repubblica francese, alla vigilia del Consiglio europeo di Torino (marzo 1996), si era pronunciato a favore di uno scrutinio proporzionale di tipo regionale che avrebbe accresciuto la legittimità e la rappresentatività dei deputati europei.

Da parte sua, il Movimento europeo (Francia) ha pubblicato nel giugno 1996, in seguito ai lavori di una commissione costituita per riformare lo scrutinio delle elezioni europee, una relazione in cui ci si pronunciava chiaramente a favore di uno scrutinio di questo tipo giustificando la scelta con argomenti basati sull'equilibrio tripolare (Consiglio, Commissione e Parlamento) esistente a livello comunitario e sull'obbligo di un compromesso basantesi su un'esigenza interistituzionale (1).

## **LE LEGISLAZIONI NAZIONALI DEGLI STATI MEMBRI()**

### **1. Le circoscrizioni**

Undici Stati membri applicano il sistema della circoscrizione unica: Germania, Austria, Danimarca, Spagna, Finlandia, Francia, Grecia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo e Svezia. Per taluni di essi la scelta deriva dalla ridotta entità della popolazione e/o del territorio.

La Germania dispone di un sistema particolare, secondo il quale i partiti politici hanno la possibilità di presentare liste di candidati sia sulla base dei Länder sia su scala nazionale. Da parte sua la Finlandia consente la presentazione di liste di candidati sia a livello della zona elettorale regionale sia a livello nazionale; nel 1996 tutti i partiti politici hanno scelto il sistema della lista nazionale.

Tre Stati membri hanno ripartito il loro territorio in circoscrizioni regionali: Belgio (secondo un sistema particolare), Irlanda, Italia.

Il parlamento del Regno Unito si appresta, da parte sua, a esaminare un progetto di legge che prevede uno scrutinio proporzionale regionale.

---

(1) Relazione della commissione per la riforma del sistema di votazione per le elezioni del Parlamento europeo (giugno 1996) pag. 16.

(2) Fonte: "Le leggi elettorali per le elezioni europee" (serie politica 13/riv. 2) Gennaio 1997 - Direzione generali degli Studi del PE.

## **2. Il voto di preferenza**

Nove Stati membri ammettono il voto di preferenza: Austria, Belgio, Danimarca, Finlandia, Irlanda (il sistema irlandese, che si applica altresì nell'Irlanda del Nord, è un sistema di voto secondo uno scrutinio uninominale preferenziale con riporto di voti in cui i nomi dei candidati figurano in ordine alfabetico sulla scheda elettorale; l'elettore vota per un candidato e indica l'ordine di preferenza dei candidati, mentre il candidato votato deve cedere il suo voto nel caso in cui il candidato designato per primo abbia già ottenuto il numero di voti necessari per essere eletto; *de facto* tale sistema si ravvicina alla rappresentanza proporzionale), Italia, Lussemburgo (tale Stato membro permette altresì il "panachage" tra liste), Paesi Bassi e Svezia.

## **3. Il quoziente elettorale**

Cinque Stati membri prevedono una soglia: Germania 5%, Francia 5%, Austria 4%, Svezia 4% e Grecia 3%.

Per gli altri Stati membri la soglia si stabilisce di per sé in funzione soprattutto del sistema di ripartizione dei resti. In generale si rileva una assai forte convergenza dei sistemi elettorali degli Stati membri basati sul principio della proporzionalità.

## **LA CONFERENZA INTERGOVERNATIVA E I RISULTATI OTTENUTI CON IL TRATTATO DI AMSTERDAM**

In varie risoluzioni approvate per la CIG il Parlamento europeo si è pronunciato a favore di un sistema elettorale uniforme e ha chiesto agli Stati membri di attivare l'articolo 138 del trattato in vista delle prossime scadenze elettorali(.

Da parte sua il governo della Repubblica federale di Germania ha presentato il 22 ottobre 1996(

) sul tavolo della CIG una proposta di modifica dell'articolo 138 che riprende l'insieme della proposta di risoluzione di cui alla relazione De Gucht appro

Nel corso della CIG gli onn. Hänsch e Gil-Robles, Presidenti del Parlamento europeo, a livello di riunioni ministeriali, e gli onn. Guigou e Brok, nelle riunioni dei rappresentanti personali, hanno continuamente ribadito l'attaccamento del Parlamento europeo a un siffatto sistema sia nei loro contributi scritti sia nei loro interventi orali.

Il nuovo governo laburista di Tony Blair eletto nel Regno Unito nel maggio 1997 ha modificato sensibilmente l'approccio del Regno Unito su tale questione che era stata del resto dibattuta tra il partito laburista e il partito liberal-democratico nel corso della campagna elettorale e aveva formato oggetto di un approccio comune da parte di entrambi i partiti.

---

(<sup>1</sup>) Risoluzioni del 16 gennaio 1997 (GU C 33 del 03.02.97, pag. 63), del 13 marzo 1997 (GU C 115 del 14.04.97, pag. 165) e dell'11 giugno 1997 (P.V. della seduta dell'11.06.97).

( ) sul tavolo della CIG una proposta di modifica dell'articolo 138 che riprende l'insieme della proposta di risoluzione di cui alla relazione De Gucht approvata dal Parlamento europeo nel marzo 1993.  
) CONF 3960/96.

Le ultime settimane di svolgimento della Conferenza intergovernativa sono state contraddistinte dal progredire della volontà degli Stati membri di compiere un passo avanti in materia. Le varie possibilità evocate nel corso della CIG sono state le seguenti: la prima opzione consiste nell'introdurre nel nuovo trattato un termine entro cui approvare la procedura elettorale; la seconda si basa sull'integrazione dei principi della procedura nel trattato stesso; la terza (piuttosto irrealista) sarebbe consistita nell'adozione della procedura elettorale a maggioranza qualificata. Era stato persino previsto di ricorrere a una soluzione differenziata qualora una procedura avesse raccolto l'appoggio di un numero minimo di Stati membri( ).

Molto rapidamente un consenso si è formato intorno alla proposta che voleva fare riferimento nel trattato a "principi comuni" a tutti gli Stati membri. Tale concetto tiene conto della realtà politica dell'insieme degli Stati membri e non necessita di una armonizzazione generalizzata della procedura elettorale.

Il trattato approvato a Amsterdam comporta di conseguenza la seguente aggiunta all'articolo 138, paragrafo 3: "3. Il Parlamento europeo elaborerà un progetto inteso a permettere l'elezione a suffragio universale diretto, secondo una procedura uniforme in tutti gli Stati membri o conformemente a principi comuni a tutti gli Stati membri".

L'evolversi globale della situazione sembra far sufficientemente propendere, con una qualche speranza, verso l'adozione di un sistema elettorale basato su principi comuni a tutti gli Stati membri.

## **PROPOSTE**

In primo luogo bisogna interrogarsi sul concetto di "principi comuni" cominciando con l'esaminare gli elementi che, a giudizio del vostro relatore, non vi sono compresi.

Sembra evidente che le disposizioni relative al diritto di voto (età, esclusione dal diritto di voto), all'eleggibilità, nonché quelle relative allo svolgimento delle campagne elettorali non faranno parte del concetto di principi comuni alla condizione (che attualmente sembra essere soddisfatta nei 15 Stati membri) che rispettino i principi di libertà, di democrazia e dei diritti dell'uomo previsti dall'articolo F del trattato sull'Unione europea.

Gli Stati membri mantengono ovviamente le loro competenze circa la determinazione delle modalità di esercizio del diritto di voto (ad esempio, facoltativo o obbligatorio).

L'Atto del 20 settembre 1976 stabilisce il divieto di votare più di una volta. La direttiva del 6 dicembre 1993

( ) fissa le modalità in base alle quali i cittadini dell'Unione che risiedono in uno Stato membro di cui non sono cittadini possono esercitarvi il diritto di voto

---

(<sup>1</sup>) Relazione della Presidenza del 17.06.96 - CONF 3860(96)riv. 1, pag. 20.

( ) fissa le modalità in base alle quali i cittadini dell'Unione che risiedono in uno Stato membro di cui non sono cittadini possono esercitarvi il diritto di voto e di eleggibilità al Parlamento europeo.

) G U L 329 del 30.12.1993, pag. 34.

L'iscrizione nelle liste elettorali è soggetta a un certo numero di condizioni (articolo 9) e è istituita una cooperazione tra gli Stati membri che consiste nello scambio delle necessarie informazioni (articolo 13).

Tale direttiva è entrata in vigore per le elezioni europee del 1994.

La questione delle incompatibilità è già stata disciplinata dall'Atto del 20 settembre 1976. L'articolo 6 prevede le incompatibilità stabilite a livello comunitario e consente a ciascuno Stato membro di fissare le incompatibilità applicabili sul piano nazionale. Tuttavia, come precisa l'articolo 7, paragrafo 2 dell'Atto, fino all'entrata in vigore di una procedura elettorale uniforme la procedura elettorale è disciplinata, in ciascuno Stato membro, dalle disposizioni nazionali.

Nondimeno, il trattato di Amsterdam, introducendo la nozione di "principi comuni", permette agli Stati membri di mantenere le proprie competenze in questo settore, qualora il futuro sistema elettorale si basi su tale nozione e non su un sistema uniforme.

Tuttavia, lo sviluppo delle competenze e delle responsabilità del Parlamento europeo rende sempre più difficile, se non impossibile, l'esercizio del doppio mandato.

In queste condizioni, tenuto conto dell'evoluzione dei poteri del Parlamento europeo dal 1976, sarebbe opportuno ora istituire l'incompatibilità tra mandato europeo e mandato nazionale. Per gli altri mandati (sindaco di una grande città o membro del Parlamento di una regione), la questione resta aperta e merita di essere discussa.

I principi comuni agli Stati membri si basano sui seguenti elementi:

La proporzionalità dovrebbe tener globalmente conto dei suffragi espressi sull'insieme del territorio dello Stato membro in modo da consentire di tener presenti delle varie correnti d'opinione negli Stati membri e di assicurarne la rappresentanza.

