

# LA RIFORMA DELL'ATTO ELETTORALE EUROPEO E IL PACCHETTO LEGISLATIVO DEMOCRAZIA E TRASPARENZA\*. UN CONTRIBUTO PER RAFFORZARE IL *DEMOS* EUROPEO.

di Sara Cucci\*\*

**Sommario.** 1. Una breve introduzione. – 1.1. La riforma dell'atto elettorale europeo. – 2. Il nuovo pacchetto legislativo c.d. *democrazia e trasparenza*. – 2.1. Proposta di Regolamento sullo statuto e sul finanziamento dei partiti politici europei e delle fondazioni politiche europee (rifusione Reg. 1141/2014). – 2.2. Proposta di Regolamento sulla trasparenza e sul *targeting* della propaganda politica. – 2.3. Proposte di direttive relative alle modalità di esercizio del diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo e comunali per i cittadini dell'Unione che risiedono in uno Stato membro di cui non sono cittadini (Rifusione delle Direttive 93/109/CE e 94/80/CE). – 3. Le proposte della Conferenza sul futuro dell'Europa per il rafforzamento della democrazia europea. – 4. Alcune considerazioni sull'impatto potenziale delle proposte legislative aperte. – 5. Riflessioni finali alla luce del c.d. *Qatargate*.

CX

## 1. Una breve introduzione.

È pressoché unanimemente riconosciuto che le elezioni al Parlamento europeo (PE) difettano del carattere di sovra-nazionalità che dovrebbe contraddistinguere il processo di selezione dei membri del centro di legittimità democratica del sistema istituzionale dell'Unione. Ove ve ne fosse necessità, la stessa OSCE lo ha affermato, in un rapporto del 2009, descrivendo le elezioni europee come «27 elezioni nazionali separate ad un organo sovra-nazionale, caratterizzate da una notevole diversità di norme, procedure e pratiche nazionali»<sup>1</sup>. Anche la dimensione politica delle elezioni al Parlamento europeo, prosegue il Rapporto, è peraltro ancora dominata dagli attori e dalle dinamiche politiche nazionali. L'Emiciclo di Strasburgo ha cercato a più riprese di armonizzare i quadri e le pratiche del processo elettorale, ma gli Stati membri hanno finora resistito a un'ulteriore integrazione in questo senso. Anche per questo, il dibattito sull'argomento *elezioni europee* sembra destinato a continuare, anche oltre l'attuale legislatura. Ciò, nonostante sia ora in esame un

---

\* Sottoposto a referendum.

\*\* Consigliere di Legazione. Capo Ufficio V Direzione Generale per l'Unione europea e la politica commerciale internazionale – Ministero degli Esteri e della Cooperazione Internazionale.

<sup>1</sup> OCSE, *Office for Democratic Institutions and Human Rights, Election to the European Parliament 4-7 June 2009. Expert Group Report*, Warsaw, 22 September 2009. Disponibile anche al link <https://www.osce.org/files/f/documents/d/6/38680.pdf>.

pacchetto di provvedimenti che avrebbe il potenziale per innovare sensibilmente il processo elettorale europeo. La riforma dell'Atto elettorale europeo e il pacchetto di provvedimenti legislativi c.d. *Democrazia e trasparenza*, se approvati, potrebbero infatti contribuire a conferire alle elezioni del PE un carattere maggiormente europeo, ponendosi peraltro in linea con alcune delle raccomandazioni, e delle evidenze, emerse nel corso della Conferenza sul futuro dell'Europa (COFE).

Il presente contributo, partendo dai contenuti dei provvedimenti sopra citati, intende offrire un'analisi in tal senso, suffragata da quanto emerso nei dibattiti dei cittadini nel corso del primo esperimento di democrazia partecipativa condotto a livello europeo. Ebbene, come dimostrato dai dibattiti della COFE, una volta favorita una maggior conoscenza di base del funzionamento delle Istituzioni europee e una maggiore consapevolezza delle problematiche comuni, anche i cittadini poco informati tendono in primo luogo ad apprezzare maggiormente il progetto di integrazione, le motivazioni che lo hanno ispirato nonché le sue potenzialità, e in secondo luogo dimostrano di condividere l'esigenza di rafforzare taluni ambiti di azione. È dunque ragionevole supporre che un processo elettorale maggiormente europeo, che impegni le famiglie politiche in campagne elettorali incentrate su tematiche comuni e proposte programmatiche relazionate alle politiche dell'UE, possano rendere le elezioni del Parlamento europeo un reale momento di scelta dei cittadini dell'Unione, capace di incidere sugli sviluppi e le politiche dell'UE, e di favorire l'affermarsi di una rafforzata coscienza politica europea.

Si tratta di un'evoluzione che dipenderà, inevitabilmente, dal clima politico generale e dalle resistenze che opporranno gli Stati membri a questo processo.

### **1.1. La riforma dell'atto elettorale europeo.**

Le procedure per l'elezione del Parlamento europeo sono definite, come noto, sia dalla legislazione europea, che stabilisce norme comuni per tutti gli Stati membri (SM), sia da disposizioni nazionali specifiche, e per questo variabili. Le basi giuridiche europee si ritrovano all'art. 14 TUE e agli artt. 201, 222 e 223 TFUE, cui si aggiungono l'art. 39 della

Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e l'Atto del 20 settembre 1976<sup>2</sup> e successive modifiche. Quest'ultimo, che ha disposto l'elezione a suffragio universale e diretto del PE, reca infatti alcune previsioni molto generali, lasciando la regolamentazione del sistema elettorale alla discrezionalità degli Stati membri, espressamente autorizzati alla relativa disciplina tramite disposizioni nazionali «fino all'entrata in vigore di una procedura elettorale uniforme»<sup>3</sup>.

Il cammino verso l'uniformità delle procedure elettorali non ha sinora raggiunto i risultati attesi,

nonostante le reiterate proposte da parte del PE. Dopo il fallimento dell'ultimo grande tentativo di revisione, risalente al 2018, la riflessione sul processo di riforma dell'Atto elettorale europeo è tuttavia ripresa, nel luglio 2021, con la presentazione della relazione *Ruiz Devesa (S&D, ES)*<sup>4</sup>. Il dibattito in PE ha portato all'approvazione della posizione finale sul progetto di riforma ai primi di maggio 2022, con la convalida da parte della Plenaria riunita a Strasburgo<sup>5</sup>.

