

dossier

18 giugno 2021

Documentazione per le Commissioni
RIUNIONI INTERPARLAMENTARI

Riunione interparlamentare della
Commissione AFCO del Parlamento europeo
“La riforma della legge elettorale europea e il
diritto d’inchiesta del Parlamento europeo”

Videoconferenza, 22 giugno 2021



Senato
della Repubblica



Camera
dei deputati

X
V
I
I
I
L
E
G
I
S
L
A
T
U
R
A



XVIII LEGISLATURA

Documentazione per le Commissioni

RIUNIONI INTERPARLAMENTARI

Riunione interparlamentare della Commissione
AFCO del Parlamento europeo “La riforma della
legge elettorale europea e il diritto d’inchiesta del
Parlamento europeo”

Videoconferenza, 22 giugno 2021

SENATO DELLA REPUBBLICA

SERVIZIO STUDI
DOSSIER EUROPEI

N. 127


CAMERA DEI DEPUTATI

UFFICIO RAPPORTI CON
L’UNIONE EUROPEA

N. 63



Servizio Studi

TEL. 06 6706-2451 - studi1@senato.it -  [@SR_Studi](https://twitter.com/SR_Studi)

Dossier europei n. 127



Ufficio rapporti con l'Unione europea

Tel. 06-6760-2145 - cdrue@camera.it

Dossier n. 63

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

INDICE

ORDINE DEL GIORNO

PREMESSA	1
I SESSIONE LA RIFORMA DELLA LEGGE ELETTORALE EUROPEA.....	3
Basi giuridiche	3
Le modalità di elezione del Parlamento europeo	4
La composizione del Parlamento europeo.....	9
Modalità soggette alle disposizioni nazionali.....	11
Data delle elezioni	15
Brevi cenni sulla normativa italiana in materia di elezioni europee	15
La riforma della legge elettorale dell'Unione europea	17
II SESSIONE IL DIRITTO DI INCHIESTA DEL PARLAMENTO EUROPEO	23

Committee on Constitutional Affairs
Interparliamentary Committee Meeting*

European Parliament – National Parliaments

**REFORM OF THE EUROPEAN ELECTORAL LAW
&
THE EUROPEAN PARLIAMENT'S RIGHT OF INQUIRY**

Tuesday, 22 June 2021

09:15–11:15 and **11:45–13:30**

European Parliament (Brussels) and remote participation
Room Altiero Spinelli 1G-3

Draft agenda

09:15 – 9:45 **Introductory statements by**

Antonio TAJANI, Chair of the Committee on Constitutional Affairs of the European Parliament

Věra JOUROVÁ, European Commission Vice-President, in charge of Justice, Consumers and Gender Equality (TBC)

Maroš ŠEFČOVIČ, European Commission Vice-President, in charge of Interinstitutional Relations and Foresight (TBC)

*** Organised with the support of the Directorate for Relations with National Parliaments of the European Parliament**

I – REFORM OF EUROPEAN ELECTORAL LAW

09:45 – 11:15 Presentation by

Domènec Ruiz Devesa, AFCO Rapporteur on the "Modification of the Act concerning the election of the Members of the European Parliament by direct universal suffrage pursuant to Article 223(1) of the Treaty on the Functioning of the European Union" (2020/2220(INL))

Member of the Slovenian Parliament
Member of the French Parliament

Debate and Conclusions with Members of National Parliaments and Members of the European Parliament

***** (11.15 – 11.45 : Break) *****

II – THE EUROPEAN PARLIAMENT'S RIGHT OF INQUIRY

11:45 – 13:15 Presentation by

Domènec Ruiz Devesa, AFCO Rapporteur on the "Proposal for a regulation of the European Parliament on the detailed provisions governing the exercise of the European Parliament's right of inquiry and repealing Decision 95/167/EC, Euratom, ECSC of the European Parliament, the Council and the Commission" (Rule 240 of the Rules of Procedure of the European Parliament - unfinished business)

Member of the Portuguese Parliament
Member of the Slovenian Parliament

Debate and Conclusions with Members of National Parliaments and Members of the European Parliament

13:15 – 13:30 Closing remarks by

Domènec Ruiz Devesa, AFCO Rapporteur

Antonio TAJANI, Chair of the Committee on Constitutional Affairs of the European Parliament

*** Organised with the support of the Directorate for Relations with National Parliaments of the European Parliament**

PREMESSA

Il Presidente della **Commissione Affari costituzionali del Parlamento europeo (AFCO)**, Antonio **Tajani**, ha invitato i Parlamenti nazionali a partecipare a una riunione che si svolgerà in videoconferenza il **22 giugno 2021**.

La riunione - che verterà sulla riforma della legge elettorale europea e sul diritto di inchiesta del Parlamento europeo - si aprirà con gli interventi del presidente della Commissione AFCO del Parlamento europeo, **Antonio Tajani**, della vicepresidente della Commissione europea e responsabile per le politiche sui Valori e la trasparenza, **Věra Jourová**, nonché del vicepresidente della Commissione europea responsabile per le Relazioni interistituzionali e le prospettive strategiche, **Maroš Šefčovič**.

I lavori della Conferenza si articoleranno in **due sessioni**, dedicate rispettivamente a:

- I sessione: **La riforma della legge elettorale europea;**
- II sessione: **Il diritto d'inchiesta del Parlamento europeo.**

Del Parlamento italiano prenderanno parte alla videoconferenza i deputati Stefano Ceccanti, membro della Commissione Affari costituzionali, e Francesco Berti, membro della Commissione Politiche dell'Unione europea, nonché il senatore Dario Parrini, presidente della Commissione Affari costituzionali.

I SESSIONE

LA RIFORMA DELLA LEGGE ELETTORALE EUROPEA

Le procedure per eleggere il Parlamento europeo (PE) 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.

Basi giuridiche

Basi giuridiche per l'elezione del Parlamento europeo sono l'articolo 14 del Trattato sull'Unione europea ([TUE](#)), gli articoli 20¹, 22² e 223 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea ([TFUE](#)) e l'articolo 39 della [Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea](#), cui si aggiunge l'[Atto](#) del 20 settembre 1976, modificato da ultimo con la [decisione \(UE, Euratom\) 2018/994](#).

Nello specifico, l'**articolo 14** del **TUE** - oltre a definire le principali funzioni del Parlamento europeo³ - prevede che:

- i membri del Parlamento europeo siano eletti a suffragio universale diretto, libero e segreto, per un mandato di cinque anni;
- il Parlamento europeo sia composto di rappresentanti dei cittadini dell'Unione, il cui numero non può essere superiore a 750, più il presidente;
- la rappresentanza dei cittadini sia garantita in modo degressivamente proporzionale, con una soglia minima di sei membri per Stato membro. A nessuno Stato membro sono assegnati più di 96 seggi;
- il Parlamento europeo elegge fra i suoi membri il presidente e l'ufficio di presidenza.

¹ I cittadini dell'Unione godono dei diritti e sono soggetti ai doveri previsti nei trattati. Essi hanno, fra l'altro, il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo e alle elezioni comunali nello Stato membro in cui risiedono, alle stesse condizioni dei cittadini di tale Stato.

² 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. Tale diritto sarà esercitato con riserva delle modalità che il Consiglio adotta, deliberando all'unanimità secondo una procedura legislativa speciale e previa consultazione del Parlamento europeo; tali modalità possono comportare disposizioni derogatorie ove problemi specifici di uno Stato membro lo giustificano.