La votazione di tipo proporzionale sembra del tutto adeguata alla natura attuale del sistema comunitario in quanto rappresenta un utile compromesso tra la giustizia e l'efficacia, tenuto conto della composizione politica del Consiglio e della Commissione. La maggioranza politica delineatasi in seno a queste due istituzioni riflette nella sua globalità quella che si è venuta a costituire in seguito alle elezioni del Parlamento europeo.

Fintantoché non esisteranno un autentico governo europeo che funzioni in un sistema di tipo maggioritario e un'opposizione europea, il sistema proporzionale adempirà senza dubbio a una funzione politica che sembra ampiamente motivata allo stadio attuale dello sviluppo della costruzione europea.

Poiché il sistema elettorale si basa su "principi comuni" è necessario lasciare a ciascuno Stato membro la competenza circa la scelta di conservare la variante del sistema proporzionale che preferisce. L'indicazione nell'Atto che il sistema di votazione stabilito è il sistema proporzionale è sufficiente sia dal punto di vista giuridico sia dal punto di vista politico.

La ripartizione dei resti dei voti dovrebbe restare di competenza della legislazione elettorale nazionale nella misura in cui le tradizioni in materia sono fortemente diversificate. Tuttavia il principio della ripartizione deve rispettare il sistema della rappresentanza proporzionale.

## 1. Il principio di prossimità

La responsabilità del Parlamento europeo nel sistema istituzionale dell'Unione, in particolare nel suo ruolo di "pilastro democratico", si basa soprattutto sulla sua capacità di "europeizzare" le questioni importanti. ( ).

Una delle possibilità per riuscire in questo dipende da un sistema elettorale che consenta di mobilitare il massimo numero di elettori.

Se gli elettori non votano o votano solo per motivi di politica nazionale, specifici a ciascuno Stato membro, le elezioni non avranno alcun effetto sulla legittimità dell'Unione ( ).

Tra gli elementi che consentirebbero di rafforzare questa legittimità e la partecipazione elettorale e che eviterebbero alle elezioni europee di continuare ad essere considerate di "second'ordine", rientra, secondo il vostro relatore, la modifica del sistema elettorale.

Tale valutazione del sistema elettorale richiede un chiaro rafforzamento dei legami tra gli elettori e i loro rappresentanti eletti.

Questo ravvicinamento può avvenire solo dando applicazione al "principio di prossimità".

La prossimità tra cittadini europei e loro rappresentanti deve implicare, in funzione delle dimensioni dello Stato membro, l'esistenza di circoscrizioni territoriali per consentire agli elettori e ai deputati europei di stabilire un rapporto diretto e efficace. Il concetto di "circoscrizione territoriale" sembra più adatto alla situazione di vari Stati membri in quanto permette di includere tutte le sfumature e specificità e di evitare qualsiasi malinteso sul concetto di "regione". Per non creare circoscrizioni artificiali senza legami storici o geografici, in particolare negli Stati membri con una superficie media o piccola, si propone di non rendere obbligatoria la costituzione di circoscrizioni territoriali se non per gli Stati membri la cui popolazione supera i 20 milioni di abitanti. Al di sotto di tale soglia tale sistema resta facoltativo.

Per permettere agli Stati membri interessati (quelli la cui popolazione supera i 20 milioni di abitanti) di preparare il loro adattamento, si propone che tale misura entri in vigore per le elezioni europee del 2004.

Il Regno Unito si accinge ad adottare un sistema elettorale proporzionale regionale (

), mentre in Francia il Ministro per gli affari europei, Moscovici, ha presentato al Primo Ministro francese una proposta volta a instaurare un sistema pro

---

(<sup>1</sup>) Jean Blondel, Richard Sinnott e Palle Svensson "People and Parliament in the European Union: participation, democracy and legitimacy", Oxford University Press, giugno 1998 (pagina 16).

(<sup>2</sup>) Op. cit. (pagina 20).

( ) , mentre in Francia il Ministro per gli affari europei, Moscovici, ha presentato al Primo Ministro francese una proposta volta a instaurare un sistema proporzionale regionale raggruppando le regioni a due a due (esclusi ) Cfr. testo in allegato.

Quanto all'ex Ministro per gli affari europei del governo di Alain Juppé, Barnier, questi ha presentato al Senato, con altri 50 senatori francesi, una proposta di raggruppamento delle regioni in 8 circoscrizioni, progetto già in gestazione quand'era membro del governo.

Il Presidente Chirac e il Primo Ministro Jospin si sono pronunciati nell'aprile 1998 a favore della votazione regionale. La revisione della legge elettorale francese dovrebbe aver luogo prima delle elezioni europee del 1999.

In funzione delle tradizioni politiche proprie di ciascuno Stato membro, ognuno di essi deve poter autorizzare il voto di preferenza al fine di rafforzare la possibilità di scelta da parte degli elettori tra i vari candidati di una stessa lista o di liste diverse.

Il vostro relatore è convinto che il rafforzamento del Parlamento europeo nelle sue funzioni legislative sia un elemento di estrema importanza per l'Unione europea (anche se ancora non tutti se ne sono sufficientemente resi conto). Lo stesso vale per le responsabilità di natura politica che incombono al Parlamento europeo.

Il rafforzamento del Parlamento europeo dipende, a giudizio del vostro relatore, da quattro fattori:

- il contenuto del suo lavoro che è stato più volte originale e di alta qualità,
- il senso di responsabilità nell'esercizio delle sue funzioni,
- l'approfondimento delle relazioni tra i cittadini europei e i loro eletti, in modo da consentire a questi di farsi carico delle aspirazioni di quelli,
- il potenziamento della rappresentatività politica dei suoi membri.

Quest'ultimo punto ha messo in passato più volte in discussione la rappresentatività di parte dei suoi membri. Tale controversia trova fondamento nel sistema di voto che si presenta assai spesso sulla base di liste nazionali senza la possibilità in taluni casi del voto di preferenza, mentre per le elezioni nazionali sono spesso previste in un certo numero di Stati membri circoscrizioni di dimensioni più ridotte.

Tale situazione ha indotto l'ex Ministro degli affari esteri francese, de Charette, a dichiarare in uno scambio di opinioni nel marzo 1997 che esisteva un serio problema di rappresentatività in seno al Parlamento europeo.

Durante il Consiglio europeo di Roma dell'ottobre 1990 il Presidente del Parlamento europeo, E. Barón Crespo, ha da parte sua notato: "... L'atmosfera era tesa. Il mio discorso, per quanto riguarda in particolare la 'doppia legittimità democratica' e l'eterna questione della sede del Parlamento europeo, ha suscitato vivaci reazioni critiche nella discussione che ne è seguita e che è stata più tardi riportata dalla stampa. ... 'Doppia legittimità democratica' che, per così dire, ha suscitato un dibattito tra i leader politici" ( ).

Da parte sua, lo ha ribadito anche il Ministro degli affari esteri italiano de Michelis, come all'epoca è stato riportato dalla stampa.

---

(<sup>1</sup>) Enrique Barón Crespo, "Europe at the dawn of the Millenium" (the "Rome I Council", pag. 69), Londra 1997.

Se la questione delle circoscrizioni regionali resta un obiettivo difficile da raggiungere allo stato attuale, occorre tuttavia compiere progressi in tale direzione. L'introduzione della possibilità di voto di preferenza sembra altresì altamente auspicabile per porre fine soprattutto alle polemiche relative alla rappresentatività dei membri del Parlamento europeo. Convinzione del vostro relatore è che deve essere fatto di tutto per rafforzare la prossimità con gli elettori.

Per questo motivo, l'approccio gradualista è estremamente importante se si vuole pervenire a una suddivisione territoriale per gli Stati membri più popolosi, lasciando loro la responsabilità di decidere il numero e le dimensioni delle proprie circoscrizioni.

Le differenze politiche tra gli Stati membri fanno sì che il voto di preferenza deve restare una facoltà in quanto negli Stati membri che autorizzano tale modalità di esercizio del diritto di voto i vantaggi fanno premio sugli inconvenienti in termini di prossimità con gli elettori, di rappresentatività degli eletti e di partecipazione al voto. Taluni criticano siffatto sistema deplorando un espandersi del clientelismo politico o l'emergere di lotte fratricide all'interno di una stessa lista.

Questo rischio, anche se non trascurabile, deve essere valutato alla luce della situazione specifica di ciascuno Stato membro. Tuttavia tale osservazione non rimette in questione le convinzioni del vostro relatore. I candidati devono essere scelti democraticamente dai partiti politici. La scelta degli elettori che avviene attraverso il voto di preferenza rafforza la prossimità con gli eletti e la legittimità del Parlamento europeo.

La rappresentanza delle donne costituisce una questione che evoca serie preoccupazioni e si giustifica soprattutto con il fatto che esse sono la maggioranza della popolazione degli Stati membri. Una specifica proposta nel contesto della procedura elettorale europea non sembra necessaria. Un simile sforzo di rappresentanza dipende innanzitutto dalla volontà dei partiti politici che possono istituire delle quote qualora ciò si riveli necessario. Il vostro relatore condivide gli orientamenti della Conferenza mondiale dell'Unione interparlamentare di Nuova Delhi del febbraio 1997.

In questo contesto giova ricordare che deve essere assicurata la parità di trattamento tra candidati da parte di tutti i mezzi di comunicazione di massa.

Il vostro relatore è convinto che non è opportuno accettare la pubblicazione di sondaggi per le elezioni europee nel corso delle ultime due settimane antecedenti il voto.

Tuttavia, siffatta norma sarebbe inoperante giacché, con le moderne tecnologie (si pensi, ad esempio, a Internet) tale divieto può essere facilmente aggirato.

E' quanto meno auspicabile che i sondaggi cosiddetti "exit-poll" non vengano autorizzati ad essere divulgati in tutta l'Unione europea prima della chiusura delle urne nello Stato membro in cui gli elettori votano per ultimi al fine di non influire su quanti non hanno ancora adempiuto al loro dovere elettorale.

La fissazione di una soglia minima per l'ottenimento di un seggio costituisce una questione delicata. In queste condizioni la fissazione della soglia deve continuare ad essere facoltativa, ma in ogni caso la soglia minima non deve oltrepassare il 5% dei suffragi espressi.

