

Elezioni europee 2014: questa volta è diverso

di Marta Cartabia*
(25 luglio 2014)

«Questa volta è diverso» è il motto scelto dal Parlamento europeo per le elezioni 2014. E diverse, queste elezioni europee, in qualche misura, sono state.

Due le principali ragioni per cui l'appuntamento dello scorso maggio è stato atteso e percepito come un passaggio di peculiare rilievo nella storia dell'integrazione europea. In primo luogo, perché si è trattato delle prime elezioni europee dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona e le novità da esso introdotte. In secondo luogo, perché il tema dominante della verifica elettorale è stato la crisi economica e finanziaria che da anni ha investito il continente europeo, producendo effetti gravi e persistenti sulla vita di milioni di cittadini.

In questo contesto, l'aspettativa che il rinnovo dell'assemblea parlamentare europea potesse determinare un passo importante - «una piccola finestra di opportunità storica», come l'ha definita Habermas - nel faticoso cammino di democratizzazione delle istituzioni europee si trovava esposta al rischio di risultare frustrata dal prevalere dell'euroscetticismo, vuoi nella forma della mancata partecipazione al voto, vuoi in quella dell'affermarsi dei partiti antieuropei.

Nell'insieme, le elezioni 2014 segnano un progresso nel percorso di consolidamento della *polis europea*, anche se non si possono sottacere gli elementi di complessità che emergono dalla lettura dei risultati elettorali.

Tra le principali novità istituzionali introdotte con il Trattato di Lisbona, significative sono quelle che riguardano il rafforzamento del ruolo del Parlamento europeo nella nomina del presidente della Commissione. Secondo l'art. 17, comma 7 TUE, «Tenuto conto delle elezioni del Parlamento europeo e dopo aver effettuato le consultazioni appropriate, il Consiglio europeo, deliberando a maggioranza qualificata, propone al Parlamento europeo un candidato alla carica di presidente della

Commissione. Tale candidato è eletto dal Parlamento europeo a maggioranza dei membri che lo compongono». Questa procedura potenzia il ruolo del Parlamento europeo nella nomina del Presidente della Commissione, in linea di continuità con la progressiva, benché graduale, “parlamentarizzazione” della forma di governo dell’Unione già avviata con i trattati di Maastricht, Amsterdam e Nizza. Se fino al trattato di Maastricht la nomina del Presidente della Commissione era rimessa integralmente alla decisione, adottata all’unanimità, dei governi degli Stati membri, oggi il Consiglio europeo ha mantenuto un potere di proposta, da sottoporre alla decisione del Parlamento, che delibera a maggioranza dei membri che lo compongono. Se dunque permane una duplice forma di legittimazione della figura presidenziale – intergovernativa e parlamentare – il peso della voce parlamentare risulta significativamente incrementato in base alla nuova procedura di nomina. Da un lato, la candidatura del presidente della Commissione necessita di una indicazione dei governi degli Stati membri, anche se il potere di ciascuno di essi è stato significativamente ridimensionato sia dal fatto che la proposta è decisa dal Consiglio a maggioranza qualificata (sin dal trattato di Nizza), sia dal vincolo che ora grava sul Consiglio europeo di tenere «conto delle elezioni del parlamento europeo» e «dopo aver effettuato le consultazioni appropriate», che comprendono anche i gruppi parlamentari; d’altro lato, il Presidente assume la sua carica in virtù di una vera e propria *elezione* da parte del Parlamento europeo, risultando così rafforzato il suo legame con la volontà dei cittadini europei, tanto che - sempre secondo l’art. 17, par 7 TUE - in caso di mancata elezione del candidato proposto dal Consiglio, la procedura si ripete a distanza di un mese.

Decisiva per assicurare una effettiva prevalenza del momento parlamentare in questo procedimento bi-polare, e più in generale per connotare in senso genuinamente europeo la consultazione elettorale 2014, è stata la scelta dei maggiori partiti europei di indicare i rispettivi candidati per la Presidenza della Commissione già durante la campagna elettorale. Tale scelta si collega indirettamente alla disposizione dell’art. 17, par. 7 TUE, che dispone che il Consiglio europeo, nel proporre un candidato alla Presidenza dell’Unione, deve «tenere conto delle elezioni europee». Allo scopo di dare effettività a tale previsione la Commissione, in una Comunicazione del 13 marzo 2013, aveva auspicato che i partiti rendessero noti tanto i candidati alla carica di presidente della