³ Il Parlamento europeo esercita, congiuntamente al Consiglio, la funzione legislativa e la funzione di bilancio. Esercita funzioni di controllo politico e consultive alle condizioni stabilite dai trattati. Elegge il presidente della Commissione europea.

Tale articolo dispone inoltre che il **Consiglio europeo** adotti all'unanimità, su iniziativa del Parlamento europeo e con l'approvazione di quest'ultimo, una decisione sulla composizione del Parlamento europeo.

Si segnala infine che con il Trattato di Lisbona il diritto di voto e di eleggibilità ha acquisito il valore di un **diritto fondamentale**, a seguito dell'incorporazione nei trattati della [Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea](#), che lo sancisce all'**articolo 39**.

Tale articolo stabilisce che:

- ogni cittadino dell'Unione 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 tale Stato;
- i membri del Parlamento europeo sono eletti a **suffragio universale diretto**, libero e segreto.

Le modalità di elezione del Parlamento europeo

L'[Atto](#) relativo all'**elezione dei rappresentanti nell'Assemblea a suffragio universale diretto** - adottato nel 1976 e più volte modificato - disciplina l'elezione diretta dei membri del Parlamento europeo.

Pur stabilendo che il Parlamento europeo sarebbe stato inizialmente composto da deputati designati dai parlamenti nazionali, i trattati costitutivi 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").

Nel 1992 il trattato di Maastricht aveva 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** fra il mandato nazionale e quello europeo.

Le ultime modifiche all'Atto elettorale del 1976 sono state adottate mediante la [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.

La decisione (UE, Euratom) 2018/994 è soggetta all'approvazione degli Stati membri secondo le rispettive norme costituzionali ed entra in vigore il primo giorno dopo la ricezione dell'ultima notifica. Il processo di ratifica non si è ancora concluso.

Fra febbraio 2018 e giugno 2020, 24 Stati membri hanno ratificato la decisione. Due di loro (Romania e Repubblica Ceca) hanno proceduto alla ratifica dopo le elezioni europee del 2019. Solo tre Stati membri (Cipro, Germania e Spagna) non hanno ancora ratificato o approvato la decisione.

Table 9: Ratification status of Council Decision 994/2018

Country name	Council Decision 2018/994 of 13 July 2018 ratification status	Date of ratification
Sweden	Ratified	February 2018
Denmark	Ratified ²⁴	October 2018
Greece	Ratified	October 2018
Bulgaria	Ratified ²⁵	November 2018
Latvia	Ratified	November 2018
Portugal	Ratified	November 2018
Austria	Ratified	December 2018
Finland	Ratified	December 2018
Hungary	Ratified	December 2018
Lithuania	Ratified	December 2018
Netherlands	Ratified	December 2018
Slovenia	Ratified	December 2018
Croatia	Ratified	January 2019
France	Ratified	February 2019

²⁴ The date refers to Denmark's notification of the General Secretariat of the European Council via a letter from the Danish Ministry of Foreign Affairs, which was sent on 22 October 2018 and delivered on 29 October 2018. It does not refer to ratification by the Danish Parliament.

²⁵ In Bulgaria, the ratification of the Council decision was inserted into the Law for the Budget of the National Health Insurance Fund for 2019.

Europeanising the elections of the European Parliament

Italy	Ratified	February 2019
Luxembourg	Ratified	February 2019
Malta	Ratified	February 2019
Poland	Ratified ²²	February 2019
Slovakia	Ratified	February 2019
Belgium	Ratified	March 2019
Ireland	Ratified	March 2019
Romania	Ratified	June 2019
Czech Republic	Ratified	June 2020
Estonia	Ratified	n/a ²³
Cyprus, Germany, Spain	Not yet ratified	n/a

Stato delle ratifiche aggiornato a giugno 2021 (Fonte: "Europeanising the Elections of the European Parliament – Outlook on the implementation of Council Decision 2018/994 and harmonisation of national rules on European elections", Studio a cura del Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs Directorate-General for Internal Policies del Parlamento europeo)

1) Sistema elettorale

A norma dell'Atto sulla legge elettorale come 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 consentire il voto di preferenza.

Oltre alla **soglia** minima volontaria per l'attribuzione dei seggi, pari a un massimo del 5% dei voti validamente espressi a livello nazionale, le modifiche all'Atto elettorale del 1976, adottate mediante la citata 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 devono 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 l'affidabilità dei risultati, la segretezza del voto e la protezione dei dati personali.

Nel dettaglio, la **decisione (UE, Euratom) 2018/994** stabilisce:

- che i membri del Parlamento europeo siano eletti come rappresentanti dei cittadini dell'Unione e non più come "rappresentanti dei popoli degli Stati riuniti nella Comunità";
- che venga prevista, negli Stati in cui si utilizza lo scrutinio di lista, una soglia minima obbligatoria per l'attribuzione dei seggi fra il 2% e il 5% per le circoscrizioni con più di 35 seggi, compresi gli Stati membri con collegio unico nazionale, ferma restando la facoltà di stabilire una soglia minima non superiore al 5% per l'attribuzione dei seggi;
- l'obbligo di fissare un termine non inferiore alle tre settimane antecedenti alla data fissata dallo Stato membro interessato per la presentazione delle candidature per l'elezione al Parlamento europeo, laddove sia previsto un termine dalla normativa nazionale;
- la facoltà per gli Stati membri di consentire l'apposizione, sulle schede elettorali, del nome o del logo del partito politico europeo al quale è affiliato il partito politico nazionale o il singolo candidato;
- la facoltà per gli Stati membri di prevedere la possibilità del voto anticipato, per corrispondenza, elettronico e via internet per le elezioni del Parlamento europeo;
- l'obbligo per gli Stati membri di adottare le misure necessarie per assicurare che il doppio voto (ossia il caso di un cittadino europeo che voti in più di

uno Stato membro dell'Ue) alle elezioni del Parlamento europeo sia oggetto di sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive;

- la facoltà per gli Stati membri, conformemente alle rispettive procedure elettorali nazionali, di adottare le misure necessarie per consentire ai propri cittadini residenti in Paesi terzi di votare alle elezioni del Parlamento europeo.

2) Diritto di voto e di eleggibilità dei cittadini di Stati membri diversi da quello di residenza

Secondo il citato 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 tale 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".

3) Incompatibilità

Conformemente all'articolo 7 dell'Atto elettorale, 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 europea, giudice, avvocato generale o cancelliere della Corte di giustizia, membro della Corte dei conti, membro del Comitato economico e sociale, membro dei comitati o 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. Permangono inoltre le 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 membro di un parlamento nazionale (introdotte nel 2002).

La composizione del Parlamento europeo

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**.

La decisione **definisce** la proporzionalità degressiva come segue: "il rapporto fra la popolazione e il numero dei seggi di ciascuno Stato membro, prima dell'arrotondamento ai numeri interi, varia in funzione della rispettiva popolazione, di modo che ciascun deputato al Parlamento europeo di uno Stato membro più popolato rappresenti più cittadini di ciascun deputato al Parlamento europeo di uno Stato membro meno popolato e che, al contempo, più uno Stato membro è popolato, più abbia diritto a un numero di seggi elevato nel Parlamento europeo".

Nello specifico, la decisione dispone che:

- l'assegnazione dei seggi del Parlamento europeo utilizzi pienamente le **soglie minime e massime** fissate per ogni Stato membro dal TUE al fine di rispecchiare il più possibile le dimensioni delle rispettive popolazioni degli Stati membri;
- l'assegnazione dei seggi nel Parlamento europeo tenga conto degli **sviluppi demografici** negli Stati membri.