In taluni Stati membri esiste un certo numero di specificità segnatamente regionali. Gli Stati membri interessati devono poter prevedere disposizioni che consentano di tener conto delle diverse situazioni, senza pregiudicare il principio dello scrutinio proporzionale.

Infine, a condizione di rispettare i principi di base del sistema proporzionale, gli Stati membri possono prevedere dei correttivi alla ripartizione dei seggi per evitare che talune correnti politiche non vengano rappresentate. Ad esempio, quando uno Stato membro dispone di un sistema elettorale regionale, potrebbe prevedere di attribuire seggi alle liste che non superano il quoziente elettorale in talune regioni, raggruppando i resti dei voti non utilizzati a livello intraregionale o nazionale.

## 2. La questione delle liste transnazionali

La costituzione di liste transnazionali per le elezioni europee è stata ritenuta, fino a pochi anni or sono, un'utopia, ma tale idea comincia a fare progressi.

Un siffatto sistema limitato al 10% del totale dei seggi del Parlamento europeo contribuirebbe certamente a far emergere un'autentica coscienza politica europea e a costituire veri e propri partiti politici europei. Essa darebbe inoltre alle elezioni europee una dimensione più europea e meno incentrata sulle poste in gioco a livello politico nazionale.

D'altra parte, tale modifica del sistema di rappresentanza consentirebbe di assicurare un adeguato equilibrio tra i fautori e gli avversari del sistema proporzionale regionale.

Per consentire una buona preparazione di questo significativo cambiamento politico occorre proporre che tale disposizione entri in vigore per le elezioni europee del 2009.

Tenuto conto di talune riserve espresse nel corso della discussione in sede di commissione sulla compatibilità di tale proposta con il trattato, il presidente della commissione per gli affari istituzionali ha chiesto il parere del servizio giuridico del Parlamento europeo ( ).

Nel suo parere il Servizio giuridico osserva che i deputati europei rappresentano i popoli degli Stati riuniti nella Comunità, ma che il trattato di Maastricht ha introdotto un'eccezione di portata limitata ai legami con il quadro statale, con l'introduzione del diritto di voto e di eleggibilità al Parlamento europeo per i cittadini residenti in uno Stato membro diverso dal proprio. Pertanto, una rappresentanza dei popoli della Comunità che superi il quadro statale è possibile e non costituisce un elemento estraneo ai principi del trattato, anche se, naturalmente, andrebbero modificati gli articoli 189 e 190 del trattato CE.

Nel corso di vari periodi alcuni uomini politici che hanno avuto una prestigiosa carriera politica nazionale sono stati membri del Parlamento europeo. Gran parte di costoro sono stati dei francesi e vanno citati tra gli altri V. Giscard d'Estaing, F. Mitterrand e J. Chirac (Presidenti della Repubblica); M. Debré, E. Faure, P. Mauroy, P. Messmer, P. Pflimlin, A. Pinay, R. Pléven, P. Reynaud, R. Schuman, Edith Cresson, M. Rocard, A. Juppé e L. Jospin (Primi ministri) nonché G. Marchais e J. Delors.

---

(<sup>1</sup>) Parere del 20.2.1998 (SJ - 28/98).

Quanto agli altri Stati membri si possono menzionare: K. Kiesinger, W. Brandt, W. Scheel, H. Schmidt (Germania), J. Duvieusart, P.H. Spaak, e più di recente, L. Tindemans e W. Martens

(Belgio), P. Schlüter (Danimarca), L. Calvo Sotelo (Spagna), G. Andreotti, E. Colombo, B. Craxi, A. De Gasperi, C. De Mita, A. Fanfani, G. Pella, M. Rumor, M. Scelba, A. Forlani e G. Gorla (Italia), G. Thorn, J. Santer e P. Werner (Lussemburgo) e L. De Pintasilgo (Portogallo) che sono stati Primi ministri (ad eccezione di W. Scheel che è stato Presidente federale), J. Prescott (Vice primo ministro, Regno Unito), E. Averoff-Tositza (Vice primo ministro, Grecia) o importanti leader di partito come E. Berlinguer.

Alcuni membri del Parlamento europeo hanno espresso l'auspicio che l'elezione si svolga lo stesso giorno in tutti gli Stati membri. Le differenze di tradizioni tra gli Stati membri hanno comportato finora che le elezioni si svolgessero tra il giovedì mattina e la domenica sera (articolo 9 dell'Atto del 20 settembre 1976).

E' evidente che il raggruppamento delle elezioni lo stesso giorno avrebbe un impatto molto positivo dal punto di vista della posta politica in gioco e quindi della partecipazione elettorale. Per una vasta maggioranza di paesi la domenica è il giorno indicato.

La difficoltà è costituita dalle tradizioni e dai motivi religiosi che non consentono di organizzare un'elezione di domenica in Danimarca, nei Paesi Bassi, nel Regno Unito e in Irlanda. Per contro, in Germania o in Francia le elezioni si svolgono la domenica perché i seggi elettorali sono installati negli istituti scolastici.

Il vostro relatore approva l'idea di fissare la domenica come giorno delle elezioni. A titolo di compromesso, si potrebbe prevedere di tenere le elezioni su due giorni, il che permetterebbe di ridurre di metà il periodo elettorale scegliendo il sabato e la domenica. Inoltre, verrebbero rispettate le esigenze religiose delle varie confessioni.

Questa seconda soluzione presenta taluni vantaggi in quanto viene incontro a certe sensibilità, ma comporta altri inconvenienti. In ogni caso, occorre uscire dalla situazione attuale.

Sarebbe altresì opportuno prevedere lo svolgimento delle elezioni europee nel corso del mese di maggio per via delle numerose festività nazionali e religiose che cadono nel mese di giugno (in particolare in Portogallo). Inoltre, in numerosi Stati membri, in particolare nei paesi scandinavi, nel mese di giugno hanno già inizio le vacanze scolastiche.

Il mese di maggio sembra preferibile a qualsiasi altra soluzione. In particolare, consentirebbe di fissare la tornata costitutiva a fine giugno - inizio luglio e di anticipare l'inizio dei lavori della nuova legislatura.

L'organizzazione delle elezioni ad esempio in autunno comporterebbe difficoltà di calendario per quanto concerne la votazione del bilancio e dell'investitura del Presidente della Commissione.

C.  
ALLEGATI

**Tabella riepilogativa delle leggi elettorali di ciascuno Stato membro relative alle elezioni europee (al 29.1.1998)**

	Numero di seggi	Circoscrizione elettorale	Sistema elettorale	Voto di preferenza	Ripartizione dei seggi	Attribuzione dei seggi	Diritto di voto	Condizioni di eleggibilità	Presentazione delle candidature
<b>AUSTRIA</b>	21	Circoscrizione unica (territorio federale)	Proporzionale	Si	Metodo d'Hondt Le liste che ottengono meno del 4% dei suffragi totali sono escluse	In funzione del numero dei voti di preferenza ottenuti. Il candidato deve aver ottenuto più del 7% del totale dei suffragi espressi a favore del suo partito.	Età: 18 anni. Condizione: risiedere in Austria ed essere iscritto nelle liste elettorali	Età: 19 anni. Stesse condizioni del voto attivo	Candidature presentate dai partiti politici con il sostegno (a scelta) di: - 5 deputati al parlamento nazionale - 2 deputati al Parlamento europeo - 2.600 firme
<b>BELGIO</b>	25	4 circoscrizioni: - fiamminga - vallona - Bruxelles-Hal-Vilvorde - germanofona	Proporzionale	Si Partecipazione al voto obbligatoria	Metodo d'Hondt	In funzione del numero dei voti di preferenza ottenuti	Età: 18 anni. Condizioni: risiedere in Belgio e non essere stato privato del diritto di voto nel paese d'origine	Età: 21 anni. Iscrizione nella lista degli elettori belgi. Essere di espressione corrispondente alla circoscrizione elettorale scelta	Presentazione dei candidati con il sostegno (a scelta) di: - 5 parlamentari belgi dello stesso gruppo linguistico - 5.000 elettori della circoscrizione scelta (200 per la circoscrizione germanofona)
<b>DANIMARCA</b>	16	Circoscrizione unica (territorio nazionale, meno le isole Faroer e la Groenlandia)	Proporzionale	Si	Metodo d'Hondt	In funzione del numero dei voti di preferenza ottenuti	Età: 18 anni. Condizioni: essere iscritto nel registro della popolazione	Stesse condizioni previste per il voto attivo	Condizioni di presentazione delle candidature: - partiti che hanno ottenuto seggi alle legislative precedenti (di diritto) - partiti la cui lista è sostenuta da almeno il 2% dei voti validi espressi alle legislative precedenti. Le liste non devono contenere più di 20 nomi. Sono possibili liste comuni
<b>FINLANDIA</b>	16	Circoscrizione unica (le 4 circoscrizioni Sud, Ovest, Nord, Est sono raggruppate in un'unica circoscrizione per le elezioni al Parlamento europeo)	Proporzionale	Si	Metodo d'Hondt	In funzione del numero dei voti di preferenza ottenuti	Età: 18 anni. Condizioni: risiedere in Finlandia da più di un anno prima dell'elezione e farne richiesta	Stesse condizioni previste per il voto attivo. Non possono presentarsi: - le persone sotto tutela - i militari in servizio attivo	Candidature presentate a livello nazionale e a livello di zona elettorale. Devono essere presentate (a scelta): - sotto il simbolo di un partito politico - sotto forma di un'associazione di elettori che raggruppa almeno 1.000 elettori (per una candidatura di zona)