Commissione, quanto i rispettivi programmi, in modo da creare un legame tra l'elezione dei rappresentanti dei cittadini e l'elezione del capo dell'esecutivo europeo. Similmente, il Parlamento europeo, in una risoluzione del 4 luglio 2013, invitava i partiti a collegare la campagna elettorale a esplicite candidature per la presidenza della Commissione e alla presentazione di programmi politici, specificando che il candidato del partito europeo che «otterrà la maggioranza dei seggi dovrebbe avere la prima chance» di essere eletto. Ad eccezione dei Conservatori e dei Riformisti europei, tutti i maggiori partiti politici europei hanno indicato il proprio candidato, rispettivamente nelle persone di Jean- Claude Juncker per il Partito popolare europeo, Martin Schulz per il S&D – Progressive Alliance of Socialists and Democrats, Guy Verhofstadt per l'Alleanza dei democratici e dei liberali per l'Europa, e Alexis Tsipras per la Sinistra unitaria europea/Sinistra verde nordica.

Il confronto mediatico tra i vari candidati svoltosi a più riprese a Bruxelles e in varie città europee – significativa in Italia è stata la serata ospitata dall'Istituto universitario europeo nell'ambito della *Conference on the State of the Union*, il 9 maggio 2014 a Palazzo vecchio a Firenze, al cospetto del Capo dello Stato Giorgio Napolitano – ha permesso poi di attirare l'attenzione degli elettori su temi tipicamente europei: dalle strategie per affrontare la crisi economico-finanziaria, in termini di austerità o di politiche per la crescita e di contrasto della disoccupazione, all'immigrazione, allo sviluppo di una politica estera unitaria. Così, grazie alla spontanea designazione dei candidati alla presidenza dell'esecutivo europeo da parte dei maggiori partiti e grazie al dibattito europeo che intorno ad esse si è animato, le ultime elezioni hanno segnato effettivamente un momento di novità, nella misura in cui sono riuscite ad affrancarsi, almeno in parte, dall'orizzonte puramente nazionale entro il quale si sono normalmente consumati i precedenti appuntamenti. Per la prima volta le elezioni del maggio 2014 non si sono ridotte a una pura verifica di *mid-term*, volta a confermare o a mettere in crisi i governi nazionali in carica. In qualche misura i cittadini si sono espressi sull'Europa, e non solo sul gradimento dei rispettivi governi nazionali offrendo, tramite il voto, il loro contributo per colmare il *deficit politico* dell'Unione europea (R. Dehousse e JHH. Weiler) e, indirettamente, per individuare il futuro Presidente della Commissione europea. Da questo punto di vista, dunque, si può ritenere che l'ambizione del Parlamento europeo di marcare un passaggio storico (anche se non

epocale) non è andata delusa.

Più complessa e articolata è la valutazione degli esiti elettorali.

Il primo dato significativo da registrare è che, a dispetto di molti timori, la partecipazione dei cittadini al voto non è diminuita, ed è anzi lievemente aumentata, passando dal 43% del 2009 al 43,09 % nel 2014. Si è scongiurato così il rischio più grave, e cioè che i cittadini, astenendosi in massa dalla consultazione elettorale, esprimessero risentimento e disaffezione alle istituzioni europee in quanto tali, riversando su di esse, a torto o a ragione, le responsabilità del grave disagio sociale generato dal protrarsi della crisi e permettendo che la crisi travolgesse con sé il progetto europeo. Molti commentatori hanno ritenuto significativo il fatto che il tasso di partecipazione elettorale si sia mantenuto costante, con un lieve incremento, proprio nell'occasione in cui la consultazione ha assunto un significato più marcatamente sovranazionale, nonostante il clima euroscettico che si respirava in molti ambienti.

