

IL PARLAMENTO EUROPEO E L'ARABA FENICE DEL COLLEGIO TRANSNAZIONALE*.

di Fabio Raspadori**

Sommario. 1. Il lungo ed accidentato cammino del collegio pan-europeo. – 2. Le ragioni del no. – 3. La Proposta attuale. – 3.1. Aspetti generali. – 3.2. Associazioni e coalizioni europee. – 3.3. Collegio unico e *Spitzenkandidat*. – 3.4. Selezione dei candidati e sistema elettorale. – 3.5. Equilibrio geografico. – 3.6. Svolgimento della campagna elettorale. – 3.7. Autorità elettorale europea. 4. Può funzionare?

192

1. Il lungo ed accidentato cammino del collegio pan-europeo.

Le elezioni europee del 2024 si avvicinano, ma nonostante gli auspici sull'adozione di un nuovo sistema elettorale capace di coinvolgere i cittadini più di quanto non sia avvenuto nel passato, l'appuntamento sembra rimandato al dopo elezioni. Tuttavia, proprio in vista della tornata elettorale del prossimo anno, ci sembra utile fare il punto e riflettere sulla proposta di dare vita ad un collegio pan-europeo, proposta avanzata da oltre due decenni e che continua a far discutere.

Il 3 maggio 2022 il Parlamento europeo (PE) ha adottato la Risoluzione legislativa contenente la proposta di regolamento del Consiglio sull'elezione dei membri del Parlamento europeo (proposta), in cui è prevista l'istituzione di un collegio pan-europeo¹. Guardando in particolare a quest'ultimo aspetto, il provvedimento stabilisce che ogni elettore abbia a disposizione due voti: uno per scegliere gli europarlamentari assegnati allo Stato membro di residenza, ed un altro per concorrere all'elezione di 28 seggi attribuiti ad una nuova circoscrizione elettorale, che comprende tutti i paesi dell'Unione europea (UE). La Risoluzione è stata approvata con 331 voti a favore, 257 contrari e 52 astensioni².

* Sottoposto a referaggio.

** Professore Associato di Diritto dell'Unione europea – Università di Perugia.

¹ *Risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 3 maggio 2022 sulla proposta di regolamento del Consiglio relativo all'elezione dei membri del Parlamento europeo a suffragio universale diretto, che abroga la decisione del Consiglio (76/787/CECA, CEE, Euratom) e l'Atto relativo all'elezione dei membri del Parlamento europeo a suffragio universale diretto (2020/2220(INL) – 2022/0902(APP)).*

² La connessa iniziativa legislativa, invece, è stata approvata con 323 voti a favore, 262 contro e 48 astensioni. Il maggior sostegno, in entrambe le votazioni, è venuto dai gruppi dei Socialisti e Democratici, *Renew Europe*, e Verdi; mentre, hanno votato per il respingimento la maggioranza dei parlamentari del PPE, di Indipendenza e democrazia, e dei Conservatori e Riformisti. Si veda Parlamento europeo, *Processo Verbale*,

La proposta, ai sensi dell'art. 223, par. 2 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), per entrare in vigore, in primo luogo deve essere adottata dal Consiglio con voto all'unanimità, quindi approvata dal PE. Infine, è necessario che ogni paese membro si pronunci favorevolmente in conformità alle rispettive norme costituzionali.

Il provvedimento, se verrà adottato, comporterà l'abrogazione della Decisione 76/787/CECA, CEE, Euratom del Consiglio e dei relativi atti ad essa connessi, che attualmente disciplinano il sistema elettorale del Parlamento europeo³.

L'approvazione della proposta da parte dell'europarlamento è il risultato di un'azione che ha avuto avvio più di venti anni fa⁴. Fu infatti nel 1998, in seguito al rapporto presentato dal deputato greco Georgios Anastassopoulos del Partito popolare europeo, *rapporteur* della Commissione affari istituzionali del PE, che per la prima volta fece la sua comparsa l'idea di dare vita ad una circoscrizione unica pan-europea. La proposta si collocava nel contesto del processo di adozione del Trattato di Amsterdam (approvato nel 1997 ed entrato in vigore nel 1999). Una delle novità più significative di quel processo di revisione dei Trattati, fu l'introduzione del nuovo art. 2 del TUE sui valori comuni, quale caposaldo dell'identità europea. Identità, che allora come oggi, poggia su basi molto fragili⁵. In questa ottica, come sottolineato nel rapporto Anastassopoulos, il PE ha il principale compito di *europizzare* il sistema istituzionale, ossia renderlo più prossimo ai cittadini⁶. A questo

Risultato delle votazioni per appello nominale – Allegato, P9_PV(2022)05-03(RCV)_IT.docx, p. 339 ss., https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/PV-9-2022-05-03-RCV_IT.pdf.

³ *Decisione 76/787/CECA, CEE, Euratom del Consiglio ed il connesso allegato, che consiste nell'Atto relativo all'elezione dei membri del Parlamento europeo a suffragio universale diretto, nonché i successivi atti di modifica, ossia la decisione 2002/772/CE, Euratom del Consiglio e la decisione UE, Euratom 2018/994 del Consiglio.*

⁴ Si vedano sull'evoluzione del sistema elettorale del Parlamento europeo S. Alonso de León, *Four decades of the European Electoral Act: a look back and a look ahead to an unfulfilled ambition*, in *European Law Review*, n. 353/2017, pp. 1-15; O. Costa, *The history of European electoral reform and the Electoral Act 1976: Issues of democratisation and political legitimacy*, Historical Archives of the European Parliament, European Union History Series, October 2016, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/563516/EPRS_STU\(2016\)563516_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/563516/EPRS_STU(2016)563516_EN.pdf).

⁵ I valori comuni europei (rispetto della dignità umana, libertà, democrazia, uguaglianza, Stato di diritto, rispetto dei diritti umani), pur costituendo una indubbia base etico-morale comune a tutti i paesi della Ue, relativamente a taluni aspetti e modalità di riconoscimento conoscono differenti approcci (P. Akaliyski, C. Welzel, J. Hien, *A community of shared values? Dimensions and dynamics of cultural integration in the European Union*, in *Journal of European Integration*, 2021, p. 569 ss., <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/07036337.2021.1956915>). In particolare, il rispetto dello Stato di diritto è messo in discussione da parte di alcuni paesi dell'est Europa (K. L. Scheppele, D. V. Kochenov e B. Grabowska-Moroz, *EU Values Are Law, after All: Enforcing EU Values through Systemic Infringement Actions by the European Commission and the Member States of the European Union*, in *Yearbook of European Law*, n. 39/2020, p. 3 ss., <https://academic.oup.com/yel/article/doi/10.1093/yel/yeaa012/6064852?login=false>).

⁶ «The European Parliament's responsibility in the institutional system of the European Union, and in particular in its role as 'democratic pillar', is primarily based on its capacity to 'Europeanize' issues», *Report on a proposal for an electoral procedure incorporating common principles for the election of Members of*

riguardo la creazione di una lista transnazionale consentirebbe di realizzare tre obiettivi: fare emergere nei cittadini una maggiore consapevolezza europea, favorire l'emersione di partiti politici a livello europeo, snazionalizzare le elezioni europee⁷. Argomenti questi, che costituiranno la principale motivazione anche delle successive proposte sul collegio transnazionale⁸.

Più specificamente, la proposta Anastassopoulos prevedeva che la circoscrizione europea comprendesse tutti gli Stati membri, nell'ambito della quale sarebbero stati assegnati il 10% dei seggi dell'europarlamento. Relativamente alle modalità attraverso le quali procedere a tale elezione, il rapporto si limitava ad indicare la scelta del metodo proporzionale per la distribuzione dei seggi e fissava l'avvio del nuovo meccanismo per la tornata elettorale del 2009. La proposta venne approvata il 15 luglio 1998 dal PE a larga maggioranza⁹. Tuttavia, il Consiglio, chiamato a pronunciarsi all'unanimità, come allora previsto nell'articolo 138, par. 3 del Trattato che istituisce la Comunità europea (TCE), adottò la decisione 2002/772/EC, nella quale però non si faceva alcuna menzione della creazione di una circoscrizione pan-europea.

La questione dovette attendere più di dieci anni per essere riproposta, questa volta grazie a tre rapporti firmati da Andrew Duff, eurodeputato del Gruppo dell'Alleanza dei Democratici e dei Liberali per l'Europa, anche lui *rapporteur* della Commissione per gli affari costituzionali (AFCO)¹⁰. Il primo documento fu approvato dalla citata Commissione il 19 aprile 2011¹¹. A differenza di quanto presentato nel rapporto Anastassopoulos, questa proposta è molto più dettagliata e prospetta anche la revisione dell'art. 14 del Trattato sull'Unione europea (TUE), nonché la modifica della Decisione 76/78 e del relativo Atto sull'elezione dei parlamentari europei. Nella motivazione del primo rapporto anzitutto si

the European Parliament, A4-0212/1998, 2 June 1998, Committee on Institutional Affairs, Rapporteur: Mr Georgios Anastassopoulos.

⁷ Si veda G. N. Anastassopoulos, *The Debate on the System of Electing the Members of the European Parliament*, Athens & Brussels, 2002.

⁸ Si veda in generale sul collegio unico europeo e sull'evoluzione della proposta M. Diaz Crego, *Transnational electoral lists, Ways to Europeanise elections to the European Parliament*, European Parliamentary Research Service, PE 679.084 – February 2021.

⁹ Votarono a favore 355 deputati, 146 furono i voti contrari e 39 le astensioni, si veda quanto riportato in *Procedural file, Basic information*, <https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/printficheglobal.pdf?id=15221&l=en>

¹⁰ Sui Rapporti Duff si veda L. Donatelli, *A Pan-European District for the European Elections? The Rise and Fall of the Duff Proposal for the Electoral Reform of the European Parliament*, in *Bruges Political Research Papers*, n. 44/2015.

