



Европейски парламент Parlamento Europeo Evropský parlament Europa-Parlamentet Europäisches Parlament
Euroopa Parlament Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο European Parliament Parlement européen Parlaimint na hEorpa
Europski parlament Parlamento europeo Eiropas Parlaments Europos Parlamentas Európai Parlament
Parlament Ewropew Europees Parlement Parlement Europejski Parlamento Europeu Parlamentul European
Európsky parlament Evropski parlament Euroopan parlamentti Europaparlamentet

IL PARLAMENTO EUROPEO: MODALITÀ DI ELEZIONE

Le procedure per eleggere il Parlamento europeo sono regolate sia dalla legislazione europea, che definisce norme comuni per tutti gli Stati membri, sia da disposizioni nazionali specifiche, che variano da uno Stato membro all'altro. Le disposizioni comuni stabiliscono il principio di rappresentanza proporzionale, norme relative alle soglie minime e talune incompatibilità con il mandato di deputato al Parlamento europeo. Il diritto nazionale disciplina molti altri aspetti rilevanti, quali il sistema elettorale o il numero delle circoscrizioni.

BASE GIURIDICA

Articolo 14 del trattato sull'Unione europea (TUE); Articoli 20, 22 e 223 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) e articolo 39 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

[Atto del 20 settembre 1976](#) relativo all'elezione dei rappresentanti al Parlamento europeo a suffragio universale diretto, modificato da ultimo dalla [decisione \(UE, Euratom\) 2018/994 del Consiglio](#) del 13 luglio 2018.

NORME COMUNI

A. Principi

Pur stabilendo che il Parlamento europeo sarebbe stato inizialmente composto da deputati designati dai parlamenti nazionali, i trattati costitutivi (1.1.1.) ne avevano previsto l'elezione a suffragio universale diretto. Il Consiglio ha dato attuazione a tale disposizione prima che si tenessero le prime elezioni dirette nel 1979, con l'Atto del 20 settembre 1976 relativo all'elezione dei rappresentanti al Parlamento europeo a suffragio universale diretto (Atto elettorale del 1976). Ciò ha profondamente cambiato la posizione istituzionale del Parlamento europeo ed è stato il documento alla base di un'Unione europea più democratica.

Nel 1992 il trattato di Maastricht (1.1.3.) ha disposto che le elezioni dovessero svolgersi secondo una procedura uniforme adottata all'unanimità dal Consiglio sulla base di una proposta elaborata dal Parlamento europeo. Tuttavia, non essendo il Consiglio riuscito a raggiungere un accordo su nessuna delle proposte, il trattato di Amsterdam ha introdotto la possibilità di adottare «principi comuni». La [decisione 2002/772/CE, Euratom del Consiglio, del 25 giugno 2002 e del 23 settembre 2002](#), ha modificato di conseguenza l'Atto elettorale del 1976, introducendo il principio della rappresentanza proporzionale e talune incompatibilità tra il mandato nazionale e quello europeo.



Le ultime modifiche all'Atto elettorale del 1976 sono state adottate mediante [decisione \(UE, Euratom\) 2018/994 del Consiglio, del 13 luglio 2018](#), che comprende disposizioni relative alla possibilità di esprimere il voto con modalità differenti (voto anticipato, elettronico, via internet e per corrispondenza), alle soglie minime per l'attribuzione dei seggi, alla protezione dei dati personali, alla penalizzazione del «doppio voto» ai sensi della legislazione nazionale, al voto in paesi terzi e alla possibilità di dare visibilità ai partiti politici europei sulle schede elettorali.

Con il trattato di Lisbona ([1.1.5.](#)) il diritto di voto e di eleggibilità ha acquisito il valore di un diritto fondamentale (articolo 39 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea).