La popolazione complessiva degli Stati membri è calcolata dalla Commissione (Eurostat) sulla base degli ultimi dati forniti dagli Stati membri stessi, in conformità di un metodo istituito dal [regolamento \(UE\) n. 1260/2013](#) del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alle statistiche demografiche europee.

Per la **legislatura 2019-2024** il numero dei rappresentanti al Parlamento europeo eletti in ciascuno Stato membro è stato fissato come segue: Belgio 21, Bulgaria 17, Repubblica ceca 21, Danimarca 14, Germania 96, Estonia 7, Irlanda 13, Grecia 21, Spagna 59, Francia 79, Croazia 12, **Italia 76**, Cipro 6, Lettonia 8, Lituania 11, Lussemburgo 6, Ungheria 21, Malta 6, Paesi Bassi 29, Austria 19, Polonia 52, Portogallo 21, Romania 33, Slovenia 8, Slovacchia 14, Finlandia 14 e Svezia 21.

A partire **dal 1° febbraio 2020**, il numero e la distribuzione dei seggi al Parlamento europeo sono cambiati a seguito del ritiro del Regno Unito dall'Ue. Il Parlamento ha ora [705 seggi](#), rispetto ai 751 (il massimo consentito dai trattati Ue) precedenti al ritiro del Regno Unito. Dei 73 seggi del Regno Unito, 27 sono stati ridistribuiti ad altri Paesi, mentre i restanti 46 sono stati posti in riserva per eventuali allargamenti.

I seggi sono stati ridistribuiti a Francia (+5), Spagna (+5), **Italia** (+3), Paesi Bassi (+3), Irlanda (+2), Svezia (+1), Austria (+1), Danimarca (+1),

Finlandia (+1), Slovacchia (+1), Croazia (+1), Estonia (+1), Polonia (+1) e Romania (+1). Nessuno Stato membro ha perso alcun seggio.

Distribuzione dei seggi al Parlamento europeo

Il numero dei seggi per paese è stato aggiornato in seguito al ritiro del Regno Unito dall'UE alla fine di gennaio 2020



Fonte:
Parlamento europeo



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 europeo può essere pertanto considerato un **sistema elettorale polimorfo**⁴.

1) Sistema elettorale e soglie

Tutti gli Stati membri devono utilizzare un sistema basato sulla **rappresentanza proporzionale**.

Come sopra ricordato, oltre alla soglia minima volontaria per l'attribuzione dei seggi a livello nazionale, pari a 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.

Come riferito dallo stesso Parlamento europeo⁵, attualmente gli Stati membri che applicano una soglia sono i seguenti: 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 soglia⁶.

⁴ Nel 1992 il trattato di Maastricht aveva 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 ha modificato di conseguenza l'Atto del 1976, introducendo i seguenti principi: rappresentanza proporzionale, con possibilità del voto di preferenza; soglia di sbarramento non superiore al 5%; incompatibilità fra il mandato nazionale e quello europeo, a partire dalle elezioni del 2004; l'attribuzione agli Stati nazionali del compito di disciplinare la procedura elettorale, purché non fosse pregiudicato il carattere proporzionale del voto. Con il trattato di Lisbona il diritto di voto e di eleggibilità ha infine acquisito il valore di un diritto fondamentale.

⁵ I dati di seguito forniti, aggiornati ad aprile 2021, si basano su quanto riportato sul sito del Parlamento europeo. Per approfondimenti, si veda anche lo [Studio](#) "*Europeanising the elections of the European Parliament - Outlook on the implementation of Council Decision 2018/994 and harmonisation of national rules on European elections*", a cura del Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs, Directorate-General for Internal Policies del PE (giugno 2021).

⁶ 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%).

2) *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.

I membri italiani del Parlamento europeo sono eletti su base circoscrizionale. A tale scopo, il territorio nazionale è diviso in **cinque circoscrizioni elettorali** (indicate nella Tabella A della [L. 18/1979](#)) di dimensione sovra regionale.

L'assegnazione del numero dei seggi alle singole circoscrizioni è effettuata - ai sensi dell'articolo 2 della L. 18/1979 - sulla base dei risultati dell'ultimo censimento generale della popolazione, riportati dalla più recente pubblicazione ufficiale dell'ISTAT, con **decreto del Presidente della Repubblica**, su proposta del ministro dell'Interno, da emanarsi contemporaneamente al decreto di convocazione dei comizi. "La ripartizione dei seggi si effettua dividendo il numero degli abitanti della Repubblica per il numero dei membri spettante all'Italia e distribuendo i seggi in proporzione alla popolazione di ogni circoscrizione, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti".

3) *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 (16 anni) e in Grecia (17 anni).

Il voto 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.

Per quanto riguarda il **voto dei cittadini di altri Stati membri nel Paese ospitante**, 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 tale Stato (in conformità all'articolo 22 del TFUE). La **nozione di residenza** varia tuttavia da uno Stato membro all'altro.

Sempre secondo quanto riportato dallo stesso PE, 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).

Quasi tutti gli Stati membri prevedono la **possibilità di votare dall'estero alle elezioni europee**⁷.

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.

4) Diritto di eleggibilità

In base all'articolo 3 della citata direttiva 93/109/CE del Consiglio, per le elezioni al Parlamento europeo ogni cittadino dell'Unione che, pur non essendo cittadino dello Stato membro di residenza, possiede i requisiti cui la legislazione di tale Stato subordina il diritto di eleggibilità dei propri cittadini, ha il diritto di eleggibilità nello Stato membro di residenza se non è decaduto da tali diritti.

Tale diritto deriva anche dall'applicazione del **principio di non discriminazione** fra 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.

L'articolo 4 della direttiva 93/109/CE del Consiglio stabilisce inoltre che nessuno può presentarsi come candidato in più di uno Stato membro nel corso delle stesse elezioni.

Sempre secondo i dati riportati dal PE, 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. 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 anni), la Romania (23 anni), l'**Italia** e la Grecia (25 anni).

Per quanto concerne le **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.

⁷ Come già ricordato, le modifiche apportate all'Atto elettorale del 1976 mediante la 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.

In **Italia**, l'articolo 12 della legge n. 18 del 1979 prevede che le liste dei candidati debbano essere presentate, per ciascuna circoscrizione, alla cancelleria della corte d'appello presso la quale è costituito l'ufficio elettorale circoscrizionale, dalle ore 8 del quarantesimo giorno alle ore 20 del trentanovesimo giorno antecedenti quello della votazione. Le liste dei candidati devono essere sottoscritte da non meno di 30.000 e non più di 35.000 elettori. In alcuni casi non è richiesta la sottoscrizione. In particolare, la sottoscrizione non è richiesta per i partiti o gruppi politici: costituiti in gruppo parlamentare nella legislatura in corso anche in una sola delle Camere del Parlamento nazionale o che nell'ultima elezione abbiano presentato candidature con proprio contrassegno e abbiano ottenuto almeno un seggio in una delle due Camere; che nell'ultima elezione della Camera dei deputati abbiano presentato liste per l'attribuzione dei seggi in ragione proporzionale con le quali si sia collegato, ai sensi dell'articolo 18, comma 1, del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, pur sotto un diverso contrassegno, un candidato risultato eletto in un collegio uninominale; che nell'ultima elezione abbiano presentato candidature con proprio contrassegno ed abbiano ottenuto almeno un seggio al Parlamento europeo. Non è richiesta la sottoscrizione per la lista contraddistinta da un contrassegno composito, nel quale sia contenuto quello di un partito o gruppo politico esente dal medesimo onere della sottoscrizione.