	Numero di seggi	Circoscrizione elettorale	Sistema elettorale	Voto di preferenza	Ripartizione dei seggi	Attribuzione dei seggi	Diritto di voto	Condizioni di eleggibilità	Presentazione delle candidature
<b>FRANCIA</b>	87	Circoscrizione unica (territorio nazionale, compresi DOM e TOM)	Proporzionale	No (voto per una sola lista)	Metodo d'Hondt. Le liste che non hanno ottenuto il 5% dei voti espressi sono escluse	Seggi attribuiti secondo l'ordine dei candidati iscritti sulle liste	Età: 18 anni. Condizioni: risiedere in Francia ed essere iscritti in una lista elettorale complementare.	Età: 23 anni. Le altre condizioni sono identiche a quelle previste per il voto attivo	Presentazione della lista da parte del capolista. Cauzione di 100.000 franchi, il cui rimborso è soggetto a condizioni (risultato elettorale)
<b>GERMANIA</b>	99	Circoscrizione unica. L'elezione avviene sia a livello delle liste dei Länder sia a livello delle liste federali	Proporzionale	No (voto per una sola lista)	Metodo Hare-Niemeyer. Le liste che hanno ottenuto meno del 5% dei voti a livello federale sono escluse	Seggi attribuiti secondo l'ordine dei candidati iscritti sulle liste	Età: 18 anni. Condizioni: risiedere in Germania negli ultimi tre mesi prima dell'elezione.	Stesse condizioni previste per il voto attivo. I candidati devono aver acquistato la cittadinanza di un paese membro da più di un anno	Le candidature di lista possono (a scelta): - essere presentate dal Land - essere raggruppate in una lista unica comune a tutti i Länder. Possono presentare liste i partiti politici e le associazioni politiche. Devono (a scelta): - avere 5 mandati al Bundestag o alla Dieta di un Land - raccogliere 4.000 firme (lista federale) o 2.000 firme (lista di Land)
<b>GRECIA</b>	25	Circoscrizione unica (territorio nazionale)	Proporzionale	No (voto per una sola lista, il voto di preferenza è vietato). Partecipazione al voto obbligatoria	Cfr. "Attribuzione dei seggi"	Seggi attribuiti secondo l'ordine dei candidati iscritti sulla lista. Le liste che non hanno ottenuto il 3% dei suffragi sono escluse	Età: 18 anni	Età: 21 anni	Solo i partiti e le coalizioni di partiti possono presentare liste. Il numero di candidati in ogni lista non deve essere superiore a 25
<b>IRLANDA</b>	15	4 circoscrizioni: - Dublino (4 seggi) - Munster (4 seggi) - Leinster (4 seggi) - Connact, Ulster (3 seggi)	Proporzionale	Uninomiale di preferenza con riporto di voti	Cfr. "Attribuzione dei seggi"	Per ottenere un seggio il candidato deve raccogliere un numero prestabilito di voti ( )	Età: 18 anni. Condizioni: chiedere l'iscrizione nelle liste elettorali nazionali	Età: 21 anni. Le altre condizioni sono identiche a quelle previste per il voto attivo	I candidati possono: - presentarsi a titolo individuale - essere designati da terzi. Cauzione di 1.000 sterline, il cui rimborso è soggetto a condizioni (risultato elettorale)
<b>ITALIA</b>	87	5 circoscrizioni - Nord-Ovest (23 seggi) - Nord-Est (16 seggi) - Centro (17 seggi) - Sud (21 seggi)	Proporzionale	Sì (riporto dei voti possibile da una circoscrizione)	Avviene a livello nazionale (fissazione di un quorum che determina il numero	In funzione del numero di voti di preferenza ottenuti (il voto di preferenza è soggetto a quote	Età: 18 anni. Condizioni: essere iscritto nelle liste elettorali 90 giorni	Età: 25 anni. Condizioni: adempiere alle condizioni di eleggibilità nel	Possono presentarsi: - i partiti e i gruppi politici che hanno ottenuto alle elezioni precedenti almeno un seggio al Parlamento europeo

(<sup>1</sup>) Il sistema di ripartizione in vigore in Irlanda è una variante del "Droop Quota". Per essere eletto, un candidato deve raccogliere un numero prestabilito di suffragi ("quota") ottenuto dividendo il numero totale dei suffragi validi per il numero di seggi + 1 e aggiungendo al risultato della divisione la cifra 1 ( $[\text{voti}/(\text{seggi} + 1)] + 1$ ). I seggi vacanti sono attribuiti ai candidati seguenti delle varie liste che ottengono un numero di voti superiore alla "quota" secondo le preferenze espresse dall'elettore (non sono considerati i valori decimali).

	Numero di seggi	Circoscrizione elettorale	Sistema elettorale	Voto di preferenza	Ripartizione dei seggi	Attribuzione dei seggi	Diritto di voto	Condizioni di eleggibilità	Presentazione delle candidature
		- Isole (10 seggi)		all'altra)	di voti necessari per ottenere un seggio)	definite per ciascuna circoscrizione)	prima delle elezioni	proprio paese.	- candidati individuali che hanno raccolto almeno 30.000 firme
<b>LUSSEMBURGO</b>	6	Circoscrizione unica (territorio nazionale)	Proporzionale	Si Partecipazione al voto obbligatoria. Ciascun elettore dispone di 6 voti	Metodo d'Hondt Panachage autorizzato	In funzione del numero di voti di preferenza ottenuti	Età: 18 anni. Condizioni: risiedere a Lussemburgo ed essere iscritto nelle liste elettorali	Età: 21 anni. Le altre condizioni sono identiche a quelle previste per il voto attivo	Le liste devono essere presentate (a scelta) da: - 250 elettori - un membro del Parlamento europeo - un deputato lussemburghese
<b>PAESI BASSI</b>	31	Circoscrizione unica (territorio nazionale)	Proporzionale	Si	Metodo d'Hondt su scala nazionale	In funzione del numero dei voti di preferenza ottenuti	Età: 18 anni. Condizioni: essere iscritto nel registro della popolazione	Età: 18 anni. Le altre condizioni sono identiche a quelle previste per il voto attivo	Candidature stabilite dai partiti politici. Le liste possono contenere fino a 40 candidati. Cauzione di 18.000 fiorini prevista per i partiti non rappresentati al Parlamento europeo
<b>PORTOGALLO</b>	25	Circoscrizione unica (territorio nazionale)	Proporzionale	No (voto per una sola lista)	Metodo d'Hondt	Seggi attribuiti secondo l'ordine dei candidati iscritti nella lista	Età: 18 anni. Condizioni: risiedere in Portogallo ed essere iscritti nelle liste elettorali	Stesse condizioni di quelle previste per il voto attivo	Deposito delle liste presso il Tribunale costituzionale. Devono contenere un numero di candidati pari ai deputati da eleggere
<b>REGNO UNITO</b>	87	Divisione in "constituencies": - Inghilterra (71) - Scozia (8) - Galles (5) - Irlanda del Nord (3)	Inghilterra, Scozia, Galles: voto maggioritario, Irlanda del Nord: uninominale con riporto di voti (cfr. "Irlanda")	Cfr. "Attribuzione dei seggi"	Cfr. "Attribuzione dei seggi"	Inghilterra, Scozia e Galles: sono eletti i candidati che hanno ottenuto il maggior numero di voti. Irlanda: in funzione del numero di voti di preferenza (rango 1 per il primo seggio, rango 2 per il secondo, rango 3 per il terzo)	Età: 18 anni. Condizioni: risiedere nel territorio nazionale	Età: 21 anni. Stesse condizioni previste per il voto attivo	Candidati non necessariamente designati da un partito. Nelle circoscrizioni le candidature devono essere sostenute da 30 elettori
<b>SPAGNA</b>	64	Circoscrizione unica (territorio nazionale)	Proporzionale	No (voto per una sola lista)	Metodo d'Hondt	Seggi attribuiti secondo l'ordine dei candidati iscritti nelle liste	Età: 18 anni. Condizione: risiedere in Spagna	Stesse condizioni previste per il voto attivo	I partiti, coalizioni e gruppi di elettori possono presentare le candidature se (a scelta): - raccolgono 15.000 firme di elettori - raccolgono le firme di 50 eletti
<b>SVEZIA</b>	22	Circoscrizione unica (territorio nazionale)	Proporzionale	Si	Metodo Saint-Lauë modificato. I partiti che non hanno ottenuto il 4% dei voti a livello nazionale sono	In funzione del numero di voti di preferenza ottenuti. Non sono considerati i candidati che non	Età: 18 anni. Condizioni: notificare la propria intenzione all'amministrazione fiscale, che registra	Stesse condizioni previste per il voto attivo	Partiti e candidati non hanno l'obbligo di raccogliere un determinato numero di firme per potersi presentare. Le candidature sono indirizzate

	Numero di seggi	Circoscrizione elettorale	Sistema elettorale	Voto di preferenza	Ripartizione dei seggi	Attribuzione dei seggi	Diritto di voto	Condizioni di eleggibilità	Presentazione delle candidature
					esclusi	hanno ottenuto almeno il 5% del totale dei voti raccolti dal loro partito	l'interessato nello stato civile.		all'autorità centrale.

### **Riepilogo dei metodi per la ripartizione dei seggi in un sistema elettorale proporzionale**

I sistemi di ripartizione dei seggi nell'ambito della rappresentanza proporzionale sono molteplici. Risulta pertanto necessaria una presentazione delle tecniche di ripartizione. Si possono distinguere due metodi principali, il **metodo del quoziente elettorale** e il **metodo dei divisori** (1).

**1) Il quoziente elettorale** è la tecnica più diffusa. Lo si ottiene dividendo il numero dei suffragi espressi per il numero dei seggi da assegnare in ciascuna circoscrizione. Al termine dello scrutinio ogni lista riceverà un numero di seggi pari al numero di quozienti elettorali che avrà ottenuto. Esiste anche la formula del *quoziente rettificato*, denominato **sistema Hagenbach-Bischoff**. In questo sistema il numero dei votanti è diviso per il numero di seggi da assegnare più uno, ripetendo l'operazione fino a quando tutti i seggi non siano attribuiti.

Il sistema del **numero uniforme** prevede che la legge fissi in anticipo, per l'intero territorio, il numero di voti necessari perché una lista possa ottenere un deputato. Ogni lista avrà diritto a tanti seggi quante sono le volte che questo numero - detto numero uniforme - sarà contenuto nel totale dei voti che la lista avrà raccolto.

Il **quoziente nazionale** è calcolato dividendo il totale dei suffragi espressi, in tutte le circoscrizioni del paese, per il numero totale di seggi da attribuire. Esso può essere determinato solo quando si dispone dei risultati definitivi dello scrutinio.