¹¹ Relatore Andrew Duff, Commissione per gli affari costituzionali, *Relazione su una proposta di modifica dell'Atto relativo all'elezione dei membri del Parlamento europeo a suffragio universale diretto del 20 settembre 1976*, (2009/2134(INI)), A7-0176/2011, 28.4.2011.

sottolineava come, grazie all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona avvenuta nel dicembre 2009, i deputati europei avessero acquisito maggiori poteri rispetto al passato e questo imponeva una revisione del sistema elettorale. Gli aspetti sui quali si intendeva intervenire erano numerosi¹² e tra questi una posizione di rilievo veniva attribuita proprio all'introduzione di una circoscrizione transnazionale europea di 25 seggi, che si sarebbero aggiunti ai 751 ripartiti su base nazionale. La presenza di una circoscrizione unica, infatti, era considerata essenziale per dare alle elezioni europee una dimensione, che fosse allo stesso tempo unitaria e partecipata. Essa, gioco forza, chiamerebbe in causa i partiti politici europei, che hanno il compito di predisporre le liste comuni. Partiti che, quindi, per far eleggere gli eurodeputati della circoscrizione pan-europea si vedrebbero obbligati ad impostare una campagna elettorale basata su tematiche comuni e non solo nazionali. Duff, tuttavia, si rese conto della portata fortemente innovativa della proposta, e che, per raggiungere una generale condivisione, sarebbe stato necessario del tempo. Per questo nella relazione di presentazione si afferma che "Il voto per la lista relativa all'intera Unione europea sarebbe naturalmente facoltativo, con una seconda scheda elettorale consegnata a ciascun elettore nel seggio. Si può prevedere che tale iniziativa cresca nel tempo"¹³. E proprio in considerazione della forza innovatrice, forse eccessiva per il momento, il primo rapporto Duff non fu sottoposto al voto dell'aula e venne rimandato in Commissione¹⁴. Il secondo rapporto Duff, tenendo conto della delicatezza del tema, presenta un contenuto più generico, nel quale tuttavia viene confermata l'idea di un collegio unico con 25 seggi in palio¹⁵. Nonostante questo, in seguito all'opposizione del Partito popolare europeo, la Commissione AFCO nel marzo del 2012 respinse anche questa seconda versione. Infine, Duff presentò un terzo rapporto sulle elezioni del PE¹⁶. Questa volta, però, la circoscrizione pan-europea viene del tutto eliminata ed al suo posto si propone di collegare

¹² Il Rapporto propone di: prevedere circoscrizioni sub-nazionali negli Stati più popolosi; introdurre il voto di preferenza; istituire un meccanismo automatico di riesame nell'assegnazione dei seggi secondo il principio della proporzionalità degressiva applicato in maniera rigorosa; favorire il voto e l'eleggibilità dei cittadini dell'Ue che vivono in uno Stato diverso dal proprio; creare un'autorità elettorale europea che sull'elezione della lista transnazionale; ridurre i giorni di votazione al solo fine settimana; proporre età minime uniformi per elettori e candidati; rivedere i privilegi e le immunità dei deputati europei; e valutare l'estensione del voto elettronico.

¹³ *Rapporto Duff*, A7-0176/2011, cit., p. 49.

¹⁴ European Parliament, *Minutes*, A7-0176/2011, 7 July 2011.

¹⁵ *Second Report of 2 February 2012, on a proposal for a modification of the Act concerning the election of the members of the European Parliament by direct universal suffrage of 20 September 1976, Rapporteur: Andrew Duff, Procedure: (2009/2134(INI))*.

¹⁶ *Report on improving the practical arrangements for the holding of the European elections in 2014 (2013/2102(INI))*, Committee on Constitutional Affairs, Rapporteur: A. Duff, 12 June 2013, PE 508.212v02-00, A7-0219/2013.

alle elezioni lo *Spitzenkandidatenprozess*¹⁷, in base al quale ogni partito europeo avrebbe dovuto dichiarare con congruo anticipo rispetto all'apertura delle urne, quale fosse il proprio candidato per la presidenza della Commissione europea. Duff riteneva che anche questo meccanismo avrebbe favorito l'emergere di una dimensione europea nell'elezione del Parlamento di Strasburgo. Dei tre rapporti Duff solo quest'ultimo, dal contenuto molto meno ambizioso dei precedenti, è riuscito a passare il vaglio dell'Assemblea parlamentare. A dimostrazione di come, passi in avanti quale quello di dare vita ad una circoscrizione elettorale pan-europea, possano risultare troppo innovativi anche per lo stesso Parlamento, nonostante esso in genere si proponga quale avanguardia del processo di integrazione¹⁸.

Il progetto tuttavia non si arresta. In seguito al deludente risultato in termini di affluenza alle urne riscontrato nelle elezioni del PE del 2014¹⁹, l'AFCO affida alla polacca Danuta Maria Hübner (Partito popolare europeo) ed al tedesco Jo Leinen (Socialisti e Democratici) il compito di predisporre un nuovo rapporto sulle elezioni europee. Anche in questo caso l'attenzione si concentra sullo *Spitzenkandidatenprozess* e sulle modalità per rendere più visibile e coinvolgente nei singoli paesi membri il processo elettorale. Nella proposta originale nulla si diceva in merito al collegio transeuropeo. Elemento questo, che tuttavia, viene introdotto – seppure in forma di mera e generica sollecitazione – in sede di discussione ed approvazione del rapporto Hübner-Leinen in Aula, avvenuta l'11 novembre del 2015²⁰.

Ci penserà tuttavia il Consiglio, adottando la Decisione 2018/994 del luglio 2018²¹, a stralciare ancora una volta l'idea del collegio unico europeo dalla proposta sottopostagli dal PE. Nonostante quest'ultimo – preso atto della forte eventualità della non presenza alle elezioni del 2019 dei deputati britannici (condizione che si è verificata solo nel febbraio

¹⁷ Sul meccanismo del *Spitzenkandidat* si vedano: D. Dinan, *Governance and Institutions: The Year of the Spitzenkandidaten*, in *Journal of Common Market Studies*, n. 53/2015, pp. 93-107; P. de Wilde, *The fall of the Spitzenkandidaten*, in S. Kritzinger, C. Plescia, K. Raube, J. Wilhelm e J. Wouters (a cura di), *Assessing the 2019 European Parliament Elections*, Routledge, 2021, p. 37 ss.; B. Crum, *Why the European Parliament lost the Spitzenkandidaten-process*, in *Journal of European Public Policy*, 2022, pp. 1-21, <https://doi.org/10.1080/13501763.2022.2032285>.

¹⁸ Cfr. Donatelli, *A Pan-European District*, cit., p. 46.

¹⁹ Si veda M. van den Berge, *The 2014 EP Election Campaign in the Member States: National Debates, European Elections*, in *TEPSA Reports*, 4 June 2014, p. 6, <http://www.tepsa.eu/?p=7974>.

²⁰ *Proposal for a Council decision adopting the provisions amending the Act concerning the election of the members of the European Parliament by direct universal suffrage, Hübner-Leinen Report as approved by plenary on 11 November 2015*.

²¹ Vedi *supra* nota 4.

2020) – sottolineasse come la creazione della circoscrizione pan-europea risultasse più semplice da realizzare rispetto al passato²².

Dopo i tanti passi falsi, un'ulteriore spinta viene dalla nuova presidente della Commissione europea, Ursula von der Leyen, che nel suo Programma di legislatura del luglio 2019, pone in stretto collegamento il sistema dello *Spitzenkandidat* con il collegio pan-europeo²³. Riguardo a quest'ultimo, ci si aspetta che sarà la Conferenza sul futuro dell'Europa, in procinto di essere convocata, ad avanzare delle proposte²⁴.

Ed in questo senso, infatti, nel rapporto finale del dicembre 2021 del secondo Panel europeo di cittadini della Conferenza sul futuro dell'Europa, chiamato ad occuparsi di questioni istituzionali, si auspica che, in merito al sistema elettorale “i cittadini europei dovrebbero avere il diritto di votare per diversi partiti a livello dell'Unione europea, ciascuno composto da candidati provenienti da più Stati membri. Durante un periodo di transizione sufficiente, i cittadini potrebbero ancora votare per partiti sia nazionali che transnazionali”²⁵. La richiesta diviene ancora più esplicita nel documento finale approvato dalla Assemblea plenaria della Conferenza il 30 aprile 2022. Al punto 3 della proposta n. 38 su “democrazia ed elezioni” si richiede di “modificare la legge elettorale dell'UE al fine di armonizzare le condizioni elettorali [...] per le elezioni del Parlamento europeo e procedere verso il voto per liste a livello di Unione o liste transnazionali, con candidati provenienti da più Stati membri, tenendo conto nel contempo delle opinioni espresse dai cittadini di tutti gli Stati membri dell'UE in materia”²⁶.

Parallelamente a questo percorso, l'AFCO nel novembre del 2020 ha affidato allo spagnolo Domènec Ruiz Devesa (Socialisti e Democratici) il compito di elaborare una nuova

²² Si vedano in argomento: *Report on the composition of the European Parliament 26.1.2018 - (2017/2054(INL) – 2017/0900(NLE))*; A. Ciancio, *Brexit e Parlamento europeo*, in *Federalismi.it*, n. 16/2017, p. 8 ss.; R. Kalcik, G.B. Wolff, *Is Brexit an Opportunity to Reform the European Parliament?*, in *Policy Contribution*, n. 2/2017, p. 5 ss.

²³ U. von der Leyen, *Un'Unione più ambiziosa, Il mio programma per l'Europa, Orientamenti politici per la prossima Commissione europea 2019-2024*, Unione europea, 2019, p. 23.

²⁴ Sulla Conferenza sul Futuro dell'Europa si veda in generale R. Drachenberg, *The Conference on the Future of Europe and The European Council: How far is there a Shared policy agenda for the future?*, EPRS | European Parliamentary Research Service, PE 730.325 – June 2022, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/730325/EPRS_BRI\(2022\)730325_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/730325/EPRS_BRI(2022)730325_EN.pdf); relativamente alla connessione tra la Conferenza, il collegio transnazionale e lo Spitzenkandidat si veda J. Giraud, *Spitzenkandidaten, transnational lists and the Conference on the Future of Europe. Some reflections on the European electoral system*, in *Treccani-online*, 2020, https://www.treccani.it/magazine/agenda/articoli/istituzioni/giraud_spitzenkandidaten.html.

²⁵ *Conferenza sul Futuro dell'Europa, Panel europeo di cittadini 2: “Democrazia europea / Valori e diritti, Stato di diritto, sicurezza”, Raccomandazioni, Tema 3: La riforma dell'UE, Sotto-tema 3.1 Riforma istituzionale, Raccomandazione 16*, European Union, 2021.

²⁶ *Conferenza sul Futuro dell'Europa, Progetti di Proposte della Conferenza sul Futuro dell'Europa*, 27 aprile 2022, p. 42.

proposta sulle elezioni del Parlamento europeo²⁷. Una forte spinta alla finalizzazione della riforma, è derivata dall'effettivo abbandono dei 73 europarlamentari britannici verificatosi il 1° febbraio 2020, in seguito all'entrata in vigore dell'Accordo di recesso della Gran Bretagna dalla Ue²⁸. Sulla base di queste premesse, infine, il 29 marzo 2022 la Commissione AFCO ha adottato il rapporto finale e lo ha sottoposto all'Assemblea, che come detto, lo ha approvato nel mese di maggio con una maggioranza trasversale, sebbene non particolarmente ampia.

