

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA  
DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE, GIURIDICHE  
E STUDI INTERNAZIONALI

Corso di laurea Triennale in Scienze Politiche, Relazioni  
Internazionali, Diritti Umani



IL SISTEMA DEMOCRATICO DELL'UNIONE  
EUROPEA

*Relatore: Prof. Marco Mascia*

*Laureando: Filippo Favarin*

matricola N. 2034408

A.A. 2023/2024

## INDICE

**Introduzione** – L’Unione Europea tra funzionamento democratico attuale e nuove sfide a riguardo.

Domanda di ricerca: L’attuale assetto dell’UE, e del PE, permette ai partiti europei di governarla, anche da un punto di vista politico? Ci sono le potenzialità per arrivare, in futuro, a un governo parlamentare dell’UE guidato dai partiti politici europei a seguito delle elezioni europee?

### **Capitolo 1** – Il Parlamento Europeo

*1.1 Ruolo del PE*

*1.2 Sistema elettorale*

*1.3 La democrazia rappresentativa in UE*

*1.4 Il deficit democratico*

### **Capitolo 2** – I Partiti Politici Europei

*2.1 Identità e ruolo dei partiti europei*

*2.2 Gruppi politici al PE*

*2.3 Rapporti coi partiti nazionali*

*2.4 Sfide future per i partiti europei*

### **Capitolo 3** – Caso studio, le elezioni europee di giugno 2024

*3.1 Equilibri politici nel PE dal 2019 al 2024*

*3.2 Campagna e programmi elettorali di PPE ed ECR*

*3.3 I risultati delle elezioni*

**Conclusioni** – L’auspicabile evoluzione dell’UE verso potenzialità ancora inesplorate



## INTRODUZIONE

L'Unione Europea tra funzionamento democratico attuale e nuove sfide a riguardo

Come scrive Mascia (2016), l'Unione Europea è un macrosistema politico segnato da un'accentuata complessità organizzativa. È un'unione politica ed economica a carattere sovranazionale, che comprende 27 Stati membri. La storia dell'UE è un percorso lungo che affonda radici profonde nella storia del vecchio continente, specialmente nel periodo successivo alla Seconda Guerra Mondiale. Essa rappresenta un progetto unico di integrazione sovranazionale che ha trasformato il continente europeo, promuovendo pace, stabilità e prosperità, e la sua storia è caratterizzata da fasi di espansione, integrazione economica, riforme istituzionali e, più recentemente, sfide significative che ne mettono alla prova la coesione e l'efficacia. Questa OIG sarà il tema principale della tesi, la cui stesura è guidata dalle seguenti domande di ricerca: l'attuale assetto dell'UE, e del PE, permette ai partiti europei di governarla, anche da un punto di vista politico? Ci sono le potenzialità per arrivare, in futuro, a un governo parlamentare dell'UE guidato dai partiti politici europei a seguito delle elezioni europee?

Da un punto di vista istituzionale si può dire che c'è stata una grande evoluzione nel corso del tempo, lo stesso vale anche per quanto concerne le competenze sempre maggiori che l'Unione ha ottenuto, la rilevanza sul piano internazionale, la potenza economica e anche la maggiore capacità di rappresentanza democratica dei cittadini europei, rappresentati da un vero e proprio Parlamento, con sede a Strasburgo. Proprio questa sarà l'istituzione che verrà maggiormente trattata nel corso di questo scritto. La grande forza acquisita dall'UE è dovuta anche al fatto che essa possiede un organo di questo tipo, esempio unico per quanto riguarda le Organizzazioni internazionali governative, che assicura la rappresentanza degli europei attraverso elezioni quinquennali. Si può affermare che c'è un grosso tema che riguarda il PE, il sistema partitico europeo, il deficit democratico e in generale il funzionamento della democrazia in UE. Ognuno di questi aspetti avrà un proprio approfondimento.

La tesi si articolerà in 3 parti, corrispondenti a 3 capitoli: il primo tratterà il Parlamento Europeo in quanto istituzione e in quanto sede della democrazia dell'Unione Europea. Si

svilupperà un approfondito ragionamento sul ruolo del PE, seguito da un'analisi sul sistema elettorale utilizzato negli Stati Membri dell'UE, una sullo stato della democrazia rappresentativa nell'Unione e una sull'importantissimo tema del deficit democratico. Ogni paragrafo conterrà una riflessione nel merito dell'argomento e contribuirà a costruire una sorta di immagine dell'attuale stato di salute del PE. Il secondo capitolo riguarderà i soggetti principali della vita democratica parlamentare: i partiti politici, in questo caso ovviamente quelli europei. In particolare, i temi trattati nell'ambito della discussione saranno: identità e ruolo dei partiti europei, al fine di osservare l'attuale panorama partitico europeo e quindi quali sono i partiti che rappresentano i cittadini a Strasburgo, di che ideologia si fanno portatori e quali sono le loro linee guida per l'azione politica, si parlerà poi dei gruppi politici al PE, gruppi di lavoro che operano in seno al Parlamento Europeo a rappresentanza dei partiti politici europei, si vedrà da chi e come sono composti e quali sono le loro peculiarità oltre che compiti, verranno esaminati i rapporti che le federazioni partitiche europee hanno con i partiti nazionali, che come si dedurrà sono sicuramente singolari e presentano caratteristiche che vale la pena siano discusse, e infine ci sarà una riflessione sulle sfide future che attendono i partiti europei, i quali necessitano senz'altro più spazio e capacità di manovra e dovranno prendersi delle grandi responsabilità in questo senso. Il terzo capitolo sarà invece un caso studio: trattasi delle elezioni europee del 2024 per l'elezione dei membri del Parlamento Europeo nella legislatura 2024-2029. Si analizzeranno quelli che sono stati gli equilibri politici in seno al PE per l'ultimo quinquennio, con la cosiddetta "maggioranza Ursula" che ha tenuto la leadership in questi ultimi anni grazie a un particolare accordo tra forze politiche di ideologia diversa. Si andrà poi a studiare la campagna e soprattutto i programmi elettorali in particolare di due partiti europei: il Partito Popolare e quello dei Conservatori e Riformisti. La scelta è volutamente stata quella di analizzare i programmi di due partiti con ideologie abbastanza simili, al fine di vedere se potevano esserci differenze, ma anche allo scopo di osservare come due rappresentanti del centrodestra europeo affrontavano le grandi questioni in ballo attualmente, anche alla luce del fatto che mai prima d'ora sono riusciti a convergere sulla medesima maggioranza. Ultimo ma non per importanza, un'analisi sui risultati delle elezioni, che hanno modificato l'aspetto del PE per i prossimi cinque anni, anche se non in maniera così perentoria.

# CAPITOLO 1

## IL PARLAMENTO EUROPEO

### 1.1 Il Ruolo del PE

L'Europa ha un'istituzione eletta e rappresentativa da quasi 30 anni. Questa, fin dalla sua fondazione, ha sede a Strasburgo. Nella città francese si svolgono le assemblee plenarie che occupano, di norma, almeno una settimana al mese. Non tutte le attività del Parlamento si tengono però a Strasburgo: è a Bruxelles, infatti, che si riuniscono le commissioni parlamentari, per circa due settimane al mese. Infine, il segretariato generale risiede a Lussemburgo. Questa dispersione logistica, tra l'altro, è un vecchio lamento dei parlamentari e degli amministratori, in quanto essa mina l'efficienza del lavoro – e anche la partecipazione dei parlamentari stessi (Bardi e Ignazi 2004).

Il Parlamento Europeo è composto dai rappresentanti dei cittadini dell'Unione. Nel corso del tempo, l'espansione dei poteri del PE si è verificata in tutti i suoi settori attività. In termini di legislazione, il PE si è evoluto, passando dall'essere un organo consultivo - le cui opinioni potevano essere ignorate dal Consiglio – a un ruolo di co-decisione. Il trattato di Lisbona del 2009 è andato a rinominare la procedura di codecisione nella “procedura legislativa ordinaria” e l'ha estesa a numerosi settori (articolo 289 del Trattato CE Funzionamento dell'Unione europea, TFUE) (Akbik 2022). Per l'adozione degli atti legislativi, si distinguono la procedura legislativa ordinaria (la codecisione sopra citata), che pone il Parlamento allo stesso livello del Consiglio, e le procedure legislative speciali, che si applicano esclusivamente a casi specifici in cui il Parlamento svolge soltanto un ruolo consultivo. Per determinate questioni (ad esempio, la fiscalità), il Parlamento europeo esprime soltanto un parere consultivo: si tratta della procedura di consultazione. In taluni casi, il trattato prevede l'obbligo di consultazione del Parlamento, in quanto richiesto dalla base giuridica, e la proposta legislativa può entrare in vigore soltanto allorché il Parlamento ha espresso il proprio parere. In questo caso, il Consiglio non ha la facoltà di prendere una decisione autonomamente. Il PE, inoltre, gode ormai di un vero e proprio potere generale di “pre-iniziativa” legislativa. Infatti, in virtù dell'art. 225 TFUE può chiedere alla Commissione di presentare proposte quando reputi necessaria l'adozione di un atto legislativo dell'UE. Può anche ricevere petizioni da parte

dei cittadini dell'UE. I poteri del PE sono aumentati nel tempo anche in ambito economico: oggi il PE deve dare il suo consenso anche per il quadro finanziario pluriennale dell'UE e dispone ultima parola sul bilancio, a esso presentato dalla Commissione.

Il Trattato di Lisbona ha anche modificato la procedura di nomina della Commissione, introducendo in questa materia importanti novità nel senso di una più consistente partecipazione del PE. Quest'ultimo, infatti, è chiamato a eleggere il Presidente della Commissione proposto dal Consiglio Europeo, esprimendo anche un "voto di approvazione" del Presidente stesso, dell'Alto Rappresentante per gli affari esteri e degli altri commissari collettivamente considerati, formalmente nominati, in un momento successivo, dal Consiglio Europeo. Sempre riguardo al Presidente della Commissione, è importante dire che il meccanismo in vigore è quello dello *Spitzenkandidat*, in base a cui ogni famiglia partita europea si presenta alle elezioni ciascuna con un proprio candidato a quella carica, colui che verrà scelto sarà il candidato del partito politico che ha ottenuto il maggior numero di seggi al PE; c'è anche da dire che, prima del 2024, questa procedura è stata adottata solo nelle elezioni del 2014 e non in quelle del 2019. (Tesauro 2021)

Negli studi accademici, l'ampliamento dei poteri legislativi del PE ha avuto grande attenzione, insieme allo sviluppo della politica di partito, e da alcuni autori è spesso considerato come un segno che il PE è diventato un 'parlamento normale' (Hix et al 2007), inteso come paragonabile ai vari parlamenti nazionali.

I parlamentari hanno un mandato di 5 anni e sono divisi in gruppi politici, non in gruppi nazionali, anche se essi possono decidere di non aderire ad alcun gruppo. Tra le disposizioni sulla cittadinanza dell'UE figura anche quella sull'elettorato attivo e passivo per le elezioni del PE. Nell'organizzazione dei lavori, i parlamentari si dividono in Commissioni permanenti, sottocommissioni e commissioni speciali, con competenza per materie. In occasione delle sessioni plenarie è previsto il cosiddetto question time, in cui ha luogo un ampio dibattito con domande e risposte tra eurodeputati e commissari (Mascia 2016; Tesauro 2021). Gli eurodeputati hanno tre appartenenze importanti nell'esercizio delle loro funzioni al Parlamento europeo: il loro gruppo di appartenenza all'interno del PE, il loro partito nazionale e infine il loro elettorato (Hix e Hoyland, 2011; Hix et al., 2007).

Per quanto riguarda il futuro, se l'unione fosse presieduta da un governo più democratico e non dagli attuali processi intergovernativi, basati su negoziati tra i rappresentanti dei governi nazionali, gran parte degli inconvenienti alla base del deficit democratico verrebbe meno. Il passaggio a un governo di questo tipo è necessariamente legato a un rapporto di responsabilità che deve essere stabilito nei confronti del PE, che grazie alla sua elezione diretta gode di una legittimità europea propria e possiede un carattere compiutamente sovranazionale. Finora, non è stato in grado di sfruttare pienamente le sue potenzialità; questa situazione ambigua non è dovuta solo all'indeterminatezza, che pure si sta dissipando, del rapporto con l'altro organo sovranazionale, la Commissione, ma soprattutto al fatto che questa condivide le proprie funzioni di governo con il consiglio europeo e con il Consiglio dei ministri dell'unione europea; Queste due istituzioni sono emanazioni dei governi nazionali, legittimate quindi dai rispettivi parlamenti e non dal PE. Soltanto nel corso degli ultimi anni i poteri del Parlamento sono stati a più riprese aumentati, anche se non in maniera sufficiente da permettere all'unione di competere del tutto con i governi nazionali. Si può dire quindi che c'è una contraddizione di fondo tra le potenzialità e le effettive capacità del Parlamento Europeo, che risale alle sue stesse origini (Bardi e Ignazi 2004).

## 1.2 Il Sistema elettorale

Ogni 5 anni, i cittadini dell'Unione Europea si recano alle urne per eleggere i loro rappresentanti in seno al Parlamento Europeo, l'unica assemblea transnazionale al mondo eletta direttamente. Le prime elezioni dirette dei membri del PE hanno avuto luogo nel 1979 e sono state il traguardo di un percorso durato anni che ha portato a una più sostanziale legittimità democratica. La legittimità democratica del Parlamento europeo deriva dal fatto che esso rappresenta i cittadini dell'Unione, per questo motivo la relazione tra la cittadinanza dell'Unione e il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo deve essere interpretata nel modo più rigoroso possibile. Più precisamente, ciò implica che solo i cittadini dell'Unione hanno accesso a tali diritti e che tutti i cittadini devono poterli esercitare in condizioni di parità, indipendentemente dal fatto che risiedano o meno nello Stato di cui hanno la cittadinanza (Pascua Mateo 2023).

Per quanto riguarda il numero degli eurodeputati, a partire dalla legislatura che è iniziata a giugno 2024 la cifra è salita a 720, è importante dire che il PE non può mai superare i 750 membri, più il Presidente. Il numero di parlamentari europei che spetta ad ogni Stato, che non può essere inferiore a 6 né superiore a 96, è stabilito in base al principio di proporzionalità degressiva: i Paesi con una popolazione più elevata hanno più seggi rispetto ai paesi di dimensioni minori, ma questi ultimi ottengono un numero di seggi superiore a quello che avrebbero in base a un rapporto puramente proporzionale tra numero dei parlamentari e popolazione. Negli anni, la distribuzione ha subito diverse modifiche per via di svariate ragioni, come ad esempio compensare il fatto che uno Stato fosse ritenuto troppo influente al Consiglio, assicurare che venisse presa in considerazione l'evoluzione demografica dei vari SM o adeguare la rappresentanza alle modifiche del numero totale dei membri del Parlamento, divenuta questione rilevante a causa dei successivi vari allargamenti che hanno avuto luogo. Il Parlamento ha intrapreso diversi studi su possibili formule matematiche per ottenere finalmente un valido e oggettivo sistema di voto e assegnazione dei seggi, ma con risultati insoddisfacenti poiché nessuno voleva ridurre la rappresentanza degli Stati meno popolati. L'opportunità di superare l'impasse è stata offerta dalla Brexit, annunciata nel 2017. I 73 membri del Parlamento europeo che rappresentavano il Regno Unito hanno fornito, con la loro uscita di scena, un margine di manovra che consentiva di correggere situazioni contrarie al principio di proporzionalità degressiva, senza che alcuno Stato sia stato direttamente danneggiato. La riforma, attuata con decisione 2018/937, si è avvalsa di tale margine e ha attuato l'accordo per riflettere in futuro la variazione della popolazione degli Stati membri, calcolata da Eurostat sulla base dei dati da essi forniti; tuttavia, non riesce ad accordarsi su un sistema stabile e obiettivo che consenta anche di adattare la distribuzione dei seggi tra gli Stati ai cambiamenti nella loro popolazione. Pertanto, l'articolo 3 distribuisce i seggi solo per i prossimi cinque anni e, per il futuro, l'articolo 4 abbandona il tentativo di realizzare un sistema chiaro e oggettivo, limitandosi a stabilire che il Parlamento deve trasmettere al Consiglio una nuova proposta per l'assegnazione dei seggi in tempo utile. Il saldo dell'attuale accordo è quindi positivo, ma non sufficiente (Tesauro 2021; Pascua Mateo 2023)

Attualmente, la regolamentazione e la gestione delle elezioni spetta a ciascuno degli Stati membri, tuttavia ci sono alcune linee guida dettate dall'UE, o comunque dei principi comuni, che ognuno di essi deve rispettare (Parlamento europeo 2024):

- Le elezioni si svolgono durante un periodo di quattro giorni, da giovedì a domenica.
- Il numero di deputati eletti da un partito politico è proporzionale al numero di voti che riceve.
- I cittadini dell'UE residenti in un altro paese dell'UE possono votare e candidarsi alle elezioni.

Ai sensi della legge elettorale europea, tutti i paesi membri devono quindi usare un sistema elettorale proporzionale. Ciò significa che l'assegnazione dei seggi avviene in modo da assicurare alle diverse liste un numero di posti proporzionale ai voti ricevuti.

È interessante notare le differenze che vi sono nei sistemi e nelle norme elettorali in generale previste per le elezioni europee nei vari stati membri. Prendendo, a titoli esemplificativo, i 5 paesi più popolati dell'UE emerge che:

- La Germania ha eletto 96 deputati, tramite l'utilizzo delle liste chiuse. Attualmente qui non esiste una "soglia di sbarramento" per le forze politiche che si presentano alle elezioni. A differenza delle elezioni federali, nelle elezioni europee non ci sono collegi elettorali. Importante segnalare che l'età minima di voto è 16 anni. È anche possibile votare per posta o dall'estero. Gli elettori devono votare in un seggio elettorale specifico, a seconda del loro indirizzo di casa.
- La Francia, che elegge 81 eurodeputati, utilizza il sistema delle liste chiuse. I partiti politici devono raggiungere almeno il 5% dei voti per essere eletti al Parlamento. Naturalmente, anche qui vi è la rappresentanza proporzionale: il numero di seggi ottenuti da ciascun partito sul numero totale di seggi di deputato dipende dal numero di voti ottenuti dal loro partito. Esiste una sola circoscrizione elettorale nazionale e si deve votare presso il seggio elettorale il cui indirizzo figura sulla tessera elettorale.
- L'Italia usa il voto di preferenza, che dà agli elettori la possibilità di indicare, nell'ambito della medesima lista, da una a tre preferenze, votando, nel caso di due o di tre preferenze, candidati di sesso diverso. I cittadini italiani hanno eletto, in tutto, un numero pari a 76 eurodeputati. Determinato il numero dei seggi spettanti

alla lista in ciascuna circoscrizione, sono proclamati eletti i candidati con il maggior numero di voti di preferenza. Ai fini dell'elezione dei membri italiani al Parlamento europeo, le liste devono avere conseguito almeno il 4% dei voti validi espressi a livello nazionale.

- In Spagna sono stati eletti 61 deputati, due in più rispetto alle elezioni del 2019. Anche questo Stato applica il sistema delle liste chiuse per le elezioni europee e anche qui, come in Germania, non esiste la soglia di sbarramento. La circoscrizione elettorale è unica: copre quindi l'intero territorio nazionale. Ciò significa che gli elettori votano per le stesse liste di candidati indipendentemente dalla zona in cui abitano. Si può votare per posta o anche di persona presso il seggio elettorale corrispondente secondo le liste elettorali, che si basa sul luogo in cui l'elettore è registrato.
- La Polonia ha eletto 53 membri, tramite il voto preferenziale, che dà agli elettori la possibilità di indicare le loro preferenze all'interno della lista dei partiti che scelgono. In queste elezioni il numero di seggi nelle singole circoscrizioni non è fissato in anticipo. L'affluenza alle urne influisce sulla distribuzione dei seggi nei collegi elettorali: può accadere che in una determinata circoscrizione elettorale non venga concesso alcun mandato a causa della scarsa affluenza. I partiti devono raggiungere almeno il 5% dei voti per giungere al PE. In Polonia ci sono 13 collegi elettorali, il che significa che gli elettori in ciascuna di queste circoscrizioni scelgono tra diversi candidati, anche se sono proposti dagli stessi partiti politici nazionali.

Da questo piccolo focus, tratto dal sito ufficiale delle elezioni europee (Parlamento Europeo 2024), emerge che, tra i 5 principali paesi europei, 3 utilizzano il sistema di voto delle liste chiuse (Germania, Francia e Spagna) e 2 quello del voto preferenziale (Italia e Polonia). Quello che però si può evincere con relativa facilità è il fatto che, per le elezioni europee, all'UE manchi una vera e propria legge elettorale uniforme.

Fin dall'inizio, nel Trattato di Parigi (1951) è stato previsto che il PE, allora denominato "Assemblea", fosse eletto direttamente. È però nel Trattato di Roma (1957) che si vede il primo concreto riferimento al tema:

“L’assemblea deve formulare proposte per le elezioni a suffragio universale attraverso una procedura comune in tutti gli Stati Membri. Il Consiglio, deliberando all’unanimità, deve stabilire le opportune disposizioni di cui raccomanda agli Stati Membri l’adozione, conformemente alle rispettive norme costituzionali” (Trattato di Roma, 1957)

Dunque, il Trattato ha dato all’Assemblea il compito di elaborare proposte sulle elezioni dirette, secondo una procedura uniforme, e il Consiglio le deve poi approvare all’unanimità. Da parte del PE ci sono stati molti tentativi, nel corso degli anni, di approvare una legge elettorale uniforme per tutti gli SM dell’UE, ma i risultati non sono arrivati, quantomeno non come sperato. Le differenze principali che permangono tra i vari sistemi elettorali sono di 3 tipi: la prima riguarda l’esistenza o meno dei collegi elettorali subnazionali; la seconda è data dalla soglia di sbarramento che i partiti devono superare per poter partecipare alla ripartizione dei seggi, che varia a seconda del paese considerato; la terza è la possibilità di esprimere un voto di preferenza per i candidati delle varie liste (Bardi e Ignazi, 2004).

L’introduzione di soglie di sbarramento è stata prevista per evitare un’eccessiva frammentazione della Camera parlamentare, che renderebbe difficile la formazione delle maggioranze. Queste soglie sono state ripetutamente accettate dalla Corte Europea per i Diritti dell’Uomo, che ha sottolineato che “una soglia del 5% applicabile alle elezioni parlamentari non potrebbe essere tenuta in contrasto con i requisiti dell’articolo 3 del protocollo n. 1 in quanto incoraggia correnti di pensiero sufficientemente rappresentative e permette di evitare un’eccessiva frammentazione del Parlamento”. Tuttavia, queste barriere elettorali non sono state una questione pacifica, in quanto hanno incontrato resistenza, anche da uno SM del calibro della Germania. Nel 2002 sono state stabilite su base volontaria fino a una soglia massima del 5% a livello nazionale, e il PE ha promosso il suo uso approvando una risoluzione nel 2012, e Stati come la Repubblica Ceca, l’Italia e la Francia hanno introdotto una soglia nella loro legislazione senza difficoltà, anche poiché le loro Corti costituzionali hanno confermato la costituzionalità di tali meccanismi (Pascua Mateo 2023).