B. Applicazione: disposizioni comuni vigenti

1. Diritto di voto e di eleggibilità dei cittadini di Stati membri diversi da quello di residenza

Secondo l'articolo 22, paragrafo 2, TFUE, «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». Le modalità di esercizio di questo diritto sono state stabilite dall'articolo 6 della [direttiva 93/109/CE del Consiglio](#), modificata da ultimo dalla [direttiva 2013/1/UE del Consiglio](#), che stabilisce che «ogni cittadino dell'Unione che risiede in uno Stato membro senza averne la cittadinanza e che, per effetto di una decisione individuale in materia civile o penale, è decaduto dal diritto di eleggibilità in forza del diritto dello Stato membro di residenza o di quello dello Stato membro d'origine, è escluso dall'esercizio di questo diritto nello Stato membro di residenza in occasione delle elezioni al Parlamento europeo».

2. Sistema elettorale

A norma dell'Atto elettorale del 1976 modificato, l'elezione dei deputati al Parlamento europeo avviene a scrutinio di lista o uninominale preferenziale con riporto di voti di tipo proporzionale. Gli Stati membri possono inoltre consentire il voto di preferenza.

Oltre alla soglia minima volontaria per l'attribuzione dei seggi, pari ad un massimo del 5 % dei voti validamente espressi a livello nazionale, le recenti modifiche all'Atto elettorale del 1976, adottate mediante [decisione \(UE, Euratom\) 2018/994 del Consiglio](#), stabiliscono una soglia minima obbligatoria compresa fra il 2 e il 5 % per le circoscrizioni (compresi gli Stati membri a circoscrizione unica) con più di 35 seggi, negli Stati membri in cui è utilizzato lo scrutinio di lista. Gli Stati membri dovranno conformarsi a tali obblighi al più tardi entro le elezioni del 2024.

Conformemente a tale decisione, gli Stati membri possono altresì prevedere il voto anticipato, per corrispondenza, elettronico e via Internet. In tal caso, devono garantire, in particolare, l'affidabilità dei risultati, la segretezza del voto e la protezione dei dati personali.

3. Incompatibilità

Conformemente all'articolo 7 dell'Atto elettorale del 1976 (quale modificato dalla [decisione 2002/772/CE, Euratom](#) del Consiglio), la carica di deputato al Parlamento europeo è incompatibile con quella di membro del governo di uno Stato membro,



membro della Commissione, giudice, avvocato generale o cancelliere della Corte di giustizia, membro della Corte dei conti, membro del Comitato economico e sociale, membro dei comitati od organismi creati in virtù o in applicazione dei trattati comunitari per provvedere all'amministrazione di fondi dell'Unione o all'espletamento di un compito permanente e diretto di gestione amministrativa, membro del consiglio di amministrazione, del comitato direttivo o dell'organico della Banca europea per gli investimenti nonché funzionario o agente, in attività di servizio, delle istituzioni dell'Unione europea o degli organismi specializzati che vi si ricollegano. Rimangono altre incompatibilità con il mandato di membro del Comitato delle regioni (introdotta nel 1997), membro del consiglio di amministrazione della Banca centrale europea, Mediatore dell'Unione europea e, soprattutto, membro di un parlamento nazionale (introdotta nel 2002).

MODALITÀ SOGGETTE ALLE DISPOSIZIONI NAZIONALI

Oltre che dalle norme comuni di cui sopra, le modalità elettorali sono disciplinate anche da norme nazionali, che su alcuni punti divergono notevolmente fra loro; il sistema elettorale può essere pertanto considerato un sistema elettorale polimorfo.

A. Sistema elettorale e soglie

Tutti gli Stati membri devono utilizzare un sistema basato sulla rappresentanza proporzionale. Oltre alla soglia minima volontaria per l'attribuzione dei seggi a livello nazionale, pari ad un massimo del 5 %, [la decisione \(UE, Euratom\) 2018/994 del Consiglio](#) stabilisce una soglia minima obbligatoria compresa fra il 2 e il 5 % per le circoscrizioni (compresi gli Stati membri a circoscrizione unica) con più di 35 seggi. Tale requisito dovrà essere soddisfatto al più tardi entro le elezioni del 2024.

