

Le elezioni del Parlamento europeo: tanto tuonò che non piovve?

di Fabio Ferraro

1. – Dal 6 al 10 giugno si sono tenute in 27 Stati le tanto attese elezioni dell'istituzione che rappresenta gli interessi dei cittadini europei. Nella decima tornata elettorale dei 720 membri del Parlamento europeo vi è stato un leggero incremento dei votanti rispetto alle precedenti elezioni (dal 50,7% al 51,1%), ma rimane ferma un'alta percentuale di astenuti, che in Italia è notevolmente aumentata nel corso degli anni, come testimoniato dal calo dell'affluenza, passato dal 71,72 % del 2004 al 48,31 % del 2024.

Ciò dimostra come l'Unione sia ancora “per molti aspetti poco conosciuta, in quanto se ne parla molto, ma spesso a sproposito e con scarsa cognizione” (v. G. Tesauro, a cura di P. De Pasquale-F. Ferraro, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, 2023, p. XIX) e non sia ancora percepita come in grado di risolvere i problemi concreti dei cittadini europei.

Innanzitutto, si ignora che gli Stati membri sono i “padroni dei Trattati” e che il sistema dell'Unione si fonda sul principio delle competenze di attribuzione. In base a tale principio, sancito nell'art. 5, comma 2, TUE, «l'Unione agisce esclusivamente nei limiti delle competenze che le sono attribuite dagli Stati membri nei Trattati per realizzare gli obiettivi da questi stabiliti. Qualsiasi competenza non attribuita all'Unione nei Trattati appartiene agli Stati membri».

Se è vero che il processo di integrazione europea voluto dagli Stati presenta alcune lacune e criticità, si ignora il suo valore aggiunto, che non può di certo essere calcolato sulla base di un mero esercizio contabile, facendo riferimento al contributo finanziario netto di uno Stato membro al bilancio dell'Unione. Difatti, nel corso degli anni il processo di integrazione europea ha consentito di realizzare per tutti gli Stati membri e per i loro cittadini notevoli vantaggi, non facilmente quantificabili, sotto diversi profili (politico, economico e sociale).

Sul piano politico, l'obiettivo fondamentale della pace ha accompagnato fin dalle origini il processo di integrazione europea e rappresenta la ragione d'essere dell'Unione nonché uno, se non il principale, dei suoi successi. Proprio per i risultati realizzati al suo interno e per il suo contributo nelle relazioni con il resto del mondo, l'Unione ha ottenuto nel 2012 il premio Nobel per la pace. Più in generale, la costruzione europea si fonda sui valori indicati nell'art. 2 TUE (rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e dei diritti umani), che hanno contribuito nel corso degli anni a promuovere la stabilità

politica e le relazioni pacifiche, nonostante di recente siano stati messi in discussione da alcuni paesi dell'Unione.

Sul piano economico, gli Stati membri hanno tratto considerevoli benefici dalla realizzazione del mercato unico e dall'integrazione economica, in considerazione dell'aumento della concorrenza, dell'efficienza e dei volumi degli scambi intra-UE. Basti pensare, a titolo esemplificativo, che dal 2002 al 2018 il PIL dell'UE sarebbe stato inferiore dell'8,7 % se non vi fosse stata l'integrazione del mercato unico (v. Parlamento europeo, *I vantaggi derivanti dall'appartenenza all'UE non sono misurabili in base al saldo operativo netto*, febbraio 2020).

Sul piano sociale, non si possono non considerare, oltre l'aumento dei tassi di occupazione, le normative a tutela dei lavoratori, dei consumatori e dell'ambiente, le quali sono state ulteriormente valorizzate e rafforzate con il Trattato di Lisbona, che ha attribuito efficacia vincolante alla Carta dei diritti fondamentali. Tale Carta ha dedicato l'intero Titolo IV alla solidarietà e declinato questo valore fondamentale in diversi ambiti sociali (diritti dei lavoratori, coesione sociale e territoriale, ambiente, tutela dei consumatori e della salute).