Le elezioni europee sono, purtroppo, generalmente caratterizzate da una minore affluenza alle urne, così come dalla tendenza dei partiti al governo a subire risultati peggiori di quelli che ottengono a livello, a causa di una sorta di voto punitivo da parte

degli elettori che probabilmente rimangono delusi dall'azione politica e governativa del partito quando questo ha la possibilità di guidare l'esecutivo. Sono elezioni che non generano quindi entusiasmo tra gli elettori, anche perché le argomentazioni non sono sempre inquadrare in termini strettamente europei, ma si basano piuttosto su questioni interne specifiche di ogni Stato. Tuttavia, alcune sfumature devono essere notate. In primo luogo, nelle ultime elezioni, quelle del 2019, l'affluenza alle urne è salita da circa il 42,5% nel 2014 al 50,66% (Dipartimento Italiano per gli affari europei 2019.) . In secondo luogo, l'affluenza alle urne per paese è molto diversa, con una chiara tendenza ad essere più alta negli Stati occidentali dell'Europa, e tende a calare se si osservano quelli orientali che sono entrati a far parte dell'Unione tra il 2004 e il 2007. Dalle prime elezioni del 1979, le elezioni del Parlamento europeo sono state essenzialmente una sorta di 'contest nazionali di secondo ordine', combattute dai partiti nazionali (e coperte dai media) in gran parte su questioni, appunto, nazionali piuttosto che su temi afferenti all'integrazione europea. Questo aiuta a spiegare perché, nonostante i poteri del PE siano cresciuti in modo sostanziale, l'affluenza alle urne ha continuato a diminuire o comunque è in difficoltà già dal 1979. Molti partiti nazionali hanno, nel corso di questi anni, generalmente convinto gli elettori che le elezioni del PE sono essenzialmente 'sondaggi di opinione' e hanno scarso impatto sostanziale. Il PE si trova quindi ad affrontare una dura battaglia per innalzare il proprio profilo tra i cittadini che rappresenta e i media nazionali (Hix, Raunio e Scully 2003).

Tornando al sistema elettorale in senso stretto, e più in particolare la legge elettorale, essa deve garantire il rispetto di tre principi fondamentali: la garanzia del diritto di tutti i cittadini di partecipare alle elezioni, in condizioni di parità, che le principali forze politiche che emergono dal voto siano debitamente rappresentate, ma che allo stesso tempo la Camera che viene eletta tramite le elezioni non sia così frammentata da diventare inoperante a causa dell'impossibilità di costruire maggioranze e di una loro eventuale difficoltà cronica a convivere, e che le regole elettorali e il "rule of law" siano puntualmente osservate, grazie ad un adeguato sistema di garanzie (Pascua Mateo 2023).

Il futuro della democrazia dell'UE passa da alcuni aspetti in particolare: anzitutto, avere una legge elettorale uniforme non è cosa sottovalutabile. L'importanza di garantire uguaglianza, per quanto riguarda il sistema di voto, negli SM è tutt'altro che secondaria,

e porterebbe benefici alla qualità della democrazia europea. È senz'altro apprezzabile che siano stati raggiunti diversi accordi per quanto riguarda l'elettorato attivo e altri aspetti, ma il (finora) mancato raggiungimento di uniformità nella legge elettorale europea è un tipico esempio di come, attualmente, l'UE stia agendo non sfruttando pienamente le sue enormi potenzialità. Gli spiragli per agire ci sono, gli strumenti anche. È auspicabile dunque che si riesca a fare passi avanti in questo senso. In secondo luogo, sarebbe augurabile anche un futuro in cui la democrazia europea faccia progressi non solo dal punto di vista dell'assetto istituzionale, il quale sembra ancora penalizzare l'unica istituzione eletta direttamente dai cittadini europei, ma anche da quello di un più efficace sistema di rappresentanza in termini di accountability e responsiveness, le quali sono, tra l'altro, due delle cinque dimensioni di variazione da collocare al centro dell'analisi empirica della qualità di una democrazia. Accountability è da intendersi come "responsabilizzazione della politica", in base a cui i politici eletti rispondono delle loro decisioni e delle loro azioni, mentre la responsiveness è la capacità di risposta dei governanti alle domande dei governati (Morlino 2003).

### 1.3 La democrazia rappresentativa in UE

La democrazia rappresentativa può essere meglio definita come un sistema politico in cui il potere di scegliere le politiche pubbliche è delegato ai rappresentanti eletti (cioè i politici, in breve). Il principale vantaggio della democrazia rappresentativa è che i rappresentanti sono in grado di specializzarsi nel processo decisionale, e questo permette loro di dedicare più tempo per studiare lo stato del mondo rispetto ai normali cittadini e quindi di prendere decisioni più informate. Dato il numero e la complessità delle decisioni pubbliche da prendere in una società moderna, i vantaggi della democrazia rappresentativa sono così importanti che, in un modo o nell'altro, tutte le democrazie odierne sono fondamentalmente rappresentative, con a volte alcuni elementi di democrazia diretta, o partecipativa, come referendum e/ o iniziative popolari.

La rappresentanza, intesa come una delle principali caratteristiche istituzionali della democrazia moderna, è essenziale per la legittimità politica, e la struttura di quella che è presente nella politica dell'UE è diversa da quella delle tipiche democrazie

rappresentative, chiaramente. Considerando che le tipiche democrazie parlamentari nazionali sono caratterizzate da una singolare "catena di delega" dagli elettori ai parlamenti, ai governi e alla burocrazia esecutiva, l'integrazione europea rompe la singolarità della catena in due modi: essa la divide all'origine, in quanto gli elettori ottengono l'accesso a una nuova linea di delega, attraverso il Parlamento europeo, e moltiplica la catena in quanto diversi Stati membri sono integrati in un nuovo sistema di governance multilivello e multicentrico. Nel corso della storia, la rappresentanza tramite il PE è stata all'inizio quasi irrilevante nell'UE se paragonata al suo potenziale (a causa della mancanza di competenze istituzionali), ma col tempo le competenze del PE sono cresciute fino a comprendere pari diritti legislativi con il Consiglio dei ministri in quasi tutti i settori di competenza dell'UE, e con il Trattato di Lisbona la procedura di codecisione, è diventata ufficialmente la "procedura legislativa ordinaria" (Scherz 2018).

Si può dimostrare che la democrazia rappresentativa si fonda su idee normative molto potenti, in particolare l'idea di delega. La delega è naturalmente la caratteristica che distingue la democrazia rappresentativa dall'ideale classico della democrazia diretta. Per apprezzare appieno la democrazia rappresentativa è essenziale riconoscere che la delega non è solo una necessità pratica. La divisione del lavoro, inerente alla democrazia rappresentativa, ha il merito di permettere ad alcuni di concentrarsi su determinati compiti in modo che possano diventarne professionisti specializzati, mentre lascia liberi tutti gli altri di concentrarsi su altri aspetti, di loro scelta. L'idea della democrazia rappresentativa serve anche a sottolineare che la politica è solo una sfera della società, convivente con altre sfere che possono, almeno in una certa misura, operare indipendentemente da essa. Così, la delega di alcuni poteri a un numero limitato di persone in democrazia rappresentativa crea anche spazio per la costituzione di una sfera privata al di là della portata della politica. Il terzo e ultimo elemento (dopo delega e condizionalità) che si trova alla base della giustificazione della democrazia rappresentativa è che i termini con cui i meccanismi di accountability operano, possono essere basati sulla parità rigorosa che riflette il riconoscimento del valore intrinseco uguale degli individui, e la l'idea che ognuno di loro possa rivendicare pari autonomia personale. (Crum 2005). Da quando la democrazia è passata al di là dello Stato-città, la rappresentanza è stata una parte essenziale del processo democratico. Al giorno d'oggi, le democrazie moderne fanno uso dello strumento della rappresentanza formale attraverso l'elezione o la nomina. L'Unione

europea impiega anche istituzioni rappresentative per la sua legittimazione, in particolare il Parlamento europeo (PE).

Nel contesto dell'UE, lo sviluppo di un livello di governance sovranazionale e la presenza di un Parlamento europeo eletto direttamente hanno aggiunto un ulteriore livello di complessità al funzionamento della democrazia rappresentativa. I cittadini europei si trovano non solo ad avere la possibilità di eleggere i loro rappresentanti in seno ai rispettivi parlamenti, ma attualmente, ed è bene che sia così, possono esprimere le loro preferenze politiche tramite il voto in ulteriori livelli di governo, considerabili sia come “superiori” che come “inferiori” al Parlamento nazionale. Per quanto riguarda il livello superiore, il riferimento è chiaramente al PE, come livelli inferiori invece si intendono le elezioni che hanno come finalità l'elezione dei rappresentanti presso i livelli di governo sia locale che regionale. Questo è chiaramente un fattore che giova alla democrazia dell'UE, anzitutto perché la presenza di vari livelli di governo, quindi di una multilevel governance, garantisce che siano prese in considerazione le istanze di politici che riguardano tutti i livelli di interesse politico-amministrativo, quindi sia quello europeo che quello locale e regionale, passando per quello nazionale; e poi perché naturalmente più rappresentanti un popolo è in grado di eleggere, anche solo numericamente, e più sono alte le possibilità che i propri interessi siano tutelati indipendentemente dalla sede istituzionale di riferimento. Quello dell'UE è un esempio unico sotto questo punto di vista, una tale multilevel governance, con la possibilità per i cittadini con cittadinanza UE di effettuare libere elezioni dirette, non ha eguali se paragonato al funzionamento delle altre Organizzazioni Internazionali Governative. I parlamenti sono l'incarnazione della politica democratica, al punto che la loro stessa immagine viene spesso usata per simboleggiare la natura della democrazia rappresentativa. La loro organizzazione interna riflette il pluralismo dei partiti politici, degli interessi e delle idee; e il fatto che ce ne sia uno, di tali dimensioni e con tali competenze nell'UE non è assolutamente da sottovalutare in termini di rappresentanza politica.

Quando si parla di Parlamenti, incluso quello europeo, e di parlamentari, eurodeputati compresi, bisogna tenere conto del fatto che ovviamente non tutte le conoscenze e le competenze necessarie per esercitare queste funzioni parlamentari possono essere possedute direttamente dai deputati. Indipendentemente dal meccanismo di selezione politica, non è plausibile aspettarsi che i parlamentari eletti siano in grado di

padroneggiare i dettagli del diritto, dell'economia, delle statistiche, ecc. che sono richiesti nella formulazione delle politiche pubbliche, e ancor meno di disporre di specifiche conoscenze approfondite di ogni settore politico. Inoltre, nei regimi democratici, i criteri di selezione per la scelta dei deputati non sono necessariamente meritocratici, ma dipendono invece dalle preferenze dei cittadini, o addirittura dalle macchinazioni interne all'interno dei partiti politici. In un sistema maggioritario di democrazia rappresentativa, non ci si può aspettare che queste preferenze ruotino esclusivamente attorno a determinate qualifiche, ma sono destinate a riflettere posizioni politiche su questioni salienti. Inoltre, in molte democrazie rappresentative, la selezione dei candidati non è interamente nelle mani degli elettori, ma può anche derivare dal modo in cui i singoli candidati sono classificati in liste politiche di partito. Nonostante la potenziale mancanza di esperienza dei deputati eletti, le istituzioni parlamentari dovrebbero tuttavia avere la capacità di esaminare le proposte legislative e di bilancio ricevute dall'esecutivo, e, più in generale, chiedere conto ai governi delle loro azioni. Il potenziale squilibrio tra il ruolo costituzionale dei parlamenti, da un lato, e le qualifiche dei loro membri eletti per svolgerlo, dall'altro, giustifica l'esistenza di un'amministrazione che sostiene i rappresentanti eletti, e rende possibile una corretta azione parlamentare.

Per quanto concerne l'UE, si può parlare di 2 "canali di rappresentanza"(Crum e Fossum 2009),che costituiscono una delle tre concezioni della struttura della rappresentanza democratica nell'UE: si può dunque parlare di un sistema federale a due canali, una rete parlamentare e un campo parlamentare multilivello. I primi due di questi sono concezioni abbastanza consolidate che gli analisti hanno, in diversi gradi, applicato all'UE. Il terzo, il campo parlamentare multilivello, è invece di nuova concezione.

I due canali sono stati ampiamente studiati: da un lato, i politologi hanno documentato come l'Assemblea comune, istituita nel l'ambito della Comunità europea del carbone e del l'acciaio (1951), si sia sviluppata da quello che era tutt'al più un embrione parlamentare del PE come lo conosciamo oggi, come colegislatore quasi alla pari con il Consiglio dei ministri (Rittberger, 2005). Negli anni una grossa investitura di poteri ha avuto luogo all'interno dell'UE, e il PE ne è stato un grande protagonista. Nel corso di questo processo, il PE si è costantemente orientato verso un parlamento maturo e normale, con le sue dinamiche interne simili a quelle di altri parlamenti nazionali (Hix et al., 2007).

Gli eurodeputati si sono organizzati in formazioni ideologiche corrispondenti alle ideologie che dominano a livello nazionale: democratici cristiani e conservatori (moderati), socialdemocratici, liberali, verdi, (post-)Socialisti e conservatori. Il comportamento di voto degli eurodeputati si è conformato a divisioni ideologiche come sinistra vs. destra, economia vs. ambiente, conservatori vs. progressisti, quindi minimizzando la differenza nazionale e favorendo quella ideologica e organizzativa. È poi emerso che, poiché gli affari dell'UE sono col tempo sfuggiti al controllo dei parlamenti nazionali, il PE potrebbe e dovrebbe ottenere poteri per colmare un eventuale lacuna democratica e per dotare la politica dell'UE della necessaria legittimità democratica. Tuttavia, persistono formalmente ancora delle criticità nel fatto che alcune competenze sono state condivise a livello europeo senza che il PE sia pienamente coinvolto, come ad esempio nel caso della politica commerciale comune e della politica agricola comune. I due canali di rappresentanza parlamentare si basano su principi di rappresentanza diversi. Dall'altro lato, il canale indiretto, sfruttato attraverso i parlamenti nazionali, implica che gli interessi siano prima aggregati a livello nazionale attraverso le linee di divisione ideologiche che possono essere presenti, e poi che i governi si incontrino nel Consiglio principalmente come rappresentanti nazionali, con le loro ideologie che prendono il secondo posto. Sempre riguardo al canale dei parlamenti nazionali, c'è da dire che vi sono notevoli differenze nei sistemi elettorali nazionali attraverso i quali gli elettori scelgono i loro parlamentari. Per le elezioni del PE, tutti gli Stati membri seguono ormai il principio della rappresentanza proporzionale, tuttavia, ogni Stato membro opera come una circoscrizione elettorale (che può essere nuovamente suddivisa) con un determinato numero di seggi da distribuire e le proprie liste in cui competono i partiti nazionali. Mentre gli eurodeputati sono eletti nell'ambito del loro partito nazionale, si uniscono in gruppi di partito transnazionali solo dopo essere stati eletti. Le organizzazioni dei partiti europei hanno preso forma, ma per ora il luogo del controllo politico rimane saldamente a livello dei partiti nazionali. I parlamenti nazionali e il Parlamento europeo sono tutt'altro che dei perfetti equivalenti. Inoltre, data l'ampia gamma di differenze tra i parlamenti nazionali dell'UE, è probabile che la divisione dei ruoli con il PE vari da uno Stato all'altro. Quindi, come detto in precedenza e al fine di riassumere, il livello dell'UE combina due canali di rappresentanza democratica, in cui uno (il PE) è eletto direttamente

dal popolo, e l'altro (il Consiglio) rappresenta il popolo indirettamente, attraverso i loro stati e rispettive figure istituzionali.

Se è vero che si è scritto molto riguardo all'empowerment del PE, è vero anche che si è data meno attenzione al tipo di sistema di rappresentanza che si è creato con i cambiamenti indotti dai Trattati, che hanno a loro volta rafforzato il ruolo dello stesso; per gran parte della sua storia, il Parlamento è stato parte di un sistema basato sulla concorrenza, o comunque la convivenza, tra istituzioni, che opera in base al principio della separazione dei poteri. Ha cercato di stabilire un'identità a sé, separata da quella degli organi esecutivi dell'UE, compresa la Commissione, che le ha permesso di aspirare alla parità con il Consiglio. Questo processo è culminato nelle modifiche del trattato introdotte dal trattato di Lisbona. Tuttavia, questo ha anche spianato la strada allo sviluppo di un paradigma piuttosto diverso, vale a dire la prospettiva di una forma di governo parlamentare, in cui il potere esecutivo è incanalato attraverso i rappresentanti eletti del popolo. Da un punto di vista di legittimità democratica, questa soluzione sarebbe ovviamente la più auspicabile. Per alcuni potrebbe sembrare una sorta di futuro utopico, in quanto si può pensare che la Commissione non sia così disponibile, insieme agli altri organi sovranazionali dell'UE, a fare passi indietro dal punto di vista delle competenze e dei poteri di governo; il punto però è il fatto che nel corso degli anni, l'Unione ha fatto passi da gigante ed è riuscita ad evolversi continuamente, e il proseguimento naturale di questo avanzamento è un progresso che renda ancor più democratica l'Europa dei popoli. Questo comporterebbe, come detto, più legittimazione, e renderebbe l'Unione più solida da un punto di vista politico-istituzionale, oltre che, aspetto da non sottovalutare, renderla più credibile agli occhi dei cittadini europei, probabilmente ottenendo anche risultati positivi perfino nelle zone più euro-scettiche della democrazia europea. In sintesi, la forma della democrazia rappresentativa a livello europeo non è fissa, ma una fonte di discussione ancora in corso, ed è il Parlamento che ha aperto la strada in questo argomento, come nessun'altra istituzione ha voluto o potuto fare.

La strada per un governo rappresentativo dell'UE è ancora lunga, ma ci sono già alcuni spunti che possono essere presi in considerazione, Shackleton sostiene che un governo di quel tipo potrebbe avere 2 forme distinte:

“Il primo comporterebbe la creazione di un sistema parlamentare con una fusione di potere esecutivo e legislativo, con entrambi che guadagnano la loro autorità dalla stessa

serie di elezioni, e in caso di perdita del sostegno della maggioranza nel corso della legislatura, l'esecutivo si dimetterebbe. Il secondo suppone una chiara separazione dei poteri con i titolari del potere esecutivo eletti separatamente dal legislatore e non facenti parte dell'organo legislativo”.

Il Parlamento ha costantemente cercato di sviluppare il proprio ruolo in entrambe le direzioni: ha voluto essere visto come separato dall'esecutivo, con una propria identità negli affari legislativi e di bilancio, ma ha anche voluto avere un ruolo nel controllo dell'esecutivo, tramite nomine e controlli. Tuttavia, le sue scelte sono state condizionate dal modo in cui l'UE si è sviluppata e, di conseguenza, è l'idea di una separazione dei poteri che ha dominato il modo in cui il Parlamento si è evoluto (Shackleton 2017).

È importante sottolineare, infine, che anche il Trattato sull'Unione europea (TUE) e il trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) hanno tentato di stabilire il prossimo passo nell'evoluzione della governance europea. Essi contengono l'ultimo concetto di governance democratica sviluppata per l'UE. Per quanto riguarda i principi della governance democratica, i due trattati sono composti principalmente sulla base delle proposte del trattato che intendeva adottare una Costituzione per l'Europa (Unione Europea 2004). La Conferenza intergovernativa che ha istituito il Trattato costituzionale l'ha concepita come un passo decisivo nello sviluppo della governance democratica nell'UE (Bredt 2011).

#### 1.4 Il deficit democratico

La serie di riflessioni fin qui condotte sul rapporto fra democrazia e rappresentanza politica rinviano infine al tanto dibattuto tema del deficit democratico dell'Unione Europea, e alle possibili soluzioni proposte. Il deficit democratico dell'unione europea, più volte evidenziato dalla letteratura sul tema, sembrerebbe costituire un dato strutturale insito nella complessa architettura istituzionale che è alla base del processo decisionale europeo, e che interessa principalmente il modello della democrazia rappresentativa e la sua istituzione cardine, il Parlamento. La nozione è entrata nel glossario dell'Unione Europea con la seguente definizione:

“L’espressione «deficit democratico» è utilizzata per indicare una situazione in cui le istituzioni e le loro procedure decisionali possono risentire di una mancanza di democrazia e assunzione di responsabilità. Nel caso dell’Unione europea, fa riferimento alla percezione di mancanza di accessibilità o di mancanza di rappresentanza dei comuni cittadini per quanto riguarda le istituzioni dell’Unione. I processi decisionali delle istituzioni sono talvolta criticati per la loro mancanza di trasparenza, segnatamente nel contesto dei triloghi tra il Consiglio, la Commissione e il Parlamento” (Unione Europea 2022).

È anche al deficit democratico che può essere attribuito l’atteggiamento poco partecipativo e distratto dei cittadini europei. Questa celebre espressione è stata riferita per la prima volta al PE nel 1979 da David Marquand, uno studioso inglese, e sottolinea la posizione di debolezza del Parlamento Europeo rispetto alle altre istituzioni dell’UE; esso infatti è solo uno dei due organi legislativi dell’Unione e non è ancora riuscito a sbloccare del tutto il suo potenziale. È la Commissione l’organo dell’Unione che più assomiglia a un governo nazionale, essa, oltre ai poteri legislativi legati alla stesura e alla preparazione delle proposte di legge, ha anche il compito di assicurarsi della loro applicazione una volta che sono approvate. Il deficit democratico è dovuto anche alla problematicità dei rapporti tra istituzioni sovranazionali (PE e Commissione) e intergovernative (Consiglio dei ministri dell’Unione Europea e Consiglio Europeo). Le prime hanno una ragion d’essere e un’identità che trascende dalle singole nazioni, mentre le seconde sono la sommatoria di singole identità nazionali. I due tipi di istituzioni, a maggior ragione dopo che sono state introdotte le elezioni a suffragio universale del Parlamento Europeo, costituiscono due diversi circuiti istituzionali all’interno dell’Unione. Il deficit democratico risulta dai limiti e dall’incompletezza del circuito sovranazionale, ma anche dai difetti di quello intergovernativo. Insieme, limiti e difetti delle istituzioni comunitarie impediscono che la dimensione sovranazionale dell’Europa abbia una propria legittimità: le decisioni e gli indirizzi presi dall’unione sono legittimi in quanto lo sono i governi nazionali, che esercitano un ruolo preponderante nell’azione comunitaria (Bardi e Ignazi 2004).

La questione della legittimità democratica è stata cruciale in ogni fase del processo di integrazione europea. È stata presa in considerazione nei trattati di Maastricht, Amsterdam e Nizza, che hanno dato progressivamente più poteri al Parlamento europeo eletto direttamente e ampliato le aree in cui dispone di poteri di codecisione con il Consiglio dell’Unione europea. Negli ultimi anni, con l’Atto unico e il Trattato di

Maastricht, l'aumento delle competenze e delle responsabilità delle istituzioni europee è stato notevole. La Comunità è oggi uno dei tre principali attori della scena economica mondiale, insieme agli Stati Uniti e al Giappone. L'UE è passata da sei a 27 Stati membri, e si profilano ulteriori ondate di allargamento. Eppure, molti temono che i processi di rappresentazione e accountability non abbiano tenuto il passo con questa espansione, producendo una "crisi di legittimità" (Anderson & Eliassen 1996; Norris 1997). La questione chiave è quella classica della rappresentanza politica: come le preferenze dei cittadini europei possono essere collegate al processo decisionale all'interno dell'Unione europea.