Ciò detto, come era largamente prevedibile, nessuno dei partiti ha ottenuto la maggioranza assoluta dei seggi, necessaria per assicurare l'elezione del proprio candidato alla Presidenza della Commissione. Il PPE è stato riconfermato primo partito con 221 seggi, nonostante la perdita di sette punti percentuali; il PSE, in crescita anche grazie all'acquisto del Partito democratico (che ha confermato l'alleanza con i socialisti già sperimentata nel corso della precedente legislatura) che ha assicurato un significativo apporto di deputati, ha ottenuto 190 seggi, mentre le altre formazioni sono assai meno numerose (ALDE 59; V-ALE 52; ECR 46; GUE-NGL 45; EFD 38). La frammentazione della composizione politica dell'assemblea rappresentativa europea, unitamente alla risoluta opposizione del governo britannico, ha rallentato la procedura di nomina del Presidente della Commissione. La candidatura di Juncker - designato dal partito di maggioranza relativa - non è stata affatto scontata e ha, anzi, richiesto lunghe trattative tra i governi nazionali prima di essere formalizzata, nonché la previa definizione di un programma di azione che delineasse una piattaforma di contenuti condivisi, specie in materia economico-finanziaria. A riprova della laboriosità della trattativa, basti osservare il tempo intercorso tra la celebrazione delle elezioni europee (22-25 maggio), la proposta ad opera del Consiglio europeo (27 giugno) e l'elezione (15 luglio) da parte del Parlamento europeo che ha visto, infine,

il successo del leader di maggioranza relativa, eletto con 422 voti favorevoli, 250 contrari e 47 astenuti.

La faticosa composizione dell'esecutivo europeo, tuttavia, non è ancora giunta a termine, essendo a tutt'oggi in corso l'individuazione degli altri commissari europei.

Pesa, certamente, il successo dei partiti dichiaratamente antieuropei: non si può sottovalutare la vittoria del Front National di Le Pen in Francia e dello UKIP di Farage nel Regno Unito, nonché il risultato – ridimensionato rispetto alle aspettative – del Movimento 5 Stelle di Beppe Grillo in Italia. Pesa, certamente, e interroga l'affermazione di queste formazioni politiche, data la loro complessiva consistenza numerica. Si tratta, tuttavia, di soggetti che esaltano sentimenti nazionalisti ed anti-europei soprattutto a livello nazionale, e che finora hanno invece mostrato una scarsa capacità di aggregazione reciproca, risultando distribuiti sul territorio europeo in modo disomogeneo e presentando scarsi elementi di affinità.

D'altra parte, nel determinare la composizione della Commissione, neppure si può sorvolare sul grande consenso ottenuto a livello nazionale dai partiti di governo tedesco e italiano, il cui peso politico sullo scenario europeo pare in ascesa, tanto che, forte di un esito assai significativo in patria (40,81 % dei voti), il Governo italiano (nel momento in cui si scrive) rivendica la prestigiosa e importante carica dell'alto rappresentante dell'Unione europea per gli affari esteri e la politica di sicurezza, destinato a guidare la politica estera dell'Unione, che costituisce un terreno su cui l'integrazione necessita di irrobustire la sua azione, anche alla luce dello scenario internazionale, tormentato da numerosi fronti di crisi.

Ancora sospesa, dunque, è la definitiva composizione della Commissione europea, che richiederà che si compongano i desiderata dei governi nazionali (e tra questi, in particolare, quelli degli Stati membri che hanno ottenuto un più marcato consenso elettorale) con la manifestazione di volontà del Parlamento europeo. Anche per la nomina dei singoli Commissari, infatti, il TUE prevede una complessa procedura che assicura la compartecipazione del Consiglio e del Parlamento. Ai sensi dell'art. 17, par. 7, infatti, il Consiglio, di comune accordo con il presidente della Commissione eletto «adotta l'elenco delle altre personalità che propone di nominare membri della Commissione. Dette personalità sono selezionate in base alle proposte presentate dagli Stati membri». Deve poi seguire una votazione da parte del Parlamento europeo, al quale spetta approvare

collettivamente il presidente, l'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza e gli altri membri della Commissione. In ogni caso, la nomina effettiva della compagine di governo dell'Unione è rimessa al voto definitivo del Consiglio, il quale nomina infine la Commissione con deliberazione a maggioranza qualificata.

Pertanto, gli snodi principali della formazione del governo dell'Unione preservano un ruolo significativo tanto all'organo che esprime la volontà dei Governi degli Stati membri, quanto a quello che rappresenta la volontà dei cittadini europei; di conseguenza anche i risultati elettorali da tenere presenti nelle scelte da operare saranno tanto quelli di livello nazionale, quanto quelli europei, complessivamente considerati.

«Questa volta è diverso» è, dunque, una promessa mantenuta, se letta alla luce del metodo che ha segnato l'integrazione europea sin dalle origini, che procede da sempre non per svolte epocali – tanto che i tentativi di palingenesi costituzionale non hanno portato buoni frutti –, ma per instancabile graduale progresso verso una *unione sempre più stretta* fra i popoli europei.

* giudice della Corte costituzionale