Completano poi il quadro i tanti vantaggi che si possono osservare nella vita quotidiana dei cittadini europei, quali ad esempio, solo per menzionarne alcuni tra i più conosciuti, la libera circolazione senza controlli alle frontiere, i programmi Erasmus, la sicurezza alimentare, l'utilizzo di una moneta unica, la riduzione dell'inquinamento atmosferico e l'assistenza sanitaria. Per non parlare poi dell'affermazione di una vera e propria "Unione di diritto", che prevede un meccanismo di controllo giurisdizionale completo e incondizionato, al quale devono soggiacere e del quale possono beneficiare tutti i soggetti dell'ordinamento dell'Unione (istituzioni e organi dell'Unione, Stati membri e singoli), di talché le persone fisiche e giuridiche possono far valere direttamente i propri diritti, fondamentali e non, dinanzi ai giudici dell'Unione e nazionali.

Queste brevi e sommarie considerazioni ci consentono di toccare con mano come il saldo derivante dall'appartenenza all'Unione europea sia senz'altro positivo e non possa essere messo in discussione da esigenze nazionali opportunistiche e meramente speculative.

2. – Nell'evoluzione del processo di integrazione europea, il Parlamento europeo ha acquisito nel corso degli anni un ruolo centrale nell'assetto istituzionale dell'Unione, facendo parte, insieme alla Commissione e al Consiglio, del c.d. triangolo istituzionale dell'Unione.

La campagna elettorale per l'elezione dei membri di questa istituzione dell'Unione è stata caratterizzata da forti tensioni con il ferimento del premier slovacco Robert Fico, l'aggressione alla premier danese Mette Frederiksen e le minacce di morte al premier polacco Donald Tusk.

Nell'ambito di questo clima segnato da forti conflittualità e tensioni sociali si sono svolte le elezioni dei parlamentari europei, che hanno fatto registrare un avanzamento dei partiti di destra e di estrema destra, segnatamente del gruppo dei Riformisti e Conservatori. Tali partiti hanno raggiunto la prima posizione in Italia, Austria e Francia, e in quest'ultimo paese dell'Unione Emmanuel Macron si è spinto all'azzardo di indire elezioni

legislative anticipate il 30 giugno e il 7 luglio. L'impatto dei risultati dell'elezione del Parlamento europeo appare piuttosto rilevante non solo in Francia, ma anche in Germania, dove i partiti al governo hanno subito una sonora sconfitta politica.

Ciò nonostante, gli equilibri politici nel Parlamento europeo si sono spostati di poco, in quanto il partito popolare europeo e il partito socialista europeo hanno mantenuto, rispettivamente, il primo e il secondo posto, rappresentando insieme al gruppo dei liberali il 57 % dei seggi. Questi tre partiti hanno stretto un'alleanza e hanno deciso di procedere di comune accordo nella scelta dei c.d. *top jobs*. Infatti, all'indomani delle elezioni dell'assemblea rappresentativa dei cittadini europei si è aperto il valzer delle nomine del Presidente e dei membri della Commissione europea, che coinvolge anche l'Alto Rappresentante, il Presidente del Parlamento europeo e il Presidente del Consiglio europeo.

Pur non avendo partecipato ai negoziati per la scelta dei ruoli apicali dell'Unione, si può ipotizzare un allargamento della maggioranza al gruppo dei verdi, con conseguente rafforzamento delle forze europeiste. Invece, un'eventuale alleanza tra il partito popolare e i partiti di destra non sarebbe stata in grado di ottenere la maggioranza dei seggi nel Parlamento europeo, anche in considerazione della volontà espressa dal gruppo dei socialisti di non allearsi con gli schieramenti considerati di estrema destra ed euroscettici, che, peraltro, sono, divisi tra loro.