Quello del deficit democratico è un tema abbastanza controverso, che rinvia al dibattito sul processo di integrazione europea e i principi che l'hanno ispirato, tra le altre cose. Esso è capace di assumere diverse sfaccettature e di articolarsi su piani diversi, conformemente alla natura multilivello che caratterizza i processi decisionali europei. Esso ruota attorno ad alcuni nodi critici:

1. I poteri del Parlamento europeo e il suo rapporto con le altre istituzioni: esso gode di poteri limitati, se confrontati a quelli di altre istituzioni europee, pur essendone l'unica ad essere eletta dai cittadini. Come ribadito dal trattato di Lisbona, alla Commissione è attribuito il potere di iniziativa legislativa, il riconoscimento di tale potere comporta la necessità di individuare canali di legittimazione alternativi alla legittimità elettorale, capaci di colmare il divario che la separa dai cittadini europei
2. I meccanismi della democrazia rappresentativa e la partecipazione dei cittadini ai processi decisionali: l'elevato astensionismo, puntualmente riconfermato in praticamente tutte le elezioni, costituisce di per sé una debolezza della democrazia rappresentativa europea, che però sotto questo punto di vista non differisce tanto dalle dinamiche dei contesti nazionali. Ma a ciò si aggiunga l'elevato livello di assenteismo dei parlamentari europei, più volte evidenziato da varie inchieste giornalistiche
3. La mancanza di un vero legame tra il PE e l'esecutivo: Questo aspetto chiama nuovamente in causa le elezioni europee, verso cui i cittadini nutrono tendenzialmente scarso interesse anche perché non è in gioco la scelta diretta dell'esecutivo.

Il deficit democratico si traduce in un deficit di legittimità, parzialmente risolto tramite il ricorso ai modelli della legittimità processuale, democratica e funzionale (Verola 2006). I primi due hanno carattere procedurale: le decisioni sono legittime perché riflettono un accordo fra gli Stati membri. Dal punto di vista della legittimità democratica, le decisioni sono legittime perché riflettono un'investitura dal basso dei cittadini europei. La legittimità funzionale ha invece una natura sostanziale perché chiama in causa il contenuto delle decisioni, le quali sono legittime nella misura in cui consentono di raggiungere determinati obiettivi ritenuti auspicabili (Marchetti 2009).

Non c'è un solo significato del 'deficit democratico'. Le definizioni sono varie come la nazionalità, le posizioni intellettuali e le soluzioni preferite degli studiosi o dei commentatori che scrivono sull'argomento. Altro aspetto importante, esposto da Follesdal e Hix (2006), è quello secondo cui in realtà, nonostante il crescente potere del Parlamento europeo, non ci sono delle vere e proprie elezioni europee. Infatti, dicono, i cittadini dell'UE eleggono i loro governi, che poi siedono in seno al Consiglio, ed eleggono anche il Parlamento europeo. Tuttavia, né le elezioni nazionali né le elezioni del Parlamento europeo riguardano le personalità politiche e i partiti a livello strettamente europeo o la direzione dell'agenda politica dell'UE. Le elezioni nazionali sono combattute su questioni interne piuttosto che europee, e i partiti sono, di frequente e con le dovute distinzioni ideologiche, d'accordo per tenere la questione dell'Europa fuori dall'agenda interna. Anche le elezioni del Parlamento europeo non riguarderebbero direttamente l'Europa, in quanto i partiti e i media le trattano come concorsi nazionali a medio termine. I voti di protesta contro i partiti al governo e il costante declino della partecipazione alle elezioni europee indicherebbero che la famosa descrizione di Reif e Schmitt delle prime elezioni del Parlamento europeo - come 'gare nazionali di secondo ordine' - sarebbe veritiera (Reif e Schmitt, 1980). Follesdal e Hix proseguono sostenendo che, anche se il potere del Parlamento europeo è aumentato e si sono potute tenere vere elezioni europee, un altro problema è che l'Unione Europea è semplicemente troppo lontana dagli elettori. C'è una versione istituzionale e psicologica di questa affermazione. Paradossalmente, entrambi possono aver dato origine alla frustrazione manifestata nei referendum che hanno avuto sul Trattato costituzionale dell'UE, il quale, come noto, non è riuscito a passare. Istituzionalmente, il controllo elettorale su Consiglio e Commissione è troppo approssimativo, come discusso. Psicologicamente, l'Unione europea è troppo diversa

dalle istituzioni democratiche interne alle quali i cittadini sono abituati. Di conseguenza, i cittadini non possono e non riescono comprendere l'Unione Europea, e quindi non saranno mai in grado di valutarla e considerarla un sistema democratico di grandi dimensioni, né di identificarsi con essa.

L'espressione deficit democratico, ad ogni modo, è usata anche per riferirsi ai problemi di legittimità delle istituzioni, e questo secondo significato è molto più pertinente in un sistema di competenze come quello della comunità europea (Majone 1998).

Molte pratiche di governance falliscono importanti test democratici. Si può sostenere che l'Unione Europea sia come una complessa rete di pratiche di governance e che il suo deficit democratico sembrerebbe costitutivo. Secondo Tsakatika (2007), a differenza di quanto spesso si pensa, non è rafforzando le pratiche di buon governo, ma percorrendo percorsi paralleli di costituzionalizzazione e politicizzazione che l'Unione europea potrebbe alla fine colmare il divario democratico. Da un lato, per risolvere o mitigare il problema, si può pensare che affrontare il deficit democratico sia una questione di ingegneria istituzionale adeguata: se si concorda su una costituzione democratica, se si rafforza ulteriormente il Parlamento europeo, se la Commissione è meglio tenuta sotto controllo, se il Consiglio è più trasparente e i parlamenti nazionali più coinvolti nel processo politico a livello comunitario, il problema è destinato a scomparire. D'altro canto, vi è l'opinione secondo cui l'Unione Europea non può essere del tutto democratica, perché manca di condizioni essenziali per la democrazia. Se l'UE può essere concettualizzata come una complessa rete di pratiche di governance e se la governance non riesce a soddisfare i vari test di autogoverno collettivo, è molto probabile che l'UE soffra di un deficit democratico costitutivo. Le tre versioni più diffuse del 'deficit democratico' dell'UE sono le seguenti: i cittadini non possono effettivamente rimuovere i rappresentanti a livello dell'UE dall'incarico attraverso le elezioni, data la mancanza di concorrenza e competizione delle parti e data l'inadeguatezza dei meccanismi di accountability; l'UE non è dotata di una sfera pubblica indipendente di dimensioni sufficienti affinché la società civile possa impegnarsi in una deliberazione pubblica libera e paritaria, che a sua volta influenzerà il dibattito politico nelle istituzioni dell'UE, i meccanismi di questi tipo che sono attualmente in vigore non vengono giudicati come sufficienti; in ultima analisi; l'UE è lontana dai suoi cittadini, nel senso che i cittadini non capiscono né si identificano e quindi sentono di non avere alcun potere sulla politica

democratica europea. La costituzionalizzazione, il buon governo e la politicizzazione sono tre strategie distinte che sono state proposte per affrontare il 'deficit democratico', e possono essere viste come risposte alle tre diverse concezioni dello stesso, ovvero mancanza di responsabilità, deliberazione o partecipazione diretta.

Una strategia per affrontare il deficit democratico consisterebbe, sempre secondo Tsakatika (2007), nel rafforzare gradualmente, ma costantemente, le pratiche di buon governo nell'UE. La Commissione europea, coadiuvata da forze politiche, accademici e organizzazioni della società civile, ha avanzato argomenti di 'good governance' a tal fine, il cui apice è stato il Libro bianco della Commissione europea sul governo, pubblicato nel 2001 (Commissione Europea 2001). Nel gergo della Commissione, il buon governo mira a rafforzare il legittimo esercizio della governance dell'UE attraverso l'impegno istituzionalizzato dei responsabili delle politiche con le organizzazioni della società civile, quali le parti sociali, le organizzazioni non governative, organizzazioni per i diritti umani, chiese e altri gruppi. La società civile è qui concepita in modo non politicizzato, bensì come spontanea e privata. Non è un caso che i partiti politici non siano stati inclusi tra le associazioni privilegiate della società civile che la Commissione esprime il desiderio di consultare nel suo Libro bianco. La strategia di buon governo individua delle procedure democratiche, l'inclusione di una moltitudine di punti di vista diversi nel processo e la possibilità di raggiungere accordi consensuali nel contesto di procedure decisionali pubbliche eque e paritarie.

Secondo Sutherland (2012), occorrono principalmente due ulteriori modifiche all'attuale assetto dell'UE. La prima di queste è una selezione democratica mediante elezione del Presidente della Commissione, unitamente a ulteriori passi per legittimare a livello nazionale ciascuno dei Commissari da nominare. L'elezione del Presidente della Commissione è essenziale. A sua volta, egli dovrebbe essere autorizzato a scegliere i suoi commissari dalle liste nazionali, pur mantenendo l'obbligo di rappresentare ciascuna nazionalità. Egli dovrebbe inoltre essere obbligato a tenere conto, nella scelta di ciascuno dei commissari, dell'equilibrio politico richiesto e a riflettere l'opinione pubblica nei singoli Stati membri. La selezione dei candidati da inserire negli elenchi nazionali può avvenire attraverso i parlamenti nazionali o attraverso una qualche forma di sistema elettorale primario come quello esistente negli Stati Uniti. Il secondo requisito necessario per ovviare al deficit democratico è un maggiore impegno dei parlamenti nazionali nelle

decisioni dei loro rappresentanti in seno al Consiglio dei ministri dell'UE, che andranno a decidere sulle proposte legislative presentate dalla Commissione. Ciò è necessario sia per migliorare la qualità della legislazione sia per allertare gli elettori sulle conseguenze di tali proposte legislative. L'aggiustamento 'tecnocratico', spesso inopportuno, che avviene attualmente tra la Commissione e gli Stati membri dovrebbe lasciare il posto a un maggiore impegno nazionale e al test della trasparenza pubblica aperta.

Per concludere il ragionamento sul tema, si potrebbe aggiungere un'ultima riflessione. La presenza di tale deficit nel sistema democratico dell'Unione Europea non è imputabile, o quantomeno non è unicamente imputabile, al fatto che il Parlamento Europeo abbia pochi poteri, anche perché tramite questo scritto si evince agevolmente che la potenza del PE nel corso del tempo è esponenzialmente aumentata. Si può ritenere, invece, che uno dei fattori principali, se non il principale fattore che causa il suddetto deficit sia il fatto che nel corso della sua storia, quindi naturalmente anche nei giorni nostri, le Comunità Europee non siano mai riuscite ad avere al loro interno un sistema di veri partiti politici europei, intesi in senso stretto. Questo è un tema di assoluta rilevanza, che verrà ripreso in seguito ma a cui si fa ora un accenno per dire che con un vero sistema partitico europeo funzionante al pieno, o quasi, delle sue potenzialità, con ogni probabilità è lecito pensare che verrebbe meno, o comunque si avrebbe una sensibile riduzione, del deficit democratico. Quando è possibile definire un sistema politico come veramente "democratico"? La risposta è semplice: quando c'è un pluralismo partitico. Come si vedrà più avanti nel corso di questo scritto, attualmente esistono delle famiglie partitiche di matrice europea, tuttavia esse si trovano in una posizione molto scomoda, spesso addirittura di "sudditanza", verso i partiti nazionali e i gruppi che lavorano in seno al PE. Anche su questo aspetto, come in molti altri casi, si può dire che l'UE sta lavorando al di sotto del suo enorme potenziale, e una delle principali sfide future sarà riuscire a sbloccare lo stesso, facendo sì che sia attivo un vero sistema partitico pluralista indipendente da qualsivoglia interferenza, nazionale o meno che sia. Anche questo sarà un grosso passo verso una maggiore legittimità democratica, cosa che da sempre rappresenta un grosso tema per l'UE.

Insomma, si è scritto e detto molto sul deficit democratico dell'Unione Europea. Sicuramente sotto alcuni aspetti ci sono delle lacune in questa particolare OIG, ma una

considerazione oggettiva che si può fare è che, sotto il punto di vista della democrazia e della rappresentatività della cittadinanza, l'UE è una delle più avanzate, se non la più avanzata, tra le organizzazioni governative, soprattutto considerando la sua dimensione e i suoi poteri. Ci sono certamente dei passi in avanti che bisogna fare, e questo è dimostrato anche dalla percezione che molti portatori di cittadinanza europea hanno di questa entità sovranazionale, ritenuta spesso come troppo distante dai cittadini e molte volte ancora troppo poco democratica per quanto concerne la sua legislazione e i suoi processi decisionali. Questo progresso dovrà avere luogo negli anni a venire, ma anche in questo campo si può sostenere con una certa sicurezza che l'UE ha molto potenziale ancora inesplorato. Grandi lotte politiche aspettano le future classi dirigenti, che dovranno essere in grado di evolvere un sistema che nelle intenzioni e nei possibili margini di miglioramento è unicamente positivo, ma che nella pratica è, ad oggi, ancora un diamante grezzo.

## CAPITOLO 2

### I PARTITI POLITICI EUROPEI

#### 2.1) Identità e ruolo dei partiti europei

Si andrà ora ad analizzare quali e quanti sono i partiti politici europei, con relative caratteristiche ideologiche e aree politiche di appartenenza. È interessante analizzare questo aspetto perché da questo studio, ogni quinquennio, può emergere anche qual è la famiglia ideologica preminente in Europa. Questo si evince non solo da una mera constatazione di quanti partiti ci sono nell'ambito del centro-destra e quanti, invece, nell'ambito del centro-sinistra, ma anche (e soprattutto) osservando le relative percentuali ottenute alle elezioni. L'analisi ovviamente non è semplice, né tantomeno definitiva, dato che è cosa nota che molti elettori europei si trovino spesso in condizioni di relativa incertezza, e decidano infine di votare non chi rappresenta la propria ideologia in senso stretto, bensì chi stila il programma migliore (migliore a livello soggettivo, naturalmente). Spesso molti elettori votano unicamente per ideologia, e purtroppo coloro i quali leggono veramente i programmi elettorali sono una minoranza dei cittadini UE, ma è opportuno prendere in considerazione più ambiti possibili.

Uno dei temi più grossi per quanto riguarda la democrazia nell'Unione Europea è l'esistenza (o meno) di un vero e proprio sistema partitico europeo. L'esistenza e la qualità di un sistema partitico è un attributo di grande rilevanza se non addirittura di assoluta essenzialità per qualsiasi democrazia. L'esistenza di partiti politici e di un loro sistema funzionante, cioè della struttura che permette ai partiti di svolgere collettivamente le loro funzioni, rimane il fondamento delle democrazie liberali, come quella europea. La risposta alla domanda sull'esistenza, almeno potenziale, di tale sistema assume dunque la portata più grossa di una valutazione dell'esistenza, reale o potenziale, di democrazia a livello europeo, questione sempre più importante negli ultimi anni. I cittadini europei sono diventati progressivamente consapevoli dell'aumentata rilevanza del livello europeo di policy making per il raggiungimento di un numero sempre crescente di decisioni capaci di impattare sulle loro esistenze. Esistono consistenti prove empiriche di almeno un parziale sviluppo dei partiti a livello europeo, tuttavia pare ancora in ritardo la creazione

di un vero sistema partitico per la quale, oltre alla nascita di partiti genuinamente europei, è necessario lo sviluppo di una struttura Comune di competizione politica. Un sistema partitico consiste non solo dei partiti che comprende ma anche di una struttura adatta dai rapporti di interazione tra i partiti stessi e dei limiti che tali rapporti impongono su di essi. Quello dell'Unione Europea sembra lontano da potersi ancora definire abbastanza istituzionalizzato in tutte le arene nelle quali i partiti potrebbero competere in quel sistema; come si diceva sopra, il deficit di democrazia nell'Unione può quindi essere attribuito in misura non indifferente anche a questo difetto. I partiti agiscono nel sistema politico dell'Unione Europea attraverso tre tipi di strutture:

1. i partiti nazionali; attivi soprattutto nel circuito intergovernativo, che comprende gli elettorati e i parlamenti nazionali, il Consiglio dei ministri e il consiglio europeo
2. i gruppi parlamentari del Parlamento europeo; che raccolgono gli appartenenti a famiglie partitiche comuni eletti negli Stati membri
3. i partiti politici a livello europeo; ovvero le strutture organizzative permanenti create esternamente al Parlamento Europeo dal Regolamento 2004/2003, in seguito emendato.

Ebbene, questi partiti europei svolgono certamente determinate funzioni, sia dentro che fuori dal PE, ma come si vedrà in seguito sono molto limitati nella loro azione politica, sia dalla loro stessa natura che da altri soggetti politico-istituzionali.

Il livello nazionale e quello UE si intersecano. I partiti che danno vita a un governo nazionale sono sempre rappresentati nel Consiglio Europeo e nel Consiglio dell'Unione, oltre che nella Commissione e nel Comitato delle Regioni. Sono inoltre i partiti nazionali a svolgere l'importante funzione di reclutamento del personale politico in occasione delle regioni europee, che poi rappresenteranno anche i partiti europei in seno al PE. Altra connessione importante, seppure indiretta, è quella tra i partiti nazionali al governo e le istituzioni europee, che riguarda la nomina dei commissari, i quali per essere nominati dai governi hanno bisogno dell'appoggio politico dei partiti nazionali che hanno la maggioranza di governo. Gli embrioni delle attuali strutture partitiche europee prendono forma nel clima segnato dall'allargamento della comunità europea e dalle decisioni dei consigli europei del 1975 e del 1976 di indire le prime elezioni a suffragio universale e diretto del PE. Questa prospettiva apre una grande collaborazione fra i partiti politici

nazionali, si andava realizzando un sistema di integrazione partitica europea con l'obiettivo di saldare fra loro un processo elettorale prevalentemente nazionale con un prodotto istituzionale, il PE, formalmente sopranazionale, in un tentativo di divisione del lavoro politico: la lotta per il voto riservata ai partiti nazionali mentre la preparazione dei programmi politici e l'elaborazione dell'input diretto al sistema sovranazionale europeo affidato alle strutture partitiche operanti sul piano europeo. Questo schema di lavoro rimane tuttora in vigore; successivamente, tra il 1979 e il 1992, si può dire che i partiti europei si impadroniscono dei meccanismi di funzionamento del PE (Mascia 2016).

Una condizione fondamentale per la concorrenza dei partiti e per la corretta esistenza di un sistema partitico europeo è quella che Norman e Wolfs (2021) chiamano "contestability", che si riferisce alle opportunità concesse ai potenziali concorrenti di stabilirsi sul mercato elettorale. La contestability è la chiave di un sistema partitico per svolgere le sue funzioni rappresentative. Sebbene non esaurisca il significato di rappresentanza democratica, la contestability parla della capacità di un sistema politico di rispondere in modo flessibile a impulsi politici mutevoli; essa, trasposta a livello transnazionale, è associata a una funzione chiave assegnata da studiosi e accademici a questo sistema, vale a dire la creazione di uno spazio politico in cui si possano svolgere dibattiti e contestazioni a livello europeo su questioni europee. In questo contesto, la facilità di ingresso per eventuali nuovi partiti è di notevole importanza: un sistema di governance che avvantaggi le principali parti esistenti e renda più difficile l'accesso al sistema dei partiti ridurrà la capacità dei nuovi concorrenti di contestare le parti; al contrario, un quadro che, pur sostenendo i soggetti esistenti, si avvale anche di meccanismi che facilitano la creazione di nuove parti, accresce la contestability del sistema.

L'attuale regime normativo per i partiti politici europei è stato concordato nel 2014, con l'aggiunta di regole condizionali nel 2018 e 2019. Rispetto al regime iniziale istituito nel 2003, le nuove norme comprendevano, in particolare, l'introduzione di una personalità giuridica europea per i partiti europei e misure di trasparenza relative alla definizione e alla modifica delle condizioni di autorizzazione e di finanziamento. Le revisioni hanno anche istituito un nuovo organo amministrativo, l'Autorità per i partiti e le fondazioni politiche europee (APPF). È importante ricordare che il rafforzamento del potenziale

democratico dei partiti politici europei è stata un'aspirazione importante alla base del regime normativo. Invocando la Carta dei diritti fondamentali, le regole del 2014 hanno stabilito che i cittadini europei devono essere in grado di utilizzare diritti quali la libertà di associazione in materia politica e civile e la libertà di opinione e di espressione per partecipare pienamente alla vita democratica dell'Unione. Il nuovo regolamento ha inoltre invocato l'articolo 10 del trattato di Lisbona, sottolineando che il ruolo dei partiti a livello europeo è quello di contribuire alla formazione di una coscienza europea e di esprimere la volontà politica dei cittadini dell'Unione. Questi paragrafi dichiarativi indicano le importantissime funzioni di rappresentanza e di partecipazione previste per gli Europarties. Altro evento destinato a influenzare l'evoluzione dei partiti europei fu la firma di Maastricht, dove per la prima volta venne riconosciuto il loro ruolo: “political parties at the European level are important as a factor for integration within the Union. They contribute to forming a European awareness and to express the political will of the citizens of the union” (art. 138). Questo riconoscimento diede ai partiti europei un nuovo impulso, avviando un confronto sul futuro dell'unione e sul processo di integrazione.

Piermattei (2016) sostiene che il rapporto tra partito affiliato, gruppo al Parlamento europeo e Federazione partitica europea sia influenzato da, principalmente, tre fattori:

1. I risultati delle elezioni europee: la performance di un partito nazionale può modificare l'equilibrio del gruppo e dell'intero Parlamento europeo
2. le vicende politiche interne a uno stato
3. la nuova collocazione interna di un affiliato, cioè la ridefinizione nazionale di un partito, la quale può mutare la composizione del corrispondente gruppo al Parlamento europeo e della federazione partitica

A proposito del primo punto, è interessante anche la tornata di elezioni del giugno 2024, in cui si prospettava una sorta virata a destra dell'elettorato europeo, guidata anche dai partiti italiani, e le conseguenze che ha avuto anche nelle famiglie partitiche europee. Del resto, ogni 5 anni esse devono fare i conti con più o meno mutati risultati elettorali, e questo può portare a un cambio di equilibri non solo in seno al PE, ma anche all'interno dei singoli partiti europei e nelle varie coalizioni politiche.

I partiti europei, ad ogni modo, hanno replicato l'atipicità propria dell'Unione, nel senso che privilegiano le dinamiche ispirate al metodo intergovernativo rispetto alle forme democratiche di partecipazione più diretta e sovranazionale. Gli appuntamenti più

attesi non sono i congressi, che a livello nazionale stabiliscono la strategia di un partito, ma i vertici effettuati per stabilire una posizione comune a ridosso dei Consigli Europei dai capi di Stato e di governo espressi dalle forze politiche affiliate e dai segretari dei partiti membri. In questa prospettiva, come gli Stati nazionali sono stati il freno principale all'approfondimento del processo di integrazione, così i partiti nazionali lo sono stati per quanto riguarda la costruzione di un più incisivo livello di lotta politica europea.

I partiti politici europei sono diversi, di seguito vengono elencati quelli che hanno ricevuto finanziamenti dal Parlamento Europeo nel 2024 (Parlamento Europeo 2024):

- ✓ Alliance of Liberals and Democrats for Europe Party (formerly European Liberal Democrat and Reform Party) – Belgio
- ✓ European Christian Political Movement – Olanda
- ✓ European Conservatives and Reformists Party (formerly Alliance of Conservatives and Reformists in Europe) – Belgio
- ✓ European Democratic Party – Belgio
- ✓ European Free Alliance – Belgio
- ✓ European Green Party – Belgio
- ✓ European People's Party – Belgio
- ✓ Identity and Democracy Party (formerly, Mouvement pour une Europe des Nations et des Libertés) – Francia
- ✓ Party of European Socialists – Belgio
- ✓ Party of the European Left – Belgio

Si nota subito un elemento piuttosto interessante: anche nel contesto dell'UE permangono le distinzioni “classiche” che si possono trovare in quasi tutti i parlamenti nazionali, anche se ovviamente con percentuali di consenso variabili, vista l'eterogeneità del territorio europeo e le rispettive tradizioni politiche, più o meno mantenute, degli Stati Membri. Si hanno dunque, a poli opposti, da un lato i socialisti, democratici e riformisti, e dall'altro i conservatori. A titolo esemplificativo è utile una breve analisi sui due maggiori partiti politici europei: il PSE e il PPE.