La proposta – sul cui contenuto torneremo nel dettaglio più avanti – attualmente è al vaglio del Consiglio e in generale si caratterizza per i seguenti aspetti:

- Ampliamento del diritto al voto (età minima dell'elettore portata tendenzialmente a 16 anni, possibilità di voto semplificata per cittadini europei che risiedono in un paese terzo).
- Facilitazione per l'accesso al voto (migliore accesso a materiali informativi rilevanti, alle strutture e ai seggi soprattutto per disabili; ammissibilità del voto anticipato, per posta, per procura, per via informatica).
- Modalità e principi comuni (9 maggio quale giorno di elezione per tutti gli Stati membri, liste elettorali chiuse 12 settimane prima del voto, obbligo di trasparenza e democraticità per i partiti concorrenti, assicurare equità di genere dei candidati, auspicio di adottare lo *Spitzenkandidatenprocess*, inizio della campagna elettorale 8 settimane prima del voto).
- Istituzione di un collegio pan-europeo con 28 seggi (liste transnazionali con rappresentanti di almeno ¼ delle nazionalità degli Stati membri; possibilità di presentazione di liste anche per movimenti e associazioni di partiti; liste congegnate in modo da assicurare la presenza anche di candidati dei paesi meno popolosi; applicazione della formula D'Hondt per l'assegnazione dei seggi).
- Creazione di un'Autorità elettorale europea di 27 membri per coordinare e monitorare il voto.

²⁷ *MEPs begin revising rules on EU elections, calling for pan-European constituency*, Press Releases PLENARY SESSION AFCO 03-05-2022, <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20220429IPR28242/meps-begin-revising-rules-on-eu-elections-calling-for-pan-european-constituency>.

²⁸ *Accordo sul recesso del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord dall'Unione europea e dalla Comunità europea dell'energia atomica*, (2019/C 384 I/01), in GUUE, CI 384/1 del 12.11.2019. Si veda sulla applicazione dell'Accordo, European Parliamentary Research Service, *The European Parliament after Brexit*, E 642.259 - January 2020, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2020/642259/EPRS_ATA\(2020\)642259_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2020/642259/EPRS_ATA(2020)642259_EN.pdf).

2. Le ragioni del no.

Come si è potuto notare dal tortuoso iter della proposta d'istituzione di un collegio unico europeo, non sono mancate e tutt'ora non mancano le voci anche fortemente critiche rispetto a questo progetto.

Una delle più condivise sottolinea come la presenza di un drappello di eletti nelle liste transnazionali incrinerebbe il principio della pari dignità dei componenti del Parlamento europeo²⁹. Il fatto di essere eletti con una procedura unica e diversa da quelle seguite negli Stati membri, e dai cittadini di tutti i paesi membri, potrebbe collocare gli eurodeputati transnazionali in una posizione di sostanziale marginalità o eccentricità nell'ambito delle dinamiche politiche e negoziali interne all'europarlamento, con conseguenti ripercussioni negative sull'andamento dei lavori della Camera. Si pensi ad esempio, ai componenti delle Commissioni permanenti, all'assegnazione del ruolo di *rapporteur* e alle altre cariche previste.

La seconda considerazione critica è imperniata sulla presunta maggiore distanza dai cittadini, che affliggerebbe i deputati pan-europei. Chi sposa questa visione ritiene che, a parte i cittadini che ne condividono la nazionalità, gli altri, che hanno concorso più o meno inconsapevolmente all'elezione di un parlamentare *straniero* seguendo indicazioni di partito, non comprendendone la lingua e non avendo familiarità con gli approcci politici seguiti da tale deputato, proverebbero nei suoi confronti una sostanziale estraneità se non diffidenza. A supportare questa considerazione si ricorda che negli Stati federali non esistono circoscrizioni uniche, e gli elettori sono chiamati a scegliere candidati da eleggere in collegi che corrispondono ai singoli Stati federati³⁰. Il sistema dello *Spitzenkandidat*, di cui si dirà più avanti, che spinge i partiti europei e nazionali a coalizzarsi per sostenere in Europa il candidato alla Commissione europea, sarebbe – ad avviso di chi contesta la

²⁹ Si veda Diaz Crego, *Transnational electoral lists*, cit., p. 5 ss.

³⁰ Di questo avviso Alain Lamassoure che ritiene inadeguati anche i collegi nazionali predisposti in alcuni Stati membri per eleggere i candidati alle elezioni europee. Circoscrizioni così ampie, a suo avviso, non consentono un reale contatto tra cittadini e candidati. A maggior ragione, sarebbe del tutto inappropriata una circoscrizione pan-europea. A. Lamassoure, *Transnational lists – a crazy idea*, Interview by Aline Robert, EURACTIV.fr, 5 feb 2018 (updated 5 dic 2018), <https://www.euractiv.com/section/elections/interview/alain-lamassoure-transnational-lists-a-crazy-idea/>. In linea con queste considerazioni P. Jouvenat, *Fédéraliser les partis politiques d'Europe. Note de réflexion*, Février 2016'. Union des Fédéralistes européens, 2016, pp. 15-16.

comprensibilità della circoscrizione transnazionale – la strada maestra da seguire³¹.

I due elementi di disapprovazione appena ricordati concorrono a fomentare un'ulteriore preoccupazione. A parere di alcuni, infatti, la sostanziale diversità tra deputati nazionali e transnazionali, unita alla percezione di maggiore distanza dei cittadini rispetto a questi ultimi, rischierebbe di esacerbare all'interno dello stesso Consesso europeo la tensione tra visioni europeiste e nazionaliste³². Tali tensioni potrebbero riverberarsi anche all'esterno dell'eurocamera, innalzando la conflittualità tra visioni pro e contro l'Unione europea. Da un lato, ci sarebbero gli integrazionisti, disposti a dare fiducia solo a istanze avallate dai rappresentanti transnazionali; dall'altro lato gli euroscettici, all'opposto, vedrebbero in tali deputati l'incarnazione di un'entità accentratrice e priva di anima, similmente a quanto oggi si dice della Commissione europea³³. Tale deriva, paradossalmente, trasformerebbe un meccanismo pensato per rafforzare il senso di identità comune, in un catalizzatore di istanze antieuropeiste e nazionaliste, dando vita a dinamiche *noi/loro* con i deputati pan-europei, in minoranza e pregiudizialmente favorevoli ad approcci marcatamente europeisti, mentre gli eletti in liste nazionali, in numero decisamente superiore, portati all'opposto a favorire soluzioni più attente agli interessi dei paesi membri³⁴.

Un problema difficilmente risolvibile consisterebbe poi nell'escogitare un sistema che fosse in grado di mantenere un adeguata proporzione tra rappresentanti dei paesi più popolosi e di quelli che lo sono meno. Equilibrio che con il sistema attuale è assicurato dal complesso meccanismo degressivo, che assegna una quota proporzionalmente maggiore ai paesi più piccoli³⁵. La presenza di deputati eletti in liste transnazionali, ma inevitabilmente dotati di una propria nazionalità, altererebbe il bilanciamento attuale, raggiunto attraverso delicati negoziati tra Stati membri. Il risultato finale sarebbe un'inevitabile sovra-

³¹ *Ibidem*.

³² Paventano questo rischio J. Charvát, *Pan-European Constituency and Transnational Lists: The Third Wave of the EU Politics of Electoral Reform?*, in *Revue des Sciences Politiques*, 61, 2019, p. 31; G. Schöpflin (EPP), *Meeting of the Committee on Constitutional Affairs, 11 September 2017*, in European Political Strategy Center, *Transnational Lists Can They Deliver on Their Promise?*, 2017 file:///C:/Users/Fabio/Downloads/transnational%20lists-ESAE18003ENN%20(1).pdf.

³³ Di questo avviso EPP Group in the European Parliament, *Why transnational lists are neither European nor democratic*, 2019, <https://www.eppgroup.eu/newsroom/news/why-transnational-lists-are-neither-european-nor-democratic>.

³⁴ Di questo avviso sono i parlamentari europei Paulo Rangel (portoghese del PSE) ed Elmar Brok (tedesco del PPE). Si veda quanto riportato in C. Verger, *Transnational lists: A political opportunity for Europe with obstacles to overcome*, Notre Europe-Institut Jaques Delors, Policy paper n. 216, 7 february 2018, p. 7.

³⁵ Si veda sul sistema attuale F. Pukelsheim, G. R. Grimmett, *Degressive Representation of Member States in the European Parliament 2019–24*, in *Journal of Representative Democracy*, 2018, p. 147 ss.

rappresentazione dei deputati dei paesi più popolosi oppure all'inverso di quelli più piccoli³⁶.

Date queste premesse, quindi, a meno che non si voglia optare per un meccanismo fortemente antidemocratico, finiranno per prevalere i candidati dei paesi più grandi. In termini demografici, infatti, i primi cinque paesi più popolosi (quelli che hanno più di 30 milioni di abitanti) corrispondono ad oltre il 60% dei cittadini europei; mentre i 15 paesi più piccoli (quelli con meno di 10 milioni di abitanti) assommano poco più del 20% dell'intera popolazione della Ue. In un collegio unico, come pure in collegi misti (paesi grandi e piccoli), avverrà facilmente che i candidati dei paesi più grandi sovrasteranno gli altri in termini di consenso popolare.

Altro problema riguarda la legittimità giuridica del collegio pan-europeo. In realtà, prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona questa considerazione poteva avere un suo fondamento. L'articolo 189, par. 1 del TCE, disponeva che «Il Parlamento europeo, [è] composto di rappresentanti dei popoli degli Stati riuniti nella Comunità», specificando nel successivo articolo 190 il numero di seggi spettanti a ciascuno Stato membro.

L'attuale articolo 14, par. 2 del TUE stabilisce invece che «Il Parlamento europeo è composto di rappresentanti dei cittadini dell'Unione», e, relativamente alla ripartizione dei seggi in base alla nazionalità, si limita a prevedere che «La rappresentanza dei cittadini è garantita in modo degressivamente proporzionale, con una soglia minima di sei membri per Stato membro. A nessuno Stato membro sono assegnati più di novantasei seggi». Riguardo all'attribuzione finale di seggi agli Stati membri, si affida al Consiglio europeo il compito di pronunciarsi, su proposta del PE e con voto all'unanimità, sull'effettiva «composizione del Parlamento europeo, nel rispetto dei principi di cui al primo comma». Alla luce delle attuali previsioni dei Trattati, quindi, l'unico appunto che si potrebbe sollevare contro la circoscrizione transeuropea è che tramite essa gli Stati più popolosi, in particolare la Germania, potrebbero superare la soglia massima di novantasei seggi in seguito all'elezione di deputati nell'ambito della circoscrizione pan-europea. Tuttavia, il Trattato parla di seggi assegnati e non di deputati eletti, non prendendo in considerazione la nazionalità di questi ultimi³⁷. Anche perché, una volta eletti gli eurodeputati, in forza del

³⁶ Relativamente a questi aspetti si veda quanto riportato in K. Ritchie, *Which electoral procedures seem appropriate for a multi-level polity?*, in PE 408.297, Brussels, European Parliament, 2008, p. 11 ss.

³⁷ Si veda in questo senso European Political Strategy Center, *Transnational Lists*, cit., p. 35.

principio della libertà da mandato³⁸, non rappresentano uno Stato, ma l'intero popolo europeo. Inoltre, anche prima del Trattato di Lisbona era possibile che uno Stato disponesse di un numero di deputati con propria nazionalità, maggiore dei seggi assegnati nell'articolo 190 del TCE. Tale eventualità, in forza dello *status* sulla cittadinanza europea, poteva realizzarsi - e di fatto ciò è avvenuto - in seguito all'elezione di cittadini europei candidati ed eletti in uno Stato membro senza avere la nazionalità di quel Paese.