Attualmente i seguenti Stati membri applicano una soglia: Francia, Belgio, Lituania, Polonia, Slovacchia, Repubblica ceca, Romania, Croazia, Lettonia e Ungheria (pari al 5 %); Austria, Italia e Svezia (pari al 4 %); Grecia (pari al 3 %) e Cipro (pari all'1,8 %). Gli altri Stati membri non applicano alcuna soglia, sebbene la Germania abbia cercato di introdurne una. Ciononostante, con due decisioni prese nel [2011](#) e nel [2014](#), la Corte costituzionale tedesca ha dichiarato incostituzionali le soglie in vigore nel paese per le elezioni europee (pari inizialmente al 5 % e successivamente al 3 %).

B. Suddivisione in circoscrizioni

Alle elezioni europee la maggior parte degli Stati membri costituisce un'unica circoscrizione. Tuttavia, quattro Stati membri (Belgio, Irlanda, Italia e Polonia) hanno suddiviso il proprio territorio nazionale in varie circoscrizioni regionali.

C. Diritto di voto

In tutti gli Stati membri l'età prevista per esercitare il diritto di voto è 18 anni, tranne in Austria e a Malta, dove è 16 anni, e in Grecia, dove ne bastano 17.

Votare è obbligatorio in cinque Stati membri (Belgio, Bulgaria, Lussemburgo, Cipro e Grecia); l'obbligo si applica tanto ai cittadini dello Stato membro quanto ai cittadini di altri Stati membri dell'UE registrati.



1. Voto dei cittadini di altri Stati membri nel paese ospitante

In occasione delle elezioni al Parlamento europeo ogni cittadino dell'Unione residente in uno Stato membro di cui non è cittadino ha il diritto di voto nello Stato membro in cui risiede, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato (articolo 22 TFUE). Tuttavia, la nozione di residenza varia ancora da uno Stato membro all'altro. Alcuni Stati (Estonia, Francia, Germania, Polonia, Romania e Slovenia) richiedono il domicilio o la residenza abituale sul territorio elettorale, altri (Cipro, Danimarca, Grecia, Irlanda, Lussemburgo, Slovacchia, e Svezia) che vi si soggiorni abitualmente, altri ancora che si sia iscritti all'anagrafe (Belgio, Repubblica ceca). Per poter beneficiare del diritto di voto in alcuni paesi (quali Lussemburgo e Cipro), i cittadini dell'Unione devono inoltre soddisfare il requisito di un periodo minimo di residenza. In tutti gli Stati membri i cittadini di altri paesi dell'Unione sono tenuti a registrarsi prima del giorno delle elezioni per poter esprimere il proprio voto. Il termine per la registrazione varia da uno Stato membro all'altro.

2. Voto nel paese d'origine da parte dei cittadini che non vi risiedono

Quasi tutti gli Stati membri prevedono la possibilità di votare dall'estero alle elezioni europee. Alcuni Stati membri richiedono agli elettori di registrarsi presso le autorità elettorali nazionali per poter essere ammessi a votare dall'estero per corrispondenza o presso un'ambasciata o un consolato. In altri Stati membri il voto per corrispondenza può avere luogo presso le ambasciate o i consolati. In alcuni paesi membri il diritto di voto dall'estero è concesso solo ai cittadini che vivono in un altro Stato membro (ad esempio Bulgaria e Italia). Inoltre, la maggior parte degli Stati membri prevede disposizioni speciali per i diplomatici e il personale militare in servizio all'estero.

Il fatto che alcuni cittadini di Stati membri diversi da quello di residenza possano votare sia nel paese di residenza che nel paese di origine potrebbe dar luogo ad abusi (soprattutto il doppio voto, considerato un reato in alcuni Stati membri). A tale proposito, le recenti modifiche apportate all'Atto elettorale del 1976, adottato mediante [decisione \(UE, Euratom\) 2018/994 del Consiglio](#), impongono agli Stati membri l'obbligo di garantire che il doppio voto in occasione delle elezioni del Parlamento europeo sia soggetto a sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive.