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).

Ai sensi dell'articolo 14 della legge n. 18 del 1979, in **Italia** l'elettore può esprimere fino a tre preferenze. Nel caso di più preferenze espresse, queste devono riguardare candidati di sesso diverso, pena l'annullamento della seconda e della terza preferenza.

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.

In **Italia**, l'articolo 41 della legge n. 18 del 1979 prevede che il seggio vacante, per qualsiasi causa, durante lo svolgimento del mandato, sia attribuito al candidato che nella stessa lista e circoscrizione elettorale segue immediatamente l'ultimo eletto.

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 fra 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.

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, al fine di 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 elettorale). Le elezioni del 2019 hanno pertanto avuto luogo durante la settimana dal 23 al 26 maggio.

Brevi cenni sulla normativa italiana in materia di elezioni europee

L'Atto di Bruxelles fu ratificato dall'Italia nella VII legislatura con la [L. 150/1977](#), di iniziativa governativa⁸.

Con la [L. 78/2004](#) sono state recepite le norme precettive recate dalla citata decisione 2002/772 ed è stata introdotta, in particolare, **l'incompatibilità fra la carica di membro del Parlamento europeo e quella di componente del Parlamento nazionale**.

Inoltre, la [L. 90/2004](#), novellando la [legge n. 18 del 1979](#) sull'elezione dei rappresentanti dell'Italia al Parlamento europeo, ha innovato in diverse parti la disciplina dell'elezione dei membri italiani del Parlamento europeo, individuando ulteriori incompatibilità fra il mandato europeo e alcune cariche elettive territoriali (consigliere regionale, presidente di provincia e sindaco di comune con popolazione superiore a 15.000 abitanti) e modificando le norme

⁸ Il relatore alla Camera dei deputati in prima lettura fu l'onorevole Aldo Moro ([VII legislatura, A.C. 839-A](#)) e al Senato il senatore Fenoaltea ([VII legislatura, A.S. 550-A](#)). Il Parlamento italiano è stato il primo a ratificare l'Atto di Bruxelles.

per la sottoscrizione delle liste di candidati e per l'espressione delle preferenze.

Successivamente, la [L. 10/2009](#) ha introdotto una soglia di sbarramento pari al 4% per concorrere all'assegnazione dei seggi e la [L. 65/2014](#) ha previsto norme per la rappresentanza di genere.

Norme relative alla nomina del presidente della Commissione europea

Come sopra ricordato, spetta al Parlamento europeo eleggere il Presidente della Commissione europea⁹.

L'articolo 17, paragrafo 7, del TUE stabilisce infatti che "**tenuto conto delle elezioni del Parlamento europeo** e dopo aver effettuato le consultazioni appropriate, il Consiglio europeo, deliberando a maggioranza qualificata, propone al Parlamento europeo un candidato alla carica di presidente della Commissione. **Tale candidato è eletto dal Parlamento europeo** a maggioranza dei membri che lo compongono. Se il candidato non ottiene la maggioranza, il Consiglio europeo, deliberando a maggioranza qualificata, propone entro un mese un nuovo candidato, che è eletto dal Parlamento europeo secondo la stessa procedura".

In vista delle elezioni del 2014, il Parlamento europeo ha approvato nel 2012 una [risoluzione](#) in cui espressamente invitava i partiti politici europei "a nominare candidati alla presidenza della Commissione", secondo il cosiddetto sistema degli "*Spitzenkandidaten*", in modo tale che questi potessero svolgere "un ruolo guida nell'ambito della campagna elettorale parlamentare, in particolare presentando personalmente il loro programma in tutti gli Stati membri dell'Unione", e si instaurasse un "collegamento più diretto tra le rispettive elezioni e la scelta dei votanti".

Tale posizione è stata ribadita nella [Decisione del Parlamento europeo del 7 febbraio 2018](#) sulla revisione dell'accordo quadro sulle relazioni fra il Parlamento europeo e la Commissione europea, in cui il PE ha fra l'altro affermato l'intenzione di "respingere qualsiasi candidato, nella procedura d'investitura del Presidente della Commissione, che non sia stato nominato *Spitzenkandidat* in vista delle elezioni europee"¹⁰.

⁹ Inizialmente il Parlamento europeo non aveva alcun ruolo nella scelta dei commissari europei. Con il Trattato di Maastricht acquisì un potere di consultazione da parte degli Stati membri i quali individuavano il possibile Presidente della Commissione. Fu solo dopo il Trattato di Lisbona che si è stabilita la correlazione fra i risultati delle elezioni europee e la scelta del candidato Presidente ed è poi stata sancita l'elezione, da parte del PE, del Presidente indicato dal Consiglio.

¹⁰ La procedura per le elezioni del 2014 ha stabilito un precedente riguardo al ruolo del Parlamento nella scelta del presidente della Commissione; non essendo stato tuttavia possibile inserire tale procedura nell'ambito di una riforma generale della legge elettorale dell'Unione europea, il principio del candidato capolista è stato disatteso in seguito alle elezioni europee del 2019, a causa della mancanza di un'indicazione comune da parte dei partiti politici e dei gruppi parlamentari europei a sostegno di uno dei candidati capolista e al mancato accordo in seno al Consiglio europeo sulla nomina di uno di tali candidati.

La riforma della legge elettorale dell'Unione europea

L'esigenza di una riforma della legge elettorale europea nasce dal fatto che, benché la possibilità di mettere a punto una **procedura elettorale uniforme** basata sul suffragio universale diretto fosse sancita nei trattati istitutivi già dal 1957¹¹, le elezioni europee sono ancora disciplinate da leggi nazionali.

La base giuridica per la riforma della procedura elettorale è contenuta all'**articolo 223** del **TFUE**, in base al quale:

- il Parlamento europeo deve elaborare un **progetto volto a stabilire le disposizioni necessarie per permettere l'elezione dei suoi membri a suffragio universale diretto**, secondo una **procedura uniforme** in tutti gli Stati membri o secondo **principi comuni** a tutti gli Stati membri;
- a sua volta il **Consiglio**, deliberando all'**unanimità** secondo una procedura legislativa speciale e **previa approvazione del Parlamento europeo** che si pronuncia alla maggioranza dei membri che lo compongono, stabilisce le disposizioni necessarie;
- le disposizioni elettorali entrano in vigore previa approvazione degli **Stati membri** conformemente alle rispettive **norme costituzionali**.

La proposta di riforma della procedura elettorale del Parlamento europeo è stata avanzata con l'obiettivo di accrescere la **dimensione democratica** e sovranazionale delle elezioni europee e la legittimazione democratica del **processo decisionale** dell'Unione, nonché per rafforzare il concetto di cittadinanza dell'Unione, migliorare il funzionamento del Parlamento europeo e la *governance* dell'Unione, conferire maggiore legittimità all'attività del Parlamento europeo, rafforzare i principi di uguaglianza elettorale e pari opportunità, potenziare l'efficacia del sistema per lo svolgimento delle elezioni europee e avvicinare i membri del Parlamento europeo ai loro elettori, in particolare a quelli più giovani.