Tra gli elementi caratterizzanti della proposta figurano:

- la creazione di una circoscrizione elettorale europea, in cui dovrebbero essere eletti 28 MEP (limitatamente alle elezioni del 2024, mentre per le successive sarà il Consiglio europeo a stabilire il numero). Secondo il sistema proposto, ogni elettore avrebbe due voti: il primo per eleggere un deputato nella rispettiva circoscrizione nazionale e il secondo per eleggerne un altro nella circoscrizione paneuropea. Per garantire una rappresentanza geografica equilibrata all'interno delle liste, gli Stati membri saranno divisi in tre gruppi, a seconda del numero di abitanti. Le liste verranno compilate, in maniera proporzionale, con candidati provenienti da questi tre gruppi. Le liste paneuropee dovranno essere presentate da entità elettorali

---

<sup>2</sup> Decisione 76/787/CECA, CEE, Euratom dei Rappresentanti degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio concernente l'Atto relativo all'elezione dei rappresentanti nell'Assemblea a suffragio universale diretto, del 20 settembre 1976, in GUCE L278, 8 ottobre 1976.

<sup>3</sup> Così il testo originario dell'art. 7, par. 2.

<sup>4</sup> Come relatore della proposta è stato incaricato il deputato spagnolo Ruiz Devesa del Gruppo S&D, mentre come relatori ombra figuravano Sven Simon (DE) per il PPE, Guy Verhofstadt (BE) per Renew, Damian Boeslager (DE) per i Verdi, Leila Chaïbi (FR) per GUE/NGL. Gerolf Annemans (BE) per ID ed Angel Dzhambazki (BU) per ECR. Insieme al Presidente di AFCO, i citati parlamentari compongono il *team* negoziale del Parlamento sul *dossier*.

<sup>5</sup> Il Parlamento europeo ha approvato il progetto di atto legislativo di riforma della vigente legge elettorale europea con 323 voti a favore, 262 contrari e 48 astensioni, mentre la risoluzione politica di accompagnamento ha ottenuto 331 voti favorevoli, 257 contrari e 52 astensioni. La proposta ha ottenuto il pieno consenso dei gruppi S&D, Renew e Verdi, mentre i gruppi ECR e ID hanno espresso posizioni contrarie. Più frammentato il gruppo PPE come anche GUE (la Sinistra).

europee, quali coalizioni di partiti politici nazionali e/o associazioni nazionali di elettori o partiti politici europei.

- L'identificazione del 9 maggio come data comune per le elezioni europee, indipendentemente dal giorno della settimana. Per favorire l'analisi del voto, le previsioni e l'annuncio degli esiti in simultanea, nel corso di una vera e propria *notte elettorale europea (European election night)*, la proposta prevede di chiudere in tutti gli Stati membri entro le 21.
- La riforma dell'elettorato passivo, con l'introduzione del diritto per tutti gli europei di candidarsi alle elezioni a partire dai 18 anni.
- Lo stabilimento di una soglia di sbarramento minima obbligatoria del 3,5% per le circoscrizioni con 60 o più seggi.
- L'introduzione di nuove misure per il rafforzamento della parità di genere attraverso liste chiuse obbligatorie (con un'alternanza tra candidati e candidate) o un sistema di quote, senza violare i diritti delle persone non binarie.
- La creazione di una nuova 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 d'origine.

CXIII

La proposta prevede poi diverse misure di armonizzazione; interventi per favorire l'accesso al voto di tutti i cittadini dell'Unione, compresi quelli che risiedono o lavorano in un Paese terzo; disposizioni volte alla non discriminazione delle persone con disabilità; l'introduzione del voto per corrispondenza, ma anche di ulteriori opzioni quali il voto fisico anticipato, il voto per delega, il voto elettronico o via internet, nel pieno rispetto della segretezza e dei dati personali; l'uniformazione delle schede elettorali, evidenziando l'affiliazione dei partiti nazionali e/o delle associazioni nazionali di elettori ai partiti politici europei, movimenti politici europei ed alleanze elettorali europee.

È decaduta, invece, l'idea iniziale di rafforzare la procedura dello *Spitzenkandidat* per l'elezione del Presidente della Commissione europea, che non figura più nella parte dispositiva del testo, ma solo in un considerando<sup>6</sup>. Era, questo, un obiettivo fortemente voluto da alcune componenti dell'Emiciclo, ma osteggiato da alcune formazioni politiche,

---

<sup>6</sup> Il considerando 8 recita: «Il candidato capolista la cui entità politica europea ha ricevuto il numero complessivo più elevato di seggi dovrebbe essere incaricato per primo di formare una maggioranza della coalizione in seno al Parlamento neoeletto, per quanto riguarda la designazione di un candidato alla Presidenza della Commissione».

oltre che dal Consiglio<sup>7</sup>.

Le misure sopra elencate hanno una portata sicuramente più dirompente rispetto a quelle contenute nel precedente tentativo di riforma dell'Atto elettorale (la Decisione UE, Euratom 2018/994 del Consiglio, del 13 luglio 2018), e potrebbero incidere in modo significativo sul processo elettorale.

Alcune, ambiziose e idealmente meritevoli, potrebbero rivelarsi tuttavia di difficile praticabilità se non, in talune circostanze, potenzialmente controproducenti. È il caso, ad esempio, dell'istituzione di una giornata comune per il voto il 9 maggio, che nel 2024 cadrà di giovedì, con tutte le conseguenze del caso dal punto di vista della possibile affluenza al voto<sup>8</sup>. Stesso dicasi per l'orario comune di chiusura dei seggi alle 21, che potrebbe limitare l'affluenza nei Paesi mediterranei, dove il voto a fine giornata è prassi diffusa. L'idea appare comunque valida in principio, e si potrebbe invero giungere ad un compromesso accettabile e non eccessivamente penalizzante per gli elettorati degli Stati membri abituati al voto serale. In un'ottica nazionale, inoltre, l'ipotesi di attribuire il diritto all'elettorato passivo ai diciottenni, ove confermata, richiederebbe una modifica della l. n. 18/79 recante disposizioni sull'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia<sup>9</sup>.

La proposta risponde alla logica di favorire l'ingresso al Parlamento europeo di rappresentanti più sensibili alle istanze e agli interessi dei giovani. L'Eurobarometro post-elettorale del 2019, anno delle ultime elezioni europee, ha rilevato infatti che l'affluenza complessiva alle elezioni di quell'anno è aumentata di 8 punti, raggiungendo il 50,6%, la più alta partecipazione dal 1994. Un aumento conseguito grazie anche all'affluenza alle urne dei giovani e degli elettori che hanno votato per la prima volta. La partecipazione dei giovani alle elezioni europee del 2019 è aumentata infatti del 50% rispetto al 2014, quando era stata di appena il 28%<sup>10</sup>.