D. Eleggibilità

Il diritto di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo in qualsiasi Stato membro di residenza scaturisce anche dall'applicazione del principio di non discriminazione tra i cittadini di uno Stato membro e quelli di altri Stati membri, nonché dal diritto di libera circolazione e di soggiorno nel territorio dell'UE. Ogni cittadino dell'Unione che, pur non essendo cittadino dello Stato membro di residenza, possiede i requisiti cui la legislazione di detto Stato subordina il diritto di eleggibilità dei propri cittadini, ha il diritto di eleggibilità nello Stato membro di residenza in occasione delle elezioni al Parlamento europeo se non è decaduto da tali diritti (articolo 3 della [direttiva 93/109/CE del Consiglio](#)).

A prescindere dal requisito della cittadinanza di uno Stato membro, comune a tutti gli Stati membri, le condizioni di eleggibilità variano da uno Stato membro all'altro. Nessuno può presentarsi come candidato in più di uno Stato membro nel corso delle stesse elezioni (articolo 4 della direttiva 93/109/CE del Consiglio). L'età minima per



candidarsi alle elezioni è di 18 anni nella maggior parte degli Stati membri; fanno eccezione il Belgio, la Bulgaria, Cipro, la Repubblica ceca, l'Estonia, l'Irlanda, la Lettonia, la Lituania, la Polonia e la Slovacchia (21), la Romania (23), l'Italia e la Grecia (25).

E. Modalità di candidatura

In alcuni Stati membri solo le organizzazioni e i partiti politici possono presentare candidature. In altri Stati membri per la presentazione delle candidature occorre raccogliere un certo numero di firme o raggruppare un certo numero di elettori. In taluni casi è richiesto il versamento di una cauzione.

La [decisione \(UE\) 2018/937 del Consiglio europeo](#), del 28 giugno 2018, che stabilisce la composizione del Parlamento europeo, determina le modalità di assegnazione dei seggi di cui all'articolo 14, paragrafo 2, TUE, in applicazione del principio della proporzionalità degressiva ([1.3.3.](#)).

F. Data delle elezioni

Conformemente all'articolo 10 e all'articolo 11 dell'Atto elettorale del 1976, quale modificato, le elezioni del Parlamento europeo si tengono in uno stesso lasso di tempo compreso tra la mattina del giovedì e la domenica successiva; la data e le ore esatte sono fissate da ciascuno Stato membro. Nel 1976 il Consiglio, deliberando all'unanimità, previa consultazione del Parlamento europeo, ha fissato il periodo elettorale per le prime elezioni del 1979. Le elezioni successive al 1979 si sono svolte nel periodo corrispondente durante l'ultimo anno del quinquennio di cui all'articolo 5 dell'Atto elettorale ([1.3.1.](#)).

Per quanto concerne le elezioni del 2014, il Consiglio, con decisione del 14 giugno 2013, ne ha spostato le date, originariamente fissate per giugno, al 22-25 maggio, onde evitare che coincidessero con le vacanze di Pentecoste, in applicazione dell'articolo 11 che sancisce quanto segue: «qualora si riveli impossibile tenere le elezioni [...] nel corso di detto periodo, il Consiglio, che delibera all'unanimità, previa consultazione del Parlamento europeo, fissa, almeno un anno prima della fine del periodo quinquennale di cui all'articolo 5, un altro periodo elettorale che, al massimo, può essere anteriore di due mesi o posteriore di un mese al periodo di cui al comma precedente». Le elezioni successive si svolgono nel periodo corrispondente durante l'ultimo anno del quinquennio (articolo 11 dell'Atto del 1976). Le elezioni del 2019 hanno pertanto avuto luogo durante la settimana dal 23 al 26 maggio.