Nella sua [risoluzione](#) del 26 novembre 2020 sul **bilancio delle elezioni europee**, il Parlamento europeo ha raccomandato di esaminare - citando fra l'altro la **Conferenza sul futuro dell'Europa** - i punti seguenti al fine di migliorare il processo elettorale europeo,:

¹¹ L'articolo 138 del Trattato che istituisce la Comunità economica europea ([CEE](#)) afferma che "l'Assemblea è formata di delegati che i Parlamenti sono richiesti di designare fra i propri membri secondo la procedura fissata da ogni Stato membro", stabilendo al contempo che l'Assemblea avrebbe dovuto elaborare "progetti intesi a permettere l'elezione a suffragio universale diretto, secondo una procedura uniforme in tutti gli Stati membri".

- nuovi metodi di votazione a distanza per i cittadini durante le elezioni europee in circostanze specifiche o eccezionali;
- norme comuni di ammissione dei candidati alle elezioni e norme comuni in materia di campagne e finanziamento;
- norme armonizzate per i diritti di elettorato attivo e passivo in tutti gli Stati membri, compresa una riflessione sull'abbassamento a 16 anni dell'età minima per votare in tutti gli Stati membri;
- disposizioni concernenti i periodi di assenza dei deputati, ad esempio in caso di congedo di maternità, congedo parentale o malattia grave.

Da ultimo, nel [progetto di relazione](#) sulla **riforma della legge elettorale dell'Unione europea (2020/2220 INL)**, presentata dalla Commissione AFCO (relatore: Domènec Ruiz Devesa)¹², viene evidenziato che, nonostante alcuni progressi nella definizione di criteri comuni per le procedure elettorali del Parlamento europeo, attualmente le elezioni europee continuano a essere disciplinate soprattutto dalle leggi nazionali. La relazione sottolinea pertanto la necessità di modifiche volte a istituire una vera procedura uniforme per le elezioni europee¹³.

Il PE propone dunque la riforma della propria procedura elettorale, allo scopo di "sviluppare concretamente una sfera pubblica europea", suggerendo norme minime comuni e modifiche legislative, **in vista delle elezioni europee del 2024**.

Di seguito i principali obiettivi della proposta di modifica dell'Atto relativo all'elezione dei membri del Parlamento europeo che il PE ha sottoposto al Consiglio:

- migliorare la trasparenza e la responsabilità democratica del Parlamento rafforzando la dimensione europea delle elezioni, in particolare spostando il fulcro del dibattito elettorale dai temi nazionali alle vere questioni europee;
- far sì che i movimenti e i partiti politici europei svolgano un ruolo più incisivo nel processo elettorale europeo e siano ben visibili agli elettori;
- istituire **norme minime comuni**, al fine di garantire un ravvicinamento in vista di una **legge elettorale europea unificata** e

¹² Appartenente al Gruppo dell'Alleanza progressista di Socialisti e Democratici del PE.

¹³ Il 15 giugno 2021 i rappresentanti della Commissione AFCO hanno accolto con favore la bozza di relazione.

l'uguaglianza elettorale dei cittadini dell'Unione, anche per quanto riguarda il diritto di registrare un partito e di candidarsi alle elezioni, l'accesso alle urne, la presentazione dei candidati e l'accessibilità al voto;

- istituire un quadro comune, con parametri di riferimento e **criteri minimi** per le **norme elettorali applicabili in tutta l'Unione europea**;
- rendere la **parità di genere** un elemento orizzontale fondamentale per migliorare la qualità della democrazia europea e rafforzare lo spazio pubblico europeo (il PE chiede, fra l'altro, che siano presentate liste contenenti lo stesso numero di candidati di sesso maschile e femminile per le posizioni eleggibili, per esempio facendo ricorso a liste chiuse o altri metodi equivalenti, poiché in molti Stati membri non vige una legislazione che garantisca la parità di genere politica nelle elezioni);
- far sì che i movimenti e i partiti politici europei e nazionali adottino procedure democratiche, informate e trasparenti per la selezione dei candidati al Parlamento europeo, compreso il **candidato capalista**, garantendo la partecipazione diretta dei singoli cittadini iscritti ai partiti. Il PE ritiene che tutti gli elettori europei dovrebbero poter indicare il loro candidato preferito alla carica di presidente della Commissione e che i candidati capalista, designati da un partito politico europeo, un movimento o una coalizione di partiti europei che propongono un programma elettorale comune, dovrebbero essere **eleggibili in tutti gli Stati membri**. Invita dunque i movimenti e i partiti politici europei a designare i propri candidati (o i candidati comuni di una coalizione di movimenti e partiti europei) alla **carica di presidente della Commissione** almeno dodici settimane prima dell'inizio del periodo elettorale. I leader dei partiti politici e dei gruppi parlamentari europei dovrebbero concordare un'indicazione comune per il **Consiglio europeo**, sulla base dell'esito delle elezioni europee e della disponibilità di una maggioranza potenziale in seno al Parlamento neoeletto, per quanto riguarda la designazione di un candidato alla presidenza della Commissione europea. Il presidente del Consiglio europeo dovrebbe consultare altresì i leader dei partiti politici e dei gruppi parlamentari europei, per garantire una procedura di designazione informata (questo processo potrebbe essere formalizzato mediante un accordo politico fra i partiti politici europei

e un **accordo interistituzionale** fra il Parlamento e il Consiglio europeo);

- migliorare la visibilità dei movimenti e partiti europei nelle campagne mediatiche, nonché sulle schede elettorali e in tutto il materiale elettorale;
- istituire la prassi di concludere un "**accordo di legislatura**" fra i gruppi parlamentari interessati, al fine di assicurare un seguito politico alle elezioni europee e di ottenere una maggioranza in seno al Parlamento in vista della nomina della Commissione;
- creare una **circoscrizione elettorale comune** in cui siano eletti 46 membri del Parlamento europeo e in cui i capilista siano i candidati di ciascuna famiglia politica alla carica di presidente della Commissione. Il PE sottolinea al riguardo che l'obiettivo di istituire una circoscrizione comune si potrà realizzare soltanto se verrà assicurato l'equilibrio geografico, demografico e di genere, e si garantirà che gli Stati membri di dimensioni limitate non vengano a trovarsi in una posizione di svantaggio competitivo rispetto a quelli più grandi (a questo proposito, suggerisce di introdurre una **rappresentanza demografica vincolante** nelle liste per la circoscrizione elettorale comune, quali soglie massime per i candidati che risiedono nello stesso Stato membro e una rappresentanza minima obbligatoria di cittadini di diversi Stati membri). Il PE sottolinea inoltre che le liste transnazionali fungeranno da leva che si potrà utilizzare per favorire la formazione di veri e propri movimenti e **partiti politici europei**;
- inserire disposizioni comuni per disciplinare le **spese** legate alla campagna elettorale europea;
- introdurre **un'età unica armonizzata** per l'elettorato passivo e attivo in tutti gli Stati membri;
- informare i cittadini, dodici settimane prima delle elezioni, sui candidati che si presenteranno alle elezioni europee e sull'affiliazione dei partiti politici nazionali a un partito politico europeo;
- fissare un termine comune - di otto settimane prima del giorno delle elezioni - per la costituzione e il completamento degli elenchi degli elettori, e che in ogni caso non sia oltre quattordici settimane prima del giorno delle elezioni, al fine di rendere più accurate le informazioni sugli elettori iscritti nonché agevolare la prevenzione del

doppio voto e assicurare che, a prescindere dal fatto che sia dovuto a un errore amministrativo o alla violazione della legge elettorale, il doppio voto sia oggetto di "sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive" a livello nazionale e di **misure correttive** da parte degli Stati membri;