In buona sostanza, non ci sono stati significativi cambiamenti rispetto ai rapporti di forza della legislatura uscente, ma la questione dell'elezione del Presidente della Commissione risulta ben più complessa, in quanto condizionata dalla designazione del Consiglio europeo (cfr. N. Lupo, *After the 2024 EP elections, the arrhythmias of EU democracy have become even more evident (and less bearable)*, in *federalismi.it*, 19 giugno 2024; v. paragrafo successivo), ossia dai capi di Stato e di governo degli Stati membri e dai loro veti incrociati. Lo dimostra il tentativo del Presidente del Consiglio italiano di negoziare con la candidata alla Presidenza della Commissione il suo eventuale sostegno in sede di Consiglio europeo in cambio di un ruolo di alto livello nell'istituzione che dovrebbe rappresentare gli interessi generali dell'Unione. Tale tentativo non è, per adesso, andato a buon fine se si considera che la Meloni si è astenuta sulla designazione della candidata alla Presidenza della Commissione, mentre ha votato contro l'indicazione del Presidente del Consiglio europeo e dell'Alto Rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza. La posizione del capo del governo italiano non è stata finora determinante, giacché i popolari, i socialisti e i liberali detengono insieme la maggioranza qualificata del Consiglio europeo. L'intesa politica tra i sei negoziatori di queste tre famiglie politiche europee ha retto alla prova dei fatti e ha riguardato tutti i *top jobs* (v. conclusioni del Consiglio europeo, Bruxelles, 27 giugno 2024, in <https://www.consilium.europa.eu/media/t0sifwjt/euco-conclusions27062024-it.pdf>), prospettandosi, tra l'altro, nei loro incontri una "staffetta" tra socialisti e popolari per la Presidenza del Consiglio europeo, così come avviene per la Presidenza dell'assemblea parlamentare dell'Unione.

Lasciando in disparte la questione della staffetta, che difficilmente si realizzerà, sono stati quindi designati la popolare Ursula von der Leyen alla Presidenza della Commissione, il socialista Antonio Costa al vertice del

Consiglio europeo e la liberale Kaja Kallas nel ruolo di Alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza. In particolare, Ursula von der Leyen ha ottenuto il voto favorevole di tutti i membri del Consiglio europeo, ad eccezione della Meloni e del premier ungherese (che ha espresso il suo voto contrario). La partita delle nomine appare però ancora aperta, poiché la maggioranza parlamentare che sostiene Ursula von der Leyen non è talmente ampia da metterla al riparo dai franchi tiratori nell'ambito di una votazione di approvazione segreta e, pertanto, la candidata al vertice della Commissione potrebbe richiedere l'appoggio di altre forze politiche.

3. – Il prossimo passo si terrà a Strasburgo tra il 16 e il 19 luglio, poiché la prima sessione del nuovo Parlamento europeo dovrà eleggere il suo Presidente e i suoi Vicepresidenti, mentre nelle settimane successive l'assemblea rappresentativa dovrà dare la sua fiducia al Presidente della Commissione europea. Quest'ultimo deve essere non solo proposto a maggioranza qualificata dal Consiglio europeo, ma anche approvato dal Parlamento europeo a maggioranza dei suoi membri. Il Consiglio europeo, composto dai Capi di Stato e di governo degli Stati membri (oltre che dal suo Presidente e dal Presidente della Commissione), ha quindi scelto la figura di vertice di quello che viene definito, in modo non del tutto proprio, l'Esecutivo dell'Unione.

Al riguardo, occorre ricordare che la procedura di designazione prevista all'art. 17, par. 7 TUE stabilisce che il Consiglio europeo propone al Parlamento un candidato alla carica di Presidente della Commissione «tenuto conto delle elezioni». Sebbene la disposizione non faccia esplicitamente riferimento al sistema del c.d. Spitzenkandidaten, essa vincola di fatto la scelta del futuro Presidente della Commissione all'approvazione del Parlamento europeo appena formatosi, e dunque al gradimento della maggioranza emersa alle elezioni.

La nuova procedura di selezione inaugurata con la "Commissione Juncker" rispecchiava la volontà di consolidare ulteriormente il rapporto di "fiducia" tra Parlamento e Commissione. Difatti, il Consiglio europeo aveva assegnato la Presidenza della Commissione al candidato prescelto dal partito politico europeo che aveva ottenuto il maggior numero di seggi in Parlamento.

Senonché, nella tornata elettorale del 2019 è stato designato quale nuovo Presidente della Commissione un soggetto diverso dal candidato del partito vincitore delle elezioni, accantonando così il nuovo meccanismo dei candidati guida. Con la designazione del Presidente uscente, Ursula von der Leyen, candidata del partito che ha ottenuto il maggior numero di voti, sembra sia stato ripristinato il sistema dello Spitzenkandidaten. L'ipotesi più probabile, anche se non ancora certa, è che il Parlamento europeo dia il suo via libera a tale nomina. Se così non fosse, dovrebbe comunque essere rispettato il collegamento tra il futuro Presidente della Commissione e la maggioranza politica uscita dalla elezione.

