



Elezioni del Parlamento Europeo 2024: L'Unione europea a una svolta

di Claudio Martinelli*

Quello del 2024 è il decimo appuntamento con le elezioni per il Parlamento europeo, da quando, a partire dal 1979, viene eletto a suffragio universale diretto dai cittadini degli Stati membri. Dunque, ormai un classico momento elettorale, e da più di quarant'anni. Eppure, osservando attentamente la situazione politica internazionale e, in particolare, del Continente, risulta semplice capire che le Elezioni europee del 2024 non saranno come tutte le altre che le hanno precedute. Questa volta la posta in palio è più importante, nell'immediato e in prospettiva, e sotto molteplici punti vista, compresi quelli legati alla sicurezza del nostro quadrante planetario, messa a dura prova dall'aggressione russa nei confronti dell'Ucraina.

Per afferrare compiutamente i contorni di questa affermazione è necessario partire dalla traiettoria storica percorsa dall'istituzione dell'Unione europea oggetto diretto del voto popolare. Qualsiasi analisi ricostruttiva non può che riconoscere come il processo di integrazione non si sia affatto sviluppato attorno alla funzione rappresentativa dell'assemblea. Al contrario, per decenni questo organismo, pur essendo presente nei Trattati fin dalla fondazione della Ceca e avendo annoverato spesso tra i suoi membri personalità politiche di notevole spessore, ha occupato una posizione a dir poco ancillare rispetto al ruolo cruciale svolto dalla Commissione e dal Consiglio, ovvero i veri e propri decisori delle scelte politiche comunitarie.

* Professore ordinario di Diritto pubblico comparato presso l'Università di Milano-Bicocca. Autore del volume *Il Parlamento europeo. Simbolo o motore dell'Unione?*, il Mulino, Bologna, 2024.



Non vi è dubbio che questo stato di cose abbia trovato un primo momento di forte discontinuità con la trasformazione da assemblea di secondo grado, composta da rappresentanti dei parlamenti nazionali, a parlamento continentale eletto direttamente dai cittadini. L'acquisizione di un carattere compiutamente democratico non poteva che accrescerne il valore sistemico all'interno delle dinamiche delle Comunità europee. E tuttavia il mutamento della sua natura e dei meccanismi della sua legittimazione non fu sufficiente per fargli assumere il ruolo di primo piano tipico delle assemblee legislative nelle Costituzioni nazionali. Nel tempo, furono necessari altri passaggi che, attraverso profonde revisioni dei Trattati, avrebbero portato il Parlamento alla sua fisionomia attuale: dall'Atto unico europeo nella seconda metà degli anni '80, al Trattato di Maastricht, con la trasformazione delle Comunità in Unione europea, e poi ancora Amsterdam e Nizza nel passaggio di millennio, la battuta d'arresto del fallimento del Progetto di Costituzione europea, fino ai Trattati di Lisbona che rappresentano una sorta di compimento di un ciclo storico che, pur tra alti e bassi, ha fatto progredire il processo di integrazione fino ai giorni nostri.

In questo percorso, il Parlamento è andato sempre evolvendo verso la posizione cruciale che attualmente occupa nel diritto e nelle politiche dell'Unione europea. Oggi deve essere considerato a tutti gli effetti non solo il simbolo democratico della costruzione europea ma uno dei motori dell'Unione, certamente accanto al Consiglio e alla Commissione.

Questa constatazione è valida sotto diversi aspetti ma, in particolare, sul piano legislativo e su quello della forma di governo. In relazione al primo, il Parlamento svolge funzioni di co-legislatore all'interno di un ordinamento pensato e costruito per evitare la prevalenza di un organo sugli altri e che postula continui dialoghi e negoziazioni tra le tre istituzioni a vario titolo coinvolte: la Commissione, che detiene ancora il potere esclusivo di iniziativa legislativa, il Consiglio, dove emerge il punto di vista degli Stati membri, e appunto il Parlamento, spesso portatore di una visione autonoma e specifica dei problemi, determinata dal dibattito



tra i diversi indirizzi che dividono o accomunano le famiglie politiche ivi rappresentate. Questi “triloghi” sono il cuore pulsante della capacità decisionale dell’Unione europea, il terreno su cui si giocano partite decisive per i cittadini e gli Stati membri.

Ancora più immediato appare il rapporto tra voto popolare e forma di governo. Tenuto conto dei risultati elettorali, il Consiglio europeo indica al Parlamento un nome come Presidente della Commissione, da votare a maggioranza assoluta e a scrutinio segreto. È sufficiente il richiamo a queste regole fondamentali per capire quanto sia complessa questa partita. Dentro questa complessità, gli elettori determinano i rapporti di forza tra le famiglie politiche e da questi numeri si parte per comporre la Commissione. Come è noto, e come dimostra l’esperienza del 2019, non è automaticamente stabilito che lo Spitzenkandidat del Gruppo più forte coinciderà con il Presidente della Commissione, e tuttavia è dai risultati del voto che prenderanno le mosse tutte le trattative politiche tra le istituzioni per determinare la composizione della Commissione.

Ebbene, dentro questo quadro istituzionale, politico e procedimentale così particolare e articolato, guardare alle elezioni europee come ad uno dei tanti appuntamenti elettorali con cui, ai più svariati livelli territoriali, le forze politiche devono fare continuamente i conti, è non solo miope ma estremamente provinciale. Per decenni i partiti italiani hanno trattato in questo modo il voto europeo: poiché il Parlamento continentale conta poco o nulla, consideriamo queste elezioni come un’occasione per verificare i rapporti di forza all’interno del sistema politico italiano e candidiamo qualche “specchietto per le allodole”, meglio se proveniente dalla cosiddetta “società civile”, in grado di raccogliere tanti voti di preferenza, ma anche un personale politico fatto di seconde file che non hanno trovato sbocchi nelle istituzioni nazionali. Questo atteggiamento delle classi politiche ha radicato nei cittadini la convinzione consequenziale che ciò che si discuteva tra Strasburgo e Bruxelles era di poco conto e che le vere partite importanti si giocavano sempre tra i confini domestici.