<sup>7</sup> Sul lato consiliare, la contrarietà poggiava anche sulla constatazione che una procedura del genere sarebbe stata contraria ai Trattati in quanto avrebbe sottratto al Consiglio Europeo il potere di proporre il candidato alla carica di presidente della Commissione.

<sup>8</sup> Il negoziato sulla riforma dell'atto elettorale nel suo complesso è rimasto in fase di stallo. Nel frattempo tuttavia è stata fissata la data delle prossime elezioni europee, nelle giornate dal 6 al 9 giugno 2024 (scambio di lettere tra la Presidente del Parlamento europeo, Roberta Metsola, e la Presidente di turno del Consiglio Affari Generali, ndr maggio 2023).

<sup>9</sup> La legge 18/79 stabilisce all'art. 4 che «sono eleggibili alla carica di membro del Parlamento europeo spettante all'Italia gli elettori che abbiano compiuto il 25° anno di età entro il giorno fissato per le elezioni che hanno luogo nel territorio nazionale».

<sup>10</sup> Eurobarometro ha anche analizzato le politiche che hanno indotto i cittadini a votare alle recenti elezioni europee. Le principali questioni che hanno avuto un impatto sulla decisione di votare sono state: l'economia e la crescita (44%), il cambiamento climatico (37%), e i diritti umani e la democrazia (37%). Il 36% degli intervistati ha citato "il modo in cui l'UE dovrebbe lavorare in futuro" come questione di primaria importanza. In 16 paesi, gli intervistati hanno citato l'economia e la crescita come ragione di voto più importante, mentre

Premesse tali difficoltà, comunque non insormontabili, si può guardare invece con favore all'idea di una circoscrizione paneuropea, che il Governo italiano aveva già inserito tra i suoi obiettivi per il rafforzamento di una *coscienza comune europea* nel documento nazionale presentato in previsione dei lavori della Conferenza sul futuro dell'Europa<sup>11</sup>. Ugualmente positive appaiono le proposte per favorire la parità di genere, di fatto già vigenti nel nostro Paese.

Vi sono tuttavia disposizioni che potrebbero rappresentare ostacoli ben più grandi sul cammino verso l'approvazione di tale riforma. Come accennato, l'ultimo tentativo di modificare l'Atto elettorale europeo risale alla Decisione 2018/994. Essa si poneva in continuità con l'esperienza precedente, limitandosi all'incremento – invero imitato – dei principi comuni, senza alcuna reale armonizzazione delle regole elettorali. A riprova di ciò si registra il fatto che, nell'ordinamento italiano, la relativa approvazione non ha richiesto alcun intervento di adeguamento della normativa elettorale vigente, ritenuta già conforme al novellato quadro europeo<sup>12</sup>.

Per quanto portatrice di modeste novità, la Decisione n. 2018/994 non è tuttavia mai entrata in vigore. L'articolata procedura prevista dall'art. 223 TFUE si è arrestata infatti al momento dell'approvazione degli Stati membri<sup>13</sup>. Nei casi di Spagna e Germania, il mancato via libera è imputabile a ragioni di natura sia politica che giuridica, in larga parte legate all'obbligatoria introduzione di una clausola di sbarramento. Una disposizione che,

---

in 8 paesi i cittadini hanno indicato il cambiamento climatico (fonte Eurobarometer: [https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/files/be-heard/eurobarometer/2019/election2019/EB915\\_SP\\_EUROBAROMETER\\_POSTEE19\\_FIRSTRESULTS\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/files/be-heard/eurobarometer/2019/election2019/EB915_SP_EUROBAROMETER_POSTEE19_FIRSTRESULTS_EN.pdf)).

<sup>11</sup> La prima versione del documento è disponibile al seguente indirizzo: <https://www.politicheeuropee.gov.it/media/5614/non-paper-italiano-14-febbraio-2020.pdf>. La versione aggiornata (successiva alla pandemia) è consultabile al seguente indirizzo: [https://www.esteri.it/mae/resource/doc/2021/09/revised\\_italian\\_paper\\_on\\_the\\_cofe\\_-\\_final.pdf](https://www.esteri.it/mae/resource/doc/2021/09/revised_italian_paper_on_the_cofe_-_final.pdf).

<sup>12</sup> Ministero dell'Interno, Ufficio affari legislativi e relazioni parlamentari, nota n. 5004/A2015-003292/Uff. IX, all. 2.

La nota è richiamata in Senato della Repubblica, Servizio studi Dossier europei n. 28; Camera dei deputati, Ufficio rapporti con l'Unione europea, Decisione 2018/994 del Consiglio dell'UE che modifica l'atto relativo all'elezione dei membri del Parlamento europeo a suffragio universale diretto (7 dicembre 2018). Il testo è disponibile al seguente indirizzo: [http://documenti.camera.it/\\_dati/leg18/lavori/documentiparlamentari/IndiceETesti/236/001\\_RS/INTERO\\_COM.pdf](http://documenti.camera.it/_dati/leg18/lavori/documentiparlamentari/IndiceETesti/236/001_RS/INTERO_COM.pdf).

<sup>13</sup> Per approfondimenti sui procedimenti di approvazione si rinvia: a European Parliament, Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs, Directorate-General for Internal Policies, *Europeanising the elections of the European Parliament. Outlook on the implementation of the Council Decision 2018/994 and harmonization of national rules on European elections*; 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*, dossier, 2021, disponibile: <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01300264.pdf>.

come abbiamo visto, si ritrova anche nell'attuale proposta di riforma e che potrebbe pertanto condurre ad analoghi risultati. In Spagna non sussistono invero problematiche di ordine costituzionale all'introduzione di una simile previsione, ma serie questioni di opportunità politica, dal momento che una clausola di sbarramento escluderebbe dall'assegnazione dei seggi i partiti minori del frammentato e instabile sistema politico spagnolo<sup>14</sup>. Problematiche di ordine propriamente giuridico, invece, si frappongono all'introduzione di una soglia di sbarramento nell'ordinamento costituzionale tedesco<sup>15</sup>, alla luce della doppia sentenza costituzionale atta ad annullare le clausole di sbarramento previste in diversi momenti (prima del 5% e poi del 3%) per l'assegnazione dei seggi dei rappresentanti della Germania al PE. In esito a tali pronunce, la riproposizione di una simile clausola nella legge nazionale necessita dell'approvazione da parte dei due terzi dei membri del *Bundestag* e del *Bundesrat*, ovvero della maggioranza richiesta per emendare la Legge fondamentale.