Seguiranno poi gli ulteriori passaggi, con l'individuazione degli altri membri della Commissione, da parte del Consiglio in accordo con il Presidente, il voto di approvazione del Parlamento e la formale nomina della Commissione nel suo insieme a maggioranza qualificata del Consiglio

europeo. È il caso di aggiungere che l'Alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza è "nominato dal Consiglio europeo a maggioranza qualificata e con l'accordo del Presidente della Commissione" (art. 18, par 1, TUE), ma la sua nomina, come quella del Presidente e degli altri membri della Commissione, deve essere poi sottoposta al voto di approvazione del Parlamento europeo (art. 17, par.7, TUE).

La nomina del Presidente della Commissione e degli altri *top jobs* consente di interrogarsi sull'assenza di un'unica voce autorevole a livello europeo, giacché in questo sistema *sui generis* vi sono diverse figure di vertice, che spesso si sovrappongono tra loro e che non sono percepite a livello internazionale e dalle maggiori potenze mondiali come in grado di intervenire in modo determinante per la prevenzione e la soluzione dei conflitti bellici (cfr. A. Ligustro, F. Ferraro, P. De Pasquale, *Il futuro del mondo e dell'Europa passa per Kiev*, in questa rivista, editoriale 2/2022). Con il Trattato di Lisbona è stata introdotta nel quadro istituzionale dell'Unione la figura del Presidente del Consiglio europeo ed è stato rafforzato il ruolo dell'Alto Rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza, affiancandosi le loro competenze a quelle del Presidente del Consiglio e del Presidente della Commissione europea, ma il loro peso rimane alquanto debole. Vero è che la loro azione, nell'ambito della PESC e della PSDC, dipende dalla volontà degli Stati membri, che non hanno messo l'Unione nelle condizioni di parlare con una sola voce né, quindi, di competere con i protagonisti della scena mondiale, come gli Stati Uniti, la Russia e la Cina. Dunque, la tanto denunciata (e criticata) debolezza dell'Unione nei settori PESC e PSDC non è imputabile alle istituzioni europee, bensì dipende principalmente dalla scelta degli Stati membri di muoversi liberamente, come dimostrato dal loro comportamento differenziato anche in ordine all'invio di aiuti militari ed al loro transito in Ucraina tramite i confini nazionali.

A ben vedere, l'unica figura di riferimento nella percezione esterna sembra proprio quella del Presidente della Commissione. Questa figura istituzionale ha assunto negli ultimi tempi maggiore visibilità e può essere in grado, in prospettiva futura, di portare avanti un'autonomia strategica dell'Unione sullo scenario internazionale. Nel contempo, la crescita del ruolo del Presidente della Commissione può realizzare un maggiore equilibrio istituzionale dell'Unione laddove sia in grado di bilanciare l'esistenza di due istituzioni a composizione intergovernativa, Consiglio europeo e Consiglio, che sono formalmente distinte, ma rappresentano sostanzialmente gli stessi interessi nazionali.

4. – Le elezioni del Parlamento Europeo del 2024 hanno portato a una maggiore frammentazione politica, che complica le prospettive future dell'Unione. È chiaro che la scelta dei ruoli apicali dell'Unione è strettamente connessa all'agenda strategica dell'Unione. Vale a dire che tali nomine condizioneranno l'evoluzione o involuzione del processo di integrazione europea. Nondimeno, l'esito delle elezioni francesi potrebbe assumere rilevanza e influenzare i delicati equilibri politici dell'Unione europea, ad esempio impedendo un avanzamento dell'integrazione europea in alcuni campi, come quelli dell'immigrazione e dell'ambiente. Invero, nel primo

turno delle elezioni legislative in Francia lo schieramento di destra, favorevole al ritorno della piena sovranità in capo agli Stati membri, ha conquistato il primo posto ottenendo il 33,2%, anche se l'esito finale delle votazioni rimane piuttosto incerto in considerazione della probabile intesa tra la coalizione di Macron e il nuovo fronte popolare.

