



L'importanza delle prossime elezioni del Parlamento europeo: una riflessione dal punto di vista del diritto dell'Unione europea

di Lorenzo Federico Pace*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Alcuni chiarimenti concettuali: la natura giuridica dell'Unione e il ruolo del Parlamento europeo all'interno dell'ordinamento di un'"organizzazione sovranazionale". – 3. La crescita d'importanza del Parlamento europeo nel corso del processo d'integrazione. Il ruolo del Parlamento europeo nella formazione della Commissione quale strumento di tutela del carattere "sovranazionale" di quest'ultima. – 4. Esiste una sorta di "fiducia" tra Parlamento europeo e Commissione? Il ruolo del Consiglio europeo quale Istituzione che definisce «gli orientamenti e le priorità politiche generali» dell'Unione (art. 15 TUE). – 5. Il perché della particolare attenzione per le prossime elezioni europee e una puntualizzazione *a latere*: l'Unione europea presenta «un sistema in grado di tradurre la [...] volontà [di cambiamenti radicali] in decisione»?

1. Introduzione

Con l'avvicinarsi delle prossime elezioni del Parlamento europeo fissate per l'8 e il 9 giugno vi è una percezione comune sul fatto che l'attenzione per questa tornata di elezioni superi di molto l'attenzione dimostrata nelle precedenti edizioni.

In questo editoriale si vuole riflettere sui motivi giuridici di tale "particolare attenzione" dal punto di vista del diritto dell'Unione europea.

* Professore associato di Diritto dell'Unione europea, Università degli Studi del Molise. Autore del volume *Introduzione al diritto dell'Unione Europea. Natura e ordinamento giuridico*, Wolters Kluwer, Milano, 2023.



2. Alcuni chiarimenti concettuali: la natura giuridica dell’Unione e il ruolo del Parlamento europeo all’interno dell’ordinamento di un’“organizzazione sovranazionale”

Al fine di meglio capire il perché di questa percezione di maggiore importanza delle prossime elezioni del Parlamento europeo è necessario individuare il ruolo che il Parlamento europeo svolge all’interno dell’ordinamento dell’Unione.

Il Parlamento europeo è un’Istituzione inserita in quella che la giurisprudenza della Corte di giustizia permette di configurare quale “organizzazione sovranazionale”. Cioè un ente la cui natura giuridica è costituita, secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia, da quattro distinte caratteristiche: «I Trattati fondativi dell’Unione hanno dato vita, diversamente dai Trattati internazionali ordinari, ad un ordinamento giuridico nuovo, dotato di proprie istituzioni, a favore del quale gli Stati che ne sono membri hanno limitato, in settori sempre più ampi, i propri poteri sovrani, e che riconosce come soggetti non soltanto tali Stati, ma anche i cittadini degli stessi» (parere 2/2013, par. 157). Inoltre l’ordinamento giuridico di tale ente è caratterizzato, tra l’altro, da un «nucleo sovranazionale» costituito da tre gruppi di principi (principio di autonomia, principio dell’effetto diretto e del primato del diritto dell’Unione, il ruolo della Corte di giustizia) e il cui diritto, in quanto autonomo tanto dal diritto pubblico internazionale quanto dal diritto pubblico interno, costituisce diritto dell’Unione europea *sic et simpliciter*.

Nell’ordinamento giuridico dell’Unione il Parlamento europeo svolge un ruolo specifico e differente da quello dei Parlamenti all’interno degli enti statali. Mentre i Parlamenti nazionali svolgono il ruolo di organo di rappresentanza del popolo “governato” dallo specifico Stato, il Parlamento europeo ha la finalità – all’interno di un’organizzazione sovranazionale – di parteciparne alla natura sovranazionale o, in altri termini, di partecipare a escludere la natura intergovernativa di un ente istituito tramite un Trattato internazionale.

In tale contesto il ruolo del Parlamento europeo – soprattutto per ciò che riguarda la funzione legislativa – è quello di introdurre all’interno dell’Unione



istanze differenti rispetto a quelle degli Stati membri nel Consiglio europeo e nel Consiglio, istanze che hanno quindi un fondamento “democratico”. In questo modo il Parlamento europeo partecipa affinché la volontà espressa dall’Unione non sia esclusivamente quella degli Stati membri.

La Corte di giustizia ha chiarito bene nelle sue fondamentali sentenze *Van Gend en Loos* e *Costa - Enel* il rilievo che il Parlamento europeo svolge come Istituzione che rappresenta i cittadini europei al fine di caratterizzare la peculiarità dell’Unione europea rispetto ad altre organizzazioni internazionali.