L'introduzione di una soglia di sbarramento non è che una delle difficoltà che dovrà affrontare anche quest'ultimo tentativo di revisione dell'Atto elettorale, il cui percorso si conferma in salita. La procedura legislativa speciale stabilita dall'art. 223 TFUE prevede che il testo sia trasmesso per esame al Consiglio. La versione da questo emendata dovrà essere approvata all'unanimità, prima di essere nuovamente inviata al PE per la sua approvazione definitiva e potrà entrare in vigore solo dopo la ratifica da parte di tutti gli Stati membri, secondo le rispettive procedure interne. Per l'Italia sarà necessario il voto favorevole di Camera e Senato.

---

<sup>14</sup> In esito alla Brexit, inoltre, alle elezioni europee del 2024 la Spagna avrà più deputati da eleggere, con aumento della rappresentanza proporzionale dei partiti più piccoli in termini di eurodeputati eletti. Circostanza, questa, che rende ancor più problematica dal punto di vista politico l'adozione di una soglia elettorale formale.

<sup>15</sup> Il riferimento è alle due pronunce con cui il *Bundesverfassungsgericht* ha dichiarato l'incostituzionalità della clausola di sbarramento prevista, e poi reintrodotta, nella legge elettorale (*Europawahlgesetz*) del 16 giugno 1978. Più esattamente, il 9 novembre 2011, il giudice costituzionale tedesco ha annullato la clausola di sbarramento del 5% prevista per l'assegnazione dei seggi dei rappresentanti della Germania al PE. A distanza di meno di tre anni, con sentenza del 26 febbraio 2014, ha confermato il suo precedente, dichiarando incostituzionale la nuova clausola di sbarramento del 3% nel frattempo reintrodotta dal *Bundestag*. In merito, limitatamente alla dottrina italiana: G. Delledonne, *Il Bundesverfassungsgericht, il Parlamento europeo e la soglia di sbarramento del 5%: un altro ritorno del Sonderweg?*, in *Rivista AIC*, n. 1/2012; M. Armanno, *La soglia di sbarramento per l'elezione del Parlamento europeo è incostituzionale? Brevi considerazioni a proposito di una recente ordinanza di rinvio*, in *Quad. Cost.*, 2014.

## 2. Il nuovo pacchetto legislativo c.d. *democrazia e trasparenza*.

CXVII

In parallelo al progetto di riforma dell'atto elettorale europeo, e nel quadro delle linee d'azione del *Piano per la democrazia europea*<sup>16</sup>, il 25 novembre 2021 la Commissione ha presentato un nuovo pacchetto legislativo, nell'intento di offrire un quadro giuridico aggiornato, più solido e uniforme, per ampliare la partecipazione al dibattito democratico dell'Unione e rafforzarne di pari passo le garanzie di trasparenza e di scrutinio pubblico.

Il pacchetto, cosiddetto *Democrazia e Trasparenza*, contiene misure volte a proteggere l'integrità dei processi elettorali e a rispondere alle criticità emerse in occasione delle elezioni europee del 2019 e nel corso della pandemia.

Si compone di una Comunicazione, che illustra la *ratio* dell'iniziativa, e di quattro proposte legislative che coprono altrettanti ambiti d'azione: il finanziamento dei partiti politici europei; il rafforzamento delle procedure volte a garantire la partecipazione dei cittadini cc.dd. *mobili* dell'Unione alle elezioni europee e a quelle municipali, ed una nuova proposta relativa al buon funzionamento del mercato interno della pubblicità politica, importante se si considera quanto la comunicazione, la disinformazione e la propaganda, soprattutto *online*, stiano condizionando le opinioni pubbliche.

Con le misure proposte, la Commissione intende affrontare tre criticità del processo elettorale europeo:

- 1) le difficoltà dei partiti politici europei nel fare campagna oltre i confini nazionali e in generale nel «contribuire alla formazione di una consapevolezza politica europea e ad esprimere la volontà dei cittadini» (art. 10, par. 4, TEU), in mancanza di risorse finanziarie adeguate;
- 2) l'impatto della transizione digitale e del trasferimento *online* del dibattito politico, che hanno dato luogo a nuove tecniche opache, manipolative e invasive di utilizzo dei dati personali e disinformazione e, al contempo, accentuato la frammentazione delle regolamentazioni nazionali;
- 3) infine, gli ostacoli per i cc.dd. *cittadini mobili* che risiedono in uno Stato membro diverso da quello di origine nell'esercizio del proprio diritto di voto sia alle elezioni del Parlamento Europeo che alle elezioni municipali.

---

<sup>16</sup> Adottato nel dicembre 2020.

## 2.1. Proposta di Regolamento sullo statuto e sul finanziamento dei partiti politici europei e delle fondazioni politiche europee (rifusione Reg. 1141/2014).

L'iniziativa nasce dall'osservazione di alcune lacune nel quadro normativo vigente, evidenziate sia dal Parlamento europeo<sup>17</sup>, sia dalla Commissione, nella sua autonoma relazione sull'applicazione del Regolamento. La proposta suggerisce una serie di misure volte a rafforzare la visibilità dei partiti politici europei e la loro sostenibilità finanziaria (intervenedo sui tassi di co-finanziamento, sul regime delle donazioni e sulle risorse proprie). Significative anche le proposte concernenti il rafforzamento degli obblighi sul rispetto dei valori UE e sull'equilibrio di genere. Il Regolamento contiene inoltre una specifica previsione sui messaggi pubblicitari di natura politica, che dovrà essere esaminata in connessione con la più ampia proposta di Regolamento della materia, anch'essa compresa nel pacchetto in parola.

Le modifiche più qualificanti proposte dalla Commissione rispetto alla normativa vigente sono:

- i) il rafforzamento della visibilità dei partiti politici europei quali attori *transfrontalieri* e l'intensificazione delle loro interazioni con i partiti membri;
- ii) il rafforzamento degli obblighi sul rispetto dei valori UE;
- iii) il rafforzamento delle capacità finanziarie dei partiti e delle fondazioni europee;
- iv) l'inserimento di aggiornati e – nelle intenzioni della Commissione – più stringenti controlli per le donazioni;
- v) l'introduzione di obblighi di trasparenza sulla propaganda politica effettuata, con compiti di controllo e supervisione in capo agli Stati membri;
- vi) l'introduzione di obblighi di trasparenza sulla parità di genere;
- vii) previsioni sulla semplificazione amministrativa.