Per quanto concerne il primo, lo statuto del 1992 riportava che i partiti socialisti e socialdemocratici dell'Unione Europea costituiscono il PSE, basato sulle disposizioni

dell'internazionale socialista concernenti la cooperazione regionale tra i partiti affiliati; lo statuto rifletteva la continua centralità del ruolo dei partiti nazionali ed era moderatamente integrazionista. Esso è stato poi più volte modificato, soprattutto per questioni interne al partito. Le varie fasi di trasformazione della cooperazione socialista nell'unione europea mostrano come dal semplice contatto tra i partiti nazionali si sia passati a una modalità di cooperazione permanente che si manifesta in tutti gli aspetti della vita politica europea. Dal suo sito ufficiale (Partito dei Socialisti Europei 2024) si evince che il partito, con 32 partiti membri a pieno titolo e 14 partiti associati e 14 osservatori, è rappresentato politicamente nel Parlamento europeo, nel Consiglio europeo e nel Consiglio dei ministri, nonché nel Comitato delle regioni e nel Consiglio d'Europa. La Commissione europea - sebbene sia un organo collegiale indipendente - ha anche diversi commissari membri del PSE. È rilevante citare anche la collocazione di quello che, al momento della stesura di questo scritto, è il più grande e rilevante partito europeo, ovvero il Partito Popolare, il quale nel corso del tempo ha mantenuto la sua collocazione moderata, spostandola però fino ad arrivare alla sua attuale linea ideologica, che si potrebbe definire come di centro-destra. Il tragitto politico dal 1992 di questo partito è stato caratterizzato da una metamorfosi nei contenuti e nell'agenda, principalmente dovuta al suo stesso carattere transnazionale: il fatto di aver accolto le rappresentanze dei partiti conservatori dei paesi nordici, privatamente protestanti, ha intensificato la sua posizione di partito liberal-conservatore, allontanandolo dal primitivo aggancio con la dottrina sociale della Chiesa. Prospettiva che tra l'altro, con il guado della seconda Repubblica, ha trovato conferme anche in Italia, dove nel PPE sono confluite nuove realtà sostitutive solo in parte della DC, ad esempio Forza Italia, nella loro essenza più plurivaloriale del vecchio partito cattolico nazionale, che in fondo ben si sposa con i nuovi assetti politici dei popolari europei (Levi e Sozzi 2015). Il PPE sostiene di lavorare, tra le altre cose, a beneficio di tutti gli europei per costruire un'Europa più ambiziosa e per una difesa di un'Europa unita che rispetta la sussidiarietà, senza contraddizione tra identità europea, nazionale e locale (Partito Popolare Europeo 2024).

Una riflessione che va fatta riguarda la percezione che i partiti europei, e i loro membri, hanno dell'Unione Europea. Nel tempo, si può dire con relativa sicurezza che si è assistito a un aumento di consenso per quelle forze politiche che nell'Unione hanno visto, e ancora

vedono, un soggetto distante, non indispensabile e spesso scomodo. Come scrive Melissa Stolfi (2022): le varie crisi che stiamo vivendo alimentano i dubbi e le incertezze della cittadinanza e della classe politica sul poter affrontare insieme le sfide della nostra epoca. Quella che sembrava essere la forza e allo stesso tempo la ragione profonda dell'Unione, ossia la collaborazione tra gli Stati membri, diviene quasi una minaccia per lo Stato sovrano agli occhi di alcuni. Le istanze nazionaliste ed euroscettiche trovano in questa incertezza un grande alleato e le forze politiche antieuropeiste vedono crescere il loro consenso alle consultazioni nazionali ed europee. Si sta assistendo all'affermarsi di un'europeizzazione che, invece di essere basata sul confronto circa le strategie da attuare e sull'aumento della partecipazione, assume i tratti di un'europeizzazione negativa, caratterizzata dall'aumento del voto euroscettico e dall'atteggiamento antieuropeista fra i cittadini. L'assenza di una narrazione chiara pro-Europa da parte delle istituzioni comunitarie non fa che alimentare il senso di incertezza e abbandono dei cittadini stessi; di contro, le forze euroscettiche approfittano della situazione per guadagnare consenso e servendosi di una narrazione anti-UE conflittuale. L'euroscetticismo è un fenomeno con più definizioni, difficilmente tipizzabile in un ristretto spazio ideologico, questo fa sì che esso sia considerato un termine "ombrello", ossia un termine applicato ad una varietà di esperienze che presentano tratti comuni ma che fanno riferimento a situazioni del tutto diverse. Non sorprende quindi che la maggior parte delle forze euroscettiche contemporanee siano considerate anche populiste e che si inizia a credere che la crisi europea abbia creato le condizioni per una forma di populismo basata su valori euroscettici. Nel dibattito scientifico sono affiorate diverse problematiche che sembrano giustificare le difficoltà di definizione e classificazione del fenomeno euroscettico, tra queste si possono citare: l'impossibilità di guardare all'euroscetticismo come a un fenomeno generalizzato e complessivo, quindi applicabile a qualsiasi tipologia di forza politica allo stesso modo, la diversità storica dei partiti (anche nei vari Stati europei) e una difficoltà che si riferisce all'utilizzo diffuso della dicotomia euroscetticismo-europeismo, considerati in grado di superare l'opposizione ideologica tra le forze politiche di destra e di sinistra, osservazione che sembra non trovare riscontro negli studi empirici e che non permette di individuare gli atteggiamenti condivisi dai due schieramenti su specifiche policies comunitarie. Taggart e Szczerbiak (2008) hanno individuato dei fattori che si possono considerare come causa della crescita dell'euroscetticismo:

1. il declino di quel consenso presente nella fase di avvio del progetto comunitario soprattutto, basato sulla convinzione che il mercato liberale e la riduzione delle barriere tra gli Stati avrebbero contribuito a una nuova comunità europea forte, e l'arrivo di una diffusa opposizione che si configura in occasione della ratifica di trattati e l'emanazione di regolamenti
2. La volontà di comprendere un fenomeno in rapida diffusione
3. l'ingresso nel dibattito politico di nuovi modi di interpretare il progetto europeo in risposta all'allargamento.

Anthony Forster (2002) afferma che sono i fattori interni a un paese a determinare la natura e la sorte delle argomentazioni e dei partiti anti-UE. Egli coglie tre caratteristiche generalizzabili: il carattere adattivo dell'euroscetticismo che si modella in base alle trasformazioni che avvengono, la sempre maggiore solidità e rigore con cui le argomentazioni di queste forze politiche si inseriscono nel dibattito politico e pubblico, la difficoltà nel mettere a punto un processo di integrazione alternativo a quello attuale per incentivare la cooperazione tra le forze a sostegno o imposizione all'Europa. Anche Taggart (1998) ha analizzato e studiato l'argomento, egli fa emergere due aspetti fondamentali: il primo è l'evidente impossibilità di individuare l'intensità dell'opposizione all'Unione Europea in base al posizionamento politico-ideologico, in quanto partiti ideologicamente differenti possono essere tutti euroscettici in paesi diversi, e d'altra parte gli stessi tipi di partito possono non essere tutti euroscettici in altri paesi; in secondo luogo, l'euroscetticismo si presenta come sintomo di una frattura interna al sistema politico, cioè una sorta di reazione da parte di determinati partiti che provano a superare l'assetto politico istituzionale presente.

## 2.2) Gruppi politici al Parlamento Europeo

I gruppi politici sopranazionali sono stati per la prima volta autorizzati nel 1953, quando l'allora Assemblea Comune ha modificato il proprio regolamento, rendendo possibile la loro creazione. Fin dalla loro origine hanno svolto la funzione di stimolare forme di aggregazione dei partiti politici nazionali sul piano europeo, anche allo scopo di ricevere al loro interno un personale parlamentare già socializzato in dimensione europea. I gruppi svolgono ruoli cruciali nel processo decisionale per quanto riguarda il Parlamento

Europeo, e addirittura si può sostenere che la tendenza in atto da parte di diversi commissari sia quella di identificarsi all'interno di uno di essi, tale è la loro rilevanza. Essi hanno modificato i loro regolamenti interni al fine di considerare il Gruppo quale espressione ufficiale delle rispettive federazioni partitiche europee in seno al PE. Di conseguenza è stata cambiata anche la titolazione dei Gruppi con l'assunzione della parola "partito" (es. Gruppo del Partito Popolare Europeo). Nel sito del Parlamento Europeo (Parlamento Europeo 2024), a riguardo si dice che le deputate e i deputati al Parlamento europeo si riuniscono in gruppi politici e sono organizzati non già per nazionalità bensì per affinità politiche, da sinistra a destra, previo accordo con i presidenti dei gruppi. Ciascun gruppo politico provvede alla propria organizzazione interna ed elegge un presidente (o due copresidenti nel caso di alcuni gruppi) e un ufficio di presidenza, dotandosi altresì di una segreteria. Le deputate e i deputati che non aderiscono a nessun gruppo politico sono noti come non iscritti. Prima di ogni votazione in Aula, i gruppi politici esaminano le relazioni elaborate dalle commissioni parlamentari e presentano emendamenti. La posizione adottata dal gruppo politico è definita mediante concertazione in seno al gruppo: nessun membro del gruppo politico può ricevere un'indicazione di voto obbligatoria.

Un gruppo politico è composto da deputati eletti in almeno un quarto degli Stati membri; per costituire uno occorre un numero minimo di 23 deputati, i quali possono appartenere a un solo Gruppo. Essi, come già accennato, sono ulteriormente disciplinati da propri regolamenti interni, dispongono di discrete risorse finanziarie, di segretariati debitamente attrezzati e hanno una struttura gerarchica con un presidente e un numero di vicepresidenti solitamente uguale al numero dei partiti nazionali membri del gruppo, oltre a vari gruppi di lavoro. La struttura del gruppo politico da un lato riflette la distribuzione dell'opinione pubblica tra le famiglie politiche europee, dall'altro è il risultato di due regole fondamentali alla base del funzionamento del Parlamento europeo: la maggioranza assoluta e i criteri minimi per la formazione dei gruppi. Entrambe queste regole inducono i partiti ad aggregarsi e costruire gruppi ottici più ampi possibile.

Secondo Robert Ladrech (1996), dopo il Trattato di Maastricht del 1992 ci sono stati diversi sviluppi che hanno offerto potenziale per un ulteriore attivismo del Parlamento europeo, e in particolare dei gruppi partitici. Alcuni di questi sono stati l'articolo 138a dello stesso trattato, il quale riconosceva il ruolo dei partiti politici a livello europeo, la

sentenza della Corte costituzionale tedesca dell'ottobre 1993, la quale sottolinea il coinvolgimento parlamentare nelle questioni dell'UE, e le elezioni del Parlamento europeo del 1994. Il contributo più significativo dell'articolo 138a è stato l'istituzionalizzazione dei rapporti tra i gruppi partitici e le federazioni dei partiti. Inoltre, una base sicura di finanziamento ha permesso alle federazioni dei partiti di consolidare e sviluppare le loro attività oltre il coordinamento della campagna elettorale per le elezioni del Parlamento europeo. Il quotidiano lavoro legislativo dei gruppi partitici ha messo la dimensione sovranazionale in contatto con i problemi e le prospettive di problemi simili in ambito nazionale. Di conseguenza, l'articolo 138a ha fornito uno strumento per trasmettere al pubblico il lavoro del Parlamento europeo attraverso il rafforzamento della posizione e delle attività delle federazioni di partiti transnazionali. Sempre secondo Ladrech, i gruppi partitici devono essere visti come attori di un sistema partitico in evoluzione che opera in modo multidimensionale e interconnesso. Il collegamento e la connessione tra ambiti nazionali e sovranazionali dovrebbe diventare sempre più un punto di partenza nelle analisi della politica europea.

Il regolamento interno che ciascun gruppo politico approva in piena autonomia definisce le regole di appartenenza al gruppo: generalmente, appartengono d'ufficio al gruppo i deputati che sono stati eletti nelle liste di uno dei partiti politici nazionali a sua volta membro del PPE collegato al gruppo; inoltre possono aderire al gruppo, previa decisione favorevole assunta a maggioranza dall'assemblea plenaria del gruppo stesso, tutti i deputati che ne facciano richiesta e dichiarino di accettare il programma politico del partito europeo di riferimento. Solo alcuni partiti dichiarano esplicitamente nel proprio statuto di riconoscersi in uno dei gruppi politici interni al Parlamento europeo. È questo il caso del PPE, i cui membri eletti sono obbligati per statuto ad aderire all'omonimo gruppo parlamentare, o del PES, il cui statuto definisce il gruppo parlamentare S&D "il nostro gruppo", oppure ancora dell'EGP. Talvolta, invece, nello statuto è presente un richiamo ad un gruppo parlamentare di riferimento, ma senza espliciti obblighi di affiliazione: è questo il caso dell'ALDE, in cui però l'omonimia fra il partito politico e il gruppo parlamentare rende di fatto inevitabile la coincidenza fra le due formazioni. Lo stesso può dirsi dell'ECR.

Per quanto riguarda la legislatura 2019-2024, i gruppi presenti nel Parlamento Europeo sono stati 7 (Parlamento europeo 2019) :

- ✓ Gruppo del Partito popolare europeo (Democratici cristiani) :
- ✓ Gruppo dell'Alleanza progressista di Socialisti e Democratici al Parlamento Europeo ;
- ✓ Renew Europe Group
- ✓ Gruppo dei Verdi/Alleanza libera europea
- ✓ Gruppo dei Conservatori e Riformisti europei
- ✓ Gruppo Identità e Democrazia;
- ✓ Il gruppo della Sinistra al Parlamento europeo - GUE/NGL

Si tratta di aggregazioni che possono presentare anche un elevato grado di eterogeneità ideologica al loro interno, essendo i gruppi costituiti da membri appartenenti a partiti politici nazionali talvolta diversi fra loro per tradizione culturale e politica. Tale eterogeneità è andata via via accrescendosi di pari passo con l'ingresso nell'UE di nuovi Stati membri, e quindi di nuove forze politiche nel Parlamento europeo. Peraltro, l'elettorato nazionale raramente percepisce questo fenomeno e conseguentemente tali alleanze politiche possono costituirsi senza che le forze politiche che vi partecipino paghino alcun prezzo in termini di consenso elettorale, data la scarsa visibilità della politica europea agli occhi dell'opinione pubblica. A questo proposito, l'obbligo relativo all'affinità politica, sia pure minima, per la costituzione dei gruppi politici è un requisito imperativo, che però non esclude che i deputati si esprimano attraverso il voto in maniera a volte eterogenea, riflettendo così il principio di indipendenza del mandato di deputato sancito dall'Atto sull'elezione dei rappresentanti al Parlamento europeo mediante suffragio universale diretto del 1976. Gruppi politici con ideologie e programmi diversi portano, com'è giusto e normale che sia, idee diverse in sede di dibattito e di presentazione di atti legislativi comunitari.

Non è quindi consentita la costituzione di un gruppo politico i cui membri ostentino e rivendichino l'assenza di qualsiasi affinità politica e, qualora ciò si verificasse, il Parlamento europeo non avrebbe altra scelta che vietare la costituzione di tale gruppo e considerare i suoi aderenti semplicemente non iscritti. Il tema della coesione

interna al gruppo sembra contrastare con il fatto che, se è vero che i gruppi politici del Parlamento europeo sono formati da alcuni partiti nazionali che ne fanno parte stabilmente e ne costituiscono, per così dire, il nocciolo duro (si pensi alla CDU tedesca nel PPE o ai socialisti francesi nel S&D), altri partiti sono però meno legati ad uno specifico gruppo politico del PE e sono inclini a spostarsi da un gruppo all'altro nelle diverse legislature (si pensi, ad esempio, ai Conservatori britannici che, dopo le elezioni del 2009 hanno abbandonato l'EEP-ED per formare un proprio gruppo politico con forze politiche affini ceche e polacche). Talvolta sono gli stessi gruppi politici a modificarsi in base all'ingresso al loro interno di partiti nazionali, come è accaduto in occasione della trasformazione del gruppo PES in S&D per favorire l'ingresso del PD italiano. Evidentemente sono le forze politiche nazionali più stabilmente radicate all'interno di ciascun gruppo politico a modellarne la fisionomia, cui i partiti di più recente affiliazione non possono che aderire.

I gruppi più piccoli sono svantaggiati, sia dal punto di vista del supporto finanziario che da diversi altri aspetti. Hanno infatti un minore tempo di parola durante le sessioni plenarie e difficilmente riescono a far designare un loro deputato come relatore in una commissione. Giocano inoltre un ruolo marginale nella formazione delle maggioranze, e il fatto di avere spesso una composizione eterogenea li rende particolarmente vulnerabili sia per l'incertezza della loro identità che per la latente predisposizione dei propri membri ad aderire a gruppi più grandi (Mascia 2016).

Il grado di autonomia dei gruppi politici del Parlamento europeo rispetto ai partiti politici nazionali cui appartengono i propri membri, e quindi il grado di condizionamento che il processo decisionale interno al Parlamento europeo subisce da parte delle forze politiche nazionali, può essere misurato sulla base di alcuni indicatori. In primo luogo, la concentrazione: quanto più ampia è la proporzione dei seggi detenuti dai due partiti maggiori all'interno di un gruppo, tanto maggiore è il condizionamento che il gruppo subirà da parte di tali partiti. In secondo luogo, la frammentazione: quanto maggiore è il numero di partiti politici che compongono un gruppo parlamentare, tanto più facilmente il gruppo politico sarà libero da condizionamenti nazionali. In terzo luogo, l'inclusività: quanto maggiore è il numero di delegazioni nazionali presenti in un gruppo politico, tanto maggiore è la possibilità che esse si differenzino agli interessi dei partiti nazionali e contribuiscano a creare una

identità politica transnazionale. In quarto luogo, la coesione: quanto più i membri di un gruppo politico votano in maniera compatta a prescindere dall'appartenenza a diverse delegazioni nazionali, tanto più il gruppo politico è in grado di operare come attore unitario in seno al Parlamento europeo. Infine, la multinazionalità: quanto maggiore è il numero di Stati membri rappresentati in ciascun gruppo politico, tanto maggiore è la vocazione transnazionale del gruppo stesso. Come è ragionevole aspettarsi, la misura di questi quattro indicatori dà luogo a valori elevati nel caso dei tre gruppi di maggiori dimensioni (EPP, PES e ALDE), che sono anche caratterizzati da una più lunga storia di aggregazione, e più bassi nel caso dei gruppi più piccoli (Allegrini 2013).

Circa i gruppi politici al PE, è molto interessante il contributo di Hix e Lord (1997). Secondo essi, non si può rispondere alla domanda “chi e cosa sono i gruppi politici?” senza guardare ai partiti nazionali che li formano. Questo anche perché i membri del Parlamento Europeo devono la loro selezione ed elezione quasi esclusivamente ai partiti politici nazionali. Nella politica quotidiana del Parlamento Europeo, le delegazioni dei partiti nazionali costituiscono un polo organizzativo importante. Sia che lavorino nelle commissioni, sia che nei lavori per le plenarie, gli eurodeputati tengono una serie di incontri paralleli nelle delegazioni dei partiti nazionali e, paradossalmente, il successo dei gruppi dei partiti europei è spesso una questione che riguarda lo sfruttamento dei partiti nazionali per la causa generale della coesione partitica transnazionale. I tentativi di negare alle delegazioni dei partiti nazionali un posto esplicito nel processo di costruzione del consenso a livello europeo possono essere controproducenti.

È importante dire che né il posizionamento transnazionale su scala sinistra - destra né l'adesione ai partiti nazionali catturano completamente l'intera gamma di influenze politiche e sociali che i gruppi del Parlamento europeo incanalano nella formulazione delle politiche e delle leggi dell'Unione Europea. A questo proposito è utile esaminare età, genere e background professionale di coloro che formano i gruppi partitici, cioè gli eurodeputati, insieme ad altre informazioni su esperienze politiche che possono meglio descrivere l'approccio alla cosiddetta “party politics” e alla rappresentanza pubblica.

Nel caso del Parlamento Europeo, le coalizioni al suo interno hanno scopi molto più limitati rispetto a quelle delle arene politiche nazionali: come evidente, i gruppi partitici

transnazionali non si formano per sostenere un governo, o per organizzare un'opposizione, ancor meno per preparare la mobilitazione dei voti nelle future elezioni. Si tratta, nella maggior parte dei casi, di coalizioni formate tra partiti nazionali per sfruttare i poteri e le opportunità di articolazione politica offerti dal Parlamento europeo.

La generosa concessione di un'intera settimana al mese agli eurodeputati per riunirsi nei loro gruppi riflette sia la difficoltà politica di creare consenso nei partiti transnazionali sia l'importanza funzionale dei gruppi nel fornire un meccanismo di collegamento tra le commissioni e le sessioni plenarie del Parlamento Europeo. Riguardo al primo punto in particolare, è chiaro che gli accordi non possono essere affrettati e non esiste un'alternativa facile per elaborare meccanismi che consentano a tutti i deputati e le delegazioni nazionali di studiare le attività parlamentari e concordarle prima della formazione delle posizioni dei gruppi al PE. Un'ulteriore punto è che anche quando i gruppi non si trovano in riunioni che comprendono tutti i loro membri, è molto spesso presente un eurodeputato per quasi tutte le delegazioni nazionali, massimizzando così le opportunità per le posizioni di tutti i partiti nazionali di essere discusse. Va notato anche che le delegazioni nazionali tendono a variare il modo in cui scelgono di armonizzare una posizione prima della discussione che deve avvenire in sede del gruppo nel suo insieme, ma questo è un tema che riguarda dinamiche interne ai gruppi stessi. La domanda chiave è: quale regola decisiva determina la linea del gruppo per l'assemblea plenaria? La maggior parte delle volte, il gruppo converge su un sovranazionalismo qualificato nel proprio decision making interno a riguardo: le delegazioni nazionali accettano che la linea del gruppo possa alla fine essere decisa dalla maggioranza dei voti, a patto che sia fatto ogni sforzo di decidere sulle questioni per consensus, che anche quando la decisione finale non incontri la preferenza di una qualche delegazione nazionale questa possa, in sede di plenaria, non supportare la linea comune che si è scelto di adottare, e infine che vengano fatti degli sforzi per facilitare e comprendere un dissenso ragionevole.

Naturalmente, è in sede di sessioni plenarie che i gruppi affrontano la sfida centrale di organizzare l'assoluta maggioranza necessaria (anche al loro interno) a esercitare potere nel Parlamento Europeo. In queste occasioni i gruppi hanno quattro obiettivi politici: articolare un messaggio politico coerente, mobilitare quanti più dei loro eurodeputati possibile per queste sessioni, massimizzare la loro coesione interna nei dibattiti e nei voti, coltivare alleanze vincenti con altri gruppi. L'articolazione di posizioni coerenti del

gruppo è facilitata dalla struttura del dibattito nel Parlamento Europeo e dai controlli che proprio i gruppi esercitano sul cosiddetto speaking-time nelle plenarie. È da segnalare anche che non tutti gli eurodeputati presenti alle plenarie sono sempre disponibili a votare (e a farlo come da accordi con il gruppo), e alcuni addirittura potrebbero scegliere di non presentarsi nell'ambito di un contrasto o comunque un dissenso verso la linea adottata dal gruppo. Questo non è impossibile che si verifichi, fa anch'esso parte di dinamiche interne ai gruppi, che se non gestite correttamente possono causare problemi. Per assicurare coesione interna, i gruppi presenti al parlamento europeo utilizzano quello Hix e Lord chiamano un "whipping system", che consiste in due elementi: una guida preventiva e concordata su come votare e un sistema di sanzioni e ricompense di stampo politico chiaramente collegato alla lealtà dei singoli europarlamentari. Seppure ciò sia molto criticabile e criticato in quanto scoraggiante dell'indipendenza politica da un punto di vista di pensiero e comportamento, è oggettivamente difficile pensare a come potrebbe funzionare un sistema partitico all'interno di un parlamento senza un meccanismo di questo tipo, sembra ad oggi indispensabile per le forze politiche riuscire a controllare il comportamento di voto dei propri membri.