Infine e non da ultimo, si sollevano dubbi su diversi aspetti di natura organizzativa, che rendono la campagna elettorale per i candidati nel collegio pan-europeo irta di ostacoli. A partire dall'effettiva capacità dei³⁹ candidati di farsi comprendere nelle tante lingue parlate nell'Unione e delle relative modalità di promozione e propaganda dei loro programmi. Anche il giorno della settimana scelto per le consultazioni, unico a livello europeo, potrebbe creare problemi. Le ingenti risorse economiche ed il numeroso personale da coinvolgere per coprire un territorio molto più vasto di un singolo Paese, potrebbero risultare ostacoli difficili da superare, lasciando spazio solo alle compagini politiche dotate di maggiori risorse economiche. Pure il sistema di conteggio dei voti può costituire un grosso problema. È ovvio che si dovrà scegliere un meccanismo unico valido su tutto il territorio europeo. Questo comporterà che in molti Paesi tale metodo risulterà difforme da quello comunemente utilizzato per le tornate elettorali europee. È vero che già ora tutti i sistemi elettorali devono risultare ispirati al principio di proporzionalità, tuttavia, l'intensità di applicazione di tale principio, la percentuale delle soglie di sbarramento per l'accesso all'assegnazione dei seggi, il metodo del conteggio dei voti, le condizioni per la selezione dei candidati, l'organizzazione delle liste ed i relativi tempi di definizione, nonché il ruolo dei partiti ed i requisiti per la loro partecipazione al voto, per finire con le posizioni di incompatibilità, sono tutti aspetti che variano da Paese a Paese. La scelta di un unico sistema, che può anche differire notevolmente da quello seguito per l'assegnazione dei seggi di spettanza nazionale, potrebbe creare serie difficoltà di comprensione da parte dell'elettorato⁴⁰.

Guardando al sostegno alla proposta adottata dal PE il 3 maggio 2022, le posizioni

³⁸ L'art. 3 dello Statuto dei deputati del Parlamento europeo (decisione del Parlamento europeo del 28 settembre 2005, 2005/684/CE, Euratom) stabilisce che «1. I deputati votano individualmente e personalmente. Essi non possono essere vincolati da istruzioni né ricevere mandato imperativo. 2. Qualsiasi accordo sulle modalità di esercizio del mandato è nullo».

³⁹ Sull'attuale sistema di voto per il PE si veda K.-F. Oelbermann, F. Friedrich, *The European Elections of May 2019: electoral systems and outcomes*, Brussels, European Parliament, 2020.

⁴⁰ Di questo avviso P. Jouvena, *Transnational Lists: A False Good Idea*, 15 September, 2017, <https://www.thenewfederalist.eu/transnational-lists-a-false-good-idea>.

manifestate dagli Stati e dai gruppi politici differiscono in più punti. Se da un lato la Francia del presidente Macron, insieme al governo italiano⁴¹ si sono schierati apertamente a favore della circoscrizione unica⁴², la Germania ha una posizione indefinita. Per gli altri Stati l'orientamento non è chiaro, ma non è azzardato prevedere una certa ostilità diffusa, motivata sia dal timore degli Stati meno popolosi di perdere ulteriori posizioni nel PE, sia dalla diffidenza verso eccessive aperture ad una sfera identitaria europea, che potrebbe danneggiare il senso di appartenenza nazionale. Nel Parlamento europeo, prevalgono i partiti favorevoli alla circoscrizione unica, ma con importanti eccezioni, in particolare quella del Partito popolare europeo, che pur non presentandosi compattamente contro la proposta, vede prevalere atteggiamenti di forte scetticismo⁴³.

3. La proposta attuale.

3.1. Aspetti generali.

Prima di esprimerci sui tanti dubbi sollevati, è necessario entrare nel dettaglio della proposta presentata il 3 maggio 2022, approfondendo in particolare gli aspetti che riguardano l'istituzione di un collegio pan-europeo.

Il provvedimento, come si è più volte detto, ha una portata più generale, prospettando una riforma dell'intero sistema di voto per le elezioni del Parlamento europeo. Come affermato nella risoluzione legislativa del PE che precede la proposta, sono due le finalità principali che si intende raggiungere con la riforma: sviluppare una sfera pubblica europea ed armonizzare ulteriormente le procedure elettorali seguite negli Stati membri.

Il nuovo regolamento dovrebbe finalmente adeguare le elezioni dell'eurocamera alle novità introdotte dal Trattato di Lisbona, delle quali si è tenuto conto solo parzialmente con gli interventi normativi del 2014 sui partiti politici europei⁴⁴ e del 2018 su alcuni aspetti

⁴¹ Posizione quest'ultima che è da presumere sia cambiata in seguito all'avvento del governo Meloni, fortemente ispirato alla difesa degli interessi nazionali.

⁴² Per quel che riguarda l'Italia, però, è da presumere che il nuovo governo conservatore non manterrà la posizione del precedente esecutivo apertamente filo europeista.

⁴³ Si vedano su tali posizioni C. Verger, *Transnational lists*, cit., p. 7 ss.; C. Barbière, *European Parliament votes against transnational lists*, in *EURACTIV.fr*, 7 february 2018, <https://www.euractiv.com/section/elections/news/ep-votes-against-transnational-lists/>

⁴⁴ *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*, in particolare gli articoli 13, 21 e 31.

procedurali⁴⁵.

Dalla revisione del 2009, come noto, il PE ne è uscito rafforzato nel ruolo e nei poteri, con gli eurodeputati indicati quali diretti rappresentanti dei cittadini dell'Unione e con l'ampliamento della funzione di co-legislatore⁴⁶.

Questa nuova dimensione del PE, stando alla proposta Ruiz Devesa⁴⁷, rende necessario modernizzare la legge elettorale, puntando soprattutto a consolidare attraverso essa la legittimità democratica sostanziale dell'Unione. In questo senso appare essenziale garantire alcuni elementi, come: un maggior coinvolgimento dei cittadini nel processo elettorale, potenziare il ruolo dei partiti politici europei, incrementare le tutele durante le procedure elettorali a favore dei disabili, delle minoranze e delle donne. Tali richieste sono emerse da ultimo anche nelle conclusioni della Conferenza sul futuro dell'Europa⁴⁸.

Venendo specificamente alla creazione di una circoscrizione transnazionale, questa è pensata soprattutto per favorire l'emersione di una maggiore coscienza civica europea e avviare la nascita di un'effettiva sfera pubblica unionista, nell'ambito della quale sia possibile sottoporre ai cittadini proposte politiche, in modo che essi possano formarsi un'opinione e prendere posizione. Questo è un traguardo che ancora appare molto distante⁴⁹. Nonostante la crescita nell'affluenza alle urne riscontrata nel 2019, rispetto ad un trend di riduzione che si protraeva da oltre trent'anni, la conoscenza e attenzione che l'opinione pubblica hanno rispetto alla Ue e alle sue attività sono decisamente basse⁵⁰. In questa ottica, si ritiene che un modo per invertire la rotta consista nel rafforzare il legame tra elettori ed europarlamentari, evidenziando come questi ultimi abbiano la responsabilità di prendere decisioni che hanno portata e dimensioni europee, ma che al contempo servono a migliorare la qualità della vita di tutti i giorni per chiunque risieda ed operi in Europa.

⁴⁵ *Decisione (UE, Euratom) 2018/994 DEL CONSIGLIO del 13 luglio 2018 che modifica l'atto relativo all'elezione dei membri del Parlamento europeo a suffragio universale diretto, allegato alla decisione 76/787/CECA, CEE, Euratom del Consiglio del 20 settembre 1976.*

⁴⁶ Sugli attuali poteri del PE si rimanda a F. Jacobs e R. Corbett, *The European Parliament*, Routledge, 2019.

⁴⁷ Proposta di Regolamento del Consiglio, cit., considerando 4.

⁴⁸ *Conferenza sul futuro dell'Europa, Panel dei cittadini n. 2 su democrazia europea, valori e diritti, Stato di diritto e sicurezza*, raccomandazione 16.

⁴⁹ Che il senso di apparenza alle istituzioni europee e più in generale, al processo di integrazione, sia molto basso è un dato evidente. Nonostante ci si renda conto che molti dei principali problemi portati dalla modernità, non possono essere affrontati e risolti dai singoli Stati, ancora non esiste un ampio consenso ed un progetto condiviso sul come e sul se affidarsi alle istituzioni europee. Sull'identità europea, i suoi limiti, le tendenze e gli ostacoli da superare per rafforzarla si vedano K. Keulman e A. Katalin Koós, *European Identity: Its Feasibility and Desirability*, Lexington Books, 2014; S. Green, *The European identity, Historical and Cultural Realities We cannot Deny*, Haus Curiosity, 2016; P. Rossi, *L'identità dell'Europa*, Boiloina, il Mulino, 2016; T. Todorov, *L'identità europea*, Milano, Garzanti, 2019.

⁵⁰ Sulle elezioni del Parlamento europeo in Italia si veda L. Tentoni, *Le elezioni europee in Italia, Un percorso fra storia e dati 1979-2019*, Bologna, il Mulino, 2019.

Uno strumento che appare adeguato a dimostrare questa correlazione è il collegio transnazionale, in quanto i candidati che vogliono essere eletti mediante tale meccanismo, dovranno necessariamente trovare il modo per farsi comprendere e guadagnare la fiducia di cittadini di varie nazionalità, proponendo soluzioni comuni e non vantaggi nazionali.

A chiarire cosa si intenda per circoscrizione pan-europea è l'art. 15 della proposta, in base al quale essa corrisponde all'«intero territorio dell'Unione europea da cui saranno eletti 28 membri del Parlamento europeo». La nuova circoscrizione diverrà operativa con le prime elezioni, che seguiranno l'entrata in vigore del regolamento stesso.

Il provvedimento modificherà il numero dei seggi del PE. Infatti, salvo nuove decisioni del Consiglio europeo sulla composizione dell'eurocamera adottate ai sensi dell'art. 14, par. 2 TUE, con l'introduzione del collegio transnazionale il numero degli eurodeputati salirà a 733. Nella proposta si specifica che l'introduzione della circoscrizione unica «lascia impregiudicati i membri del Parlamento europeo eletti in ciascuno Stato membro». Quindi, i 28 nuovi seggi che verranno attribuiti su base europea, si aggiungeranno ai 705 oggi esistenti, senza incidere sulla distribuzione nazionale attuale.

3.2. Associazioni e coalizioni europee.

Un importante elemento del sistema sulla circoscrizione pan-europea riguarda le entità politiche che possono presentare delle liste elettorali. Rispetto alla situazione attuale, ai partiti politici europei ed ai partiti politici nazionali si affiancano due nuove entità.