## 2.2. Proposta di Regolamento sulla trasparenza e sul *targeting* della propaganda politica.

La proposta, che ha come base giuridica principale l'art. 114 TFUE sull'istituzione e sul funzionamento del mercato interno, integra la normativa UE sui servizi digitali, sulla

---

<sup>17</sup> Risoluzione dell'11 novembre 2021.

trattazione e sulla protezione dei dati personali e il codice di buone pratiche UE sulla disinformazione, inserendosi nella cornice dello *EU Digital Rulebook* per la regolamentazione dello spazio digitale. Due gli obiettivi individuati, mediante misure di armonizzazione: i) tutelare il buon funzionamento del mercato interno della propaganda politica e delle attività connesse in quanto “servizi” ai sensi dell'articolo 57 TFUE; ii) proteggere le persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali. Per perseguire queste finalità la proposta intende:

- i) Individuare definizioni condivise a livello UE tra cui quelle di pubblicità politica, editori di pubblicità politica e *sponsor*<sup>18</sup>;
- ii) Assicurare la massima trasparenza degli *spot* politici;
- iii) Disciplinare l'uso delle tecniche di *targeting*/amplificazione basate sul trattamento di dati personali (anche sensibili);
- iv) Stabilire un efficace sistema di controllo.

### **2.3. Proposte di direttive relative alle modalità di esercizio del diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo e comunali per i cittadini dell'Unione che risiedono in uno Stato membro di cui non sono cittadini (Rifusione delle Direttive 93/109/CE e 94/80/CE).**

Le due proposte, che in base all'art. 22 TFUE richiedono l'adozione all'unanimità da parte del Consiglio secondo una procedura speciale e a seguito di consultazione del Parlamento Europeo, intendono agevolare l'esercizio dei diritti di voto e di eleggibilità dei *cittadini mobili*, limitare i rischi di cancellazione nelle liste elettorali dello Stato di origine e ridurre quelli del doppio voto.

Sebbene infatti siano circa 13,5 milioni i cittadini che risiedono in uno Stato membro diverso da quello di cui hanno la cittadinanza (*cittadini mobili dell'UE*), pochi di questi esercitano il loro diritto di voto alle elezioni europee e comunali. Al fine di garantirne una partecipazione inclusiva in vista delle elezioni europee del 2024, la Commissione propone modifiche mirate alle direttive vigenti in materia di diritti elettorali, introducendo diversi

---

<sup>18</sup> Secondo i dati di un recente Eurobarometro (*Democracy in the EU – marzo 2021 – Eurobarometer survey* (europa.eu)) quasi quattro cittadini europei su dieci sono stati esposti a contenuti per i quali non erano riusciti a determinare facilmente se si trattasse di un messaggio pubblicitario di natura politica o no.

obblighi in capo agli Stati ospitanti tra cui quello di informare in maniera proattiva i cittadini mobili in merito ai propri diritti elettorali e quello di utilizzare modelli standardizzati per la loro iscrizione alle liste elettorali in qualità di elettori o di candidati (utilizzando a tal fine una lingua veicolare comunemente parlata in un determinato territorio).

L'auspicio della Commissione è di vedere i provvedimenti legislativi approvati entro il maggio 2023, in tempo utile per la loro attuazione alle elezioni europee del maggio 2024. La Presidenza francese ha dedicato il primo semestre 2022 all'esame parallelo dei testi, strettamente correlati, del Regolamento sullo statuto e sul finanziamento dei partiti politici europei e delle fondazioni politiche europee (pervenendo ad una prima posizione parziale del Consiglio in aprile) e del Regolamento sulla trasparenza e sul *targeting* della propaganda politica (con l'obiettivo – non raggiunto – di approvare una posizione parziale del Consiglio entro la conclusione del semestre). Solo nel corso dell'ultima riunione utile del successivo semestre di Presidenza ceca il Consiglio è riuscito ad addivenire ad una prima posizione parziale sul Regolamento sulla trasparenza e sul *targeting* della propaganda politica. Si apre quindi anche per questo *dossier* la fase del trilatero, rivelatasi affatto facile per il Regolamento sullo statuto e sul finanziamento dei partiti politici europei e delle fondazioni politiche europee, tuttora in stallo.

L'analisi delle due restanti proposte di Direttive sarà avviata nel semestre di Presidenza svedese.

Alla luce del quadro sopra delineato, sembra difficile, al momento in cui si scrive (dicembre 2022), che il corposo e complesso pacchetto normativo sopra descritto possa essere adottato in tempo utile per l'appuntamento elettorale del maggio 2024<sup>19</sup>.

### **3. Le proposte della Conferenza sul futuro dell'Europa per il rafforzamento della democrazia europea.**

Il tema del rafforzamento della democrazia europea è stato affrontato anche nell'ambito

---

<sup>19</sup> I negoziati inter-istituzionali sono avanzati solo sulla proposta di Regolamento statuto e finanziamento dei partiti politici e sulla proposta di Regolamento trasparenza e *targeting* della propaganda politica, che sono attualmente in fase di trilatero, dopo aver raggiunto in Consiglio l'orientamento generale, rispettivamente a marzo e dicembre 2022. Le altre due proposte non sono ancora entrate nella fase di negoziato inter-istituzionale (ndr, maggio 2023).

della Conferenza sul futuro dell'Europa, inedito esperimento di democrazia partecipativa a livello europeo, volto a coinvolgere maggiormente i cittadini nella vita politica dell'Unione.

Tra le proposte formulate, numerose sono quelle che riflettono la volontà di migliorare ed accrescere la partecipazione dei cittadini europei al processo decisionale UE, facilitare il dialogo con le Istituzioni e la trasparenza delle stesse, ma soprattutto rafforzare i poteri e il ruolo del Parlamento europeo nell'equilibrio istituzionale complessivo.

In questo senso si possono leggere la richiesta dei cittadini di contribuire maggiormente ai processi di elaborazione delle politiche, anche tramite la creazione strumenti digitali per la raccolta e l'espressione delle opinioni, e la proposta di garantire una migliore informazione sulle attività dell'Unione ed una migliore conoscenza del progetto di integrazione, attraverso l'utilizzo di strumenti informativi di facile linguaggio e accessibilità.

È stato inoltre chiesto di consolidare l'identità comune a livello europeo, attraverso varie manifestazioni e rendendo il 9 maggio (giornata dell'Europa) un giorno festivo in tutta l'Unione. Una proposta, questa, facilmente riconducibile all'idea di elezioni unificate proprio in quella data, presente nell'attuale proposta di riforma dell'Atto elettorale.

Sempre al fine di rafforzare lo spazio democratico comune, i cittadini hanno anche proposto di introdurre l'istituto di un *referendum* europeo che, su impulso del Parlamento europeo, possa consentire di pronunciarsi su questioni di particolare rilevanza per l'intera Unione.