Tuttavia, l'utilizzazione di queste procedure produce quelli che sono chiamati i *resti*, segnatamente voti non utilizzati e seggi non attribuiti. Si è allora liberi di optare per uno dei due sistemi che consentono di utilizzare tali resti e di attribuire i seggi lasciati vacanti dai primi metodi di ripartizione: la **proporzionale integrale** e la **proporzionale approssimata**.

La **proporzionale integrale** raggruppa i resti di ciascuna delle formazioni politiche che hanno presentato delle liste e attribuisce tanti seggi supplementari quante sono le volte che il numero uniforme è contenuto nella cifra totale dei resti di ciascuna formazione (si fa ricorso alle tecniche già citate, il *numero uniforme* o il *quoziente nazionale*). Questa procedura è applicata raramente.

La **proporzionale approssimata** offre due metodi di ripartizione dei resti: quello dei *resti più forti* e quello della *media più forte*.

A. Il metodo dei resti più forti favorisce le piccole formazioni politiche e consiste nell'attribuire i seggi che restano da coprire alle liste che presentano il maggior numero di seggi non occupati. In ciascuna circoscrizione i seggi restanti sono attribuiti a ciascuna lista secondo l'ordine decrescente dei suffragi non utilizzati dopo la prima ripartizione. I piccoli partiti politici che non sono riusciti ad ottenere il quoziente elettorale sono quindi i beneficiari di questo metodo.

---

(1) Si osserverà, alla lettura della presente scheda, che i metodi presentati, pur diversi nei modi di calcolo, possono talora pervenire agli stessi risultati. Ad esempio, il metodo del quoziente elettorale con ripartizione dei resti secondo la media più elevata dà risultati identici a quelli del metodo d'Hondt.

B. Il metodo della media più forte favorisce invece le formazioni politiche importanti. Si procede attribuendo a ciascuna lista un seggio fittizio e si divide il numero di voti raccolti da ciascuna lista per il numero di seggi che essa ha ottenuto più uno.

**II)** Un'altra tecnica è **il metodo dei divisori**, che fa sì che il numero dei suffragi raccolti dai partiti nella circoscrizione elettorale sia diviso per una serie di numeri continui (serie di divisori). I seggi sono attribuiti in funzione della grandezza dei quozienti ottenuti.

**Il metodo d'Hondt** è una componente del metodo dei divisori (esso è basato sulla serie di divisori 1, 2, 3, 4 ..., fino a ripartizione totale dei seggi da attribuire). Nel 1882 Victor d'Hondt, professore di diritto all'Università di Gand, presentò a vari gruppi politici belgi un sistema di attribuzione dei seggi che consentiva una rappresentanza proporzionale. Tale metodo ha in seguito avuto grande successo poiché al giorno d'oggi un gran numero di Stati membri dell'Unione europea lo utilizza sia alle elezioni nazionali sia a quelle europee per ripartire seggi tra le varie liste/candidati in lizza.

## Bibliografia indicativa

### Studi e opere generali

**Arnaldo Alcubilla, Enrique** : "El derecho de sufragio de los ciudadanos comunitarios en el estado de residencia en las elecciones locales y europeas", in Los derechos del europeo, Madrid, 1993.

**Attina, Fulvio** : "Democrazia, elezioni e partiti nell'Unione Europea", in Dalla Comunita all'Unione Europea, Bari, 1994.

**Bogdanor, Vernon** : Proportional representation, London, 1992.

**Bussy, Marie-Elizabeth de** : Les troisièmes élections du Parlement européen au suffrage universel direct: 15-18 juin 1989. Une élection européenne ou douze élections nationales? Sélection multilingue d'articles, Fondation Nationale des Sciences Politiques, Paris, avril 1990.

**Butler, David; Westlake, Martin** : British politics and European elections 1994, London, MacMillan, 1995.

**Castillo, Pilar del** : "Spain: a dress rehearsal for the national elections", in Choosing Europe? The european electorate and national politics in the face of Union, Ann Arbor, 1996.

**Collings, Neil** : "Sharing the spoils: the european election in Connacht-Ulster", in Breaking and preserving the mould: the third direct elections to the european parliament 1989; the Irish Republic and Northern Ireland, Belfast, 1992.

**Corbett, Richard** : The elected European Parliament and its impact on the process of European Integration, Hull University, 1994 (unpublished manuscript).

**Cotteret, Jean-Marie** : Les systèmes électoraux, Paris, FNSP, 1970.

**Daniels, Philip A.** : "Italy", in The 1994 elections to the European Parliament, London, 1996.

**Deelen, Bart Van** : "The Benelux", in The 1994 elections to the European Parliament, London, 1996.

**Eijk, Cees Van Der; Franklin, Mark N.** : Choosing Europe? The European electorate and national politics in the face of Union, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1996.

**Eijk, Cees Van Der; Franklin, Mark N.** : "Europäische Integration und elektorale Repräsentation", in Wahlen und Europäische Einigung, Opladen, 1994.

**Eijk, Cees Van Der; Franklin, Mark N.** : "The problem: representation and democracy in the European Union", in Choosing Europe?, The European electorate and national politics in the face of Union, Ann Arbor, 1996.

**Ellis, Andrew** : "European electoral trends", in CBI European Business Handbook, 2nd edition, London, 1995.

**Farrell, David M.** : Comparing electoral systems, London, 1997.

**Fondation Nationale des Sciences Politiques** : Les troisièmes élections du Parlement Européen au suffrage universel direct : 5-18 juin 1989, Paris, 1990.

**Hainsworth, Paul** : "Business as usual: the european election in Northern Ireland", in Breaking and preserving the mould: the third direct elections to the European Parliament 1989 - the Irish Republic and Northern Ireland, Belfast, 1992.

**Hayward, Jack** : The crisis of representation in Europe, London, Frank Cass, 1995.

**Huber, Peter M** : Die Rolle des Demokratieprinzips im europäischen Integrationsprozeß, Staatswissenschaften und Staatspraxis, 1992.

**Jacobs, Francis; Corbett, Richard; Shackelton, Michael** : The European Parliament, 3rd edition, London, Cartermill, 1995.

**Jesse, Eckhard** : "Wahlsysteme und Wahlrecht", in Gabriel, Oskar W. : Die EG-Staatenim Vergleich, 1992.

**Lakeman, Enid** : Twelve democracies: electoral systems in the European Community, 4th edition, London, The Arthur McDougall Fund, 1991.

**Lenz, Christofer** : Ein einheitliches Verfahren für die Wahl des Europäischen Parlaments - Unverwirklichte Vorgabe der Gemeinschaftsverträge, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1994.

**Lodge, Juliet** : "The European Parliament and Euro-elections: a quest for legitimacy and integration?", in The 1994 elections to the European Parliament, London, 1996.

**Miles, Lee; Kintis, Andrea** : "Appendix: the new members: Sweden, Austria, and Finland", in The 1994 elections to the European Parliament, London, 1996.

**Nielsen, Hans Jorgen** : "Denmark", in The 1994 elections to the European Parliament, London, 1996.

**Nielsen, Hans Jorgen** : "The Danish voters and the referendum in June 1992 on the Treaty of Maastricht", in European integration and Denmark's participation, Copenhagen, 1992.

**Oberreuter, Heinrich** : "Das Parlament als Gesetzgeber und Repräsentationsorgan", in Gabriel, Oskar W. : Die EG-Staatenim Vergleich, 1992.

**Oppenhuis, Erik** : "The Netherlands: small party evolution", in Choosing Europe? The European electorate and national politics in the face of Union, Ann Arbor, 1996.

**Perrineau, Pascal; Ysmal, Colette** : Le vote des douze: les élections de juin 1994, Paris, Presse de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1995.

**Reeve, Andrew; Ware, Alan** : Electoral systems: a comparative and theoretical introduction, London, Routledge, 1992.

**Reynolds, Andrew** : The International IDEA handbook of electoral system design, Stockholm, 1997.

**Rosas, Allan** : "Electoral rights and the European Union: a broader human rights perspective", in The European Union and Human rights, Gravenhage, 1995.

**Smith, Julie** : Citizen's Europe? The European elections and the role of the European Parliament, London, The Royal Institute of International Affairs, 1994.

**Smith, Julie** : The European Parliament: representation, legitimacy and democracy, Thesis, Oxford, Brasenose College, 1995.

**Smith, Julie** : "How european are european elections?", in Political parties and the European Union, London, New York, 1996.

**Symes, Susie** : "Democracy and disillusion; the lessons of the 1994 european elections", in CBI European Business Handbook, 2nd ed., London, 1995.

**Vanoosterweijck, J.** : Code de l'élection du Parlement Européen: lois et arrêtés complémentaires, Kortrijk, UGA, 1995.

**Verney, Susannah; Featherstone, Kevin** : "Greece", in The 1994 elections to the European Parliament, London, 1996.

**Worre, Torben** : "Denmark: second-order containment", in Choosing Europe? The european electorate and national politics in the face of Union, Ann Arbor, 1996.

### **Articoli di stampa**

**Alvarez Conde, Enrique; Alcubilla, Enrique Arnaldo** : "De nuevo sobre el procidimiento electoral uniforme", Revista de estudios politicos, 86, 1994.

**Ameglio, Federica** : "Una proposta per l'Europa: una procedura elettorale uniforme per l'elezione del Parlamento europeo", Affari Sociali Internazionali, Milano, anno 14, n°2, 1986.

**Attina, Fulvio** : "Parties, party systems and democracy in the European Union", The International Spectator, 3, July-September 1992.

**Bardi, Luciano** : "Transnational trends in European parties and the 1994 elections of the European Parliament", Party politics, 1, January 1996.

**Blanke, Hermann-Josef** : "Der Unionsvertrag von Maastricht - Ein Schritt auf dem Weg zu einem europäischen Bundestaat?", Öffentliche Verwaltung, n°10, 1993.

**Boest, Reinhard** : "Ein langer Weg zur Demokratie in Europa. Die Beteiligungsrechte des Europäischen Parlaments bei der Rechtsetzung nach dem vertrag über die Europäische Union", Europarecht, n°2, 1992.