La prima, è costituita dall'«associazione europea di elettori», formata da cittadini di almeno un quarto degli Stati membri e che rappresentino non meno dello 0,02 % della popolazione dei paesi di provenienza. La finalità dell'associazione, al pari dei partiti politici europei, è quella di sostenere una lista di candidati che si presentino specificamente nella circoscrizione transnazionale. Relativamente ai requisiti, è sufficiente che l'associazione sia registrata come tale conformemente alle disposizioni che dovranno essere adottate dagli Stati membri⁵¹. Questi ultimi devono assicurarsi che le associazioni europee di elettori rispettino le norme democratiche, soprattutto in occasione della presentazione di una lista elettorale. In questo senso, quindi, anche associazioni e movimenti che perseguono specifiche finalità, come la tutela dell'ambiente, la difesa dei diritti umani o qualsiasi altra

⁵¹ Proposta, art. 2, par. 2.

tematica, possono concorrere alle tornate elettorali se sono in grado di organizzarsi su scala europea.

La seconda nuova entità è la «coalizione europea di partiti politici nazionali e/o associazioni nazionali di elettori». Questa consiste in un'alleanza costituita appositamente per le elezioni europee da partiti politici nazionali o da associazioni nazionali di elettori, o da entrambe le entità. Come per i partiti politici europei, condizione di accesso alle consultazioni elettorali per la quota di seggi pan-europei, è che le entità coinvolte nella coalizione siano registrate in almeno un quarto degli Stati membri⁵².

In entrambi i casi, sia i partiti che le associazioni non devono soggiacere agli stringenti requisiti previsti nel regolamento 1141/2014 per i partiti politici europei, in particolare: la registrazione presso l'Autorità per i partiti politici e le fondazioni politiche europee; avere tra i propri membri parlamentari europei, nazionali o regionali; presentare una *governance* conforme a quanto fissato nel Regolamento 1141/2014⁵³.

Oltre a quanto già detto in merito al riconoscimento in almeno $\frac{1}{4}$ degli Stati membri, la sola ulteriore richiesta alle associazioni e alle coalizioni è il rispetto di requisiti democratici e proporzionali per l'iscrizione di una lista di candidati. Requisiti sui quali, come si è detto, sono chiamati a vigilare gli Stati membri.

Rispetto a questa innovazione si possono avanzare due considerazioni contrastanti. La prima è che il nuovo regime imprimerebbe una certa flessibilità al sistema elettorale, aprendolo a componenti che solitamente sono escluse o marginali nel confronto elettorale, favorendo al contempo la formazione di nuove entità politiche europee. Ed in questo senso deve essere valutata come un'innovazione positiva. La seconda considerazione, invece, è di preoccupazione. Il non aver previsto particolari condizioni comuni all'accesso alla campagna elettorale, demandando il controllo agli Stati membri – che hanno solo l'obbligo di riferire all'Autorità elettorale europea⁵⁴ di cui si dirà – potrebbe tradursi in un quadro eccessivamente diversificato ed incoerente, con la presenza di associazioni e coalizioni, che solo in alcuni paesi possono ritenersi democratiche ed adeguate a partecipare ad elezioni corrette e rispettose dei valori e principi comuni europei.

⁵² Simile alla coalizione europea di partiti politici e delle associazioni nazionali e la *coalizione elettorale europea*: che al posto dei partiti e delle associazioni nazionali e formata da un'alleanza elettorale di partiti politici europei ed associazioni europee di elettori.

⁵³ Sul Regolamento 1141/2014 e la sua applicazione si veda E. Bressanelli, *Towards a revision of the Regulation on the statute and funding of European political parties and foundations*, Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs Directorate-General for Internal Policies, PE 729.741- March 2022.

⁵⁴ Come previsto nella Proposta, art. 28.

3.3. Collegio unico e *Spitzenkandidat*.

Un altro aspetto da sottolineare riguarda il collegamento tra il collegio unico europeo e la figura dello *Spitzenkandidat*⁵⁵.

Ad avviso del PE, sia la procedura del candidato di punta, sia il collegio pan-europeo concorrono a formare «uno spazio politico europeo e a fondare realmente le elezioni del Parlamento europeo su questioni europee e non su questioni di interesse esclusivamente nazionale»⁵⁶. In questo senso, si propone di invitare le forze politiche che concorrono nella circoscrizione unica ad indicare il candidato capolista, che si ritiene dovrebbe ricoprire la carica di presidente della Commissione. Questo connubio dovrebbe essere in grado di accrescere nel pubblico l'interesse ed il dibattito su tematiche comuni, favorendo al contempo il consolidamento di una dimensione democratica e sovranazionale.

Si ricorda che attualmente la procedura dello *Spitzenkandidat* non è prevista da alcun atto vincolante, ma solo in una risoluzione non vincolante del PE (*Revisione dell'accordo quadro sulle relazioni tra il Parlamento europeo e la Commissione europea del 7 febbraio 2018*).

La soluzione prospettata, però, non compare nell'articolato della proposta. Il punto del candidato capolista, infatti, è trattato solo nella risoluzione legislativa del PE e nei considerando, dove l'istituzione del meccanismo dello *Spitzenkandidat* è demandata a due atti politici dei quali si auspica la conclusione. In particolare, nel considerando 8 della proposta, in primo luogo, si chiede alle entità politiche di concordare in anticipo rispetto alle elezioni, anche mediante alleanze di legislatura, quale sarà il candidato alla carica di presidente che sosterranno in occasione del voto in aula, puntando a garantire una maggioranza parlamentare. In secondo luogo, e più in generale, il meccanismo in questione dovrebbe essere oggetto di un accordo interistituzionale tra il Parlamento e il Consiglio europeo, che oltre a formalizzare la procedura dello *Spitzenkandidat*, preveda anche la consultazione tra il presidente del Consiglio europeo, le entità politiche ed i gruppi parlamentari europei al fine di definire le modalità di funzionamento di tale procedimento. Il collegamento con il collegio unico - in particolare l'impegno di porre a capo di ogni lista

⁵⁵ Sullo *Spitzenkandidat* si veda la bibliografia citata *supra* nota 17.

⁵⁶ *Risoluzione legislativa del Parlamento*, cit., lett. z).

elettorale il candidato di punta – risulta essenziale per rafforzare e dare sostanza alla procedura in discorso. Nelle ultime due tornate elettorali (quella del 2014 e del 2019), nonostante gli sforzi dei partiti politici europei esistenti, la procedura dello *Spitzenkandidat* ha occupato un posto decisamente marginale nelle campagne elettorali svolte all'interno di ciascuno Stato membro⁵⁷. Visto che ogni elettore era chiamato ad eleggere candidati presenti solo nell'ambito della circoscrizione nazionale, l'attenzione per un meccanismo sovranazionale, come quello del candidato di punta, è risultata pressoché inesistente. Invece, con l'introduzione della circoscrizione pan-europea si dovrà necessariamente affrontare una campagna elettorale basata su una dimensione europea – almeno per quel che concerne le liste transnazionali – nell'ambito della quale la nomina del presidente della Commissione sarà un elemento di grande rilievo politico nel dibattito per l'elezione dei candidati del collegio unico.

3.4. Selezione dei candidati e sistema elettorale.

Nella proposta di regolamento, quindi, si stabilisce che ogni entità elettorale europea possa presentare una sola lista nella circoscrizione transnazionale. A loro volta i partiti e le associazioni nazionali possono sostenere soltanto la lista alla quale aderiscono⁵⁸.

Relativamente alla nazionalità dei candidati rilevante per l'inserimento nella lista elettorale, questa, in base all'art. 15, par. 6 del progetto, non sempre corrisponde a quella posseduta. Infatti, i candidati che si trovino in un paese terzo, provenendo però da uno Stato membro diverso da quello di nazionalità, verranno considerati come cittadini dello Stato membro di ultima residenza e non di quello di cui possiedono la nazionalità. Questa previsione, ispirata al principio della residenzialità seguito nell'art. 22 TFUE per l'elettorato attivo e passivo al PE, ribadisce la valenza politica della cittadinanza europea. Come vedremo, l'attribuzione della nazionalità è un elemento centrale nella definizione delle liste transnazionali.

Particolare attenzione poi è riservata ai principi di democraticità, trasparenza e parità di

⁵⁷ Sul punto si vedano P. Thinus, *The Spitzenkandidaten process in a more fragmented European Parliament: A path towards EU democratic legitimacy?*, in *European Union Studies Association (EUSA), 17th Biennial*, p. 11 s.; S. Richter e S. Stier, *Learning about the unknown Spitzenkandidaten: The role of media exposure during the 2019 European Parliament elections*, in *European Union politics*, n. 23-2/2022, p. 309 ss.

⁵⁸ Così si prevede nella proposta, art. 15, par. 4.

genere⁵⁹, che devono essere rispettati con scrupolo sia nei collegi nazionali che in quello europeo. Relativamente a quest'ultimo, si prevede che l'Autorità elettorale europea abbia il compito di vigilare sulla conformità ai richiamati principi; vigilanza che, in casi specifici, può essere suscitata in seguito ad un reclamo motivato sollevato da chi ne contesta l'osservanza da parte di un'entità politica. Tuttavia – come già si è detto in merito alle nuove entità politiche introdotte dalla proposta – i requisiti fissati per i partiti politici a livello europeo nel regolamento 1141/2014, non sono espressamente richiesti per le associazioni europee di elettori e per le coalizioni europee di partiti e associazioni.

Nel progetto poi, sia per le circoscrizioni nazionali che per quella europea, si punta a favorire l'accesso al voto a tutti i cittadini e ad assicurare adeguate informazioni. Speciale riferimento è fatto alle persone con disabilità, per le quali si prevede il diritto al voto⁶⁰, l'accesso facilitato a materiali informativi e alle strutture dei seggi elettorali⁶¹. Analoghe garanzie vengono indicate per i cittadini residenti al di fuori del loro paese d'origine, le persone che non hanno una residenza permanente, chi vive in contesti residenziali chiusi, le persone senza fissa dimora e i detenuti. Relativamente a queste categorie, però, i presidi citati sono contemplati solo nella risoluzione legislativa e nei considerando.

Per quel che riguarda il sistema di voto, nell'art. 15, par. 7 della proposta si specifica che ciascuna lista deve contenere un numero di candidati corrispondente al totale dei seggi previsti nel collegio pan-europeo; quindi, se il regolamento entrerà in vigore ciascuna entità elettorale europea dovrà indicare 28 candidati. Questi ultimi come si è detto, saranno votati dagli elettori, che disporranno di due voti: uno per il collegio nazionale ed uno per quello europeo.

Per l'assegnazione dei seggi si prevede, sia per le circoscrizioni nazionali che per quella europea, il riporto di voto di tipo proporzionale. Per la sola circoscrizione unica, i risultati sono stabiliti conformemente al sistema *D'Hondt*⁶² e non è prevista alcuna soglia di sbarramento, che invece per i collegi nazionali può essere fissata, a discrezione di ciascun paese fino ad un tetto massimo del 5%. Sempre in riferimento alla sola circoscrizione

⁵⁹ *Ibidem*, art. 10, par. 2.