- istituire **un'autorità elettorale europea** incaricata di coordinare le informazioni sulle elezioni europee, monitorare l'applicazione delle norme comuni della legge elettorale europea e vigilare sullo scambio di informazioni sul voto dei cittadini dell'Unione al di fuori del loro Paese di origine;
- definire norme minime comuni allo scopo di introdurre requisiti uniformi per la costituzione delle liste elettorali;
- **facilitare l'accesso al voto** nelle elezioni europee e garantire che tutti i cittadini dell'Unione, compresi quelli che risiedono o lavorano al di fuori del loro Paese d'origine, le persone senza dimora, i detenuti (purché tale diritto sia loro riconosciuto ai sensi della legislazione nazionale) e, in particolare, le persone con disabilità abbiano la facoltà e siano in grado di esercitare il loro diritto di voto;
- invitare gli Stati membri a introdurre requisiti comuni che consentano di riconoscere a tutti i cittadini dell'Unione che vivono o lavorano in un Paese terzo il diritto di esprimere il loro voto nelle elezioni del Parlamento europeo;
- introdurre il voto per corrispondenza per gli elettori che non siano in grado di recarsi ai seggi elettorali il giorno delle elezioni. Il PE invita gli Stati membri a valutare la possibilità di introdurre ulteriori strumenti complementari, come il **voto elettronico** o via **internet**;
- fissare il **9 maggio** come giornata elettorale europea, indipendentemente dal giorno della settimana in cui cada, con la possibilità di istituire una festività pubblica in tale data;
- assicurare che, dopo ogni elezione, sia redatta una **relazione di esecuzione** al fine di valutare il funzionamento delle elezioni europee.

Il Parlamento europeo evidenzia inoltre che le misure proposte sono strettamente connesse a:

- il [regolamento del Parlamento europeo](#);
- il [regolamento \(UE, Euratom\) n. 1141/2014](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 ottobre 2014, relativo allo statuto e al

finanziamento dei partiti politici europei e delle fondazioni politiche europee;

- il [piano d'azione per la democrazia europea](#), presentato dalla Commissione europea il 3 dicembre 2020.

II SESSIONE

IL DIRITTO DI INCHIESTA DEL PARLAMENTO EUROPEO

La seconda sessione sarà dedicata a una discussione sul diritto di inchiesta del Parlamento europeo.

In base all'**articolo 226** del TFUE, il Parlamento europeo ha il potere di costituire **commissioni temporanee d'inchiesta** incaricate di esaminare le denunce di **infrazione** o di **cattiva amministrazione** nell'applicazione del diritto dell'Unione¹⁴.

Il Parlamento europeo, su richiesta di **un quarto dei suoi membri**, può istituire una commissione temporanea d'inchiesta incaricata di esaminare "le denunce di infrazione o di cattiva amministrazione nell'applicazione del diritto dell'Unione, salvo quando i fatti di cui trattasi siano pendenti dinanzi ad una giurisdizione e fino all'espletamento della **procedura giudiziaria**".

Lo stesso articolo dispone che, previa approvazione del Consiglio e della Commissione, il Parlamento europeo, di sua iniziativa, deliberando mediante **regolamenti secondo una procedura legislativa speciale**, fissa le **modalità per l'esercizio del diritto d'inchiesta**.

In attesa dell'adozione di tale regolamento, il diritto d'inchiesta è esercitato conformemente all'[accordo interistituzionale](#) del 1995, allegato al regolamento del Parlamento.

I contenuti della **decisione interistituzionale 95/176/CE**, tuttora in vigore, sono così sintetizzabili:

- il Parlamento europeo può in qualsiasi momento, su richiesta di almeno un quarto dei suoi membri, costituire commissioni d'inchiesta per esaminare le denunce di violazioni o cattiva applicazione del diritto comunitario;
- i membri della Commissione devono rispettare un obbligo di riservatezza;

¹⁴ Il diritto del Parlamento europeo di istituire commissioni temporanee d'inchiesta per esaminare "le denunce di infrazione o di cattiva amministrazione del diritto comunitario" è stato elevato a diritto primario dall'articolo 138C del trattato di Maastricht, nel quale si prevedeva che le commissioni d'inchiesta non potessero indagare su fatti pendenti dinanzi a una giurisdizione nazionale o comunitaria e che il Parlamento dovesse negoziare con il Consiglio e la Commissione le regole di base per le commissioni d'inchiesta.

- le audizioni devono avvenire in pubblico salvo nei casi in cui sia richiesta la riservatezza da un quarto dei membri o dalle autorità comunitarie o nazionali interessate, o se le informazioni in esame siano di natura riservata, o se richiesto dai testimoni;
- **una commissione di inchiesta non può esaminare fatti di cui è causa dinanzi a una giurisdizione nazionale o comunitaria;**
- la commissione d'inchiesta può chiedere la testimonianza di un'istituzione dell'Unione o di un'autorità di uno Stato membro, ma spetta a queste ultime designare il dipendente o l'agente che deve comparire;
- la commissione, se necessario per lo svolgimento dei suoi compiti, può chiedere ad altre persone di testimoniare;
- le informazioni ottenute in forma riservata non vanno rese pubbliche, soprattutto se contengono elementi coperti da segreto o riservati o se chiamano in causa nominativamente persone fisiche;
- tutti i contatti con le autorità pubbliche di uno Stato membro devono avvenire per il tramite della rispettiva rappresentanza permanente.

Il [Regolamento del Parlamento europeo](#) - all'articolo 208 ("Commissioni di inchiesta") - stabilisce che:

1. Conformemente all'articolo 226 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea e all'articolo 2 della decisione 95/167/CE, Euratom, CECA del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione, il Parlamento può, su richiesta di un quarto dei suoi membri, costituire una commissione di inchiesta incaricata di esaminare le denunce di infrazione o di cattiva amministrazione nell'applicazione del diritto dell'Unione risultanti da atti di un'istituzione o di un organo dell'Unione europea o di un'amministrazione pubblica di uno Stato membro o di persone cui la legislazione dell'Unione conferisce il mandato di applicare quest'ultima.

Non possono essere emendati né l'oggetto dell'indagine quale definito da un quarto dei membri del Parlamento né il periodo fissato al paragrafo 11.

2. La decisione di costituire una commissione di inchiesta è pubblicata nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea entro un mese dalla sua adozione.

3. Le modalità di funzionamento di una commissione di inchiesta sono disciplinate dalle disposizioni del regolamento applicabili alle commissioni, fatte salve le disposizioni particolari previste dal presente articolo e dalla decisione 95/167/CE, Euratom, CECA.

4. La richiesta di costituire una commissione di inchiesta deve contenere l'indicazione precisa dell'oggetto dell'indagine e includere una motivazione

particolareggiata. Il Parlamento, su proposta della Conferenza dei presidenti, decide in merito alla costituzione della commissione e, qualora decida di costituirla, in merito alla sua composizione numerica.

5. Le commissioni di inchiesta non sono autorizzate a formulare pareri destinati ad altre commissioni.

6. In qualsiasi fase dei lavori di una commissione di inchiesta, hanno diritto di voto soltanto i membri titolari o, in loro assenza, i membri supplenti.

7. La commissione di inchiesta elegge il proprio presidente e i vicepresidenti e nomina uno o più relatori. La commissione può inoltre affidare ai suoi membri missioni, incarichi specifici o deleghe, fermo restando che essi devono poi riferirle in modo circostanziato.

8. Nell'intervallo tra una riunione e l'altra, i coordinatori esercitano, in casi di emergenza o necessità, i poteri della commissione, con riserva di ratifica nella riunione successiva.