**Borchmann, Michael** : "Das Europäische Parlament - "Scheinparlament ohne ausreichende demokratische Legitimation?", Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, 1992.

**Casciaro, Ines** : " L'elezione del Parlamento Europeo: i dodici sistemi elettorali attuali e i progetti per un sistema elettorale uniforme", Quaderni dell'osservatore elettorale delle Regione Toscana, 24, luglio-dicembre, 1990.

**Chantiel, Florence** : " La loi française sur le droit de vote des citoyens européens aux élections européennes", Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne, 381, septembre-octobre 1994.

**Charlot, Monica** : "Résultats et retombées de l'élection européenne en Grande-Bretagne", Revue politique et parlementaire, 971, 1994.

**Closa Carlos** : "The concept of Citizenship in the Treaty on European Union", Common Market Law Review, 1992.

**Collinge, Michel** : "Elections européennes en Belgique : géographie des voix de préférence", Courrier hebdomadaire du CRISP, 1990.

**Curtin, Deirdre** : "The Constitutional Structure of the Union: A Europe of Bits and Pieces", Common Market Law Review, 1993.

"European Parliament; the democratic dream", The Economist, 7864, 21-27 mai 1994.

**Duff, Andrew** : "Electoral Reform of the European Parliament; proposal for a uniform electoral procedure of the European Parliament to the intergovernmental conference of the European Union 1996", London, Federal Trust for the European Movement, avril 1996.

**Everling, Ulrich** : "Reflections on the structure of the European Union", Common Market Law Review, 1992.

**Goldey, David B.** : "Notes on the 1994 elections to the European Parliament: Portugal", Electoral Studies, 4, December 1994.

**Hearl, Derek; Budge, Ian; Pearson, Bernard** : "Distinctiveness of regional voting: a comparative analysis across the European Community (1979-1993)", Electoral Studies, 2, may 1996.

**Hearn, Michael** : "La dimension européenne des élections britanniques", Studia Diplomatica, 4, 1992.

**Hin, Monika; Siedt, Gerd** : " Europawahl 1994; erste Ergebnisse aus der Repräsentativen Wahlstatistik", Wirtschaft und Statistik, 7, Juli 1994.

**Klingemann, Hans-Dieter** : " Notes on the 1994 elections to the European Parliament: Germany", Electoral Studies, 4, December 1994.

**Menudier, Henri** : "Dossier: les voix du peuple allemand: les élections européennes du 12 juin 1994 en Allemagne", Documents, 5, 1994.

**Millar, David** : "A uniform electoral procedure for european election, Electoral Studies, 1, March, 1990.

**Montero, José R.; Llera, Francisco J.; Torcal, Mariano** : "Sistemas electorales en Espagna: una recapitulacion", in Revista espagnola de investigaciones sociologicas, 58, abril-junio 1992.

**Piris, Jean-Claude** : "Dopo Maastricht, le istituzioni comunitarie sono divenute piu efficaci, piu democratiche, piu trasparenti?", Rivista di diritto europeo, 1, gennaio-marzo, 1994.

**Reif, Karlheinz** : "Wahlen, Wähler und Demokratie in der EG. Die drei Dimensionen des demokratischen Defizits", Aus Politik und Zeitgeschichte, 19, mai 1992.

**Santamaria Ossorio, Julian; Reniu Vilamala, Josep Maria; Cobos Sampedro, Vicente** : "Los debates sobre el procidimiento electoral uniforme y las características diferenciales de las elecciones europeas, Revista Jurídica de la CE, 90, octubre-diciembre 1995.

**Scoffoni, Guy** : "Les relations entre le Parlement européen et les parlements nationaux et le renforcement de la légitimité démocratique de la Communauté", Cahiers de Droit Européen, 1992.

**Silvestro, Massimo** : "Droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales et au Parlement Européen", European Institute of Public Administration, 4, 1994.

**Sinnott, Richard; Whelan, Brendan J.** : "Turnout in second order elections: the case of European Parliament in Dublin 1984 and 1989, Economic and Social Review, 2, january 1992.

**Vries, Gijs de** : "La procédure électorale uniforme du Parlement Européen: un pas pour rapprocher les citoyens", in Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne, Paris, 399, juin 1996.

**Widfeldt, Anders** : "The Swedish european election of 1995", Electoral Studies, 1, 1996.

**Ysmal, Colette** : "L'Europe: futur enjeu électoral?", La Revue des Deux Mondes, 11, 1992.

### Relazioni

**Dehousse, Fernand**: "Résolution portant adoption d'un projet de convention sur l'élection de l'Assemblée parlementaire au suffrage universel direct", 17 mai 1960.

**Patijn, Schelto**: "Résolution portant adoption d'un projet de convention sur l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct", 14 janvier 1975.

**Seitlinger, Jean** : "Résolution du Parlement Européen sur la procédure électorale uniforme pour l'élection des membres du Parlement Européen", PE 64.569, 26 février 1982 (Résolution adoptée par le Parlement Européen le 10 mars 1982, PE 77.603).

**Bocklet, Reinhold** : "Rapport sur la situation et les perspectives d'une procédure électorale uniforme pour l'élection des membres du Parlement Européen", PE 132.437, 13 juillet 1989.

**De Gucht, Karel** : "Orientations du Parlement européen relatives au projet de procédure électorale uniforme pour les membres du Parlement européen", 10 octobre 1991 (Résolution A3-152/91)

**De Gucht, Karel** : "Résolution sur la procédure électorale uniforme: système de répartition du nombre des membres du Parlement Européen", 11 juin 1992 (Résolution A3-186/92).

**De Gucht, Karel** : "Résolution sur le projet de procédure électorale uniforme pour l'élection des membres au Parlement Européen", 10 mars 1993 (Résolution A3-0381/92).

**Mouvement Européen-France, rapport de la commission présidée par Jean-Claude Casanova** : "Réformer le mode de scrutin européen", Mouvement Européen France, in La Lettre des Européens, hors-série n°1, juin 1996.

**Proposition de la Délégation allemande** à la CIG pour modifier l'article 38 du Traité CE, Conf.3960/96, 22 octobre 1996.

**Commission des Communautés Européennes** : "Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur l'application de la directive 93/109/CE (droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen pour les citoyens de l'Union résidant dans un état membre dont ils ne sont pas ressortissants)", Bruxelles, janvier 1998.

### **Proposta di risoluzione B4-0723/96**

#### Il Parlamento europeo,

- vista la risoluzione A3-0381/92 del 10 marzo 1993 sul progetto di procedura elettorale uniforme per l'elezioni dei membri del Parlamento europeo,
- A. rammaricandosi che a distanza di tre anni il Consiglio non abbia ancora fatto nulla per dar seguito a tale risoluzione,
- B. ricordando che come titolare del diritto di iniziativa in materia il Parlamento europeo ha l'obbligo di prendere tutte le iniziative necessarie a elaborare una procedura elettorale uniforme,
  1. chiede la cooperazione del Consiglio per adottare una procedura elettorale uniforme entro un lasso di tempo che ne consenta operativamente l'applicazione per le elezioni europee del 1999;
  2. incarica il suo Presidente di mantenere tutti i contatti necessari con il Consiglio e gli Stati membri per garantire l'approvazione del suo progetto;
  3. incarica la commissione competente, qualora si rivelasse necessario a seguito dei contatti con il Consiglio, di preparare un nuovo progetto di procedura elettorale uniforme che possa raccogliere il necessario consenso ed entrare in vigore per le elezioni europee del 1999.















**PARERE GIURIDICO**

---

**Oggetto:** Procedura elettorale uniforme - circoscrizione territoriale unica - compatibilità con il trattato.  
Richiesta di parere della commissione per gli affari istituzionali del 29 gennaio 1998.

1. Con lettera in data 29 gennaio 1998 la commissione per gli affari istituzionali ha chiesto al Servizio giuridico di elaborare un parere sulla compatibilità con l'articolo 137 del trattato CE di una proposta consistente nel prevedere l'elezione, nel quadro di una circoscrizione territoriale unica dell'Unione europea, di una certa percentuale di deputati europei.

**I. I precedenti e la proposta**

2. Per quanto concerne i vari precedenti in materia di procedura elettorale uniforme, il Servizio giuridico si permette di rinviare all'antefatto figurante nel documento di lavoro del 14 gennaio 1998 ( ) elaborato dall'on. Anastassopoulos.
3. La modifica apportata all'articolo 137 del trattato dal progetto del trattato di Amsterdam consente al Parlamento europeo di elaborare un progetto volto a permettere l'elezione a suffragio universale diretto dei rappresentanti, secondo una procedura uniforme in tutti gli Stati membri o secondo principi comuni a tutti gli Stati membri.
4. Il 16 ottobre 1997 la commissione per gli affari istituzionali è stata autorizzata a elaborare una relazione d'iniziativa sulla procedura elettorale.
5. Il relatore della commissione per gli affari istituzionali, on. Anastassopoulos, propone di optare a favore della seconda variante del nuovo articolo 138 (articolo 190 della versione consolidata del trattato) e di limitarsi a elaborare un progetto contenente principi comuni a tutti gli Stati membri per le elezioni europee. Pertanto, il presente parere giuridico deve basarsi sul trattato nella sua futura versione.
6. L'articolo 6 della proposta recita:

*"il 20% del totale dei seggi del Parlamento europeo sarà assegnato con scrutinio di lista di tipo proporzionale nell'ambito di una circoscrizione unica formata dal territorio degli Stati membri dell'Unione europea a partire dalle elezioni europee che si svolgeranno nel 2009. Le disposizioni d'applicazione saranno adottate, su proposta del Parlamento europeo, dal Consiglio che delibera all'unanimità, previo parere conforme del Parlamento europeo, entro il ° gennaio 2008."*

---

( ) elaborato dall'on. Anastassopoulos. ) PE 224.331/riv.2.

Su tale proposta la commissione per gli affari istituzionali ha chiesto il parere del Servizio giuridico.