Bowler e McElroy (2015) analizzano proprio questi aspetti: sostengono che il Parlamento europeo è un ambiente particolarmente difficile in cui stabilire una disciplina, anche all'interno dei singoli gruppi. Oltre al problema del coordinamento dei membri del Parlamento europeo (europarlamentari) provenienti da decine di partiti nazionali distinti all'interno di un solo gruppo, la struttura del PE e la natura della competizione di partito nelle elezioni europee contribuiscono ulteriormente a contrastare la coesione dei gruppi politici. Per esempio, non c'è un governo che si basa su un voto di sfiducia nei confronti del Parlamento europeo, eliminando così il timore di elezioni anticipate nelle menti dei deputati più "ribelli". L'assenza di una 'connessione elettorale' (Mayhew 1974), la 'mancanza di valore' delle etichette dei gruppi politici e la natura di secondo ordine (Reif e Schmitt 1980) delle elezioni europee stanno a significare secondo l'autore che i risultati legislativi non sono una priorità assoluta per gli elettori alle urne. Nonostante le premesse sul tema non siano molto incoraggianti, la letteratura risultante sulla coesione del gruppo di partito può essere caratterizzata da due principali conclusioni. In primo luogo, i gruppi partitici mostrano livelli sorprendentemente elevati di coesione, come mostrato ad esempio da Faas (2003) e Schmitt e Thomassen (2009) e, in secondo luogo, i livelli di

coesione sembrerebbero addirittura aumentati man mano che si sono succedute le legislature (Hix et al2005; McElroy2008). Anche nella vecchia Assemblea, quando i partiti disponevano di pochi strumenti disciplinari, gli eurodeputati dei tre principali gruppi politici (Socialisti, Liberali e Cristiano-Democratici) votavano frequentemente uniti e nello stesso modo, ad esempio. È poi da segnalare che la coesione dei gruppi di partito non aumenta in modo significativo man mano che il PE diventa più potente: non assistiamo a discontinuità di coesione, come ci si potrebbe aspettare, con gli shock dei nuovi poteri legislativi (ad esempio l'entrata in vigore del l'Atto unico europeo) o dopo le elezioni. La coesione risulta essere elevata fin da subito e rimane tale per tutti gli anni che esaminati dalla letteratura.

I gruppi al PE sono meno direttamente collegati alla politica elettorale di massa o a funzioni esecutive di governo rispetto ai gruppi e ai partiti nazionali. Sono anche apparentemente meno strutturati internamente, con forse minore disciplina di partito e risorse con cui premiare o sanzionare i loro membri. Ciò può significare che possiedono meno autonomia rispetto ai loro componenti presi singolarmente, cioè i partiti nazionali. Potrebbe anche essere plausibile, però, che la costante necessità di negoziare piuttosto che imporre un consenso al proprio interno migliori i processi decisionali.

### 2.3) Rapporti con i partiti nazionali

Il processo di progressivo rafforzamento dei partiti politici a livello europeo può essere considerato una via per ovviare, riportando in primo piano la categoria della democrazia rappresentativa, ad alcuni dei difetti che sono stati fin qui esaminati, come quello del deficit democratico. Questo processo, che può dirsi ancora in atto, non pare però aver liberato finora i partiti europei dall'influenza della politica nazionale. Essi infatti, sono ancora strettamente dipendenti dai partiti politici nazionali non solo da un punto di vista economico o politico, ma anche per quanto riguarda la loro stessa identità: infatti, un partito è considerato di livello europeo, ed ha pertanto diritto al finanziamento, non tanto perché abbia partecipato alle elezioni europee o abbia propri rappresentanti eletti nel Parlamento europeo, quanto piuttosto perché è costituito da forze politiche nazionali appartenenti a un certo numero di Stati membri. I partiti politici nazionali restano quindi ancora le fondamenta sui cui i PPPE sono edificati e ne

condizionano l'attività politica (dalla selezione dei candidati, alla definizione dei manifesti politici, allo svolgimento delle campagne elettorali), anche perché rappresentano per essi, nonostante le norme sulle sovvenzioni pubbliche introdotte nel 2003, una sostanziosa e ineliminabile fonte di finanziamento. I partiti nazionali rimangono i primi grandi finanziatori di quelli europei, e anche solo da questo si può capire molto. In un mondo in cui chi finanzia ed eroga denaro è colui che nella stragrande maggioranza dei casi detiene il potere, questo aspetto rimane invariato anche nell'ambito dei partiti europei.

I partiti nazionali, ancora strettamente legati a logiche sovraniste, chi più chi meno, e soprattutto nazionaliste, non sembrerebbero avere alcun interesse a modificare l'attuale situazione, la quale permette loro di perseguire temi di politica interna all'interno di un contesto istituzionale dell'Unione Europea. Non può che essere così, del resto, dato che le elezioni politiche europee altro non sono che la somma di tante diverse elezioni nazionali che lasciano sullo sfondo le tematiche veramente di respiro europeo, assorbite dalle contrapposizioni politiche legate a questioni nazionali, e che comunque non sussiste un vero legame politico fra Parlamento europeo ed esecutivo. È giusto che venga anche messa in luce l'ibrida natura dei partiti europei, in bilico fra la matrice nazionale e la vocazione transnazionale: ciò si traduce in una ridotta autonomia e in una ancora troppo scarsa incidenza nell'organizzazione e nello svolgimento delle campagne politiche, come pure nell'individuazione dei leader politici e dei candidati. Si tratta infatti di competenze che restano ancora affidate quasi esclusivamente ai partiti nazionali, relegando i partiti europei in un ruolo marginale di supporto. È piuttosto grottesca l'idea che i simboli delle principali organizzazioni partitiche europee servano spesso ad alcuni, per non dire molti, partiti nazionali unicamente (o quasi) come fossero niente più che una spilla da portare in giro per il proprio paese in occasione delle elezioni europee. Un ruolo marginale che non è più accettabile, se si punta a un miglioramento sia del sistema democratico dell'UE che tutta la stessa.

In questa condizione, i partiti europei stentano a trovare una propria fisionomia e a ritagliarsi uno spazio di manovra scevro dai condizionamenti dei loro omologhi nazionali e realmente proiettato nell'arena politica europea. Si potrebbe, a questo proposito, parlare anche del rapporto fra i partiti europei e i gruppi politici interni al Parlamento Europeo: se per anni si è avuta una piena coincidenza fra di essi, nel senso che ciascun partito

europeo si riconosceva in uno specifico gruppo politico, questo rapporto organico è divenuto recentemente più labile, data la nascita di nuove famiglie partitiche europee slegate dalle tradizionali identità politico-ideologiche e quindi non rappresentate da alcun gruppo, oppure trasversalmente da gruppi diversi. È stato inoltre già evidenziato che, rispetto ai gruppi in seno al PE, i partiti europei si trovano spesso e de facto in una condizione di svantaggio.

Se, com'è nell'attuale situazione, i partiti nazionali sono elementi costitutivi dei partiti europei (PPE) – anche semplicemente per ragioni economiche, la dipendenza dei PPE dai loro affiliati nazionali è un dato di fatto. I PPE sono subordinati ai partiti nazionali poiché solo attraverso questi ultimi è veicolato il consenso elettorale. Data questa condizione, sono i partiti nazionali e non quelli europei ad avere un ruolo chiave nella conduzione delle campagne elettorali, con tutto quello che questo comporta. È un dato di fatto che i PPE hanno origine da formazioni politiche nazionali, che in alcuni casi addirittura precedono la formazione dei partiti europei e talvolta anche la costituzione della stessa Unione. Un grande problema afferente al discorso che si sta analizzando è il fatto che i PPE si sono formati, e continuano a svilupparsi, secondo logiche bottom-up: essi rappresentano infatti il risultato dello sforzo delle forze politiche nazionali di organizzarsi a livello sovranazionale, in modo da adattarsi ai cambiamenti derivanti dall'integrazione europea in termini di organizzazione e di utilizzazione delle risorse economiche disponibili.

Il risultato è che non si può prescindere da un riferimento ai partiti nazionali nel quadro giuridico relativo ai PPE, riferimento che sarebbe invece superfluo qualora si presupponesse che i PPE venissero creati come organizzazioni centrali che progressivamente danno vita a sezioni e federazioni, come accade per la maggior parte dei partiti nazionali. Invece, mentre i partiti politici nazionali sono essenzialmente associazioni di cittadini, quelli europei sono associazioni di associazioni, che ammettono solo residualmente, e spesso con alcune limitazioni in termini di diritto di voto nei congressi di partito, la possibilità di adesioni individuali; i partiti nazionali che compongono i PPE non possono essere assimilati a correnti nelle quali si fraziona il partito europeo, ma sono associazioni politiche portatrici di interessi nazionali, spesso anche settoriali. È chiaro allora che il rapporto fra ciascun PPE e i partiti politici nazionali che ne sono membri diventa determinate ai fini della stessa qualificazione di

una formazione politica come PPLE, poiché la rappresentanza nelle assemblee elettive nazionali o regionali dipende strettamente dal successo elettorale dei partiti politici nazionali. Peraltro, essendo attualmente anche le elezioni per il Parlamento europeo dominate dalla competizione politica fra partiti di livello nazionale, anche il requisito della rappresentanza all'interno del Parlamento europeo di un PPLE è oggi strettamente collegato al successo elettorale dei partiti politici nazionali che ne sono membri (Allegrì 2013).

Paradossalmente, la partecipazione alle elezioni del Parlamento europeo e la presenza di propri delegati eletti in tale organo è un requisito soltanto eventuale per i PPLE: esso può essere infatti tale anche soltanto se rappresentato a livello nazionale o regionale in almeno un quarto degli Stati membri e potrebbe essere considerato tale anche se privo di rappresentanti eletti nel Parlamento europeo (tuttavia, in quest'ultimo caso, il PPLE in questione verrebbe penalizzato dal punto di vista del finanziamento).

I partiti europei, oltre a non reclutare il personale per la competizione elettorale, non hanno nemmeno una "prospettiva di governo" nel sistema europeo. Al termine delle elezioni per l'elezione dei membri del PE, infatti, si formano determinate maggioranze all'interno dello stesso, le quali ottengono i numeri per far passare tramite le votazioni certi atti legislativi. Tuttavia, non si può certo parlare di un autentico governo parlamentare in UE, qui non si tratta di un sistema democratico uguale a quelli nazionali, e i partiti che ottengono le percentuali maggiori non si può dire che vadano a un ipotetico governo politico dell'Unione. Il vero organo esecutivo infatti, come noto, è la Commissione Europea, che tramite il suo Presidente esercita molte delle funzioni più rilevanti in assoluto, tra cui quella di avanzare proposte di legge e porre in essere atti esecutivi. Il potere della Commissione pone un rilevante freno a quelle che sono le potenzialità governative del PE, e conseguentemente dei partiti politici europei, i quali si ritrovano dunque in una condizione nella quale affrontano ogni quinquennio una competizione elettorale che, come unico obiettivo, ha quello di ottenere la maggior percentuale possibile, utile a determinare le maggioranze del PE ma non ad arrivare a posizioni di governo nell'UE.

La ratio degli stessi è quella di "agenzie" di comunicazione transnazionali, con competenze predeterminate dai partiti nazionali, primo quali ne rimangono anche i principali finanziatori, nonostante il finanziamento pubblico europeo, dunque detenendo

il potere su di essi. Sono entità a sovranità limitata, i cui limiti discendono dalla posizione di dominance dei partiti nazionali, spesso aggrappati saldamente a logiche realiste di sovranità dello Stato nazione e interessi nazionali; trattasi di sistemi “a sottosistema dominante”. L'assetto confederale dei partiti europei è il frutto della preoccupazione di quelli nazionali di dover rinunciare al loro statuto di figli primogeniti dello Stato nazione sovrano. Dal canto loro, i governi nazionali rispondono alla stessa preoccupazione rafforzando e presidiando la dimensione intergovernativa dell'architettura istituzionale dell'Unione Europea: Coreper, Consiglio Europeo, Consiglio dell'Unione.

Si potrebbe dire che è la principale funzione del partito europeo è quella di elaborare il testo delle piattaforme elettorali in occasione delle elezioni del PE, cui però, come visto, non si accompagna il potere di formare le liste dei candidati in maniera autonoma; a riguardo si può dire anche che oltre al personale nelle liste elettorali, il partito europeo non può nemmeno reclutare quello destinato ad altre istituzioni e organi, tra cui la Commissione, compito precluso a priori per via del ruolo egemonico dei partiti nazionali e dei governi. In partiti europei soffrono anche di carenza di rendimento in termini di socializzazione politica e capacità di indurre identificazione politica verso i simboli comunitari.

Riguardo al fatto che i partiti nazionali sono più concentrati su questioni interne, è interessante il contributo di Senninger e Wagner (2015). Le questioni europee possono essere discusse in modi diversi. Ci sono principalmente tre ambiti tematici dell'UE: culturale, economico e di altro tipo utilitaristico. Ci si basa, tenendo conto di questi aspetti, sull'idea che l'integrazione europea sia considerata una questione economica o culturale. I partiti, naturalmente, possono differire negli aspetti dell'integrazione europea affrontati nel corso di una campagna elettorale. Secondo Senninger e Wagner, se un partito si esprime in modo selettivo sulle questioni europee, inquadra l'integrazione europea in modi che corrispondono alle sue preoccupazioni ideologiche; i partiti che sottolineano le preoccupazioni economiche nel loro programma ideologico generale considereranno anche la questione dell'UE attraverso questa lente, e al contrario, i partiti che si concentreranno su questioni non economiche affronteranno aspetti dell'UE basati sulla cultura e sull'ideologia. Tale mobilitazione è selettiva perché i partiti si rivolgono all'UE solo in modi corrispondenti alla loro visione ideologica generale. Al contrario, se un partito si mobilitasse in modo meno selettivo nei confronti dell'UE, incorporerebbe

anche questioni in modi che in gran parte non corrispondono alle sue predilezioni ideologiche e quindi riflettono la varietà dei discorsi all'interno dell'Unione europea. I partiti politici si differenziano anche per quanto si spingono nell'inquadrare l'UE in modi ideologicamente convenienti.

I risultati della ricerca dei due studiosi mostrano che, prese in considerazione elezioni nazionali, i temi relativi all'UE ricoprono spazi in alcun modo dominanti, e questa è una prima indicazione che la mobilitazione su questioni UE è spesso selettiva. Inoltre, si indica che i partiti delegano attivamente le questioni dell'UE ai loro europarlamentari e fanno uso delle competenze e delle informazioni di cui dispongono questi attori. Alcuni partiti fanno dunque un uso estensivo dei loro eurodeputati, ciò indicherebbe che la mobilitazione selettiva in termini di attori non è il risultato di considerazioni strategiche basate sui problemi, ma piuttosto la mobilitazione selettiva può essere il risultato di decisioni di delegazione intra-partito. È tra l'altro interessante notare che per quanto riguarda i tipi di questioni europee discusse in campagna elettorale, troviamo prove che riguardano anche in questo caso la mobilitazione selettiva delle questioni dell'Unione europea nelle campagne elettorali nazionali. Infatti, i principali partiti euroscettici parlano spesso più in generale dell'UE, e solo in misura minore della politica ad essa relativa. Gli altri partiti, invece, affrontano maggiormente le questioni europee, e più nel dettaglio.

Tornando a disquisire in modo più generale, la caduta dei muri, la globalizzazione e i flussi migratori sono solo alcune delle stimolazioni ambientali esterne che scoraggiano eventuali tentazioni di differenziarsi in chiave ideologica e costringono le maggiori famiglie partitiche europee a perseguire l'obiettivo di gestire la crisi della governabilità senza abbassare il livello delle condizioni di vita, e quindi del consenso, dei cittadini europei (Mascia 2016). Il tema non è affatto secondario: una poco evidente differenziazione della proposta politica è qualcosa che deve essere assolutamente scongiurato per il bene della democrazia in UE. Più si appiattisce la situazione, anche dal punto di vista elettorale, più diminuisce il fattore pluralista della democrazia, contribuendo di fatto a un ulteriore innalzamento del deficit democratico. Il tema verrà approfondito nel successivo paragrafo.

#### 2.4) Sfide future per i partiti europei

A livello nazionale, i partiti politici svolgono un ruolo importante nel far funzionare la democrazia rappresentativa. La democrazia moderna è impensabile se non in termini di partiti. Essi contribuiscono ad aggregare e comunicare le preferenze politiche, collegano il processo decisionale tra diversi organi legislativi e rendono i politici responsabili. Il ruolo essenziale dei partiti politici in una democrazia rappresentativa è la loro competizione in ripetuti concorsi elettorali, che consente agli elettori di scegliere tra diversi pacchetti politici e di premiare o punire i partiti di governo per le loro prestazioni legislative. Attraverso le loro piattaforme di partito, i partiti politici aggregano ampie serie di preferenze detenute dai cittadini in delle sorte di pacchetti politici, tra loro concorrenti. Essi facilitano inoltre la selezione dei rappresentanti dei cittadini informando l'elettorato sulle politiche che i loro candidati devono attuare.

I partiti nazionali sono comunemente ritenuti fondamentali nello strutturare il processo legislativo, garantire la coesione del voto e distribuire posizioni nella legislatura. Il mantenimento di un comportamento di voto coerente dei partiti all'interno del legislatore è cruciale per la stabilità del processo decisionale legislativo, ed importante anche per gli elettori, ai fini di ritenere i loro rappresentanti responsabili per la stabilità del processo decisionale legislativo, un aspetto importante è che solo se il partito di maggioranza o la coalizione di maggioranza del legislatore è in grado di mostrare un comportamento di voto coeso, la legislazione può essere approvata, e anche questo può essere indice di responsabilità di parte di un partito. Le scelte fatte da esso determinano un giudizio, più o meno positivo, sul suo operato da parte di elettori e stampa.

Si può sostenere che esista un'ampia mole di lavoro che indaga il ruolo dei partiti politici nei sistemi politici nazionali, ma tutti scritti convergono sul sostenere che i partiti nazionali sono assolutamente essenziali nei Parlamenti e nei governi.

Nelle righe precedenti si è vista dunque la rilevanza che il partito nazionale, in senso ampio, ha nel sistema democratico interno ai vari paesi membri dell'Unione Europea. Ebbene, alla luce di quanto è emerso nel corso di questo capitolo, si può dire che i partiti politici europei abbiano un'influenza nel PE pari a quella che i partiti nazionali hanno nei loro rispettivi parlamenti? La risposta è, purtroppo, negativa.

Precedentemente si è scritto che i partiti agiscono nel sistema politico dell'Unione Europea attraverso tre tipi di strutture: partiti nazionali, gruppi parlamentari del Parlamento europeo, e partiti politici a livello europeo. La drammatica constatazione è

che le prime due vanno, non completamente ma in maniera importante, a oscurare la terza. Si può dire, con una certa sicurezza, che attualmente l'assetto politico-istituzionale dell'Unione Europea non è favorevole alle federazioni partitiche europee. I motivi, in parte, sono già stati elencati: stimolazioni ambientali esterne che scoraggiano tentazioni di differenziarsi ideologicamente in modo marcato, la mancanza della possibilità di avere uno sbocco sul governo dell'UE al termine delle elezioni per il Parlamento Europeo, il ruolo dei gruppi che lavorano in seno al PE, soprattutto, dei partiti politici nazionali, i quali opprimono l'operato dei partiti europei, non consentendo loro né di fare una selezione dei candidati al PE, quasi paradossale dato che se eletti i deputati andranno a rappresentare proprio i partiti europei, né di gestire le campagne elettorali tramite eventuali convegni o comunque eventi elettorali atti a distribuire cultura politica europea e le visioni nonché idee politiche del partito europeo di turno in senso stretto.

Si può dire che ad oggi questi siano i principali problemi di cui soffre il sistema democratico (nonché quindi parlamentare) dell'UE. È difficile anche parlare di un vero e proprio sistema partitico *europeo* a questo proposito, arduo in quanto questo sistema lascia che siano tematiche prevalentemente interne e nazionali a prendere il sopravvento sulle grandi questioni prettamente europee del nostro tempo. Se i partiti europei sono bloccati de facto da quelli nazionali, non ci si può aspettare che si instauri una cultura politica europea vera e propria. Fino a quando i partiti nazionali, saldamente ancorati a visioni di *realpolitik*, deterranno questa sorta di potere egemonico su quelli europei, l'Unione, da un punto di vista democratico, politico e addirittura parlamentare, resterà a sua volta bloccata su una visione che non potrà essere di insieme e di interesse comune europeo, ma piuttosto continuerà ad essere bloccata a interessi particolaristici e si rischierà di perseguire la strada di una lotta che di risultati ne porterà pochi.

Il futuro dei partiti politici europei dovrà necessariamente essere caratterizzato da una riscossa sotto il punto di vista politico. È auspicabile un passo in avanti da parte loro, anche al fine di meglio tutelare l'Unione Europea intesa finalmente e veramente come entità unita, in grado di ritagliarsi sempre maggiore spazio anche a livello internazionale. Il potenziamento di tutta l'Unione passa anche da una maggiore legittimità democratica, e questa proviene proprio da un miglioramento delle prestazioni dei partiti. Più spazio avranno le federazioni partitiche europee e maggiore saranno le possibilità che venga a

crearsi una coscienza e una cultura politica comunitaria; il futuro non è un tema trascurabile perché da esso dipende il futuro della democrazia europea.

In un mondo sempre più connesso e in cui le relazioni internazionali svolgono un ruolo di cruciale importanza, è assolutamente rilevante che la classe politica europea si doti di forze politiche prettamente europee. È difficile pensare che i grossi temi del nostro tempo come le guerre, le pandemie, le carestie, i flussi migratori, il climate change e l'indebolimento a livello globale delle democrazie siano governabili non solo in contesti nazionali, ma in contesti che mirino solo a salvaguardare interessi locali e settoriali. Per affrontare il domani sarà necessaria una visione di insieme, senz'altro ancorata a ideologie e valori, che sappia tenere conto di un interesse comune e che sia in grado di affrontare grandi temi attraverso idee e competenze. I partiti europei hanno in loro questa potenzialità: raccogliere istanze politiche dai cittadini europei e portarle nei luoghi del potere comunitario, dove ormai si vanno a giocare partite cruciali, contribuendo al dibattito e al decision making tramite prese di posizioni che siano capaci di rappresentare al meglio la proposta politica che rappresentano.