G. Possibilità per gli elettori di modificare l'ordine di lista dei candidati

Nella maggior parte degli Stati membri, gli elettori possono attribuire voti di preferenza per modificare l'ordine di lista dei candidati. Tuttavia, in sei Stati membri (Germania, Spagna, Francia, Portogallo, Ungheria e Romania), le liste sono chiuse (l'attribuzione di voti di preferenza non è possibile). A Malta e in Irlanda l'elettore ordina i candidati della lista per preferenza (voto singolo trasferibile).

H. Assegnazione dei seggi resisi vacanti in corso di legislatura

In alcuni Stati membri il seggio resosi vacante è assegnato al primo dei non eletti della stessa lista (se del caso previo adeguamento in funzione dei voti ottenuti dai candidati). In altri Stati membri i seggi vacanti sono attribuiti a supplenti e, qualora non vi siano



supplenti, il criterio decisivo è costituito dall'ordine di lista dei candidati. In alcuni Stati membri, i deputati al Parlamento europeo hanno il diritto di tornare a far parte del Parlamento europeo una volta venuto meno il motivo che li aveva indotti a rimettere il mandato.

RUOLO DEL PARLAMENTO EUROPEO

A partire dagli anni '60, il Parlamento europeo ha ripetutamente preso posizione su questioni di diritto elettorale e ha presentato proposte conformemente all'articolo 138 del trattato CE (attualmente articolo 223 TFUE). La mancanza di una procedura veramente uniforme per le elezioni al Parlamento europeo dimostra quanto sia difficile armonizzare tradizioni nazionali diverse. La possibilità di adottare principi comuni prevista dal trattato di Amsterdam ha permesso solo in parte di superare queste difficoltà. L'ambizioso obiettivo, sancito all'articolo 223 del TFUE, di adottare una procedura uniforme, previa approvazione del Parlamento europeo, non è ancora stato conseguito. I continui sforzi del Parlamento volti a modernizzare e a «europeizzare» la procedura elettorale comune hanno portato nel 1997 a una proposta di procedura elettorale uniforme, la cui sostanza è stata integrata nella decisione del Consiglio del 2002. L'11 novembre 2015 il Parlamento europeo ha approvato una [risoluzione](#) sulla riforma della legge elettorale dell'Unione. L'iniziativa legislativa della commissione per gli affari costituzionali ha proposto emendamenti all'Atto elettorale del 1976, al fine di rendere le elezioni europee più democratiche e di accrescere la partecipazione dei cittadini al processo elettorale. Le modifiche proposte dal Parlamento sono state parzialmente accettate e integrate nella decisione (UE, Euratom) 2018/994 del Consiglio, del 13 luglio 2018. Ciononostante, il Consiglio non è riuscito a raggiungere un accordo in merito alla proposta del Parlamento di istituire una circoscrizione elettorale comune e di nominare i candidati principali per la carica di presidente della Commissione.

A seguito della sua risoluzione del 7 febbraio 2018 sulla composizione del Parlamento europeo, il Parlamento ha votato a favore della riduzione del numero dei propri seggi da 751 a 705 dopo il recesso del Regno Unito dall'UE e della redistribuzione di alcuni dei seggi liberati dalla Brexit tra i paesi dell'UE attualmente sottorappresentati ([1.3.3](#)). Il 22 novembre 2012 il Parlamento europeo ha approvato una [risoluzione](#) che esortava i partiti politici europei a nominare candidati alla presidenza della Commissione nelle elezioni del 2014, al fine di rafforzare la legittimità politica sia del Parlamento che della Commissione. Tali disposizioni sono state attuate in vista delle elezioni del 2014, in occasione delle quali sono stati presentati per la prima volta i «candidati principali». Infine, in seguito alle elezioni del 2014, uno di tali candidati, Jean-Claude Juncker, è stato eletto Presidente della Commissione dal Parlamento europeo il 22 ottobre 2014. Nella sua [decisione del 7 febbraio 2018](#) sulla revisione dell'accordo quadro sulle relazioni tra il Parlamento europeo e la Commissione europea, il Parlamento ha avvertito di essere pronto a respingere qualsiasi candidato alla presidenza della Commissione che non sia stato nominato [candidato principale](#) (Spitzenkandidat) di un partito politico europeo in vista delle elezioni europee del 2019. Ciononostante, dopo le elezioni del 2019 Ursula von der Leyen è stata eletta Presidente della Commissione europea pur non essendo stata precedentemente nominata Spitzenkandidat.