## II. In diritto

7. L'articolo 189, primo comma (articolo 137 della versione attuale) del trattato CE recita:

*"Il Parlamento europeo, composto di rappresentanti dei popoli degli Stati riuniti nella Comunità ( ), esercita i poteri che gli sono attribuiti dal presente trattato."*

La disposizione citata comprende quindi due indicazioni, segnatamente la constatazione che i membri del Parlamento europeo rappresentano i popoli degli Stati riuniti nella Comunità, da un lato, e il rinvio alle competenze attribuite, dall'altro.

8. Inoltre, secondo la dottrina, il Parlamento non rappresenta un ipotetico popolo europeo, ma è destinato a rappresentare i popoli degli Stati membri della Comunità ( ). *"Questa precisazione non è inutile, perché così si possono eliminare tre rivendicazioni che vengono talora avanzate: la prima consiste nel voler organizzare ..... la possibilità di circoscrizioni su più Stati ....."*( ).

9. Dopo l'entrata in vigore del trattato di Amsterdam, questa constatazione sarà confermata non solo dalla nuova formulazione del paragrafo 1 ( ) dell'articolo 190, ma soprattutto dall'introduzione di un nuovo secondo comma del paragrafo 2, che recita:

*"In caso di modifiche del presente paragrafo, il numero dei rappresentanti eletti in ciascuno Stato membro deve garantire un'adeguata rappresentanza dei popoli degli Stati riuniti nella Comunità."*

10. Si deve pertanto concludere che esiste un legame preciso tra il quadro che ciascuno Stato membro rappresenta e la rappresentanza del suo popolo al Parlamento europeo.
11. Questa constatazione è inoltre corroborata dall'andamento della Conferenza intergovernativa di Maastricht. In effetti, una proposta presentata dalla delegazione tedesca e volta a modificare l'articolo 137 del trattato CE eliminando il riferimento agli Stati membri per indicare che il Parlamento europeo è "composto di rappresentanti dei cittadini dell'Unione" non è stata accolta ( ).

---

( ), esercita i poteri che gli sono attribuiti dal presente trattato." ) Nostra sottolineatura.

(<sup>1-</sup>) Haag/Bieber, in: Groeben/Thiesing/Ehlermann, Kommentar zum EU-EG-Vertrag, 5ème éd., Baden-Baden 1997, articolo 137, punti 1 s.

(<sup>2-</sup>) 137, punto 2: V. Constantinesco, in: Constantinesco/Jaqué/Kovar/Simon, Traité instituant la CEE, commentaire, Paris 1992, articolo 137, punto 2.

( ) dell'articolo 190, ma soprattutto dall'introduzione di un nuovo secondo comma del paragrafo 2, che recita: ) Il paragrafo recita:

*"1. I rappresentanti, al Parlamento europeo, dei popoli degli Stati riuniti nella Comunità sono eletti a suffragio universale diretto."*

(<sup>3-</sup>) Cfr. Cloos/Reinisch/Vignes/Weyland, Le traité de Maastricht, Bruxelles 1993, p. 367.

12. Il legame tra il rappresentante al Parlamento europeo e lo Stato in cui viene esercitato il diritto di voto ha registrato, rispetto ai diritti del cittadino dell'Unione di circolare e soggiornare liberamente sul territorio dell'Unione, una certa evoluzione in seguito all'introduzione dell'articolo 8 B, paragrafo 2 (futuri articoli 19e 191) del trattato di Maastricht, secondo cui:

*"ogni cittadino dell'Unione residente in uno Stato membro di cui non è cittadino ha il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo nello Stato membro in cui risiede, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato."*

13. Ne consegue che è allora possibile che persone che non possiedono la cittadinanza dello Stato di residenza partecipino all'elezione dei rappresentanti nell'ambito del contingente che l'articolo 138 del trattato CE attribuisce a tale Stato. Inoltre, la rappresentanza dello Stato in questione non è più effettuata esclusivamente dai cittadini dello Stato stesso. Questa situazione giuridica è anche l'espressione concreta di un elemento nuovo sancito dall'articolo 138 A, che parla nel contesto dei partiti politici a livello europeo, della formazione di una coscienza europea e della volontà politica dei cittadini dell'Unione, senza riferirsi ai popoli degli Stati membri.
14. Resta tuttavia da osservare che l'"eccezione" al legame con il quadro statutale, risultante attualmente dall'articolo 137 e, per il futuro, dagli articoli 189 e 190 del trattato CE per la rappresentanza dei popoli degli Stati membri, è limitata: il cittadino dispone solo della scelta tra lo Stato di cittadinanza e quello di residenza per esercitare i suoi diritti di voto. E' pertanto escluso, allo stato attuale del diritto comunitario, che un elettore eserciti i suoi diritti di voto in un qualsiasi Stato membro di sua scelta, se non è soddisfatta una delle condizioni che lo legano a tale Stato: cittadinanza o residenza.

In ogni caso, si osserverà anche che la possibilità in questione è stata creata con una disposizione di diritto primario, segnatamente l'articolo 8 B, paragrafo 2 del trattato CE.

15. Anche se il trattato può creare "eccezioni" applicabili alle disposizioni da esso stesso previste, questo non è però possibile nel caso di un atto di rango inferiore.
16. Come dimostrano gli articoli 19 e 191 (8 B e 138 A attuali) del trattato CE, una rappresentanza dei popoli della Comunità che superi il quadro statutale è possibile e non costituisce un elemento estraneo ai principi del trattato. Nondimeno, per realizzarla si rende indispensabile una modifica degli articoli 189 e 190 del trattato CE nella versione del trattato di Amsterdam secondo la procedura prevista all'articolo N del trattato UE ( articolo 48 del trattato UE nuova versione).

### **III. Conclusioni**

1. Tenuto conto del fatto che il relatore della commissione per gli affari istituzionali propone di optare per la seconda variante del nuovo articolo 138 (articolo 190 della versione consolidata del trattato), che sarà operativo solo dopo l'entrata in vigore del trattato di Amsterdam, il presente parere giuridico deve basarsi sul trattato nella sua versione futura.

2. Risulta dal testo dell'articolo 189, primo comma (articolo 137 della versione attuale) del trattato CE nonché dai suoi precedenti legislativi che i deputati europei rappresentano i popoli degli Stati riuniti nella Comunità.
3. Il legame tra i rappresentanti al Parlamento europeo e lo Stato in cui è esercitato il diritto di voto ha registrato, rispetto ai diritti del cittadino dell'Unione di circolare e soggiornare liberamente sul territorio dell'Unione, una netta evoluzione in seguito all'introduzione degli articoli 8 B, paragrafo 2 e 138 A (futuri articoli 19 e 191) del trattato di Maastricht. L'eccezione al legame con il quadro statale è tuttavia di portata limitata; inoltre, essa è stata creata con una disposizione di diritto primario. Se il trattato può creare eccezioni applicabili alle disposizioni che esso stesso prevede, la medesima facoltà non è tuttavia prevista per un atto di rango inferiore, come sarà nel caso dell'atto che il Parlamento proporrà secondo il futuro articolo 190 del trattato CE.
4. Come dimostrano gli articoli 19 e 191 (8 B e 138 A attuali) del TCE, una rappresentanza dei popoli della Comunità che superi il quadro statale è possibile e non costituisce un elemento estraneo ai principi del trattato. Tuttavia, per realizzarla, è indispensabile una modifica degli articoli 189 e 190 del trattato CE nella versione del trattato di Amsterdam, secondo la procedura prevista all'articolo N del trattato UE (articolo 48 del trattato UE nuova versione).

Ezio PERILLO

Hans KRÜCK

Visto: **Gregorio GARZÓN CLARIANA**  
Giureconsulto

























































# PARLAMENTO EUROPEO

20 maggio 1998

## **PARERE**

(articolo 147 del regolamento)

destinato alla commissione per gli affari istituzionali

sull'elaborazione di un progetto di procedura elettorale contenente principi comuni per l'elezione dei membri del Parlamento europeo (relazione Anastassopoulos)

Commissione giuridica e per i diritti dei cittadini

Relatrice per parere: on. Evelyne Gebhardt

---

## **PROCEDURA**

Nella riunione del 4 novembre 1997 la commissione giuridica e per i diritti dei cittadini ha nominato relatrice per parere l'on. Gebhardt.

Nelle riunioni del 3 febbraio 1998, 26 febbraio 1998, 28 aprile 1998 e 19 maggio 1998 ha esaminato il progetto di parere.

Nell'ultima riunione indicata ha approvato le conclusioni in appresso con 11 voti favorevoli, 1 contrario e 4 astensioni.

Hanno partecipato alla votazione gli onn. De Clercq, presidente; Gebhardt, relatore per parere; Añoberos Trias de Bes (in sostituzione dell'on. Ferri), Berger, Buffetaut, Carlo Casini, Cassidy, Cot, Fabra Vallés (in sostituzione dell'on. Palacio Vallelersundi, a norma dell'articolo 138, paragrafo 2 del regolamento), Falconer (in sostituzione dell'on. Barzanti), Garriga Polledo (in sostituzione dell'on. Mosiek-Urbahn, a norma dell'articolo 138, paragrafo 2 del regolamento), David Martin, Newman, Oddy, Thors, Tsatsos (in sostituzione dell'on. Medina Ortega), Ullmann e Zimmermann (in sostituzione dell'on. Verde i Aldea).

## **I. Basi nel Trattato**

La convenzione del 1957 relativa a talune istituzioni comuni alle Comunità europee, nel modificare come segue l'articolo 21, paragrafo 3 del trattato CECA, conteneva già disposizioni relative al diritto di voto:

"Il Parlamento europeo elaborerà dei progetti intesi a permettere le elezioni a suffragio universale diretto, secondo una procedura uniforme in tutti gli Stati membri.

Il Consiglio, con deliberazione unanime, stabilirà le disposizioni di cui raccomanderà l'adozione da parte degli Stati membri, conformemente alle loro rispettive norme costituzionali."

Attualmente, per l'elezione dei deputati del Parlamento europeo vige il combinato disposto dell'articolo 8 B, paragrafo 2 e dell'articolo 138, paragrafo 3 del trattato CE nella versione del 7 febbraio 1992 (Maastricht), che, andando ben oltre la versione originaria, prevede che la maggioranza dei deputati del Parlamento si pronuncia nell'atto giuridico emesso dal Consiglio.