9. Per quanto concerne l'uso delle lingue, la commissione di inchiesta si attiene all'articolo 158. Tuttavia, l'ufficio di presidenza della commissione:

- può limitare l'interpretazione alle lingue ufficiali dei membri della commissione partecipanti ai lavori, qualora lo ritenga necessario per ragioni di riservatezza;
- decide in merito alla traduzione dei documenti ricevuti in modo che la commissione possa portare avanti i propri lavori con efficienza e rapidità e siano rispettate la segretezza e la riservatezza del caso.

10. Qualora le denunce di infrazione o di cattiva amministrazione nell'applicazione del diritto dell'Unione suggeriscano eventuali responsabilità di un organo o di un'autorità di uno Stato membro, la commissione di inchiesta può chiedere al parlamento dello Stato membro interessato di collaborare all'indagine.

11. La commissione di inchiesta conclude i propri lavori presentando al Parlamento una relazione sui risultati degli stessi entro un termine massimo di dodici mesi dalla sua riunione costitutiva. Per due volte il Parlamento può decidere di prorogare detto termine di altri tre mesi. Se del caso, la relazione può essere corredata di posizioni della minoranza alle condizioni previste all'articolo 52 bis. La relazione è pubblicata.

Su richiesta della commissione di inchiesta, il Parlamento procede a una discussione su detta relazione nella tornata successiva alla presentazione della relazione stessa.

12. La commissione di inchiesta può altresì sottoporre al Parlamento un progetto di raccomandazione destinata a istituzioni od organi dell'Unione europea o degli Stati membri.

13. Il Presidente del Parlamento incarica la commissione competente a norma dell'allegato V del regolamento di verificare il seguito dato ai risultati dei lavori della commissione di inchiesta e, se del caso, di elaborare una relazione in merito. Egli prende tutte le altre disposizioni ritenute utili ai fini della concreta applicazione delle conclusioni delle inchieste.

Dalla data di adozione della decisione interistituzionale, il Parlamento europeo ha istituito tre commissioni d'inchiesta: [TRANSIT](#), per indagare sulle frodi sull'IVA e sui dazi doganali nel regime di transito comunitario (1997); [ESBI](#) sulla gestione del morbo della mucca pazza (1997) ed [EQUI](#) sul crollo finanziario della *Equitable Life Insurance Society* (2007).

Dai rispettivi lavori è emersa la necessità di rafforzare i limitati poteri investigativi del Parlamento europeo - non in linea con un peso politico crescente - e di accrescerne le competenze al fine consentire a tale istituzione di esaminare le denunce d'infrazione o di scorretta attuazione del diritto dell'Unione.

La necessità di un rafforzamento del potere d'inchiesta del PE è stata resa inoltre più stringente dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, che ha attribuito espressamente al Parlamento europeo poteri di controllo politico (articolo 14 TUE) e ha modificato la procedura per determinare il diritto secondario che disciplina l'esercizio del diritto d'inchiesta.

Il Parlamento europeo ha più volte ribadito la necessità di migliorare la comunicazione e la cooperazione fra le tre istituzioni dell'Unione europea al fine di poter adempiere al proprio mandato di cui all'articolo 226 TFUE.

Essendo stata modificata la procedura per determinare il diritto secondario che disciplina l'esercizio del diritto d'inchiesta, il Parlamento europeo (con la [relazione](#) di David Martin del 14 ottobre 2011) non si è limitato a modificare la vecchia decisione, ma ha invece proposto un nuovo regolamento.

Il punto di partenza della proposta del Parlamento europeo è la convinzione che tutte le conclusioni di un'inchiesta dovrebbero basarsi esclusivamente su elementi che abbiano valore probatorio. Pertanto, in base al regolamento proposto, le commissioni d'inchiesta del Parlamento europeo potrebbero svolgere qualsiasi tipo di indagine.

Sono altresì previste disposizioni specifiche per gli aspetti più importanti, vale a dire:

- svolgere indagini in loco;
- richiedere documenti;
- accedere a informazioni che possano agevolare il lavoro della commissione d'inchiesta;
- sentire funzionari e altri agenti dell'Unione e degli Stati membri;
- citare testimoni e richiedere relazioni di esperti;

- prevedere sanzioni adeguate per il mancato rispetto degli obblighi stabiliti dal regolamento.

In particolare, oggetto della proposta di regolamento è stabilire le "modalità dettagliate per l'esercizio del diritto del Parlamento europeo, nell'ambito delle sue funzioni, di esaminare, fatti salvi i poteri conferiti dai trattati ad altre istituzioni o ad altri organi, le denunce di infrazione o di cattiva amministrazione nell'applicazione del diritto dell'Unione imputabili a un'istituzione o a un organo dell'Unione, a un'amministrazione pubblica di uno Stato membro o a persone cui il diritto dell'Unione conferisce mandato di applicare quest'ultimo". L'articolo 1 della proposta precisa inoltre che le disposizioni che disciplinano l'organizzazione interna delle commissioni d'inchiesta sono stabilite nel regolamento del Parlamento europeo.

La relazione Martin, votata in seduta plenaria il 23 maggio 2012, cercava di raggiungere dei compromessi, e il fatto di non votare la risoluzione legislativa mirava a lasciare la soluzione dei principali punti di divergenza ai negoziati del trilatero a livello politico e tecnico.

I principali punti che preoccupavano il Consiglio riguardavano:

- la portata del diritto d'inchiesta (articolo 1: relazione tra le indagini condotte dalle commissioni d'inchiesta e dalla Commissione);
- l'eccezione per le cause pendenti dinanzi ad una giurisdizione (articolo 5, paragrafo 2: il potere discrezionale del Parlamento europeo di indagare anche se viene avviato un procedimento giudiziario sugli stessi fatti appare incompatibile con la "dottrina della separazione dei poteri");
- i risultati delle inchieste (articolo 10, paragrafo 3: le autorità giudiziarie nazionali sarebbero tenute ad occuparsi della questione su cui ha indagato una commissione d'inchiesta);
- i mezzi di indagine (articolo 11, paragrafo 1: elenco non esaustivo) e la natura dei mezzi d'indagine (prerogative quasi giudiziarie);
- l'accesso a documenti (articolo 14: eccezioni necessarie derivanti dal diritto unionale e nazionale relativamente alla segretezza);
- la citazione di funzionari dell'UE e degli Stati membri (articolo 17, paragrafo 2, per il personale dell'UE, e all'articolo 17, paragrafo 3, per la testimonianza dei funzionari degli Stati membri, soggetta ad eccezioni e limiti definiti dalla legislazione nazionale);
- le sanzioni (articolo 20: obbligo per gli Stati membri di prevedere sanzioni penali, che va oltre la portata dell'articolo 226 TFUE).

Durante la discussione in seduta plenaria della relazione Martin, il 23 maggio 2012, l'allora commissario Maroš Šefčovič, vicepresidente della Commissione, espresse la posizione della Commissione, la quale riteneva che le modifiche apportate dal trattato di Lisbona all'articolo 226 riguardassero solo la procedura e il tipo di atto, non il mandato di una commissione d'inchiesta, che è uno strumento fondamentalmente politico e non giuridico, a disposizione del Parlamento per l'esercizio del controllo politico. A tale proposito, la Commissione prendeva in considerazione:

- gli strumenti di indagine proposti nel progetto del Parlamento, che appaiono ancora piuttosto eccessivi;
- l'articolo 17 della proposta, sulle audizioni dei funzionari e di altri agenti dell'UE e degli Stati membri, dove il diverso trattamento dei funzionari nazionali e dell'UE non può essere obbiettivamente giustificato.