⁶⁰ Proposta, art. 4.

⁶¹ *Ibidem*, artt. 7 e 17.

⁶² Relativamente alla concreta applicazione di tale sistema nell'ambito della circoscrizione unica, nell'allegato 3 della Proposta si fornisce un esempio pratico del suo funzionamento. In merito all'applicazione del metodo d'Hondt nel contesto della Ue si veda S. Kotanidis, *Understanding the d'Hondt method, Allocation of parliamentary seats and leadership positions*, European Parliamentary Research Service, PE 637.966 – June 2019, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/637966/EPRS_BRI\(2019\)637966_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/637966/EPRS_BRI(2019)637966_EN.pdf).

europea, le liste sono bloccate escludendo conseguentemente l'espressione di alcuna preferenza da parte dell'elettore.

3.5. Equilibrio geografico.

Forse l'aspetto più delicato dell'introduzione di una circoscrizione europea, riguarda il principio dell'equilibrio geografico. Come si è visto nel precedente paragrafo, diversi commentatori hanno espresso forti preoccupazioni sul fatto che in una competizione aperta a tutte le 27 nazionalità europee, a prevalere sarebbero i rappresentanti degli Stati più popolosi. Anche se in termini generali a tale osservazione si potrebbe ribattere che in un confronto democratico, libero ed aperto, è il numero dei voti che conta e non la loro provenienza, in concreto le cose sono più complicate.

Allo stato attuale sussistono almeno tre elementi di cui tenere conto. Il primo, è il fattore linguistico. Vista l'inesistenza di una lingua veicolare correntemente utilizzata da una quota significativa di cittadini europei, i candidati dei paesi più popolosi avrebbero certamente una posizione privilegiata nel proporre le proprie idee a un numero rilevante di elettori, rispetto ai pochi che potrebbero comprendere le ragioni di candidati parlanti idiomi meno diffusi. Il secondo elemento tocca le corde identitarie. In un'Unione ad identità debole, come comunemente riconosciuto, c'è da attendersi che i cittadini di ciascun paese tenderebbero a riporre maggior fiducia su candidati che possiedono la loro nazionalità. Ed anche tenendo conto di questo aspetto, a trarne vantaggio sarebbero i paesi con più abitanti. Infine, se il risultato dell'operare dei due fattori di cui si è detto portasse, prevedibilmente, all'elezione di candidati dei soli paesi demograficamente più dotati, entrerebbe in crisi il principio della proporzionalità degressiva, che ha sempre ispirato la ripartizione dei seggi tra Stati membri. Meccanismo che, come noto⁶³, corregge il principio *one head, one vote* e favorisce i Paesi meno popolosi, garantendogli una rappresentanza *rilevante*. Nel caso in cui tale concezione dovesse essere disattesa a causa della circoscrizione transnazionale, paradossalmente il nuovo sistema invece di favorire l'unificazione, potrebbe accrescere risentimento e divisione.

Tenendo conto di queste considerazioni, il progetto anzi tutto fornisce nell'allegato I l'elenco degli Stati membri ripartiti in tre categorie sulla base delle rispettive popolazioni

⁶³ Sul tale principio si veda W. Słomczyński e K. Życzkowski, *Degressive proportionality in the European Union*, Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs, European Parliament, PE 583 117, <https://www.math.uni-augsburg.de/htdocs/emeriti/pukelsheim/2017Brussels/AFCOpresentationSlomczynski.pdf>.

(aggiornate alla luce dei dati forniti da Eurostat). I primi sono i 5 paesi del Gruppo A, con una popolazione compresa tra i 37,9 milioni e gli 83,1 milioni⁶⁴. Il Gruppo B è costituito da 10 paesi che contano tra i 6,9 milioni ed i 19,3 milioni di abitanti⁶⁵. Infine, il Gruppo C comprende 12 Stati membri con una popolazione che va da 0,5 milioni a 5,8 milioni⁶⁶.

Un primo accorgimento per assicurare un'equa rappresentanza geografica, è contenuto nell'art. 12, par. 4 del progetto di regolamento, secondo il quale nella circoscrizione pan-europea le liste elettorali sono chiuse, seppur nel rispetto dei principi della parità di genere e «senza violare i diritti delle persone non binarie»⁶⁷. Questa scelta evita che i voti provenienti dai paesi più *grandi* possano risultare determinanti attraverso il meccanismo delle preferenze.

Quindi e soprattutto, si prevede che ciascuna lista elettorale – che come si è detto, deve comprendere tanti candidati quanti sono i seggi della circoscrizione – sia suddivisa in sezioni di tre posti. Visto che la proposta fissa a 28 il numero dei seggi, vi saranno 9 sezioni da 3 seggi ed una con un solo posto. L'art. 15, par. 9 chiarisce che, all'interno di ogni sezione ciascuno dei tre posti «deve essere occupato da un candidato proveniente da ciascuno dei tre gruppi di Stati membri definiti nell'allegato I». In questo modo i candidati dei tre Gruppi demografici sono seggi su di un piano di forzata parità.

Tuttavia, considerato che per presentare una lista nella circoscrizione unica, è sufficiente che un'entità elettorale sia formata da soggetti registrati in minimo un quarto degli Stati membri, è possibile che un paese abbia un numero di candidati superiore rispetto a tutti gli altri. A tale riguardo il progetto di regolamento stabilisce, in modo decisamente criptico nell'art. 15, par. 10, che «L'ordine dei candidati residenti in un qualsiasi Stato membro inclusi in ciascuno dei tre gruppi di Stati membri di cui all'allegato 1 varia in ogni sezione di tre posti nella lista fino al posto corrispondente al numero che si ottiene dividendo per due il numero totale di seggi, se necessario arrotondato al numero intero più vicino». A chiarire il contenuto della formulazione ermetica, una fonte del Parlamento europeo non citabile, ha specificato che la presenza di tre candidati provenienti da ciascuno dei tre Gruppi di Stati, deve essere rispettata sino alla quinta sezione, che corrisponde a 15 candidati, ossia uno in più della metà dei mandati previsti. Nelle successive sezioni di tre

⁶⁴ Germania, Francia, Italia, Spagna e Polonia.

⁶⁵ Romania, Olanda, Belgio, Grecia, Cechia, Svezia, Portogallo, Ungheria, Austria e Bulgaria.

⁶⁶ Danimarca, Finlandia, Slovacchia, Irlanda, Croazia, Lituania, Slovenia, Lettonia, Estonia, Cipro, Lussemburgo e Malta.

⁶⁷ Proposta, art. 10, par. 1.

(dalla 6 alla 9 più la 10 con un solo candidato), la condizione della contemporanea presenza dei tre Gruppi non si applica⁶⁸. In questo senso, quindi, quanto previsto nel par. 10 costituisce una deroga, seppur non espressa, al requisito di equilibrio geografico fissato nel precedente par. 9.

Quest'ultima previsione dà una certa flessibilità al sistema di ripartizione geografica, evitando la presenza forzata di una nazionalità in tutte e 10 le sezioni a discapito delle altre, garantendo al contempo un numero significativo di candidati appartenenti a ciascun Gruppo. Inoltre, è altamente improbabile che si formi una lista in cui ci sia una massiccia presenza di candidati provenienti dai paesi meno popolosi, e un solo rappresentante di un Paese demograficamente grande. Ciò giustifica un discostamento da un rigido equilibrio tra i tre Gruppi di Stati nelle ultime quattro sezioni di candidati delle liste elettorali. Tuttavia, sarebbe fortemente auspicabile una maggiore chiarezza sul metodo con il quale stabilire l'ordine e la presenza di una specifica nazionalità all'interno delle liste elettorali.

3.6. Svolgimento della campagna elettorale.

Un altro aspetto che a nostro avviso è di centrale importanza, riguarda lo svolgimento della campagna elettorale.

Un apporto di chiarezza è fornito dalla previsione⁶⁹, secondo la quale le entità elettorali europee devono presentare le liste di candidati entro 12 settimane dalle elezioni (che si tengono per tutti il 9 maggio), sia per ciò che concerne le circoscrizioni nazionali che per quella europea. Ciò eviterà le macroscopiche differenze di date in merito alle ufficializzazioni delle candidature, che fino ad oggi hanno contraddistinto le campagne elettorali europee dei diversi Stati membri. A titolo di esempio, nelle elezioni del 2019, in Italia le liste potevano essere presentate 40 giorni prima della tornata elettorale⁷⁰. In altri Paesi era previsto un termine più breve, come nel caso dei 30 giorni della Svezia; oppure

⁶⁸ Il maggiore squilibrio in assoluto si verificherebbe se la lista fosse formata da tutti i Paesi del gruppo C (ossia i 12 meno popolosi), dai 10 del gruppo B, e da un solo Paese del gruppo A (uno dei cinque più popolosi). In questa lista di 23 nazionalità, al Paese del gruppo A spetterebbero almeno 5 candidati, mentre tutti gli altri Paesi, per essere rappresentati, ne avrebbero solo 1 o al massimo 2.

⁶⁹ Proposta, art. 11.

⁷⁰ Cfr. Ministero dell'Interno, *Elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia di domenica 26 maggio 2019, Istruzioni per la presentazione e l'ammissione delle candidature*, https://dait.interno.gov.it/documenti/pub_02_europee_ed.2019.pdf.

maggiore, come in Grecia (50 giorni) o in Lussemburgo (72 giorni)⁷¹.

Sempre nel segno della chiarezza, nella proposta, come più volte ricordato, è stabilito che ciascuna entità elettorale deve presentare una sola lista a livello dell'Unione, e che i partiti e le associazioni nazionali di elettori devono limitarsi a sostenerne soltanto una⁷².

Venendo alla campagna elettorale vera e propria, questa non può iniziare prima di otto settimane dalla data delle elezioni⁷³, ed è compito degli Stati garantire uguale visibilità a tutte le entità elettorali, sia che concorrano per i seggi nazionali che per quelli transnazionali. I partiti e le associazioni che sostengono una lista sono liberi di operare secondo le modalità ritenute più opportune, tenendo conto però che le «disposizioni relative all'invio di materiale informativo agli elettori in occasione delle elezioni al Parlamento europeo sono uguali a quelle che si applicano per le consultazioni nazionali, regionali e locali nello Stato membro interessato»⁷⁴. Inoltre, i materiali elettorali devono essere resi accessibili in particolare alle persone con disabilità⁷⁵. Per quel che riguarda specificamente la circoscrizione unica, si prevede sempre in merito ai materiali informativi, che gli Stati «assicurano la parità di trattamento e di opportunità» rispetto a quanto è disposto per le campagne elettorali relative ai seggi nazionali⁷⁶. Parità di trattamento che, tuttavia, non è specificata neppure in modo esemplificativo, e lasciata perciò all'ampio spazio di discrezionalità dei diversi approcci domestici.