Ci si potrebbe domandare se in questa occasione l'approccio con cui le forze politiche italiane hanno impostato la composizione delle liste e la campagna elettorale segni una forte discontinuità rispetto agli equivoci del passato. Pur con importanti e lodevoli eccezioni, l'impressione generale è però che la risposta non possa che essere negativa. Basti pensare ai temi al centro del dibattito: i partiti si guardano bene dal dichiarare ai cittadini quali posizioni prenderanno sulle tematiche cruciali che caratterizzeranno la prossima legislatura, preferendo continuare a confrontarsi, quasi sempre a colpi di slogan, su questioni e posizionamenti che riguardano solo la politica interna.

Questi atteggiamenti dimostrano soltanto che la classe politica italiana, intesa nel suo complesso, non ha ancora compreso la reale dimensione delle dinamiche europee e, in particolare, dei poteri e del ruolo del Parlamento. Il rilievo ormai assunto dalle elezioni continentali non è in alcun modo secondario rispetto a quello delle elezioni per i parlamenti nazionali per la semplice ragione che alcune tra le decisioni più importanti di ordine politico e legislativo sono prese a livello continentale perché la dimensione dei problemi travalica la dimensione nazionale e, per converso, perché sono le dinamiche politiche e legislative nazionali ad essere condizionate dalle scelte assunte in Europa. Il compito primario delle forze politiche, premessa di ogni dibattito sensato in campagna elettorale, dovrebbe proprio essere quello di spiegare ai cittadini questo salto di qualità epocale. E invece, neppure le urgenze presenti nel panorama politico planetario sembrano avere convinto in questo senso le forze politiche, ancora arroccate in un provincialismo vecchio e superato.

Nella prossima legislatura l'Unione europea sarà chiamata a prendere decisioni delicate e impegnative per il futuro: scelte di tipo legislativo relative a singole tematiche, ma anche scelte di tipo istituzionale vertenti sulle proprie strutture, competenze, procedure. Una condizione sintetizzabile in questi termini: la Ue dovrà decidere se imboccare, con decisione e in modo irreversibile, la strada federalista, oppure, all'opposto, ridurre dimensioni e ambizioni, favorendo il



ritorno ad un protagonismo degli Stati membri e ritagliandosi solo una funzione di coordinamento dei governi.

Nel primo caso, risulta evidente come l'impostazione neo-federale postuli una rivisitazione dei Trattati in grado di organizzare e razionalizzare ulteriori condizioni di quote di sovranità, focalizzando l'attenzione proprio sulle questioni che richiedono di essere trattate a livello continentale e in cui la dimensione nazionale appare non solo inadeguata ma addirittura perdente in partenza.

Uno di questi terreni è proprio quello della sicurezza da minacce esterne: uno dei classici elementi della statualità che le caratteristiche del mondo moderno impongono di trattare con uno scatto dimensionale. Riemerge in tutta la sua urgenza e drammaticità l'annoso tema della difesa comune, già causa del primo grande ostacolo al processo di integrazione a seguito dell'opposizione del Parlamento francese alla CED negli anni Cinquanta, e poi mai più seriamente riproposto a causa delle gelosie nazionali a disfarsi di questo simbolo del potere dello Stato.

Tuttavia, non è vero che nelle ultime legislature non sia stato fatto nulla in questo senso. La PESCO (*Permanent Structured Cooperation*), attivata nel 2017, costituisce un importante esempio di cooperazione rafforzata in materia di Politica di sicurezza e difesa comune con l'obiettivo di procedere a forme di integrazione strutturale delle forze armate. Così come non può essere trascurata l'approvazione nel 2022 da parte del Consiglio europeo dello *Strategic Compass*, un documento che ha l'obiettivo di costruire una base giuridica e procedimentale per razionalizzare le spese militari e dare vita ad un primo embrione di contingente comune.

Ovviamente, tutte queste iniziative si muovono nel perimetro del diritto vigente e pertanto non consentono un ampliamento delle competenze comuni al di fuori di quelle autorizzate dai Trattati dell'Unione. Ma proprio questo è il punto: solo una svolta politica e istituzionale di stampo federale consentirebbe all'Unione europea quel salto di qualità necessario per farle assumere un ruolo



apprezzabile sullo scacchiere geo-politico internazionale. In sostanza, dotarsi di una voce unica in tema di politica estera, politica di difesa e strutture militari: tre ambiti, intrecciati e inscindibili, che determinano il peso di un soggetto istituzionale nelle relazioni internazionali.

Ecco, quello della difesa comune, come dozzine di altri terreni che si potrebbero menzionare e analizzare, pongono l'Europa, le sue istituzioni, le sue classi politiche e i suoi cittadini, di fronte a sfide di portata planetaria, al cui cospetto la dimensione nazionale non può che essere perdente.

E allora, il grande interrogativo per il prossimo futuro si presenta in questi termini: riusciranno le necessità proposte dalla cruda realtà a superare le miopie stataliste e nazionaliste? Una prima risposta saranno chiamati a darla i cittadini eleggendo il nuovo Parlamento europeo, decidendo se quest'ultimo, dopo essere diventato un motore dell'Unione, si dovrà impegnare a essere anche un motore del cambiamento e delle riforme. Una prospettiva certamente complicata e incerta, ma estremamente affascinante e in grado di segnare un'epoca.