Il futuro dei partiti europei dovrà anche comprendere un loro empowerment dal punto di vista istituzionale. Se l'attuale assetto non consente loro spiragli sul governo dell'Unione, ecco che questo diventa un grosso tema per i prossimi anni. Dotare l'UE di un governo sempre più politico e sempre meno burocratico, guidato dai partiti e quindi indirettamente dai cittadini, che detengono la sovranità attraverso un sistema liberale di democrazia. Questi sono i grandi temi dell'Europa del futuro per quanto concerne le famiglie partitiche europee e i partiti nazionali. L'Unione ha tutte le potenzialità per sviluppare un proprio sistema partitico, che non sia così strettamente legato ai partiti e agli interessi nazionali. Sarà compito della futura classe dirigente quello di sbloccare questo potenziale e attuare tutte le misure necessarie. I partiti europei, e i cittadini europei che danno il loro contributo tramite una crescente domanda politica comunitaria, necessitano questo percorso, da esso dipenderà anche la futura democrazia dell'UE.

## CAPITOLO 3

### CASO STUDIO, LE ELEZIONI EUROPEE DI GIUGNO 2024

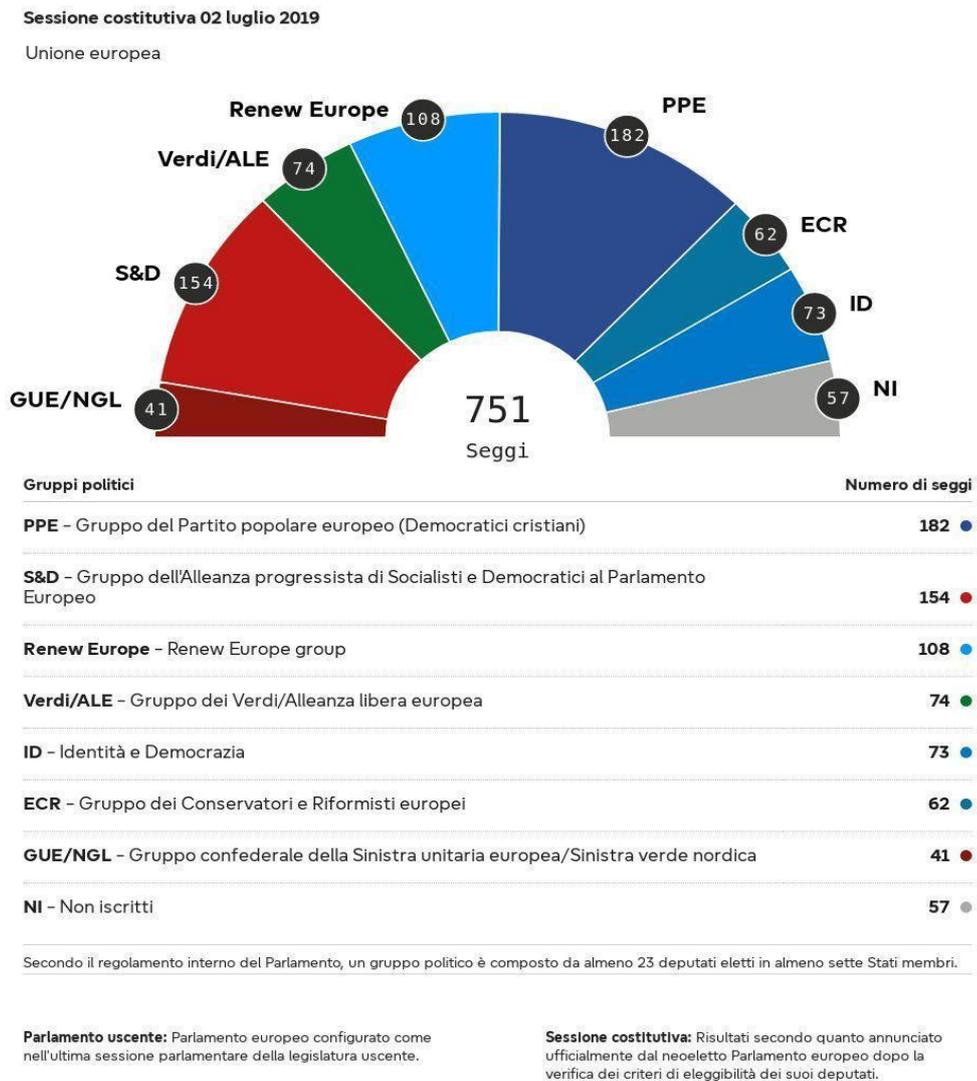
#### 3.1) Equilibri politici nel PE dal 2019 al 2024

Le elezioni europee del 2019 si sono tenute negli allora 28 Stati membri dell'Unione europea tra il 23 e il 26 maggio, come deciso unanimemente dal Consiglio dell'Unione europea, con la libertà per ogni Stato membro di organizzarle in uno o più giorni tra questi secondo le consuetudini elettorali nazionali. Nel febbraio 2018 il Parlamento europeo aveva votato per far diminuire il numero degli eurodeputati da 751 a 705, nel caso in cui il Regno Unito avesse lasciato l'Unione europea il 29 marzo 2019. Avendo l'UE ed il Regno Unito concordato uno slittamento al 31 ottobre 2019 della data per l'uscita prevista dall'Articolo 50 del TUE, il Regno Unito ha partecipato alle elezioni insieme agli altri Stati membri. Le variazioni nella composizione delle delegazioni nazionali hanno avuto effetto a seguito dell'effettiva uscita del Regno Unito. È stata la IX legislatura del Parlamento europeo, legislatura in cui ben il 61% degli eletti non era tra i deputati uscenti (record di turnover per il PE) e il 40% dei deputati era di sesso femminile (più alta percentuale della storia).

Le elezioni hanno avuto luogo regolarmente, e la competizione elettorale ha dato i seguenti risultati:

- ✓ Quello del Partito Popolare Europeo è stato il Gruppo politico che ha ottenuto il maggior numero di seggi: 182;
- ✓ Il Gruppo dell'Alleanza progressista di Socialisti e Democratici (S&D) si colloca al secondo posto con 154 seggi;
- ✓ Renew Europe group si posiziona come terza forza al PE, con 108 seggi;
- ✓ Il gruppo dei Verdi/Alleanza libera europea (Verdi/ALE), segue con 74 seggi;
- ✓ Identità e Democrazia con 73;
- ✓ Il Gruppo dei Conservatori e Riformisti europei (ECR) ha ottenuto 62 seggi;
- ✓ Il Gruppo confederale della Sinistra unitaria europea/Sinistra verde nordica (GUE/NGL) con 57 seggi

✓ I Non Iscritti (NI) eletti al PE sono stati invece 57.



Fonte: Parlamento europeo



È interessante anche una breve analisi sui dati riguardanti i risultati delle europee in Italia, soprattutto se paragonati alla scena politica odierna e ai risultati delle elezioni dell'8 e 9 giugno 2024.

Il 26 maggio 2019 i risultati delle elezioni sono stati i seguenti, considerando l'Italia:

1. LEGA SALVINI PREMIER: con 9.175.208 voti, il 34,26% e 29 seggi;
2. PARTITO DEMOCRATICO: con 6.089.853, il 22,74% e 19 seggi;
3. MOVIMENTO 5 STELLE: con 4.569.089, il 17,06% e 14 seggi;
4. FORZA ITALIA: con 2.351.673, l'8,78% e 7 seggi;
5. FRATELLI D'ITALIA: con 1.726.189, il 6,44% e 6 seggi

Gli elettori erano potenzialmente 50.974.994, i votanti sono stati 27.780.855 (il 54,40%). Ci sono state 411.578 schede bianche, comprese nelle schede Non Valide, le quali sono ammontate a 997.123 .

I risultati delle elezioni sono stati consultati su Eligendo, portale del Ministero dell'Interno (Ministero dell'Interno 2019)

Per quanto riguarda l'Italia, si ricorda che è presente una soglia di sbarramento del 4%, motivo per il quale nessun altro partito candidato è riuscito ad ottenere seggi in seno al Parlamento Europeo. Sono dunque rimasti esclusi partiti come +Europa, Partito Comunista, Europa Verde, SVP ecc.

Ebbene, è di particolare interesse rileggere oggi questi dati, anche perché nell'arco di 5 anni molte cose sono successe: si sono susseguiti vari governi di diversa ideologia e c'è addirittura stata una pandemia nel 2020, con tutto ciò che ha comportato. Ogni avvenimento porta con sé delle conseguenze e dei cambiamenti, e questo vale anche per le dinamiche politiche. Dopo l'exploit delle elezioni politiche del 2022, è lecito che le attenzioni siano ricadute in particolare su Fratelli d'Italia, partito che in pochi anni ha avuto una crescita vertiginosa sotto tutti i punti di vista, arrivando a sfiorare il 30% dei consensi grazie soprattutto alla sua leader Giorgia Meloni, attuale presidente dell'ECR. Un discorso quasi inverso va fatto invece per la Lega, che dal 2018 ha visto un calo importante nelle percentuali, per svariate motivazioni, ma continua ad essere membro importante della coalizione che sta attualmente governando il paese. C'è poi Forza Italia, il più moderato e liberale dei partiti del panorama di centro-destra italiano, il quale funge da perno della coalizione e svolge il suo ruolo mantenendo ormai da diversi anni il suo consenso su livelli stabili. Uno tra i più curiosi aspetti di questa area politica è il fatto che tutti e tre questi partiti appartengono a diversi partiti europei. Fratelli d'Italia siede nell'ECR, e come detto Giorgia Meloni ne è addirittura il presidente, la Lega è entrata nel

nuovo gruppo chiamato Patriots for Europe, mentre Forza Italia è ormai stabilmente nel Partito Popolare Europeo.

È utile riflettere su questo, anche alla luce di ciò di cui si è disquisito nel corso di questo scritto. Si è visto che non si può parlare di continuità tra i partiti nazionali e quelli europei. In questo caso si vede addirittura che partiti di una stessa area politica si trovano su posizioni diverse in sede europea, con visioni diverse dell'UE e di come governarla. Questa leggera diversità di vedute nell'ambito dell'UE va gestita bene in campo nazionale per garantire, tra le altre cose, la tenuta del governo italiano, in quanto è evidente che possa creare qualche malumore se non viene gestita attentamente.

Ad ogni modo, a detenere il potere al PE dal 2019 al 2024 è stata la maggioranza moderata ed europeista PPE-PSE-Renew, la cosiddetta “maggioranza Ursula”, che di fatto ha determinato la linea politica negli ultimi decenni. È un equilibrio politico particolare, che vede una forza popolare di centro-destra alleata con aree politiche appartenenti a ideologie di sinistra e di centro. Questa composizione ha fatto storcere il naso a molti, vista questa sua particolarità di essere una sorta di ibrido tra forze diverse, e si è resa necessaria al fine di avere una sorta di controllo sul PE. Questo ha influito anche sulla scelta del presidente della Commissione Europea. L'alleanza politica tra questi partiti ha permesso all'Unione Europea di legiferare in vari campi. Si è visto un grande sforzo, ad esempio, al fine di affrontare la crisi pandemica e il conseguente rallentamento delle economie europee. Alla luce di queste grandi sfide, l'Unione Europea ha approntato, nel quadro del Next Generation EU, il Dispositivo per la ripresa e la resilienza (Recovery and resilience facility – RRF), un nuovo strumento finanziario per supportare la ripresa negli Stati membri. La Recovery and Resilience Facility, il cui funzionamento è disciplinato dal Regolamento n. 2021/241/UE, ha una dotazione iniziale massima di 723,8 miliardi di euro, di cui 338 miliardi di sovvenzioni e 385 miliardi di prestiti. Con le modifiche introdotte con il Regolamento (UE) 2023/435 (REPowerEU) sono state messe a disposizione degli Stati membri ulteriori sovvenzioni (18,9 miliardi) nell'ambito del sistema di scambio di quote di emissioni (ETS) e della riserva di adeguamento alla Brexit. Gli Stati membri, inoltre, hanno richiesto meno risorse per i prestiti, rispetto a quelle disponibili. Pertanto, la dotazione totale del Dispositivo ammonta a 648 miliardi di euro, di cui 357 miliardi di sovvenzioni e 291 miliardi di prestiti. L'Italia è il paese che ha ricevuto lo stanziamento maggiore, inizialmente pari

a 191,5 miliardi, di cui 122,6 miliardi di prestiti e 68,9 miliardi di sovvenzioni. Sempre a titolo esemplificativo, è rilevante anche tutta la legislazione approvata in ambito green, tra cui si può ricordare la Direttiva 2024/1275 del PE e del Consiglio del 24 aprile 2024 sulla prestazione energetica nell'edilizia, cioè sulle cosiddette "case green". Essa mira a ridurre progressivamente le emissioni di CO2 del parco immobiliare europeo e raggiungere l'obiettivo della totale decarbonizzazione entro il 2050 attraverso la riqualificazione del patrimonio edilizio europeo e il miglioramento dell'efficienza energetica. Sempre a riguardo di legislazione sull'ambiente, è fondamentale il Green Deal europeo (Commissione Europea 2019), un pacchetto consistente in una serie di proposte volte a rivedere la legislazione in materia di clima, energia e trasporti e a mettere in atto nuove iniziative legislative per allineare la legislazione dell'UE ai suoi obiettivi climatici. Prevede azioni concrete, come investire in tecnologie rispettose dell'ambiente, sostenere l'industria nell'innovazione, decarbonizzare il settore energetico, garantire una maggiore efficienza energetica degli edifici, collaborare con i partner internazionali per migliorare gli standard ambientali mondiali e così via. La Commissione ha sostenuto che un terzo dei 1 800 miliardi di euro di investimenti del piano per la ripresa NextGenerationEU e il bilancio settennale dell'UE finanzieranno il Green Deal, che è stato approvato il 13 dicembre 2019 dal Consiglio e il 15 gennaio 2020 dal Parlamento Europeo. Altro macro tema su cui si è lavorato in questa legislatura è l'immigrazione, divenuta un problema sotto il punto di vista della gestione per gli Stati Membri ai confini dell'Unione. In questo ambito, nel 2020, la Commissione europea ha proposto un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo (Commissione Europea 2020) per rivedere e semplificare le procedure di asilo, le condizioni di accoglienza e le politiche di rimpatrio per i migranti in tutta l'Unione europea. Il 10 aprile 2024, il Parlamento ha approvato la riforma delle normative principali sulla politica di migrazione e asilo, che include i seguenti regolamenti: gestione dell'asilo e della migrazione (Parlamento Europeo 2024), situazioni di crisi e di forza maggiore (Parlamento europeo 2024) , accertamenti alle frontiere esterne (Parlamento Europeo 2024) , procedure di asilo (Parlamento Europeo 2024) e identificazione di cittadini di paesi terzi (Eurodac, Parlamento Europeo 2024). Il nuovo patto su migrazione e asilo stabilisce anche le misure per aiutare le persone vulnerabili a raggiungere il territorio dell'UE in modo legale, organizzato e sicuro. L'accordo si basa sul reinsediamento volontario in uno Stato membro (Parlamento Europeo 2024) e sul

miglioramento delle condizioni di accoglienza (Parlamento Europeo 2024) per consentire ai richiedenti asilo registrati di iniziare a lavorare dopo sei mesi, nonché su standard uniformi in tutta l'UE per il riconoscimento delle persone che chiedono protezione internazionale e sui diritti concessi a coloro che si qualificano per tale protezione (regolamento sulle qualifiche – Parlamento Europeo 2024).

Tutte queste iniziative politiche sono state poste in essere dalla maggioranza Ursula, sarà interessante andare ad analizzare se questa linea di policy verrà mantenuta e ampliata anche per quanto riguarda la legislatura 2024-2029, visto che la maggioranza sarà presieduta sostanzialmente dagli stessi gruppi politici al PE, oppure se su alcuni temi ci saranno cambi di rotta più o meno consistenti.

### 3.2) Campagna e programmi elettorali di PPE ed ECR

Si concentra ora l'analisi su due dei partiti che, alle griglie di partenza di questa competizione elettorale europea, erano sicuramente tra i favoriti per ottenere ottimi risultati, ovvero il Partito Popolare Europeo e il Partito dei Conservatori e Riformisti Europei. Può essere stimolante osservare e studiare le differenze tra i programmi di due partiti che, pur appartenendo grosso modo alla stessa area politica, ideologicamente parlando, corrono alle elezioni ognuno per conto proprio e non nella stessa lista, pertanto è inevitabile che la visione non sia la stessa su determinati temi. Come affrontano in questa campagna elettorale i grandi temi del nostro tempo? Su quali ambiti si vedono le maggiori differenze? Dove sono invece simili? E ultimo ma non per importanza, il grande dibattito sul cosiddetto *Spitzenkandidat*, il candidato di punta delle famiglie partitiche europee alla carica di Presidente della Commissione. Tutto questo verrà approfondito nel corso del paragrafo. I programmi elettorali verranno analizzati in base alla posizione assunta dai partiti su 3 temi fondamentali: immigrazione, guerra in Ucraina e Green Deal.

Si inizia ora a disquisire sulla campagna elettorale dell'ECR. Prima di arrivare al tema del programma elettorale in senso stretto, è interessante un breve approfondimento su una pubblicazione che il gruppo ECR del Parlamento Europeo ha divulgato, chiamata *Dichiarazione del Gruppo ECR sul futuro dell'Unione Europea*. Trattasi di una sorta di manifesto, se così lo si può chiamare, contenente la visione del gruppo su un'Unione Europea riformata, una serie di obiettivi di riforma, una sorta di guida su come definire

un nuovo corso per l'UE e un'agenda di riforme auspicate. La visione promossa è quella secondo cui "il futuro a lungo termine dell'Unione europea non è mai stato tanto incerto. L'UE deve pertanto cambiare; non è possibile mantenere lo status quo. Secondo alcuni, la soluzione è più Europa; secondo altri, nessuna Europa. Il gruppo ECR ritiene, tuttavia, che né i fondamentalisti federalisti né gli abolizionisti antieuropei proponano vere soluzioni ai problemi che l'Europa si trova oggi ad affrontare. Il gruppo ECR propone invece un'ardita visione alternativa di un'Unione europea riformata quale comunità di nazioni che cooperano all'interno di istituzioni confederali comuni nei settori in cui hanno interessi condivisi e in cui è possibile progredire al meglio lavorando insieme. Si dovrebbe pertanto ricercare un nuovo assetto istituzionale, che riconosca come la legittimità democratica dell'Unione derivi principalmente dai suoi Stati membri e come si debbano rispettare appieno i principi di sussidiarietà, proporzionalità e attribuzione dei poteri."

L'ECR ha inoltre adottato una propria carta dei valori a Subiaco lo scorso 21 marzo, comune laziale al confine con l'Umbria in cui, nel VI secolo, San Benedetto da Norcia fondò la sua abbazia. È proprio alla "visione benedettina" e ai valori della tradizione giudaico-cristiana che si ispirano esplicitamente i conservatori, come sottolineato dal capogruppo a Strasburgo Nicola Procaccini. Non si tratta propriamente del manifesto elettorale, che l'Ecr ha approvato formalmente il 17 aprile durante l'evento di lancio della campagna per le europee, ma il documento delinea già chiaramente gli orientamenti dei conservatori, attraverso un elenco di 12 priorità tra cui spiccano il rifiuto del "pensiero unico e del relativismo etico" imputate a un' "agenda globalista", cui contrapporre la centralità "della fede e della moralità". Ci sono poi la difesa della famiglia tradizionale, che passa attraverso interventi a sostegno della natalità, e la proposta di un approccio più "pragmatico" alle politiche ambientali, per salvaguardare l'occupazione e le capacità industriali europee. Infine, i conservatori ribadiscono la loro posizione sulla direzione che dovrebbe prendere l'integrazione europea: non quella di un super-Stato federale, ma piuttosto una confederazione di nazioni sovrane, in cui a Bruxelles viene delegato un numero limitato di competenze specifiche e gli Stati membri mantengono per sé la maggior parte delle loro prerogative.

L'ECR, in quanto partito sovranista e conservatore, promuove programmi afferenti a queste idee. Si va ora a vedere nel merito il programma elettorale.

Esso è suddiviso in 10 macropunti, i quali vanno a trattare diverse tematiche di rilevanza: Preservare l'identità nazionale; Salvaguardia dei cittadini; Mettere al sicuro i confini; Coltivare il Domani, Agricoltura e Pesca Sostenibili per un Futuro Migliore; Rivedere il Green Deal; Accendere la Crescita Economica, Sbloccare il Potenziale del Mercato Unico e delle Piccole Imprese Europee ; Energia e innovazione; Guidare la crescita economica globale; Rivoluzionare il Bilancio dell'UE del 21° Secolo; Rafforzare la Sicurezza Globale e Considerare Ulteriori Allargamenti nel Nuovo Contesto Geopolitico.

L'ECR tiene una linea a trazione conservatrice. I punti toccati sono diversi, ma, andando a vedere la posizione adottata sui temi su cui si basa l'analisi dei programmi, emerge che, riguardo all'immigrazione, l'Unione Europea dovrebbe aiutare gli Stati membri a gestire i flussi migratori e non obbligare i propri cittadini ad accogliere immigrati illegali senza il loro consenso. Si propone una strategia globale per la sicurezza delle frontiere che copra tutti i possibili punti di ingresso, comprese le frontiere aeree, terrestri e marittime. Questa strategia richiede una migliore infrastruttura di frontiera finanziata da tutti gli Stati membri e misure proattive per affrontare le cause profonde della migrazione. ECR sostiene che il sistema comunitario attualmente in vigore non è efficace nell'affrontare le moderne sfide della globalizzazione, dei conflitti regionali e della povertà e della migrazione di massa. Affinché un sistema di migrazione dell'Unione europea sia sostenibile ed efficace, deve avere il pieno sostegno di tutti gli Stati membri e dei cittadini europei. Il partito ritiene che si possa raggiungere un livello più sostenibile di immigrazione verso l'UE se viene fornito maggiore sostegno agli Stati membri per proteggere le frontiere esterne dell'UE, se viene aumentato il tasso di rimpatrio degli immigrati che non sono riusciti a ottenere l'asilo nel loro paese di origine, se viene rafforzato il ruolo di FRONTEX e se si continua a lavorare con i paesi terzi per raggiungere accordi di cooperazione. Prosegue inoltre la lotta contro il traffico di esseri umani e il contrabbando, e si annuncia collaborazione con i paesi terzi per l'esternalizzazione della gestione della migrazione.

Sulla guerra in atto a oriente del vecchio continente, la posizione è chiara e il partito è fermamente con l'Ucraina contro l'aggressione russa. Sostiene che lavorerà per

aumentare gli aiuti e garantire che le sanzioni siano efficaci, dando potere alle nazioni che vengono oppresse attraverso un sostegno attivo. A questo proposito, ECR vuole rafforzare la cooperazione UE-NATO potenziando i bilanci della difesa, promuovendo la tecnologia e le forze di formazione, tutto al fine di affermare la NATO come attore principale della sicurezza e rafforzare le relazioni transatlantiche. Emerge dunque un fermo atlantismo basato sulla condanna dell'aggressione russa e sulla rilevanza della NATO come attore della sicurezza europea.

Per quanto riguarda invece il Green Deal, questo è uno dei punti chiave per l'ECR, che da sempre ha manifestato perplessità a riguardo. ECR propone un approccio opposto sul Green Deal rispetto a quello promosso dall'UE negli ultimi cinque anni. Si sostiene una strategia climatica più equilibrata e localizzata che dia priorità al benessere socioeconomico. L'obiettivo è quello di proteggere i cittadini, gli agricoltori e le imprese dagli impatti negativi dell'attuale politica ecologica sul clima, anche tramite una revisione degli obiettivi più problematici del Green Deal. Si promuove una sostenibilità 'reale' per le economie che rivitalizzi i settori industriali fondamentali dell'Europa. C'è dunque molta perplessità su quello che è stato uno dei cavalli di battaglia della precedente legislatura, guidata dalla "maggioranza Ursula". Il partito non ha presentato un proprio Spitzenkandidat in occasione delle elezioni europee del 2024, la scelta è stata motivata sostenendo che "non esiste lo Spitzenkandidat nei trattati europei che istituiscono l'Unione europea, perché il presidente della Commissione europea viene scelto dai governi, non dai partiti, e questo lo rivendichiamo. Rivendichiamo il fatto che sono i governi gli unici legittimati a scegliere il capo della Commissione europea, non i partiti. Qualunque altro candidato per noi non va bene, perché non è il candidato del nostro gruppo parlamentare. Ma anche perché il concetto è sbagliato a monte".