Significativamente, i cittadini hanno inoltre auspicato una modifica della legge elettorale vigente, al fine di introdurre *liste transnazionali* per le elezioni del PE (proposta come abbiamo visto già formulata dallo stesso Parlamento).

Vi sono poi alcune raccomandazioni più radicali, che per essere attuate richiedono senza dubbio una modifica dei Trattati. Tra queste, i cittadini hanno chiesto di avere voce in capitolo nell'elezione del Presidente della Commissione europea (o attraverso una sua elezione diretta oppure attraverso la scelta di candidati capilista nelle elezioni europee) e di attribuire al Parlamento europeo un diritto di iniziativa legislativa.

In generale, da un'analisi del livello di partecipazione, delle attività condotte e delle proposte scaturite nel corso della COFE, soprattutto in ambito italiano, emerge una dicotomia di fondo nella conoscenza che la cittadinanza ha dell'Unione europea e delle sue politiche<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> La Relazione del Governo sul contributo italiano è consultabile al seguente indirizzo: [https://www.politicheeuropee.gov.it/media/6373/futuroeuropa\\_volume\\_web.pdf](https://www.politicheeuropee.gov.it/media/6373/futuroeuropa_volume_web.pdf)

Una larga maggioranza di cittadini non appare infatti pienamente consapevole delle norme e dei principi che regolano il funzionamento delle Istituzioni – a partire da quel principio di attribuzione delle competenze che definisce il margine d’azione dell’Unione rispetto agli Stati membri. A tale scarsa conoscenza si aggiunge una percezione generale spesso influenzata, se non distorta, dal dibattito pubblico nazionale. Le lacune anzidette alimentano di fatto uno scollamento tra le aspettative riposte nell’azione dell’Unione e il concreto margine di manovra di cui essa dispone per agire.

Diversamente, la conoscenza dell’Unione è molto più approfondita tra esperti e attivisti, i quali non solo hanno dato prova di un buon livello di informazione generale – dal punto di vista storico-politico, giuridico e/o sociologico, a seconda dei rispettivi ambiti – ma hanno anche dimostrato una maggior consapevolezza delle sfide cui l’Unione di oggi si confronta. In entrambi i casi, ma con diverse sfumature, tale buona conoscenza generale conduce e favorisce l’elaborazione di idee e valutazioni di merito sul ruolo dell’Unione, anche in una prospettiva futura.

Il dato interessante emerso dalle attività condotte con la cittadinanza è che, una volta favorita una maggior conoscenza di base del funzionamento delle Istituzioni europee, anche i cittadini poco informati tendono in primo luogo ad apprezzare maggiormente il progetto di integrazione, le motivazioni che lo hanno ispirato e le sue potenzialità, e in secondo luogo dimostrano di condividere l’esigenza di rafforzare taluni ambiti di azione. Comprensibilmente, i cittadini guardano anzitutto a quelli con il maggior impatto diretto sulla vita di tutti i giorni: clima, ambiente, e territorio (si citano tra le altre le proposte sulla creazione di una *cabina di regia* europea per la mobilità e la coesione delle aree interne, o il richiamo alla necessità di sostenere le transizioni verde e digitale con adeguati interventi di politica fiscale); mercato unico e politica industriale (nei suoi diversi aspetti – tra le proposte vi è quella di completare l’unione bancaria, ma anche di rivedere la Politica Agricola Comune per agevolare i giovani ad avviare nuove imprese agricole); armonizzazione fiscale; dimensione democratica, sociale e lotta alle disuguaglianze (ad esempio, proponendo di dare seguito all’accordo siglato al Vertice Sociale di Porto di maggio 2021 per conseguire gli obiettivi entro il 2030, o di rafforzare a livello europeo le iniziative in favore delle persone con disabilità).

Tra le proposte presentate, ve ne sono anche diverse che guardano al ruolo *esterno* dell’UE, volte ad incoraggiare un’azione più profilata dell’Unione – sia nelle relazioni con gli altri attori globali, che in favore dei diritti umani e dei valori condivisi – ma anche a rafforzare

l'azione comune in ambiti quali le migrazioni o la lotta al terrorismo<sup>21</sup>.

È stata inoltre condivisa l'importanza di una riflessione su mirate riforme istituzionali che consentano da un lato di favorire il coinvolgimento democratico dei cittadini, dall'altro di migliorare l'efficacia dei processi decisionali. In proposito, approfondito il livello di conoscenza del funzionamento delle Istituzioni, *in primis* il funzionamento del Consiglio, è risultato evidente come il mantenimento del meccanismo del veto ostacoli la tempestività e l'efficacia del processo decisionale. Ciò a maggior ragione negli ambiti in cui si condivide l'importanza, e l'utilità, di un'azione più profilata dell'Unione nel suo insieme, quali la politica estera e di difesa o la fiscalità.

Si tratta di risultati che dimostrano come un reale *discorso europeo* – come quello favorito dalla Conferenza sul futuro dell'Europa – incoraggi il rafforzamento di quella *coscienza comune europea* tassello mancante ma fondamentale del progetto di integrazione.

Ad avviso di chi scrive, solo una riforma complessiva della normativa che regola le elezioni europee e l'attività di partiti e fondazioni politiche europei può condurre a questo risultato. Tale strada è stata appena imboccata, con i provvedimenti sopra descritti. La riforma dell'Atto elettorale europeo e il pacchetto di provvedimenti legislativi *Democrazia e trasparenza* hanno infatti il potenziale di favorire la formazione di un Emiciclo realmente *europeo*, e non già mosaico di interessi nazionali.

#### **4. Alcune considerazioni sull'impatto potenziale delle proposte legislative aperte.**

Pur riconoscendo che i tempi di esame non sembrano consentire la chiusura dei negoziati sui provvedimenti sopra descritti in tempo utile per le prossime elezioni europee, si possono svolgere alcune considerazioni sull'impatto potenziale di tali provvedimenti.