Venendo ad altri aspetti, a nostro avviso problematici, che investono specificamente la circoscrizione pan-europea, questi concernono il finanziamento delle campagne elettorali e la gestione della comunicazione pubblica.

Relativamente al primo punto, nel considerando 14 si afferma, in maniera alquanto generica, che «è opportuno finanziare adeguatamente la campagna elettorale nella circoscrizione a livello dell'Unione». Genericità che è confermata nell'art. 16 dedicato al «Finanziamento delle campagne elettorali delle entità elettorali europee». Nella disposizione ci si limita ad affermare che, in merito al finanziamento delle campagne delle entità elettorali europee, si applica quanto previsto nel regolamento n. 1141/2014 sui partiti politici europei. Tale atto subordina la concessione di un sostegno finanziario solamente a

⁷¹ Cfr. European Parliamentary Research Service, *The European Elections of May 2019 Electoral systems and outcomes*, PE 652.037 – July 2020, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/652037/EPRS_STU\(2020\)652037_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/652037/EPRS_STU(2020)652037_EN.pdf).

⁷² *Ibidem*, art. 14, par. 4.

⁷³ *Ibidem*, art. 17, par. 1.

⁷⁴ *Ibidem*, art. 17, par. 5.

⁷⁵ *Ibidem*, art. 17, par. 3.

⁷⁶ *Ibidem*, art. 17, par. 6.

quei partiti o fondazioni, che siano rappresentati «in seno al Parlamento europeo da almeno uno dei suoi membri»⁷⁷. Condizione questa di cui può facilmente difettare un'associazione europea di elettori, la cui esistenza, come si è visto, è subordinata a tre requisiti che è bene richiamare: essere registrata in almeno un quarto degli Stati membri; rappresentare almeno lo 0,02 % della popolazione avente diritto di voto negli Stati membri interessati; condurre una campagna elettorale per la circoscrizione a livello dell'Unione. La presumibile assenza di eurodeputati nelle liste di un'associazione europea, la porrebbe in una condizione di inferiorità rispetto alle altre entità politiche europee (partiti politici europei, coalizioni europee di partiti politici nazionali e/o associazioni nazionali di elettori), che, nella campagna elettorale potrebbero facilmente contare anche su contributi del bilancio dell'Unione. A questo riguardo riteniamo, che una qualche forma di sostegno finanziario a favore delle associazioni transnazionali, sarebbe fortemente auspicabile, vista la loro presumibile natura meno strutturata e solida rispetto ai partiti politici.

In merito alla gestione della comunicazione pubblica durante la campagna elettorale, ricompare il *favor* per i partiti politici europei già rappresentati nell'eurocamera; in quanto si prevede⁷⁸, che lo spazio garantito dalle emittenti del servizio pubblico sia proporzionale ai risultati raggiunti nelle precedenti elezioni. L'unico richiamo a salvaguardia delle nuove entità elettorali – ed anche in questo caso è da sottolineare la presumibile fragilità delle associazioni europee di elettori – è contenuto nello stesso art. 15, in cui è disposto che debba essere assicurata «una copertura minima di tutte le liste a livello dell'Unione».

Di tenore opposto, e finalmente favorevole alle associazioni europee di elettori, suona l'art. 17, par. 6 del progetto di regolamento, in base al quale, purtroppo in termini fin troppo generali e riassuntivi, si prevede che «gli Stati membri assicurano la parità di trattamento e di opportunità tra le entità elettorali europee e i partiti politici nazionali e le associazioni nazionali di elettori per quanto riguarda la campagna elettorale relativa alla circoscrizione elettorale a livello dell'Unione».

Tuttavia, il fatto che l'onere di assicurare la parità di trattamento ricada sugli Stati membri e viste le previsioni relative ai finanziamenti delle campagne elettorali e alla comunicazione pubblica, sarà difficile capire in che modo si possa effettivamente garantire una parità di

⁷⁷ «Un partito politico europeo [...] rappresentato in seno al Parlamento europeo da almeno uno dei suoi membri e [...] può chiedere un finanziamento a carico del bilancio generale dell'Unione europea, conformemente alle modalità e alle condizioni pubblicate dall'ordinatore del Parlamento europeo in un invito a presentare domande di contributi», Art.17, par. 1 del *Regolamento n. 1141/2014*.

⁷⁸ Progetto, art. 15, par. 3.

trattamento, in particolare per quel che riguarda la circoscrizione europea, tra partiti politici nazionali ed europei ed associazioni europee di elettori.

3.7. Autorità elettorale europea.

La proposta prevede⁷⁹ l'istituzione della più volte citata Autorità elettorale europea (Autorità), con il compito di garantire la corretta applicazione delle norme relative alle elezioni europee, con particolare riguardo alla circoscrizione transnazionale.

Per quel che riguarda quest'ultima, l'Autorità è chiamata a svolgere i seguenti compiti: monitora il processo elettorale; verifica le condizioni poste alle entità elettorali europee per la presentazione delle liste⁸⁰, e riceve i reclami relativi alla mancanza dei requisiti richiesti per la presentazione di liste elettorali⁸¹; coordina le Autorità di contatto nazionali, recependone i dati relativi agli elettori e ai candidati⁸²; proclama i risultati delle elezioni⁸³; si pronuncia su eventuali contestazioni relative alle norme contenute nel regolamento e se richiesta, fornisce assistenza alle Autorità nazionali che partecipano alla procedura elettorale.

In merito alla composizione, ogni Stato membro nomina un componente dell'Autorità, che però deve essere scelto «tra accademici nel campo del diritto o delle scienze politiche e altri esperti di sistemi elettorali in base alle loro qualità professionali e nel rispetto dell'equilibrio di genere» (art. 28, par. 4 del progetto). Ciò nonostante, ogni membro opera in maniera autonoma rispetto agli Stati, alle istituzioni e a qualsiasi organismo. In caso contravvenga a tale condizione, può essere destituito dal suo incarico con voto di almeno tre quinti dei membri dell'Autorità. Inoltre, a rafforzare l'indipendenza dell'Autorità, essa non può contare ex membri del Parlamento europeo, di parlamenti nazionali, titolari di un mandato elettorale, né membri o funzionari governativi o di istituzioni o organi della Ue, e neppure componenti di un partito politico europeo, di un'associazione europea di elettori, o di una fondazione politica europea.

Il mandato dei membri dell'Autorità ha la durata di cinque anni e può essere rinnovato una

⁷⁹ *Ibidem*, art. 28.

⁸⁰ *Ibidem*, art. 15.

⁸¹ *Ibidem*, art. 10, par. 2.

⁸² *Ibidem*, art. 18, par. 2.

⁸³ *Ibidem*, art. 20, par. 1.

sola volta. Nonostante l'Autorità verrà istituita non appena possibile dopo l'entrata in vigore del regolamento, il suo primo mandato sarà calcolato a partire da due anni e mezzo dall'avvio della successiva legislatura.

Particolarmente importante ci sembra la previsione secondo la quale l'Autorità deve presentare al Parlamento europeo una relazione sull'organizzazione delle elezioni europee, nonché sull'applicazione del relativo regolamento e sul conseguimento dei suoi obiettivi. Tale relazione deve essere elaborata entro i nove mesi successivi alle prime elezioni europee tenute con il nuovo sistema. Vista l'assoluta novità della circoscrizione europea e la sua speciale rilevanza sul piano politico, una circostanziata verifica sulla sua funzionalità ed efficacia, risulta indispensabile. In particolare, occorrerà valutare attentamente le dinamiche che emergeranno in merito ad aspetti quali: la costituzione delle entità elettorali europee, lo svolgimento delle campagne elettorali, la reazione degli elettori, i risultati raggiunti in termini di equilibrio geografico, i rapporti tra gli eurodeputati eletti in circoscrizioni nazionali e quelli provenienti dalla circoscrizione unica. Solo l'analisi di questi elementi, svolta alla luce di dati reali, potrà decretare il successo o meno della circoscrizione pan-europea.

4. Può funzionare?

Alla luce dell'analisi del contenuto della proposta, si possono avanzare ora delle considerazioni in merito ai dubbi sull'introduzione del collegio pan-europeo. Soprattutto, dobbiamo chiederci se le diverse critiche espresse su questa nuova e *rivoluzionaria* riforma, di cui si è dato conto nel paragrafo 2, risultino superate dalle soluzioni apprestate nell'atto che abbiamo esaminato.

Come si è visto, secondo i critici, sono quattro le principali conseguenze negative ascrivibili all'istituzione del collegio unico, ossia: la distanza tra gli eurodeputati del collegio unico ed i cittadini, l'accresciuta conflittualità tra europeisti e anti-europeisti dentro e fuori al PE, l'acuirsi dello squilibrio geografico a favore dei paesi più popolosi, la difficoltà di assicurare una campagna elettorale equilibrata.

Relativamente al primo appunto, è indubbio che i candidati al collegio unico pan-europeo, che assomma quasi mezzo miliardo di elettori, avranno seri problemi per entrare in contatto con i cittadini. Per questo sarà essenziale il ruolo dei partiti e delle associazioni europee

che sostengono ciascuna lista elettorale. Spetterà a loro più che ai singoli candidati ed ai singoli partiti nazionali superare gli straordinari ostacoli di natura linguistica, culturale, ed organizzativa che separano ogni candidato, con la sua nazionalità e la sua storia personale, dalla moltitudine di elettori di nazionalità differenti. Saranno i partiti e le associazioni di elettori presenti nei diversi Stati membri – sollecitate e coordinate dalle entità elettorali europee di riferimento – a doversi far carico di far conoscere e diffondere le idee dei propri candidati in modo che siano visibili e valutabili ovunque. In questo senso si tratterà più di un gioco di squadra, che di un'azione individuale, a meno che il candidato non sia un eccezionale poliglotta dotato di ingenti risorse finanziarie ed organizzative. In quest'ottica, la scelta di optare per liste chiuse appare più che comprensibile. C'è da augurarsi poi che la centralità dei partiti politici europei e soprattutto delle associazioni di elettori europei, favorisca il nascere di effettive compagini politiche pan-europee, realtà che sino ad oggi non sono mai state in grado di avere un peso rilevante. Nel caso della circoscrizione unica, invece, la loro azione sarà determinante, almeno per quel che riguarda la posta in gioco dei 28 seggi pan-europei. Inoltre, a ridimensionare il problema concorre il fatto che fino ad ora anche i candidati nei collegi nazionali non sono mai stati alla ribalta dell'attenzione pubblica, in quanto le elezioni del PE sono sempre state considerate praticamente in tutti gli Stati membri, un passaggio politico di secondaria rilevanza⁸⁴. Nella peggiore delle ipotesi, quindi, anche i candidati delle liste uniche saranno votati dagli elettori in maniera alquanto superficiale, come già accade per quelli delle circoscrizioni nazionali.