Si passa ora al PPE, altra grande forza di centro-destra nella scena politica europea. Il suo programma presenta posizioni più moderate, ma nonostante questo, in molti hanno notato che la tendenza della campagna elettorale è stata quella di un tentativo di avvicinamento alle forze politiche di destra. Arrivando quindi al tema, si vede subito che il "EPP 2024 Manifesto – Our Europe, a safe and good home for the people" si articola sostanzialmente in 4 macro-aree, ognuno comprendente alcuni punti chiave:

1. "La nostra Europa protegge i suoi cittadini", suddivisa tra i temi del supporto all'Ucraina contro l'invasione della federazione russa, della difesa dell'UE,

dell'importanza ricoperta dalla possibilità che l'UE parli con una sola voce a livello internazionale, della protezione dei confini dall'immigrazione illegale, della lotta al terrorismo e alla criminalità organizzata, della campagna contro la violenza sulle donne e infine della protezione dei cittadini sia offline che online.

2. “La nostra Europa crede in un'economia di mercato sociale”, suddivisa tra i temi della performance economica e la creazione di posti di lavoro, la creazione di prosperità con e nel mondo, il fabbisogno di energia, la protezione del pianeta, gli standard di vita di tutte le regioni, la leadership nella digitalizzazione, e la vicinanza ad agricoltura e pescatori con conseguente tema del cibo.
3. “La nostra Europa crede nello stile di vita europeo”, suddivisa tra i temi del modello sociale europeo, la protezione della democrazia, delle tradizioni, delle ricchezze culturali e della diversità, la protezione delle famiglie europee e delle persone più bisognose, lo stile di vita adatto a tutte le età, l'innovazione nella medicina, e infine la preparazione alle nuove sfide.
4. “Costruiamo insieme l'Europa”, paragrafo conclusivo del “Manifesto”, in cui si tirano brevemente le somme. Sotto la guida di Ursula Von Der Leyen, il PPE afferma di essere intenzionato a continuare una governance dell'UE che porti a un miglioramento generale delle condizioni di vita dei cittadini europei.

Anche in questo caso si procede all'analisi sulle posizioni tenute dal partito per quanto concerne immigrazione, guerra in Ucraina e Green Deal. Circa l'immigrazione, i principi guida sono l'umanità e l'ordine. Cercare di fermare le migrazioni incontrollate in modo che la capacità di integrazione dell'Europa non sia sopraffatta è l'obiettivo. I primi passi sono stati compiuti con l'ampliamento di Frontex, il finanziamento di un'infrastruttura elettronica e fisica per proteggere le frontiere esterne dell'UE, il nuovo patto per la migrazione e l'asilo alla fine del 2023 e la più stretta cooperazione con i paesi terzi, come nel caso della Tunisia. Vanno garantite frontiere esterne più forti, con un migliore e più rigoroso controllo degli arrivi irregolari. L'ingresso alle frontiere esterne dell'Unione europea deve essere oggetto di un controllo elettronico completo. Ciò include, ove necessario, la protezione strutturale e tecnica delle frontiere. C'è bisogno quanto prima di un'efficace protezione delle frontiere esterne ed è fondamentale rafforzare ogni misura contro i trafficanti e i trafficanti di esseri umani, infrangere il loro modello commerciale

e mettere fine alla loro impunità. Il PPE sostiene anche un ulteriore cambiamento nella legislazione europea in materia di asilo. L'UE, insieme ai suoi Stati membri, deve avere il diritto di decidere a chi e dove viene concesso. Dovranno essere conclusi accordi con i paesi terzi per garantire che i richiedenti asilo possano ottenere protezione in modo civile e sicuro. Chiunque chieda asilo nell'UE potrebbe anche essere trasferito in uno di quelli che vengono definiti dal partito come "paese terzo sicuro" e sottoporsi al processo di asilo in tale paese. In caso di esito positivo, il paese terzo sicuro concederà protezione al richiedente in loco. I criteri per i paesi terzi sicuri sono conformi agli obblighi fondamentali della convenzione di Ginevra sui rifugiati e della convenzione europea sui diritti dell'uomo.

Il PPE ha dimostrato sostegno all'Ucraina fin dall'inizio della guerra di aggressione su larga scala della Russia, e vuole essere un leader nella mobilitazione del tanto necessario sostegno e assistenza dell'UE fino alla vittoria dell'Ucraina. L'Europa, in cooperazione con i suoi alleati, deve trovare il modo di amplificare il suo sostegno all'Ucraina: questo include gli aiuti politici, economici, umanitari e militari, per tutto il tempo necessario. Ciò richiede garanzie per quanto riguarda il finanziamento a lungo termine dell'Ucraina per la sua ripresa economica e sociale, la modernizzazione e la ricostruzione. Tutto questo deve essere portato avanti secondo il partito mentre, in parallelo, si salvano rifugiati ucraini che scappano dalla guerra nel loro paese. È stato sviluppato un regime di sanzioni UE contro la Russia, rafforzandone ulteriormente la portata dove e quando necessario. Secondo i popolari, la guerra in Ucraina è direttamente legata alla sicurezza europea ed essa dovrebbe diventare membro dell'UE e della NATO non appena soddisferà tutti i criteri.

Per quanto riguarda il Green Deal invece, il PPE dice che “mentre entriamo nella fase dell’attuazione, continueremo a sostenere l’industria europea durante questa transizione”. Ribadendo chiaramente l’ambizione di sostenere la decarbonizzazione dell’industria europea, “essenziale per la nostra futura competitività”, il PPE sottolinea anche che “senza un’economia competitiva non ci può essere nemmeno una protezione sostenibile del clima“, dando quindi rilevanza al settore economico in parallelo a quello ecologico. Per il partito popolare, il Green Deal non è una nuova ideologia, ma “il segno di un’Europa più competitiva e sostenibile”. Il focus è sul rischio di deindustrializzazione da scongiurare, sul sostegno alle imprese e sulla difesa del principio di neutralità

tecnologica. L'Ue "deve lasciare spazio agli attori privati, locali e industriali per trovare soluzioni tecnologiche adeguate; dovrebbero essere gli ingegneri, e non i politici, a decidere insieme al mercato la tecnologia migliore per raggiungere la neutralità del carbonio". Il PPE promette un'attuazione del Green Deal "tenendo in considerazione gli interessi di cittadini e imprenditori", ma anche "le esigenze delle città e delle regioni nella preparazione delle loro strategie e dei relativi finanziamenti".

Lo Spitzenkandidat del PPE per le europee di giugno '24 è stata nuovamente Von der Leyen, scelta che ha pagato anche in termini elettorali: il Partito Popolare europeo resta la maggior forza politica del Parlamento Europeo. Il suo progressivo spostamento politico ha comportato qualche aggiustamento anche nel programma elettorale, che appare a tutti gli effetti quello di una forza moderata ma di centrodestra.

I programmi di PPE ed ECR non sono dissimili, trattasi pur sempre dei due principali partiti del centrodestra europeo, che per quanto sia diviso dal punto di vista delle maggioranze governative rimane di ideologia comune. Paragonando quindi i programmi elettorali nei grandi temi citati all'inizio di questo paragrafo, si è visto anzitutto che entrambi i partiti hanno come obiettivo una stretta sull'immigrazione clandestina. A questo proposito vengono fatte diverse proposte e un rafforzamento del ruolo di Frontex, l'agenzia europea della guardia di frontiera e costiera. Bisogna dire che su questo tema i programmi non differiscono dunque. Anche sulla guerra in Ucraina le posizioni sono sostanzialmente identiche: un sostegno praticamente incondizionato al paese vittima di aggressione da parte della Federazione Russa. In particolare, il PPE nel suo programma tiene a ricordare le sanzioni applicate, oltre che la ferma condanna portata avanti dall'inizio della guerra. Il punto sul quale si possono rilevare più discordanze è quello sul Green Deal, che l'ECR da sempre ritiene troppo restrittivo e deleterio per l'economia europea, con tempistiche irragionevoli e che vanno a penalizzare i cittadini europei e l'Unione a favore degli altri grandi attori globali, i quali a livello economico restano competitivi e non attuano le stesse politiche dell'UE in materia ambientale. Il PPE invece, che il Green Deal l'ha approvato nonché ideato attraverso il presidente della Commissione, è molto più cauto a riguardo e difende il proprio operato quanto più possibile, ma negli ultimi tempi sono sorti seri dubbi anche all'interno del partito.

Sono programmi elettorali che, numeri alla mano, hanno premiato i partiti e convinto gli elettori europei, i quali hanno fatto sì che l'ECR crescesse in termini di seggi e che il

PPE rimanesse la principale forza politica del panorama europeo. Non è ancora ben chiaro se l'elettorato europeo si sia spostato a destra per due ragioni principali: la prima riguarda il fatto che quasi la metà dei cittadini europei aventi diritto non è andata a votare, la seconda invece concerne i seggi al PE e più precisamente il fatto che dalle urne non sono uscite ipotetiche maggioranze che sarebbero in grado di controllare il PE con tranquillità. Se è vero che i partiti di destra sono cresciuti (anche se non tutti), è altrettanto vero che la maggioranza di questi 5 anni non sarà in condizioni di totale serenità politica. Questo è figlio di un pluralismo politico dal punto di vista della quantità di partiti, ma anche di un panorama confuso dal punto di vista del peso specifico degli stessi.

### 3.3) I risultati delle elezioni

L'8 e 9 giugno si sono quindi tenute le elezioni europee, gli aventi diritto hanno votato i propri rappresentanti in seno al Parlamento Europeo, stabilendo anche nuove dinamiche ed equilibri politici presso lo stesso. Prima di fare ulteriori considerazioni, ecco i dati secondo il sito ufficiale del Parlamento europeo:

- ✓ La principale forza nel PE resta il Partito Popolare Europeo, 188 seggi
- ✓ S & D si conferma anch'esso, ma come seconda forza del PE; 136 seggi
- ✓ Patriots for Europe fa il suo esordio nel PE con 84 seggi
- ✓ ECR aumenta i suoi seggi arrivando a 78
- ✓ Renew Europe ottiene 77 seggi
- ✓ Verts/ALE segue con 53
- ✓ The Left ottiene 46 seggi
- ✓ I NI arrivano a 33

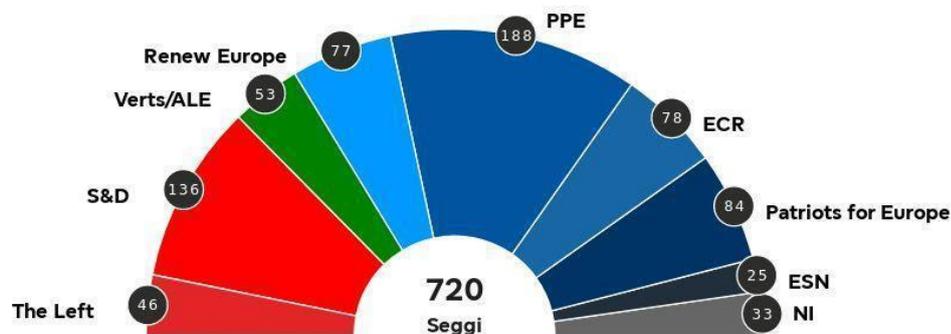
✓ Infine, l'altro nuovo gruppo chiamato Europe of Sovereign Nations ha 25 seggi

15/07/2024 - 17:47

Tutti gli orari sono GMT+2

## Parlamento europeo 2024-2029

Sessione costitutiva



Fonte: Verian, per conto del Parlamento europeo



Queste elezioni europee sono state molto interessanti, soprattutto per chi analizza e studia la politica, e i suoi flussi, con occhio critico. In particolare, la prima considerazione che va fatta è che oggettivamente l'elettorato europeo si è spostato più a destra rispetto a prima, anche se non in maniera così perentoria e decisiva. Se è vero che praticamente tutti i partiti che siedono nella parte destra del Parlamento hanno fatto un risultato soddisfacente, il problema dei partiti di quest'area è il fatto che non sono mai davvero riusciti a coalizzarsi e proporre una potenziale maggioranza comune. Queste elezioni non sono state un'eccezione, e addirittura, come si vede dalla nuova composizione del PE, sono nati 2 nuovi gruppi politici: ESN (Europe of Sovereign Nations) e Patriots for Europe, entrambe forze politiche di destra. Il primo è presieduto dal partito tedesco Alternative für Deutschland, con la collaborazione di partiti da Francia, Bulgaria, Lituania, Repubblica Ceca, Polonia, Ungheria e Slovacchia, mentre il secondo è un gruppo creato dal premier ungherese Orban, al quale hanno aderito, tra gli altri, la Lega

italiana e il Rassemblement National di Le Pen e Bardella. La frammentazione delle forze politiche di destra al PE non sembra quindi diminuire al momento.

È giusto anche fare una considerazione particolare sul PPE: è lecito pensare che il lavoro del presidente Weber abbia portato i suoi frutti; una volta capito che nel vecchio continente qualcosa si stava muovendo a livello politico ecco che egli ha gradualmente spostato, nel periodo della campagna elettorale, il partito su posizioni che si avvicinano più all'elettorato conservatore piuttosto che a quello riformista. L'alleanza con S&D è stata sì necessaria al fine di governare le dinamiche del PE dal 2019 al 2024, ma ha fatto storcere il naso a diversi elettori di centrodestra; Weber ha quindi tentato di prendere in mano una situazione che se mal gestita avrebbe potuto portare a un notevole calo di consensi, tentando in campagna elettorale un leggero passo indietro su alcuni temi caldi della scorsa legislatura (un esempio è la posizione più cauta e aperta a un'eventuale revisione assunta sul Green Deal, approvato proprio dalla maggioranza Ursula), e al contempo rimanendo coerente su altri. Il PPE è infine riuscito a mantenersi stabile come primo partito nel PE, ed evidentemente è riuscito sia a tenere il proprio elettorato di stampo liberale e moderato che attirare qualcuno degli elettori delle altre aree politiche. Nonostante questo, c'è da dire che la maggioranza che andrà a controllare il PE fino al 2029 non rappresenta ideologie di destra, e prima dei risultati delle elezioni in molti avevano ipotizzato uno scenario di quel tipo, anzi è composta da partiti di centro – sinistra e dallo stesso PPE. Di fatto, quindi, questo ipotetico spostamento verso destra dei moderati non ha avuto luogo seppur la campagna elettorale potesse far presagire altro.

ECR e l'ex ID hanno sorpreso, il primo in positivo aumentando di 16 i propri seggi, il secondo ha invece rischiato perdite importanti; sull'ECR c'erano molte aspettative, si poteva intuire da che parte tirava il vento in Europa ed era giusto aspettarsi che questo partito, e in particolare alcuni dei suoi membri, facessero un gran risultato, cosa che poi è successa, nel caso specifico, al partito italiano di Fratelli d'Italia, che nel 2019 aveva avuto 5 seggi, mentre nel 2024 è salito vertiginosamente. Di sicuro ha influito molto in questo senso il risultato di un altro partito italiano, cioè la Lega di Matteo Salvini, che nel 2019 aveva ottenuto ben 28 seggi, mentre nel 2024 non arriva alla decina ed è presumibile che in Italia molti ex elettori leghisti siano passati a votare FdI. Quale che sia la ragione, l'ormai ex Identità e Democrazia aveva ottenuto meno consensi dell'ECR quando ancora non era nato il gruppo Patriots for Europe, e questo poteva influire sul suo peso all'interno

del PE. L'arrivo di Pfd ha invece consentito a Le Pen e Salvini di arrivare al secondo posto in termini di seggi ottenuti nel centrodestra europeo, grazie a nuove alleanze politiche che gli hanno consentito di ottenere più seggi rispetto al vecchio ID.

Passando all'area di sinistra, è giusto iniziare con i Socialisti e Democratici. Nell'eterna sfida con il PPE per ottenere il più alto numero di seggi al PE, anche questa volta si sono piazzati al secondo posto. Il risultato dei partiti nazionali in giro per l'Europa non è stato sufficiente, ma ha comunque permesso a S&D di mantenersi su un buon livello. Anche in questo caso è stato un partito italiano a ottenere un risultato ottimo che è riuscito ad avere grandi ripercussioni in sede europea, cioè il Partito Democratico di Schlein, risultato tale da far pensare ad alcuni osservatori che nel Bel Paese possa star tornando una sorta di bipolarismo, con Meloni e Schlein che si candidano dopo queste elezioni ad esserne il simbolo. Renew Europe ha visto un leggero calo rispetto al 2019, uno dei dati forse più preoccupanti per questo partito è il fatto che dall'Italia non ha avuto seggi, anche perché la lista "Stati Uniti d'Europa" non ha raggiunto la soglia di sbarramento del 4%. I Verdi/Alleanza Libera Europea hanno anch'essi perso molti seggi, si può ritenere significativo il fatto che nell'era del cambiamento climatico e del pericolo inquinamento proprio questo partito non riesca a imporsi, la ragione è forse da imputare a un'offerta politica non sufficiente agli occhi degli elettori sia per quanto riguarda i programmi elettorali che per quanto concerne la classe politica. Da segnalare, nonostante questo, il buon risultato del partito italiano Alleanza Verdi e Sinistra Italiana, che ha anche ottenuto qualche seggio in più rispetto alla scorsa tornata elettorale. Anche The Left ha avuto un calo, il quale segue la generale flessione dei partiti di quest'area politica. Nemmeno i Non Iscritti hanno avuto grandi risultati, per l'Italia si segnala il calo di consensi e seggi ottenuti del Movimento 5 Stelle di Giuseppe Conte, anche se il suddetto partito, dopo le elezioni, ha chiesto e ottenuto di entrare a far parte del gruppo The Left.

Facendo dunque un sunto della nuova situazione del PE, si può dire che un piccolo cambio c'è stato, ma non è stato tale, nei numeri, da provocare scossoni nella rotta che l'UE ha avuto nel corso della legislatura 2019-2024.

Se nel PE i cambiamenti avuti sono tutto sommato contenuti, queste elezioni europee hanno invece avuto un impatto soprattutto a livello nazionale. C'è stata una generale crescita da parte dei partiti di destra, che tra Italia, Francia, Germania e Belgio (queste fra

tutte) hanno lanciato fortissimi segnali, il caso forse più eclatante si è visto in Francia, dove Macron si è sentito obbligato a indire nuove votazioni nazionali a seguito dei risultati e ha dovuto coalizzarsi con l'estrema sinistra al secondo turno pur di impedire al Rassemblement National di diventare il primo partito in parlamento.

Questa avanzata della destra europea potrebbe avere conseguenze, magari indirette, anche sull'UE: l'offerta di quest'area politica è di tipo confederativo, con la proposta di un incisivo ridimensionamento dei poteri UE, circoscrivendoli il più possibile alle competenze esclusive (unione doganale, concorrenza, moneta unica, commercio estero). È presumibile da parte di questi partiti uno sforzo sistematico al fine di ostacolare misure che vadano a interferire con i vari interessi nazionali e di tutelare l'integrità dei poteri dei singoli Stati. Questa concezione confederale viene probabilmente vista come rassicurante da molti cittadini europei, in un'epoca in cui la percezione principale è quella dell'incertezza verso il futuro e del pericolo derivante dalle nuove sfide globali. Quale che sia la causa, sarà interessante osservare come si evolveranno le dinamiche politiche sia nei parlamenti nazionali degli SM che nel Parlamento europeo.



## CONCLUSIONI

### L'auspicabile evoluzione dell'UE verso potenzialità ancora inesplorate

Nel corso di questo scritto, e nel tentativo di dare una risposta alla domanda di ricerca presentata nell'introduzione, si sono approfonditi vari temi afferenti al sistema democratico presente nell'Unione Europea. Anzitutto è stato trattato il Parlamento europeo, un grande esperimento di democrazia internazionale che, con il senno di poi e vista l'evoluzione che ha avuto nel tempo, si può definire come riuscito anche se solo in parte, al momento. Solo in parte perché, come detto, non si può dire che sia esente da criticità e si è vista la presenza di quello che viene chiamato deficit democratico. Gli oltre 700 membri del Parlamento Europeo rappresentano anche un esempio unico a livello mondiale di democrazia che riesce a scavalcare i limiti imposti dalle frontiere nazionali, ma è stato evidenziato come, nonostante questo sistema sia in vigore e sia funzionante, buona parte delle sue potenzialità debba ancora essere sbloccata e sfruttata. Si parla di potenzialità perché anche se è lampante che un progresso sia avvenuto, la democrazia europea si trova ancora in condizioni di solo parziale efficacia ed efficienza.

La tesi ha anche messo in luce il fatto che, attualmente, l'Unione Europea non ha un governo di stampo politico. L'istituzione che, di fatto, svolge funzioni esecutive è la Commissione Europea, i cui membri sono nominati dal Consiglio dell'Unione Europea in accordo con il presidente della Commissione stessa, a sua volta nominato dal Consiglio Europeo tenendo conto dei risultati delle elezioni del PE, e approvato a maggioranza dal Parlamento stesso.

Ritengo fondamentale per un corretto proseguimento del percorso di integrazione europea e di evoluzione dell'UE che essa si doti, nel prossimo futuro, di un governo più "politico", un esecutivo che sia quindi più conseguente alle elezioni del PE mantenendo i loro risultati come linea guida e come criterio per stabilire chi deterrà questo potere. In questo senso un'ipotesi, tra l'altro già presente nel dibattito pubblico, può essere quella dell'elezione diretta del Presidente della Commissione europea da parte dei cittadini UE. Questo darebbe sicuramente maggiore legittimità democratica a tutta la Commissione. Si è visto come, soprattutto negli ultimi anni, le grandi famiglie partitiche europee stiano frequentemente scegliendo un proprio candidato per la guida della Commissione e, viceversa, i commissari tendano a identificarsi in un'ideologia politica piuttosto che

un'altra. Questo fenomeno ha reso sì la Commissione un'istituzione maggiormente politica rispetto al passato, ma i suoi membri e presidenti non possono ancora essere scelti direttamente dalla popolazione, con lampanti risultati in termini di deficit democratico. Un potere che non gode di legittimazione diretta da parte dei cittadini non potrà che essere percepito come distante da molti di essi, che, come conseguenza, avranno meno partecipazione alla vita politica europea e non si sentiranno adeguatamente rappresentati. Il PE, che ad oggi non dà appoggio ad alcun governo in sede europea, dovrà ottenere competenze anche in questo senso.