La Commissione potrebbe quindi trovarsi a fare i conti con diversi governi sovranisti degli Stati membri, i quali potrebbero richiedere un rallentamento di alcune politiche e una riduzione dei contributi nazionali al bilancio dell'Unione, soprattutto se rafforzati dall'esito delle elezioni francesi. Non a caso sul tema dell'immigrazione Ursula von der Leyen ha dichiarato la sua disponibilità, nell'ambito di un futuro mandato quinquennale, a esaminare le soluzioni proposte da 15 Stati membri, tra cui l'Italia, in modo da esternalizzare il trattamento delle domande di asilo in Paesi terzi.

Sta di fatto che diversi movimenti sovranisti enfatizzano l'identità nazionale e la difesa dei confini dello Stato, con una visione domestica rispetto a problemi che, al contrario, sono per definizione transnazionali, come quelli concernenti non solo la gestione delle migrazioni, ma anche la crisi economica-finanziaria, la tutela della salute, il contrasto al terrorismo e la crisi energetica derivante dall'aggressione della Russia all'Ucraina. Tuttavia, questi movimenti che invocano il ritorno a una concezione statocentrica rischiano di cadere in forte contraddizione. Per un verso, manifestano un sentimento di forte critica e di sfiducia, se non di ostilità, nei confronti delle politiche dell'Unione e, più in generale, del processo di integrazione europea. Per altro verso, chiedono solidarietà all'Unione europea e agli altri Stati membri per risolvere questioni complesse, come quelle migratorie, finanziarie, sanitarie ed energetiche. Insomma, criticano l'Europa, ma poi le chiedono aiuto e di fare molto di più, invocando il principio di solidarietà. Quella stessa solidarietà che è agli antipodi rispetto alla loro concezione sovranista e che è invece alla base del processo di integrazione europea.

In questo complesso scenario, si pone altresì la questione fondamentale della politica estera e di sicurezza comune, visto che finora gli Stati membri hanno deciso di mantenere, sostanzialmente, nelle loro mani questa politica, che comprende anche la politica di sicurezza e difesa comune (v. A. Ligustro, F. Ferraro, P. De Pasquale, cit.). È ben noto, infatti, che i protagonisti della PESC e della PSDC sono gli Stati e le istituzioni che maggiormente rappresentano gli interessi degli Stati, vale a dire il Consiglio europeo e il Consiglio. Le dinamiche sono di tipo intergovernativo e la Commissione e il Parlamento europeo hanno un ruolo del tutto marginale, poiché gli Stati hanno deciso di preservare la loro autonomia, anche nella risoluzione dei conflitti bellici. Per tale motivo nell'ambito della PESC e della PSDC le decisioni del Consiglio sono prese all'unanimità, con la conseguenza che il voto contrario di un rappresentante del Consiglio può bloccare qualsiasi iniziativa e tradursi in un diritto di veto.

Nelle conclusioni del Consiglio europeo del 27 giugno 2024 si è posta in risalto, in relazione all'Agenda strategica per il periodo 2024-2029, l'esigenza sia di intensificare l'azione dell'Unione per promuovere la sicurezza, la stabilità e la pace, sia di rafforzare il suo ruolo di attore globale.

Al di là di queste mere affermazioni di principio, vi è il rischio che i movimenti sovranisti decidano di smarcare ulteriormente i loro Stati dall'Unione europea al fine di acquisire una maggiore libertà sul piano internazionale, come già richiesto espressamente da Jordan Bardella, candidato del partito Rassemblement National, nelle elezioni politiche attualmente in corso in Francia.

Nel nuovo quadro geopolitico multipolare nessuno paese dell'Unione sembra però essere realmente in grado di "fare da sé" e di assumere un ruolo fondamentale per la pace e la sicurezza internazionale; neppure la Francia, che è l'unico Stato dotato di una rilevante capacità militare, e la Germania, che ha una notevole forza sul piano economico-finanziario. Tanto meno l'Italia può essere in grado di agire da sola al di fuori del contesto europeo e le sue azioni isolate sul piano internazionale rischiano di non avere alcuna efficacia se non supportate dall'Unione.

La nomina dei *top jobs* consentirà di scoprire ulteriormente le carte e di comprendere meglio la linea politica che l'Unione intenderà seguire nei prossimi anni, nella speranza che non vengano messi in discussione i suoi valori primari e identitari, e che via sia un avanzamento del processo di integrazione europea, sia pure a piccoli passi.