L'introduzione dell'elemento della transnazionalità nello svolgimento delle elezioni europee permetterebbe senza dubbio di valorizzare il ruolo dei partiti politici europei, direttamente coinvolti nella selezione delle candidature e, più di quanto oggi già avvenga,

---

<sup>21</sup> Su questo tema, si sono invero registrate alcune iniziative da parte di Stati membri. Su impulso della Germania, ad esempio, è stato istituito un "Gruppo di Amici" con posizioni tendenzialmente favorevoli all'estensione del voto a maggioranza qualificata all'ambito della Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC). L'Italia ne è parte insieme a Francia, Spagna, Paesi Bassi, Finlandia, Lussemburgo, Belgio e Slovenia. Danimarca, Romania, Slovacchia e Svezia sono associati in qualità di osservatori. (ndr, maggio 2023)

nello svolgimento delle campagne elettorali, che potrebbero pertanto spogliarsi, almeno in parte, delle influenze nazionali al momento preponderanti. Il combinato disposto delle due iniziative – riforma dell’atto elettorale europeo e aggiornamento del quadro giuridico che regola l’attività di partiti e fondazioni politiche europee e le modalità di voto – avrebbe infatti il potenziale di rafforzare il processo democratico europeo, uniformarlo e avvicinarlo ai cittadini, creando le premesse per un vero e proprio dibattito pubblico europeo. Esattamente ciò che manca all’Unione di oggi, troppo spesso vittima della dialettica politica nazionale.

L’impatto in questo senso delle liste transnazionali fu evidenziato già sul finire degli anni Novanta, dalla c.d. Relazione Anastassopoulos<sup>22</sup>. Da allora, è intervenuta la regolamentazione normativa dei partiti politici e delle fondazioni politiche europei, che con il pacchetto legislativo *Democrazia e trasparenza* si mira ora ad aggiornare.

Resta tuttavia una contraddizione di fondo rispetto a quanto sancito sin dal 1992 dal Trattato di Maastricht, che inseriva un nuovo art. 138A al Trattato istitutivo della Comunità economica europea, secondo cui «i partiti politici a livello europeo sono un importante fattore per l’integrazione in seno all’Unione». Essi «contribuiscono a formare una coscienza europea e ad esprimere la volontà politica dei cittadini dell’Unione». Ancora oggi, infatti, i partiti politici europei svolgono un ruolo del tutto marginale, anche con riguardo allo svolgimento delle elezioni europee.

La responsabilità del Parlamento europeo nel sistema istituzionale dell’Unione si basa soprattutto sulla sua capacità di *europizzare* le questioni importanti. Per poter riuscire in questo intento, è necessario un sistema elettorale che consenta di mobilitare il massimo numero di elettori e che questi sentano di contribuire, con il loro voto, ad influenzare l’indirizzo politico dell’Unione, intesa come Comunità sovra-nazionale di appartenenza. Se i cittadini non votano, o votano sulla base di motivazioni di politica nazionale, il Parlamento europeo difficilmente potrà rappresentare legittimamente l’interesse collettivo dell’Unione, mentre più facilmente finirà per riflettere le divergenze o le alleanze nazionali già caratterizzanti il Consiglio.

---

<sup>22</sup> Il testo sottolineava come la costituzione di liste transnazionali per le elezioni europee (anche limitata al 10% dei seggi) «contribuirebbe a far emergere un’autentica coscienza politica europea e a costituire veri e propri partiti politici europei», dando inoltre alle elezioni europee una dimensione più sovranazionale.

La modifica del sistema elettorale consentirebbe indubbiamente di rafforzare la legittimità del Parlamento europeo e la partecipazione elettorale, contribuendo a rendere le elezioni europee un appuntamento rilevante, in modo simile, se non pari, a quelle nazionali.

È tuttavia prevedibile che, come in passato, si ripropongano resistenze ad una europeizzazione e modernizzazione delle regole elettorali. Il percorso è quindi inevitabilmente in salita.

### 5. Riflessioni finali alla luce del c.d. *Qatargate*.

Al momento in cui si scrive, lo scandalo che giornalmisticamente ha preso il nome di *Qatargate* è appena emerso. L'impatto di queste notizie non può quindi ancora essere valutato compiutamente, così come non possono essere formulati giudizi circostanziati su quanto accaduto. Non è infatti ancora chiaro se siamo di fronte a un sistema di corruzione capillare e reticolato all'interno del Parlamento europeo (che potrebbe coinvolgere anche altri organi), o se si tratti di casi isolati. Il giudizio finale naturalmente diverge in modo sostanziale nell'uno o nell'altro caso.

Ciò premesso, l'episodio infligge indubbiamente un grave danno d'immagine all'Eurocamera, in grado di ripercuotersi sull'insieme delle Istituzioni europee. Queste dovranno rispondere innovando i propri sistemi per contrastare corruzione ed evitare quanto più possibile i conflitti d'interesse. Si tratta, a ben vedere, di misure richieste agli stessi Parlamenti nazionali ed oggetto di monitoraggio e raccomandazioni da parte della Commissione<sup>23</sup>.

Quanto accaduto mette in discussione *in primis* il Parlamento europeo, tra le Istituzioni l'unica direttamente eletta e rappresentativa dei cittadini e, in quanto tale, spesso considerata il *pilastro democratico* dell'Unione. Essa è peraltro sempre stata anche la più progressista sui temi dello Stato di diritto, della trasparenza, della rappresentanza

---

<sup>23</sup> Il contrasto alla corruzione a livello nazionale è oggetto di monitoraggio da parte della Commissione e rientra tra gli aspetti esaminati nell'ambito del c.d. *Rapporto annuale sullo Stato di diritto (Rule of Law annual Report)*. Il Rapporto, che contiene un'analisi generale a livello di Unione e specifici Capitoli-Paese dedicati alle situazioni in ciascuno Stato membro, prende in considerazione quattro ambiti: il sistema giudiziario; il quadro anti-corruzione; il pluralismo dei media e la libertà di stampa; le altre questioni istituzionali relative al bilanciamento dei poteri. Dal 2022, ogni Capitolo-Paese si chiude con una serie di raccomandazioni rivolte alle Autorità nazionali negli ambiti ritenuti più deboli. Il Rapporto costituisce il riferimento principale per l'esercizio di esame sullo Stato di diritto, svolto con logica di *peer review* nella forma di audizioni degli Stati membri da parte degli Stati membri stessi, avviato al Consiglio Affari Generali del 13 ottobre 2020.

democratica e dell'integrazione politica dell'UE.

Il tema è quello del controllo delle ingerenze esterne e in particolare dell'attività dei lobbisti, anche tramite la creazione di un ente europeo che verifichi e sanzioni eventuali conflitti d'interesse. Misure, quelle citate, che il Parlamento europeo stesso aveva invero già chiesto in prima istanza, avanzando anche alcune proposte concrete.

Se è vero che l'UE dispone già di un Registro per la trasparenza<sup>24</sup>, esso è uno strumento sicuramente perfettibile sia per quanto concerne il grado di copertura sia nella parte sanzionatoria. Il quadro potrebbe essere poi ulteriormente rafforzato con la creazione di un organismo etico indipendente (*EU Ethics Oversight Authority – EUEOA*)<sup>25</sup> come sollecitato dal PE con una risoluzione approvata il 16 settembre 2021. Ciò sulla base degli orientamenti politici 2019-2024 per la Commissione, secondo i quali le Istituzioni dell'UE dovrebbero essere «aperte e inappuntabili in materia di etica, trasparenza e integrità, onde favorire la fiducia nell'Unione da parte dei cittadini europei».