Per il futuro saranno essenziali principalmente due aspetti: il primo è che l'UE riesca ad ottenere maggiori poteri, in quanto le grandi sfide che riguardano il futuro dell'Europa sono di dimensioni tali da non consentire agli Stati nazionali di affrontarle da soli, per fare un esempio basta pensare alla difficoltà che avrebbero gli Stati Membri se dovessero trovarsi a gestire il fenomeno della migrazione e del cambiamento climatico senza l'aiuto di una forza sovranazionale. Sarebbe compito arduo e oggettivamente fuori portata, considerando anche il fatto che nel continente europeo non si trovano potenze del calibro della Russia, della Cina o degli Stati Uniti, bensì una serie di nazioni, più o meno forti dal punto di vista politico ed economico, che da sole si troverebbero in grave difficoltà. Il secondo riguarda invece una questione interna all'Unione, ovvero il fatto che l'europarlamento debba riuscire a ritagliarsi un ruolo ancora più importante di quello odierno. Il tema del deficit democratico non può più essere ignorato, si può dire che è da sempre uno dei punti dolenti dell'UE, la quale per quanto abbia avuto dei miglioramenti è ancora carente sotto questo punto di vista; è quindi assolutamente necessario un ulteriore potenziamento delle competenze del PE, istituzione non più relegabile a ruoli marginali nell'architettura istituzionale europea. Sarà una grossa sfida per il futuro, ma l'Unione dovrà riuscire a dare maggiore rilevanza a quella che di fatto è l'unica istituzione europea i cui membri vengono scelti direttamente dai cittadini tramite apposite elezioni, e di conseguenza è anche l'unica istituzione che gode di una vera legittimità democratica in senso stretto. Lo scenario presenta caratteri di grande complessità. Sul piano sistemico europeo lo spazio della rappresentanza è occupato dalla tentacolare articolazione funzionale della commissione europea e dalle molteplici reti dei gruppi di interesse, mentre a livello sottosistemico, i partiti politici nazionali soffrono del fenomeno di eccesso d'occupazione del potere governativo, ciò che li rende rischiosamente legati alla

dimensione nazionale e subnazionale degli interessi. Una volta assunto che nell'era della globalizzazione conviene agli Stati coordinarsi e rinunciare a parte della loro sovranità, aumenta l'esigenza di disporre di garanzie democratiche la cui gestione sia in corretto rapporto di scala con l'ordine di grandezza delle istituzioni che decidono (Mascia 2014). Le elezioni europee potranno essere competizioni elettorali al termine delle quali la maggioranza eletta darà il suo appoggio a un governo politico guidato dal Presidente della Commissione, anch'esso scelto dalla cittadinanza. È quindi auspicabile per la democrazia europea un avvicinamento a quello che è il sistema democratico dei Paesi membri dell'Unione. Un'architettura istituzionale più incentrata sul ruolo della vita democratica, del Parlamento Europeo e della politica al di sopra della tecnocrazia e della burocrazia.

Il tema dei partiti europei, trattato nel secondo capitolo, è a questo proposito assolutamente rilevante. Attualmente le famiglie partitiche sono, di fatto, bloccate da 2 attori: i gruppi che siedono al PE e i partiti nazionali, questi ultimi in particolar modo riescono a tenere il baricentro delle discussioni politiche ancorato a temi perlopiù nazionali invece che inerenti all'UE. Le campagne elettorali per le europee, che sono condotte non dai partiti europei ma da quelli nazionali, si incentrano su questioni che riguardano i singoli Stati, con la conseguenza che i grandi temi europei passano in secondo piano in nome di una corsa al consenso che, per quanto possa risultare vincente, in molti casi non contribuisce a sviluppare un dibattito pubblico o a mettere sotto osservazione fenomeni di grande portata difficilmente governabili solo dai singoli Stati. Alla luce di tutto questo, e del fatto che il potere dei partiti nazionali comprenda anche l'esclusiva sulla scelta dei candidati alla carica di eurodeputati, è lecito aspettarsi un futuro in cui le federazioni partitiche europee diventino partiti più emancipati da quelli degli Stati Membri, in grado di incentrare le campagne elettorali e la loro attività politica quasi unicamente sulle sfide che riguardano in particolar modo l'UE, servirà ovviamente anche una classe politica competente.

Infine, sono state analizzate le elezioni europee dell'8 e 9 giugno 2024. C'è stato oggettivamente un forte segnale dal punto di vista politico in buona parte dell'Unione Europa, o quantomeno in alcuni dei suoi stati più potenti. I cittadini italiani hanno confermato la fiducia alla coalizione di centrodestra guidata da Giorgia Meloni, uscita dalle elezioni europee addirittura rafforzata rispetto a quelle politiche del 2022; i cittadini francesi hanno di fatto bocciato l'operato del presidente Macron, il quale ha scelto di

indire nuove elezioni nazionali a seguito del risultato elettorale, i cittadini tedeschi hanno anch'essi spostato il baricentro politico verso destra, mettendo in seria difficoltà l'attuale cancelliere Scholz, e anche in Belgio il premier De Croo ha rassegnato le sue dimissioni a seguito di un pessimo risultato nell'ambito delle elezioni europee, anche in questo caso più sorridenti ai partiti conservatori. È significativo che nel periodo della globalizzazione e dell'abbattimento delle barriere l'elettorato si sia espresso in questa maniera. Forse, per alcuni aspetti, le nuove sfide che si sono fatte avanti sono state interpretate meglio dai partiti europei di centrodestra, forse i vari socialisti e democratici europei non sono riusciti nell'intento di offrire candidature e programmi che gli elettori potessero ritenere validi. Fatto sta che l'UE potrebbe cambiare nel corso dei prossimi 5 anni, non solo come istituzione in sé ma anche per via dei nuovi equilibri politici presenti non tanto nel PE, quanto piuttosto nei singoli paesi.

Ad ogni modo, e arrivando quindi alla risposta della domanda di ricerca, l'assetto attuale dell'Unione Europea e del Parlamento Europeo non permette ai partiti politici europei di governare politicamente, per tutte le ragioni sopra descritte. Nonostante questo, è evidente che l'UE abbia in sé enormi potenzialità. Dall'istituzione della CECA, avvenuta nel 1951, i progressi fatti sono stati enormi, anche solo partendo dal Trattato di Maastricht si può vedere come quando la volontà dei protagonisti incontra competenza e condizioni favorevoli ci si impiega poco tempo a fare grandi cose. L'auspicio è quindi quello di un'ulteriore evoluzione in chiave democratica e rappresentativa, che porti una vivace vita pubblica all'Unione e sia in grado di invertire lo spaventoso trend del calo di partecipazione popolare alle elezioni europee. Ci sono tutte le potenzialità per arrivare, in futuro, a un governo più politico dell'UE che sia eletto dal popolo e sostenuto da autentici partiti politici europei, a seguito di libere elezioni a suffragio universale. Le conditio sine qua non sono, ovviamente, la competenza della classe dirigente europea in primis, seguita a ruota dalla volontà di apportare un cambiamento forte, che per quanto difficile da immaginare per alcuni, possa far fare il salto di qualità a una OIG che ha in sé tutte le caratteristiche adatte per diventare un esempio funzionante di good governance.

## BIBLIOGRAFIA

Ultima consultazione: luglio 2024

- AKBIK, Adina (2022); *The European Parliament as an Accountability Forum: overseeing the economic and monetary union*. Cambridge, Cambridge University Press.
- ALLEGRI, Maria Romana (2013). I partiti politici a livello europeo fra autonomia politica e dipendenza dai partiti nazionali in *Rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato*.
- ANDERSON, S.S. & Ellassen, Kjell A. (1996). *The European Union: How democratic is it?* Londra, Sage.
- BARDI, Luciano; IGNAZI, Piero (2004). *Il Parlamento Europeo*. Bologna, Il Mulino.
- BOWLER, Shaun; McELROY, Gail (2015). Political group cohesion and ‘Hurrah’ voting in the European Parliament. *Journal of European Public Policy*. Vol. 22 pp. 1355–1365
- BREDT, Stephan (2011). Prospects and Limits of Democratic Governance in the EU. *European Law Journal*. Vol. 17, Number 1. pp. 35–65.
- CHIRU Mihail (2023). Legislative performance and the electoral connection in European Parliament elections. *European Journal of Political Research*.
- Commissione Europea (2001). La governance europea – un libro bianco: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001DC0428>
- Commissione europea (2019). Green deal europeo: [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0006.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0006.02/DOC_1&format=PDF)
- Commissione Europea (2020). Nuovo patto sulla migrazione e l’asilo: [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:85ff8b4f-ff13-11ea-b44f-01aa75ed71a1.0018.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:85ff8b4f-ff13-11ea-b44f-01aa75ed71a1.0018.02/DOC_1&format=PDF)
- CRUM, Ben (2005). Tailoring Representative Democracy to the European Union: Does the European Constitution Reduce the Democratic Deficit? *European Law Journal*, Vol. 11. Number 4. pp. 452–467
- CRUM, Ben; FOSSUM, John E. (2009). The multilevel parliamentary field: A framework for theorizing representative democracy in the EU. *European Political Science Review*. Vol. 1. Numer 02. pp 249–271
- Dichiarazione del Gruppo ECR sul futuro dell’Unione Europea: [https://ecrgroup.eu/files/422907-ECR-EU\\_Reform-Brochure-IT\\_02.pdf](https://ecrgroup.eu/files/422907-ECR-EU_Reform-Brochure-IT_02.pdf)
- Dipartimento Italiano per gli affari europei (2019). Europee 2019, affluenza record grazie ai giovani: <https://www.affarieuropei.gov.it/it/comunicazione/notizie/europee-2019-affluenza-record-grazie-ai-giovani/#:~:text=%C3%88%20quanto%20emerge%20da%20un,aumento%20del%20tasso%20di%20partecipazione>
- ECR Carta dei Valori di Subiaco: [https://mcusercontent.com/82d965dcba0981b7182e9dfd7/files/fa4fda67-617b-36d7-dc36-9548686f7367/ECR\\_CHARTER\\_OF\\_VALUES\\_Subiaco\\_2024.pdf](https://mcusercontent.com/82d965dcba0981b7182e9dfd7/files/fa4fda67-617b-36d7-dc36-9548686f7367/ECR_CHARTER_OF_VALUES_Subiaco_2024.pdf)

- ECR                      Programma                      elettorale:                      <https://drive.google.com/file/d/1GWy-8garJEV8pSRpSZBO1Oo3wxBPp06p/view>
- EPP    Programma    elettorale:                      [https://www.epp2024.eu/files/ugd/8e086a\\_1f2f80e365d34cd386bd2343fa427c99.pdf](https://www.epp2024.eu/files/ugd/8e086a_1f2f80e365d34cd386bd2343fa427c99.pdf)
- FAAS, Thorsten (2003). To defect or not to defect? National, institutional and party group pressures on MEPs and their consequences for party group cohesion in the European Parliament, *European Journal of Political Research*. Vol.42 pp. 841–66
- FARRELL, David M.; SCULLY, Roger (2007). *Representing Europe's citizens?: electoral institutions and the failure of parliamentary representation*. Oxford, Oxford University Press.
- FØLLESDAL, Andreas; HIX, Simon (2006). Why there is a democratic deficit in the EU: A response to Majone and Moravcsik. *Journal of Common Market Studies*. Vol. 44. Number 3. pp 533–562.
- FORSTER, Antony (2002). *Euroscepticism in Contemporary British Politics*. New York e Londra, Routledge.
- HIX, Simon., NOURY, Abdoul and ROLAND, Gérard (2005). Power to the Parties: Cohesion and Competition in the European Parliament, 1979–2001. *British Journal of Political Science*. Vol. 35 pp. 209–234.
- HIX, Simon; HOYLAND, Bjorn (2011). *The Political System of the European Union* (Basingstoke: Palgrave Macmillan).
- HIX, Simon; LORD, Christopher (1997). *Political parties in the European Union*. The European Union Series
- HIX, Simon; NOURY, Abdul; ROLAND, Gérard (2007). *Democratic politics in the European Parliament*. Cambridge University Press.
- HIX, Simon; RAUNIO, Tapio; SCULLY, Roger (2003); Fifty Years On: Research on the European Parliament. *Journal of Common Market Studies* Volume 41. Number 2. pp. 191–202
- LADRECH, Robert (1996). *Political parties in the European Parliament* in GAFFNEY, John (1996) *Political Parties and the European Union*. Londra, Routledge
- LAUSSEL, Didier; VAN LONG, Ngo (2019). Tying the politicians' hands: The optimal limits to representative democracy. *Journal of Public Economic Theory*. Volume 22. pp. 25–48.
- LEVI, Guido; SOZZI, Fabio (2015). *Unione politica in progress, partiti e gruppi parlamentari europei (1953-2014)*. Milano, CEDAM
- MAJONE, Giandomenico (1998). Europe's 'Democratic Deficit': The Question of Standards. *European Law Journal*. Vol. 4, Number 1. pp. 5–28
- MARCHETTI, Maria Cristina (2009). *Democrazia e partecipazione nell'Unione Europea*. Milano, FrancoAngeli.
- MASCIA, Marco (2014). *Verso un sistema partitico europeo transnazionale*. Bari, Cacucci Editore.
- MASCIA, Marco (2016). *Unione Europea cantiere aperto di governance*. Bari, Cacucci Editore

- MAYHEW, David (1974). Congress: The Electoral Connection, New Haven, CT: Yale University Press.
- McELROY, Gail (2008). Committees and party cohesion in the European Parliament, *Osterreichische Zeitschrift fuer Politikwissenschaft* Vol.37 pp. 357–73
- Ministero dell'Interno (2019) in Eligendo. Europee 26/05/2019 Area ITALIA + ESTERO <https://elezionistorico.interno.gov.it/index.php?tpel=E&dtel=26/05/2019&es0=S&tpa=Y&lev0=0&levsut0=0&ms=S&tpe=A>
- MORLINO, Leonardo (2003). *Democrazie e democratizzazioni*. Bologna, Il Mulino.
- NORMAN, Ludvig; WOLFS, Wouter (2021). Is the Governance of Europe's Transnational Party System Contributing to EU Democracy? *Journal of Common Market Studies*. Vol. 60, pp. 463-479
- NORRIS, Pippa (1997). Representation and the democratic deficit. *European Journal of Political Research*. Vol. 32 pp. 273–282
- Parlamento Europeo (2019). I gruppi politici del Parlamento Europeo: <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/it/organisation-and-rules/organisation/political-groups>
- Parlamento Europeo (2024). Addressing situations of crisis and force majeure in the field of migration and asylum and amending Regulation (EU) 2021/1147: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0127-AM-131-131\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0127-AM-131-131_EN.pdf)
- Parlamento europeo (2024). Come funzionano le Elezioni europee: [https://elections.europa.eu/it/how-elections-work?at\\_campaign=202402-Elections&at\\_medium=Google\\_Ads&at\\_platform=Search&at\\_creation=Sitelink&at\\_goal=TR\\_G&at\\_advertiser=Webcomm&at\\_audience=sistema%20elettorale%20europeo&at\\_topic=Howelectionswork&at\\_location=AT&at\\_location=IT&gad\\_source=1&gclid=CjwKCAjw7-SvBhB6EiwAwYdCAVr78nJov9uuLatJWflrMRP2gAXswPA5guchZ-5E\\_3RXm\\_2SgFiTRRoCMaQQAuD\\_BwE](https://elections.europa.eu/it/how-elections-work?at_campaign=202402-Elections&at_medium=Google_Ads&at_platform=Search&at_creation=Sitelink&at_goal=TR_G&at_advertiser=Webcomm&at_audience=sistema%20elettorale%20europeo&at_topic=Howelectionswork&at_location=AT&at_location=IT&gad_source=1&gclid=CjwKCAjw7-SvBhB6EiwAwYdCAVr78nJov9uuLatJWflrMRP2gAXswPA5guchZ-5E_3RXm_2SgFiTRRoCMaQQAuD_BwE)
- Parlamento Europeo (2024). Come votare: <https://elections.europa.eu/it/how-to-vote/>
- Parlamento Europeo (2024). Establishing a common procedure for international protection in the Union and repealing Directive 2013/32/EU : [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0171-AM-346-346\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0171-AM-346-346_EN.pdf)
- Parlamento Europeo (2024). Establishing a Union Resettlement and Humanitarian Admission Framework, and amending Regulation (EU) 2021/1147 [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2017-0316-AM-121-121\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2017-0316-AM-121-121_EN.pdf)
- Parlamento Europeo (2024). Funding from the European Parliament to European political parties per party and per year: <https://www.europarl.europa.eu/contracts-and-grants/files/political-parties-and-foundations/european-political-parties/en-funding-amounts-parties-2024.pdf>
- Parlamento europeo (2024). Il potere legislativo: <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/it/powers-and-procedures/legislative-powers>
- Parlamento Europeo (2024). Introducing the screening of third-country nationals at the external borders and amending Regulations (EC) No 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240

and (EU) 2019/817 : [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0149-AM-210-210\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0149-AM-210-210_EN.pdf)

Parlamento Europeo (2024). Laying down standards for the reception of applicants for international protection (recast): [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2017-0186-AM-146-146\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2017-0186-AM-146-146_EN.pdf)

Parlamento europeo (2024). On asylum and migration management, amending - Regulations (EU) 2021/1147 and (EU) 2021/1060 and repealing Regulation (EU) No 604/2013: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0152-AM-473-473\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0152-AM-473-473_EN.pdf)

Parlamento Europeo (2024). On the establishment of 'Eurodac' for the comparison of biometric data in order to effectively apply Regulations of the European Parliament and of the Council and Council Directive 2001/55/EC and to identify illegally staying third-country nationals and stateless persons and on requests for the comparison with Eurodac data by Member States' law enforcement authorities and Europol for law enforcement purposes: Eurodac, [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2017-0212-AM-158-158\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2017-0212-AM-158-158_EN.pdf)

Parlamento Europeo (2024). Risultati delle elezioni europee: <https://results.elections.europa.eu/it/>

Partito dei Socialisti Europei (2024): <https://www.socialistsanddemocrats.eu/it/who-we-are/our-partners/pse>

Partito Popolare Europeo (2024): <https://www.eppgroup.eu/it/chi-siamo/la-nostra-missione-e-i-nostri-valori>

PASCUA MATEO, Fabio; European Parliament and representation of the Union's citizens: What can be expected from electoral law from a democratic standpoint? (2023) European Law Journal, Vol 28. Number 1-3. pp. 63-88.

PIERMATTEI, Massimo (2016). I partiti dell'Unione: evoluzione storica e ricerche in MASCIA, Marco (2016). Unione Europea cantiere aperto di governance. Bari, Cacucci Editore

REIF, Karlheinz; SCHMIT, Hermann (1980). Nine second order national elections: a conceptual framework for the analysis of European election results, European Journal of Political Science. Vol. 8 pp. 3-45.

REIF, Karlheinz; SCHMITT, Hermann (1980). Nine Second-Order National Elections: A Conceptual Framework for the Analysis of European Election Results. European Journal of Political Research, Vol. 8. Number 1. pp. 3-45.

RITTBERGER, Berthold (2005). Building Europe's Parliament: Democratic Representation beyond the Nation-state. Oxford: Oxford University Press.

SCHERZ, Antoinette(2018). Representation in multilateral democracy: How to represent individuals in the EU while guaranteeing the mutual recognition of peoples. European Law Journal. Volume 23. Pp 495-508

SCHMITT, Hermann and THOMASSEN, Jacques (2009). The European party system after enlargement, in J. Thomassen (ed.), The Legitimacy of the European Union after Enlargement, Oxford: Oxford University Press

- SENNINGER, Roman; WAGNER, Markus (2015). Political parties and the EU in national election campaigns: who talks about Europe, and how? *Journal of Common Market Studies*. Vol. 53, pp. 1336-1351
- SHACKLETON, Michael (2017). Transforming representative democracy in the EU? The role of the European Parliament. *Journal of European Integration*. Vol. 39. Number 2. pp 191-205
- STOLFI, Melissa (2022). *Against Europe. La propaganda audiovisiva dei partiti euroscettici dalla crisi economica ad oggi*. Rimini, Maggioli Editore.
- SUTHERLAND, Peter et. al. (2012). *Europe's Next Steps*. Wiley Online Library
- TAGGART, Paul (1998). A touchstone of dissent: Euroscepticism in contemporary western european party system. *European Journal of Political Research*. Vol. 33 pp.363-388.
- TAGGART, Paul; SZCZERBIAK, Alex (2008). *Opposing Europe? The comparative party politics of Euroscepticism, comparative and theoretical perspectives*. Oxford, Oxford University Press.
- TESAURO, Giuseppe (2021); *Manuale di diritto dell'Unione Europea*. Napoli, Editoriale Scientifica.
- TSAKATIKA, Myrto (2007). Governance vs. politics: the European Union's constitutive 'democratic deficit. *Journal of European Public Policy*. Vol. 14. Number 6. pp 867-885
- Unione Europea (1957). *Trattato che Istituisce la Comunità Economica Europea*: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11957E/TXT>
- Unione Europea (2004). *Trattato che adotta una costituzione per l'Europa*: [https://publications.europa.eu/resource/cellar/7ae3fd7e-8820-413e-8350-b85f9daaab0c.0012.02/DOC\\_1](https://publications.europa.eu/resource/cellar/7ae3fd7e-8820-413e-8350-b85f9daaab0c.0012.02/DOC_1)
- Unione Europea (2007). *Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea*: [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0017.02/DOC\\_2&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0017.02/DOC_2&format=PDF)
- Unione Europea (2007). *Trattato sull'Unione Europea*: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:11992M/TXT>
- Unione Europea (2022). *Deficit Democratico*: <https://eur-lex.europa.eu/IT/legal-content/glossary/democratic-deficit.html>
- VEROLA, Nicola (2006). *L'Europa legittima. Principi e processi di legittimazione nella costruzione europea*. Milano, Passigli Editore.



## RINGRAZIAMENTI

A conclusione di questo lavoro vorrei spendere due parole anche per ringraziare tutte le persone che mi sono state vicino nel corso di questo percorso di studi. Sono stati 3 anni bellissimi nei quali ho avuto la possibilità di imparare tantissimo, e se ho potuto farlo è stato anche merito di chi mi ha permesso di studiare e crescere in serenità.

Un ringraziamento grande va quindi alla mia famiglia, che mi ha consentito di portare avanti il mio progetto e il mio percorso di studi. Mai una parola fuori posto a riguardo, mai pressioni, insistenze o sollecitazioni eccessive, solo supporto e soddisfazione quando ho ottenuto dei buoni risultati nelle sessioni.

Grazie a tutte le persone speciali della mia vita, perché grazie a voi ho potuto portare avanti i miei studi in un clima di felicità e tranquillità, e questo ha influito positivamente sui risultati che ho conseguito. L'amore e l'amicizia non dovrebbero mai essere dati per scontati, e sono alcune delle cose più preziose di cui posso vantarmi di aver goduto.

È stato un triennio intenso, ricco di soddisfazioni e momenti che conserverò per sempre, tra cui proprio questa tesi e la sua scrittura. Mi rende davvero felice poter condividere questi momenti di gioia con chi mi è vicino. 3 anni fa, quando ho scelto di iscrivermi all'università, non avevo ancora ben chiaro che indirizzo avrebbe preso la mia vita, oggi posso dire di essere più sicuro a riguardo e il merito va anche a questo percorso universitario che ho condiviso, direttamente o indirettamente, con voi.

Questa tesi è dunque dedicata alla famiglia, all'amore e all'amicizia che mi hanno circondato in tutto questo tempo, nella speranza che possano durare per sempre. GRAZIE.

Concludo con una citazione a cui tengo moltissimo, e voglio assolutamente che sia presente in uno dei momenti più importanti della mia vita, anche perché riguarda da vicino ogni aspetto della nostra esistenza, ed è uno dei traguardi a cui dovrebbe aspirare anche il soggetto principale della mia tesi, cioè l'Unione Europea. È una citazione che tratta del concetto che in assoluto mi è più caro e che riassume gran parte della mia visione sul funzionamento del mondo.

“La libertà non è qualcosa di cui ci si accorge quando la si ha; è come l'aria. La libertà è l'essenza del nostro cuore, è la nostra capacità di amare, di creare. Difendere la libertà è la missione più nobile di cui qualcuno si possa caricare. Dio ha creato l'uomo e l'ha voluto assolutamente libero”.