Dopo aver avviato i negoziati, ma ritenendo impossibile raggiungere un accordo, alla riunione del 6 novembre 2013 la squadra negoziale del Parlamento ha osservato che, nonostante gli innegabili progressi compiuti, in particolare per quanto riguarda la riservatezza e il trattamento delle informazioni classificate, era improbabile che si riuscisse a raggiungere un accordo sulla proposta prima della fine della legislatura. Per evitare che la proposta decadesse, è stato suggerito che il Parlamento approvasse la risoluzione legislativa entro la fine della legislatura. I negoziatori hanno altresì sottolineato l'importanza di salvaguardare i progressi compiuti e di riprendere i negoziati con il nuovo Parlamento che sarebbe uscito dalle elezioni del 2014.

Nel **2014** il Parlamento europeo ha adottato la sua posizione sulla proposta di regolamento relativo alle modalità per l'esercizio del diritto d'inchiesta del Parlamento europeo (vd. la [Risoluzione](#) legislativa del Parlamento europeo, del 16 aprile 2014, sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo relativo alle modalità per l'esercizio del diritto d'inchiesta del Parlamento europeo e che abroga la [decisione 95/167/CE/Euratom/CECA](#) del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione).

Nella risoluzione, il Parlamento europeo:

1. approva quale proposta di regolamento il [testo](#) approvato il 23 maggio 2012;
2. invita il Consiglio e la Commissione a comunicare la propria approvazione alla proposta;
3. invita altresì il Consiglio e la Commissione, qualora non siano in grado di dare la propria approvazione alla proposta, a riprendere i negoziati con il Parlamento tenendo conto, al contempo, dei progressi realizzati

durante i negoziati precedenti a livello politico e durante i contatti informali a livello tecnico, in particolare per quanto riguarda la questione della riservatezza e il trattamento delle informazioni classificate e di altre informazioni.

Il Consiglio e la Commissione hanno comunicato il loro disaccordo sul testo adottato, con lettera del 4 aprile 2014 dei Segretari generali del Consiglio e della Commissione, segnalando "preoccupazioni giuridiche e istituzionali" sul testo adottato.

Sulla proposta legislativa di regolamento hanno fatto seguito: la discussione svoltasi in Parlamento europeo il 13 dicembre 2017, e il 17 aprile 2019 (dopo le interrogazioni con richiesta di risposta orale al Consiglio e alla Commissione presentate il 22 gennaio 2019 da Danuta Maria Hübner, a nome della commissione AFCO).

Nell'**aprile 2019** il Parlamento ha approvato una [risoluzione¹⁵](#) in cui esprime "il suo più profondo disappunto per l'atteggiamento del Consiglio (e della Commissione), che continua a impedire, dopo oltre quattro anni di riunioni informali e scambi di lettere e documenti, una riunione formale in cui discutere a livello politico le possibili soluzioni ai problemi individuati, e che si rifiuta di conferire un mandato politico alla Presidenza del Consiglio che spiani la strada a riunioni di natura politica intese a risolvere le questioni più controverse e a sondare se sia possibile giungere a un accordo".

Nella risoluzione, il Parlamento osserva inoltre il mancato rispetto, da parte del Consiglio e della Commissione, del principio di cooperazione interistituzionale e li invita a riprendere i negoziati in materia con il Parlamento.

Il PE ricorda inoltre che il 25 ottobre 2018 il Consiglio ha risposto a una nuova formulazione basata sul lavoro giuridico svolto dai servizi giuridici, sull'esperienza delle due commissioni d'inchiesta (EMIS e PANA) istituite durante l'ottava legislatura e sulla proposta approvata dal Parlamento nel 2014 (il **3 maggio 2018**, la commissione AFCO ha trasmesso una nuova formulazione della proposta, sotto forma di **documento informale**). E sottolinea che, nella sua risposta, il Consiglio ha "presentato formalmente un nuovo elenco di preoccupazioni, che vanno anche oltre il parere del proprio servizio giuridico, mettendo in discussione il lavoro fatto sino a quel momento ed enumerando i principali problemi istituzionali per il

¹⁵ Risoluzione del Parlamento europeo, del 18 aprile 2019, sui negoziati con il Consiglio e la Commissione sulla proposta legislativa di regolamento sul diritto d'inchiesta del Parlamento europeo.

Parlamento, che sono di difficile soluzione; che, agendo in questo modo, il Consiglio non lascia alcun margine di manovra per i negoziati, sebbene l'idea alla base del documento informale fosse, in realtà, che il nuovo testo avrebbe dovuto avviare i negoziati e il dibattito politico."

Il **17 dicembre 2020**, la Commissione AFCO ha pubblicato un [documento di lavoro](#) dal titolo "Situazione e prospettive della proposta di regolamento del Parlamento europeo relativo alle modalità per l'esercizio del diritto d'inchiesta del Parlamento europeo e che abroga la decisione 95/167/CE/Euratom/CECA del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione".

Nel documento viene fra l'altro evidenziato che, in occasione della riunione del *Negotiating Team* del 4 marzo 2020 è stata respinta la possibilità di ripartire da zero, con una nuova proposta.

Una nuova commissione d'inchiesta ha iniziato i suoi lavori nel corso del 2020 ([commissione d'inchiesta sulla protezione degli animali durante il trasporto](#)) e si ritiene pertanto necessario proseguire i negoziati con Commissione e Consiglio. Inoltre, nell'ultima riunione del *Negotiating Team*, il 15 giugno 2020, sono state suggerite alcune proposte in merito al diritto del PE di esercitare i propri poteri investigativi nel quadro del diritto primario dell'Ue.

Il gruppo di negoziazione ha proposto le seguenti ulteriori fasi:

- considerare l'istituzione di un gruppo di lavoro tripartito congiunto a livello politico al fine di trovare un compromesso fra le tre istituzioni sul diritto d'inchiesta del PE;
- fornire un'illustrazione pubblica sui limiti delle commissioni d'inchiesta del Parlamento europeo con l'esempio dell'attuale Commissione d'inchiesta sulla protezione degli animali;
- incoraggiare la creazione di ulteriori commissioni d'inchiesta, ad esempio sui diritti dei migranti, sulla pandemia di Covid-19, ecc.;
- migliorare la cooperazione con i parlamenti nazionali;
- ridurre le possibilità di rifiuto a fornire informazioni da parte dei funzionari per motivi di segretezza ed elaborare norme dettagliate sul trattamento delle informazioni riservate/segrete.

Oltre a queste proposte politiche, il gruppo di negoziazione ha proposto alla Commissione AFCO, fra le altre, le seguenti azioni:

- avviare un seminario interistituzionale sul diritto d'inchiesta del Parlamento europeo aperto ai parlamenti nazionali;
- instaurare colloqui con la Commissione a livello politico;
- avviare contatti con le Presidenze del Consiglio al fine di stabilire riunioni informali periodiche;

- istituire una strategia di comunicazione globale basata su una conferenza stampa del gruppo negoziale e sulla presentazione di un'interrogazione orale al Consiglio e alla Commissione ai fini di una risoluzione in plenaria;
- affrontare il tema del diritto d'inchiesta nella Conferenza sul futuro dell'Europa con l'obiettivo di facilitare il processo decisionale nell'ambito della procedura legislativa speciale prevista dall'art. 226 del TFUE.