In assenza di seguiti a tale impegno da parte dell'Esecutivo comunitario, il Parlamento ha proposto di istituire il citato organismo etico indipendente tramite accordo inter-istituzionale (ai sensi dell'art. 295 TFUE). La proposta del Parlamento ha incontrato le reticenze della Commissione che, pur condividendo lo spirito dell'iniziativa, ha sollevato una serie di criticità, tra cui il rischio di sovrapposizione con l'attività di organismi esistenti e di ingerenza nell'autonomia delle altre Istituzioni. Le stesse riserve sono peraltro state condivise dal Consiglio, sia con riferimento all'impatto della proposta del Parlamento Europeo sull'equilibrio istituzionale e sull'attribuzione delle competenze che interessano le Istituzioni e i pertinenti organi consultivi, sia con riguardo all'opportunità di un coinvolgimento degli Stati membri, che restano sottoposti alle normative nazionali.

Se è vero che quanto emerso sembra aver accelerato la riforma del registro di trasparenza e la creazione del citato organismo etico<sup>26</sup>, i due provvedimenti del Pacchetto *Democrazia e trasparenza* sopra descritti, che affrontano le delicate questioni del finanziamento dei partiti politici e delle fondazioni politiche europee, nonché del *targeting* della pubblicità politica, riacquistano notevole centralità ed urgenza.

Non c'è dubbio che le Istituzioni europee, già messe alla prova più volte da crisi esterne,

---

<sup>24</sup> *Interinstitutional Agreement between the European Parliament, the Council of the European Union and the European Commission on a mandatory transparency register*, siglato nel maggio 2021.

<sup>25</sup> [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0396\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0396_EN.html). La Risoluzione è stata approvata con 377 voti favorevoli, 87 contrari e 227 astensioni.

<sup>26</sup> Cui hanno fatto espressamente riferimento numerosi parlamentari nel primo dibattito in plenaria successivo alla divulgazione delle notizie, in data 13 dicembre 2022.

dovranno dimostrare la loro capacità di resistere a un episodio, ancora tutto da chiarire nelle sue dimensioni, che rischia di incidere sulla loro credibilità. Un'adeguata e pronta reazione, come sembra essere nelle intenzioni, potrebbe anche ridimensionare la questione e favorire una maggiore trasparenza e *accountability* a livello europeo. Certamente una maggiore democraticità dell'Europarlamento, tramite una opportuna revisione della legge elettorale europea, contribuirebbe ad avvicinare maggiormente l'organo ai cittadini europei e, per questo tramite, a rendere l'Istituzione più responsabile nei confronti degli elettori di quanto non lo sia ora.

**Abstract:** La Conferenza sul futuro dell'Europa (COFE), primo esperimento di democrazia partecipativa condotto su scala europea a cavallo tra il 2021 e il 2022, se da un lato ha evidenziato una ancora limitata conoscenza delle Istituzioni europee e del loro funzionamento, dall'altro ha fatto emergere una forte domanda di partecipazione, una volta acquisita maggiore familiarità con le motivazioni alla base dell'integrazione europea e le sfide cui l'UE sarà chiamata a confrontarsi in futuro. L'iniziativa intendeva avvicinare i cittadini alle Istituzioni ed alimentare la diffusione di una più forte coscienza politica europea. Un sentimento, questo, invero ancora poco diffuso, ma che potrebbe certamente essere alimentato da una revisione del processo elettorale europeo, tale da rendere le elezioni europee un vero momento di scelta a livello unionale, e non già un processo elettorale di *serie B* legato alle dinamiche politiche interne ad ogni Stato membro. Il Parlamento europeo ha cercato a più riprese di armonizzare i quadri e le pratiche del processo elettorale, ma gli Stati membri hanno finora resistito ad un'ulteriore integrazione in questo senso. La riflessione sulla possibile riforma dell'Atto elettorale del 1976 è ripresa nel luglio 2021. In parallelo, è stato avviato il negoziato su un pacchetto di provvedimenti, c.d. *Democrazia e trasparenza*, presentato dalla Commissione nell'intento di creare un quadro giuridico aggiornato, più solido e uniforme, per ampliare la partecipazione al dibattito democratico dell'Unione e rafforzarne di pari passo le garanzie di trasparenza e di scrutinio pubblico. A giudicare dall'avanzamento dei lavori, è poco probabile che i negoziati si concludano in tempo utile per le prossime elezioni europee. Tuttavia, il combinato di tali riforme, se approvate senza eccessivi ridimensionamenti, potrebbe conferire alle elezioni del PE un carattere realmente europeo, a beneficio dell'intero processo di integrazione.

**Abstract:** The Conference on the future of Europe (COFE), the very first initiative of participatory democracy conducted on a European scale between 2021 and 2022, highlighted a still limited knowledge of the European Institutions and their functioning. Yet, it generated a strong demand for participation, once more knowledge be given on the rationale behind European integration and the challenges that the EU will have to face in the future. The initiative intended to bring citizens closer to the EU Institutions and foster the diffusion of a stronger European political awareness. A sentiment that is still not very widespread, but which could certainly be fueled by a revision of the European electoral process, such as to make the European elections a real moment of choice at the Union level, and not just a *second-level* electoral process linked to the internal political dynamics of each Member State. The European Parliament has repeatedly sought to harmonize the frameworks and practices of the electoral process, but Member States have so far resisted further integration in this direction. Reflection on the possible reform of the 1976 Electoral Act resumed in July 2021. At the same time, negotiations were started on a package of measures, the so-called *Democracy and Transparency*, presented by the Commission with the intention of creating an updated, more solid and uniform legal framework, to broaden participation in the democratic debate of the Union and at the same time strengthen the guarantees of transparency and public scrutiny. Judging by the progress of work, it is unlikely that the negotiations will be concluded in time for the next European elections. However, the combination of these reforms, if approved without excessive downsizing, could give the EP elections a truly European character, to the benefit of the entire integration process.

**Parole chiave:** Conferenza sul futuro dell'Europa – Atto elettorale europeo – elezioni europee – Parlamento europeo – cittadinanza europea – democrazia – partiti politici europei.

**Key words:** Conference on the Future of Europe – European Electoral Act – European elections – European Parliament – European citizenship – democracy – European political parties.