La vera sfida del collegio unico è creare interesse per le elezioni del PE e per riuscirci è indispensabile dare vita ad una sfera politica europea che oggi non esiste. Ed in questo senso, ancora una volta è centrale il ruolo dei partiti politici e delle associazioni europee e delle relative coalizioni⁸⁵. Solo spingendole a concepire delle vere piattaforme politiche europee e a definire su di un piano transnazionale le liste elettorali, tali entità potranno realmente acquisire una dimensione rilevante. Ecco perché, guardando alla condizione

⁸⁴ Si vedano al riguardo K. Reif e H. Schmitt, *Nine Second-Order National Elections - A Conceptual Framework for the Analysis of European Election Results*, in *European Journal of Political Research*, 8, 1980, pp. 3-44; O. Rozenberg, *L'influence du Parlement européen et l'indifférence de ses électeurs: une corrélation fallacieuse?*, in *Politique européenne*, n. 28/(2009/2), pp. 7-36, <http://dx.doi.org/10.3917/poeu.028.0007>; S. Russack, *EU Parliamentary democracy: how representative?* in S. Blockmans e S. Russack, *Representative Democracy in the EU : Recovering Legitimacy*, Center for European Policy Studies, 2019, p. 51 ss.

⁸⁵ Sull'importanza di un ruolo più attivo dei partiti politici nazionali per europeizzare le elezioni del PE e più in generale per favorire il processo di integrazione D. Braun, E. Grande, *Politicizing Europe in Elections to the European Parliament (1994-2019): The Crucial Role of Mainstream Parties*, in *Journal of Common Market Studies*, n. 59-5/2021, p. 1124 ss.

attuale della Ue, il paragone con Stati federali quali la Germania, la Svizzera o gli Stati Uniti d'America, dove non esiste una circoscrizione elettorale pan-nazionale, non è proponibile. In questi Paesi è presente una sfera politica comune e partiti che operano sia a livello federale che sub-federale. Nella Ue questa condizione deve essere creata e la circoscrizione unica appare, insieme al meccanismo dello *Spitzenkandidat*, uno strumento che può favorire la nascita di partiti, associazioni e movimenti che abbiano, natura, programmi e sostegno popolare realmente europei.

La seconda preoccupazione, sull'accresciuta conflittualità tra europeisti e anti-europeisti, appare poco convincente. Le liste elettorali transnazionali saranno sostenute in ciascun paese, o in un numero rilevante di questi, da partiti ed associazioni che operano sul territorio nazionale e che inevitabilmente parteggeranno per tutti i candidati inseriti nelle liste uniche, quindi anche per quelli che hanno nazionalità differenti. Le dinamiche politiche già presenti nel PE di oggi, con partiti euroscettici e partiti europeisti, si riprodurranno anche nella circoscrizione transnazionale, con i 28 eletti che confluiranno nei gruppi politici ai quali aderiranno i loro colleghi delle circoscrizioni nazionali. Non sembra verosimile, infatti, che un'entità elettorale europea concorra al fine di creare un gruppo politico del tutto nuovo, spiccatamente più europeista o più euroscettico di quelli esistenti, fosse per altro che per il numero inevitabilmente ridotto di eurodeputati *transnazionali*, che non potranno essere più di 28. Quindi, il timore di un innalzamento del gradiente di conflitto tra europeisti e anti-europeisti dovuto all'introduzione della circoscrizione unica, risulta ingiustificato.

Da non tralasciare poi l'effetto *cosmopolita*, che inevitabilmente si creerà con il collegio transnazionale. Anche se probabilmente in collegamento con candidati nazionali, impareremo a conoscere politici di altri Paesi europei che cercheranno di ottenere il nostro consenso. Si tratterà di qualcosa di simile a quanto accade con il programma Erasmus senza bisogno di trasferirci all'estero. Perché in questo caso saranno le altre nazionalità a farci sentire la propria voce a casa nostra. Se il meccanismo funzionerà, il risultato sarà un'europeizzazione dal basso della politica.

Riguardo allo squilibrio geografico, il sistema predisposto nella proposta dovrebbe evitare qualsiasi tipo di sovra-rappresentazione. Il meccanismo delle sezioni di tre candidati, necessariamente provenienti da ciascuno dei tre gruppi demografici (paesi grandi, medi e piccoli) potrà forse favorire marginalmente questo o quel paese, ma non sembra verosimile pensare ad un allontanamento significativo dal principio di proporzionalità degressiva sancito nell'art. 14, par. 1 del TUE.

Di tutt'altro spessore sono le considerazioni relative alle campagne elettorali per la circoscrizione unica. A nostro avviso questo è il vero punto debole. La proposta si limita a fissare alcuni elementi comuni, quali la data per la consultazione (il 9 maggio), la scadenza per la presentazione delle liste, l'assenza di una soglia di sbarramento, liste chiuse e con eguale numero di candidati. Per il resto, come si è detto, le previsioni sono generiche e poco incisive. Basti ricordare che gli spazi di comunicazione pubblica e privata, i finanziamenti ammissibili, i requisiti sulle candidature, la diffusione sui materiali informativi, le incompatibilità (a parte le poche indicate dalla normativa Ue), sono tutti aspetti decisi sostanzialmente a livello domestico. E il compito di assicurare un equo trattamento per quel che riguarda la circoscrizione pan-europea è lasciato sostanzialmente agli Stati⁸⁶. Troppo poco, pensando al fatto che gli Stati membri notoriamente non brillano per sostegno spassionato all'uropeizzazione della politica.

Inoltre, come si è visto, per ciò che concerne i finanziamenti, le entità elettorali europee che non contino tra le loro compagini degli europarlamentari, non potranno usufruire del sostegno della Ue⁸⁷.

A nostro avviso, questi sono aspetti che possono minare alle fondamenta ogni aspirazione di trovare nel collegio unico lo strumento in grado di cambiare radicalmente le elezioni europee, guadagnando maggiore attenzione degli elettori e creando un effettivo dibattito pubblico su temi europei. Sono due le principali ragioni alla base di campagne elettorali europee che fino ad oggi sono state snobbate dagli elettori e dai partiti politici nazionali: la scarsa conoscenza dell'Unione europea e delle sue dinamiche, regole sulle campagne elettorali differenti in ogni Stato membro⁸⁸.

Il progetto, non solo lascia immutate queste carenze riguardo alle elezioni nelle circoscrizioni nazionali, ma trasla tali debolezze alla campagna elettorale per la circoscrizione unica. Il prevedere una «copertura [comunicativa] minima di tutte le liste a livello dell'Unione» e assicurare «la parità di trattamento e di opportunità tra le entità elettorali europee e i partiti politici nazionali» appaiono espressioni troppo vaghe per garantire un dibattito efficace e diffuso sulle liste elettorali transeuropee. Il rischio è che a livello interno si privilegino le elezioni dei candidati nazionali; e che questi, per

⁸⁶ *Ibidem*, art. 17, par. 6.

⁸⁷ *Ibidem*, art. 16.

⁸⁸ Si vedano le analisi svolte in merito alla presunta *differenza* delle consultazioni del 2014, W. van der Brug, K. Gattermann e C. H. de Vreese, *Introduction: How Different Were the European Elections of 2014?*, in *Politics and Governance*, n. 1/2016, p. 1 ss.

massimizzare le chance di essere eletti, si concentrino come di consueto, su problemi ed aspetti legati al dibattito politico interno, invece di avventurarsi in tematiche legate all'Unione europea, delle quali i cittadini ed anche la maggior parte dei politici e del mondo della comunicazione, sono pressoché ignari.

La circoscrizione unica invece potrebbe costituire proprio quell'utile strumento per spingere le elezioni del PE fuori dal recinto domestico. Per sua natura, infatti, il collegio unico europeo introdurrebbe nelle elezioni del PE una prospettiva sovranazionale, e costringerebbe i partiti nazionali a prendere sul serio l'Unione europea se intendono aggiudicarsi una quota, anche se ridotta, di eurodeputati. Questa spinta virtuosa può prodursi, però, a condizione che venga garantito un ampio, o almeno sufficiente, spazio al dibattito su temi europei, e che le entità elettorali europee – soprattutto quelle più genuinamente di dimensione transnazionale, come le nuove associazioni di elettori europei – dispongano di finanziamenti e sostegni adeguati a promuovere le proprie idee.

L'esperienza dello *Spitzenkandidat* dimostra come non basti una buona proposta – quella di far indicare i candidati di punta per la carica di presidente della Commissione europea ai partiti politici europei – per far sì che i media ed i cittadini si mobilitino in occasione delle elezioni europee.

In conclusione, quindi, si può dire che la circoscrizione unica non rappresenti la panacea di ogni male che affligge la Ue (vista anche la sua dimensione *sperimentale*), ma che, se ben supportata da puntelli che non ritroviamo se non solo in parte nell'attuale proposta, potrebbe far uscire il Parlamento europeo e le sue elezioni da quell'anomato, che corrode ad ogni tornata popolare le sue aspirazioni di divenire il principale legislatore di una futura Europa unita.

Abstract: Le elezioni del Parlamento europeo, a parte l'inversione di tendenza dell'ultima tornata del 2019, hanno visto costantemente scendere l'afflusso ai seggi da parte dei cittadini europei. Tante le motivazioni di questa tendenza. Tra queste sicuramente un peso rilevante lo ha avuto la presenza di un sistema elettorale basato su circoscrizioni elettorali nazionali e con poche regole comuni. Da oltre 20 anni si discute, in particolare nel Parlamento europeo, della necessità di dare alle elezioni europee una maggiore connotazione unitaria, che faciliti l'identificazione dei cittadini con le istituzioni della Ue. La principale proposta in tal senso è quella di istituire un collegio pan-europeo nel quale elettori di tutti paesi dell'Unione concorrano ad eleggere eurodeputati provenienti dai

differenti Stati della Ue. Nel contributo, dopo aver illustrato le ragioni a favore e contro l'introduzione di tale nuovo sistema, si approfondisce il contenuto della recente proposta di riforma del sistema elettorale del Parlamento europeo, che prevede anche la creazione di una circoscrizione pan-europea nella quale eleggere 28 eurodeputati. Proposta che, ad avviso dell'autore, presenta diversi punti di debolezza.

Abstract: The election of the European Parliament, notwithstanding the reversal trend of the last turnout of the 2019, has constantly seen a decreasing interest from the European citizens. This tendency has many reasons. Amongst these a relevant factor is surely the presence of an electoral system based on national constituencies with few common rules. The necessity to give to the European election a greater unitary connotation is discussed within the European Parliament in particular since more than 20 years, with the intent to facilitate the identification of the citizens with the EU Institutions. The main proposal in this sense is to create a pan-european constituency, in which the European voters at large contribute to nominate eurodeputies coming from all the EU Member States. In the article, after having described the reasons for and against the introduction of this new system, the content of the recent proposal advanced by the European Parliament, which provides also the institution of a pan-european constituency with 28 eurodeputies, has been analysed. Proposal that, in the author's opinion, has different weakening points.

Parole chiave: Elezioni del Parlamento europeo, sistema elettorale, circoscrizioni elettorali, circoscrizione elettorale europea.

Key words: European Parliament election, electoral system, electoral constituencies, Union-wide constituency.