Un nuovo enunciato del trattato di Amsterdam (articolo 190, paragrafo 3), non è ancora giuridicamente valido, dal momento che la procedura di ratifica non si è ancora conclusa in tutti gli Stati membri.

Vanno inoltre considerati l'articolo 138 A sui partiti politici a livello europeo e l'articolo F [principi democratici; diritti dell'uomo e libertà fondamentali] del trattato sull'Unione europea del 7 febbraio 1992.

In assenza di nuove disposizioni, resta in vigore l'atto del 20 settembre 1976 relativo all'elezione dei rappresentanti al Parlamento europeo a suffragio universale diretto del 20 settembre 1976 (in GU L 278/1976).

## **II. Necessità di una regolamentazione**

### **A. In generale**

La democrazia esige principi generali relativi al diritto di voto, che devono essere riconosciuti in tutti gli Stati membri. Le elezioni dei deputati del Parlamento europeo devono avvenire a suffragio universale diretto, in condizioni di parità, libertà e segretezza.

### **B. Diritto di voto attivo**

Il diritto di voto attivo dovrebbe essere facilmente comprensibile e dipendere da pochi criteri derivanti solo dall'introduzione della cittadinanza europea all'articolo 8 del trattato di Maastricht e dall'atto del 20 settembre 1976 sul diritto elettorale.

1. Hanno diritto di voto tutti i cittadini dell'Unione che abbiano compiuto il 18° anno d'età (disposizione già in vigore in tutti gli Stati membri).
2. Il diritto di voto è legato all'iscrizione nelle liste elettorali del luogo di residenza in uno Stato membro. Vanno evitate disposizioni derogatorie che impediscano o limitino la libera circolazione e la libera scelta del luogo di residenza all'interno dell'Unione europea. L'iscrizione nelle liste elettorali deve avvenire automaticamente, in modo semplice e con una spesa minima, al raggiungimento dell'età indicata, ovvero, a seguito di un trasferimento di residenza, alla scadenza del periodo di sospensione previsto per i cittadini dello Stato membro in questione.
3. Il diritto di voto attivo può essere esercitato solo quando il titolare non ne sia stato privato a seguito di una sentenza o per altri motivi nel paese d'origine o nel paese di residenza.
4. Per i cittadini dell'Unione il cui luogo di residenza è situato al di fuori dell'Unione europea il diritto di voto è disciplinato dalle leggi dello Stato di appartenenza.

C. Diritto di voto passivo

1. Per l'eleggibilità si applicano gli stessi criteri che disciplinano il diritto di voto attivo. Ciò riguarda in particolare l'età minima, che attualmente negli Stati membri oscilla ancora fra i 18 e i 25 anni. Non si vede alcuna ragione per impedire l'esercizio del diritto di voto passivo a persone pienamente capaci sotto il profilo giuridico.
2. I candidati possono essere proposti unicamente dai partiti, cui viene riconosciuto un ruolo particolare (articolo 138 A del trattato CE). I partiti presentano liste di candidati che tengono conto delle forze sociali e delle peculiarità regionali. Non devono essere tuttavia escluse candidature singole, che devono anzi essere rese possibili attraverso un numero di firme da stabilirsi. Questo numero dev'essere identico in tutti gli Stati membri e relativamente basso, in modo che alle singole candidature vengono offerte possibilità comparabili. La necessità di una cauzione ostacolerebbe i candidati singoli rispetto ai partiti e impedirebbe, attraverso l'imposizione di una tassa, la presentazione di candidati che non dispongono di mezzi finanziari sufficienti.
3. I compiti del Parlamento europeo, in quanto rappresentanza di elettori che trascende le frontiere nazionali, sono di tipo particolare. Essi non sono compatibili con gli interessi di una rappresentanza nazionale o di un parlamento regionale all'interno di uno Stato membro. Ulteriori incompatibilità sono previste dall'atto del 20 settembre 1976.

D. Procedura elettorale

Già 14 Stati membri applicano il sistema proporzionale. Anche nel Regno Unito è previsto il passaggio dal sistema maggioritario a quello proporzionale.

L'Unione europea ha deciso di adottare il sistema proporzionale. In un'epoca in cui un numero sempre crescente di cittadine e cittadini aspira a una partecipazione politica, si deve valutare se e in che modo possa essere dato spazio a questa aspirazione al momento di eleggere i deputati del Parlamento europeo.

La possibilità di esprimere voti di preferenza, già prevista da alcune leggi elettorali, appare da questo punto di vista del tutto ragionevole. Essa si contrappone anche alla tendenza a rendere il Parlamento sempre più anonimo. Non si deve tuttavia dimenticare che i voti di preferenza riducono tendenzialmente le possibilità delle donne e vanno a vantaggio dei "notabili".

Anche la suddivisione del territorio elettorale in circoscrizioni di grandezza limitata potrebbe rappresentare un antidoto a un certo anonimato del Parlamento e promuovere un'identificazione personale dei cittadini con i "loro" rappresentanti. L'esistenza di circoscrizioni elettorali faciliterebbe inoltre una rappresentanza regionale equilibrata dei cittadini in seno al Parlamento europeo.

Al pari della equa distribuzione regionale dei seggi, è necessaria anche una rappresentanza paritaria fra i sessi al Parlamento europeo. La procedura elettorale rende possibile una regolamentazione unitaria atta a tal fine.

E. Ripartizione dei seggi

La ripartizione dei seggi ai partiti e ai singoli eletti deve rifarsi al numero dei voti validi ottenuti. I seggi verranno calcolati secondo una procedura di numero massimo (per esempio la procedura

d'Hondt). Per evitare un frazionamento del Parlamento europeo, che avrebbe ripercussioni sulle sue attività, la procedura elettorale unitaria dovrebbe tener conto nella ripartizione dei seggi solo di quelle liste che hanno superato una soglia minima non superiore al 5 % dei voti validi.

F. Ritmo e data delle elezioni

La legislatura quinquennale ha dato buoni risultati e dovrebbe essere pertanto mantenuta. Tenendo presenti le diverse tradizioni degli Stati membri al riguardo, le elezioni dovrebbero potersi svolgere in un giorno feriale o la domenica. Le elezioni dovranno pertanto protrarsi per più giorni consecutivi.

G. Spese elettorali

Nel contesto di una procedura elettorale unitaria il rimborso delle spese elettorali deve avvenire secondo gli stessi principi e per lo stesso ammontare. La base per il rimborso è costituita dal numero di voti ottenuti.

Per quanto riguarda i costi della campagna elettorale gli Stati membri pongono dei limiti massimi individuali. Ciò serve ad evitare che i risultati elettorali possano essere acquisiti con la forza del capitale.

H. Prospettive

La procedura elettorale unica per i deputati del Parlamento europeo dev'essere contrassegnata da un elevato grado di flessibilità ed essere aperta a sviluppi futuri, tanto in vista dell'allargamento dell'Unione europea, quanto in vista della presentazione di liste europee da parte dei partiti europei o dell'eventuale concessione del diritto di voto a tutti coloro che risiedono legalmente nell'Unione europea.

**III. Conclusioni**

La commissione giuridica e per i diritti dei cittadini propone di elaborare un atto per l'elezione dei deputati del Parlamento europeo che contenga i seguenti principi:

1. Le elezioni dei deputati del Parlamento europeo devono avvenire a suffragio universale diretto, eguale, libero e segreto.
2. La legislatura dura 5 anni. La scadenza elettorale si protrae per non più di 5 giorni consecutivi, che comprendano una domenica.
3. Hanno diritto di voto attivo e passivo tutti i cittadini dell'Unione che abbiano compiuto il 18° anno di età, siano iscritti nelle liste elettorali e non siano stati privati del diritto di voto a seguito di disposizioni legali. L'iscrizione è automatica. Il diritto a presentarsi alle elezioni dovrebbe essere basato sul diritto di voto. Non dovrebbe pertanto essere posta alcuna restrizione monetaria al diritto delle persone a candidarsi. Le candidature singole dovrebbero essere autorizzate a condizione di essere sostenute da un certo numero di firme, che dovrebbe essere relativamente basso, al fine di offrire ai candidati singoli possibilità comparabili.

4. La qualità di deputato al Parlamento europeo non è compatibile con la qualità di membro di un parlamento nazionale, di un parlamento regionale né con la funzione di capo di un esecutivo regionale e di sindaco di una grande città con più di 50.000 abitanti. I membri di un governo, della Commissione europea o degli organi direttivi della Banca centrale europea e suoi dipendenti nonché quanti sono menzionati all'articolo 6 dell'Atto del 20 settembre 1976 non possono rivestire al contempo la carica di deputati al Parlamento europeo.
5. Nella ripartizione dei seggi vengono prese in considerazione solo quelle liste che abbiano ottenuto almeno il 5% dei voti validi. Il voto di preferenza è autorizzato secondo le leggi in vigore nei vari Stati membri. Le candidature singole devono essere rese possibili secondo norme identiche in tutti gli Stati membri.
6. Il territorio elettorale viene suddiviso in circoscrizioni territoriali di grandezza limitata. Gli Stati membri con meno di 20 milioni di abitanti possono rinunciare a tale ripartizione in circoscrizioni elettorali.
7. Il numero totale dei seggi del Parlamento europeo sarà assegnato mediante voto di lista secondo un sistema proporzionale. Al più tardi in occasione delle elezioni europee del 2009 i partiti potranno presentare liste di candidati transnazionali. Il Consiglio adotta le modalità d'attuazione su proposta del Parlamento europeo.
8. Ciascuno Stato membro potrà fissare un massimale delle spese destinate dai candidati all'organizzazione della campagna elettorale, conformemente a principi analoghi, così come al tempo stesso deve essere garantita una trasparente rendicontazione degli oneri sostenuti.
9. Salvo diversa disposizione, resta in vigore l'atto del 20 settembre 1976 relativo all'elezione dei rappresentanti al Parlamento europeo a suffragio universale diretto (in GU L 278/1976).