Nel 2003 è stato istituito un sistema di finanziamento dei partiti politici europei che consente anche l'istituzione di fondazioni politiche (1.3.3.) a livello europeo (regolamento (CE) n. 2004/2003, abrogato e sostituito dal [regolamento \(UE, Euratom\) n. 1141/2014](#) del Parlamento europea e del Consiglio, del 22 ottobre 2014, relativo allo statuto e al finanziamento dei partiti politici europei e delle fondazioni politiche europee). Il regolamento del 2014 è stato recentemente modificato, a seguito della [risoluzione del Parlamento del 15 giugno 2017](#) sul finanziamento dei partiti politici e delle fondazioni politiche a livello europeo. Nella risoluzione sono state individuate talune carenze in merito al livello di cofinanziamento e alla possibilità per i deputati al Parlamento europeo di aderire a più di un partito, al fine di garantire che i fondi pubblici siano utilizzati adeguatamente nel finanziamento dei partiti politici europei e delle fondazioni politiche europee mediante il [regolamento \(UE, Euratom\) 2018/673](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 3 maggio 2018.

Eventi recenti hanno dimostrato i potenziali rischi che la comunicazione online può comportare per i processi elettorali e la democrazia (manipolazione dei dati personali in un contesto elettorale). Per prevenire l'uso illecito dei dati personali sono state recentemente adottate nuove modifiche al regolamento del 2014 relativo allo statuto e al finanziamento dei partiti politici europei e delle fondazioni politiche europee ([regolamento \(UE, Euratom\) 2019/493](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 marzo 2019, che modifica il regolamento (UE, Euratom) n. 1141/2014 per quanto riguarda la procedura di verifica relativa alle violazioni delle norme in materia di protezione dei dati personali nel contesto delle elezioni del Parlamento europeo). Le nuove norme approvate dal Parlamento e dal Consiglio sono concepite per proteggere il processo elettorale dalle campagne di disinformazione online che fanno un uso improprio dei dati personali degli elettori e consentono l'imposizione di sanzioni finanziarie ai partiti politici europei e alle fondazioni politiche europee che influenzano, o cercano di influenzare, deliberatamente l'esito delle elezioni europee servendosi di violazioni delle norme sulla protezione dei dati.

Inoltre, a seguito della risoluzione del Parlamento del 15 giugno 2017 sulle piattaforme online e il mercato unico digitale, in cui quest'ultimo invita la Commissione ad esaminare la possibilità di un intervento legislativo inteso a limitare la diffusione di contenuti falsi, nell'aprile 2018 la Commissione ha pubblicato la [comunicazione](#) dal titolo «Contrastare la disinformazione online: un approccio europeo» e ha proposto un [codice di buone pratiche](#), firmato da tre piattaforme online nel settembre 2018. Il [piano d'azione della Commissione contro la disinformazione](#), del dicembre 2018, esorta le piattaforme online, tra le varie misure, a rispettare tempestivamente e in modo efficace gli impegni presi e a concentrarsi sulle azioni urgenti necessarie ai fini delle elezioni europee, tra cui l'eliminazione di profili falsi, la segnalazione delle attività di messaggistica dei cosiddetti «bot», nonché la collaborazione con i verificatori di fatti e i ricercatori per individuare la disinformazione e rendere più visibili i contenuti verificati. In vista delle elezioni europee di maggio 2019, la Commissione ha chiesto alle tre piattaforme che hanno firmato il codice di buone pratiche di [riferire su base mensile](#) in merito alle misure adottate per migliorare il controllo delle inserzioni pubblicitarie, garantire la trasparenza della pubblicità politica e tematica, nonché contrastare i profili falsi e l'uso illecito dei bot.



Ina Sokolska
11/2020