Sotto questo aspetto la volontà espressa dall’Unione europea, proprio perché “organizzazione sovranazionale”, è espressione della volontà di tale ente per come modulato all’interno di esso. Questo è ben chiarito dalla struttura della procedura legislativa ordinaria. Il risultato di essa è la “commistione” tra la volontà della Commissione, come organo che rappresenta l’interesse generale dell’Unione, il Consiglio come organo che rappresenta l’interesse degli Stati membri e il Parlamento europeo come organo che rappresenta l’interessi dei cittadini europei.

Per concludere, il Parlamento europeo è istituzione essenziale al fine di garantire l’autonomia della volontà dell’Unione rispetto alla mera volontà degli Stati membri e introduce nell’Unione istanze di natura democratica distinte rispetto a quelle degli Stati membri.

3. La crescita d’importanza del Parlamento europeo nel corso del processo d’integrazione. Il ruolo del Parlamento europeo nella formazione della Commissione quale strumento di tutela del carattere “sovranazionale” di quest’ultima.

I motivi che giustificano la percezione di una maggiore importanza delle prossime elezioni del Parlamento europeo rispetto alle precedenti edizioni è costituito in primo luogo da una generale maggiore importanza che il Parlamento



europeo ha acquisito nello sviluppo del processo di integrazione europea: in primo luogo, in conseguenza dell'ampliamento delle competenze attribuite dai Trattati all'Unione, così come il maggior ruolo che il Parlamento europeo ha acquisito tramite la procedura legislativa ordinaria. Come noto in essa il Parlamento svolge un ruolo "alla pari" con quello del Consiglio.

Chiaramente la maggiore importanza del Parlamento europeo nell'Unione è conseguenza anche del ruolo che esso svolge nella procedura di formazione della Commissione, procedura profondamente modificata dal Trattato di Lisbona.

Infatti l'elezione del Parlamento europeo è propedeutica alla formazione della Commissione, cioè l'organo "sovranzionale" *par excellence* e che rappresenta l'interesse generale dell'Unione. A tal fine il Trattato di Lisbona ha previsto un complesso procedimento: ha attribuito al Consiglio europeo la proposta del candidato alla Presidenza della Commissione, proposta che il Consiglio europeo decide a maggioranza e non all'unanimità degli Stati membri; ha attribuito al Parlamento europeo rilevanti poteri tanto nell'individuare il Presidente "eletto", quanto nell'approvazione della successiva composizione della Commissione come negoziata tra Presidente eletto e Consiglio.

In altri termini, il ruolo che il Parlamento europeo svolge all'interno del procedimento di formazione della Commissione è funzionale alla tutela del carattere "sovranzionale" di quest'ultima.

4. Esiste una sorta di "fiducia" tra Parlamento europeo e Commissione? Il ruolo del Consiglio europeo quale Istituzione che definisce «gli orientamenti e le priorità politiche generali» dell'Unione (art. 15 TUE).

Il ruolo che il Parlamento europeo svolge nella formazione della Commissione non deve portare a conclusioni errate sul rapporto tra differenti istituzioni dell'Unione. Tale ruolo, in particolare il voto di approvazione da parte del Par-



lamento europeo alla nuova Commissione formata, non è funzionale a creare una sorta di “fiducia” sul modello della forma di Governo parlamentare, né differentemente può essere attribuito al Parlamento europeo una sorta di “potere di controllo” sulle misure normative che la Commissione vorrà proporre durante il proprio mandato.

Il ruolo attribuito dal Trattato al Parlamento europeo nel contesto della formazione della Commissione è infatti proprio quello – come sopra ricordato – di garantire la natura “sovranzionale” della Commissione e quindi non solo l’autonomia della Commissione nel suo complesso, ma anche l’autonomia dei singoli membri della Commissione.

Diversamente, se si volesse individuare l’organo che detiene una sorta di potere d’“indirizzo” dello sviluppo del processo d’integrazione europea, così come delle concrete misure proposte dalla Commissione durante il suo mandato, questo è il Consiglio europeo. Tale Istituzione, infatti, «dà all’Unione gli impulsi necessari al suo sviluppo» (art. 15 TUE). Il Presidente della Commissione partecipa al Consiglio europeo proprio in quanto, tra l’altro, “catena di trasmissione” tra le decisioni all’interno del Consiglio europeo e il procedimento legislativo.

D’altra parte, diversamente dall’esperienza dei Parlamenti negli enti statali, il Parlamento europeo – come noto – non ha né potere di proposta normativa, né potere di controllo del procedimento legislativo. Infatti, ad esempio, il procedimento legislativo ordinario attribuisce sostanzialmente un “potere di veto” tanto al Consiglio nei confronti del Parlamento europeo, quanto del Parlamento europeo nei confronti del Consiglio.

D’altra parte, le passate crisi che l’Unione europea ha dovuto fronteggiare dimostrano come il Consiglio europeo – senza voler in alcun modo sminuire l’importante ruolo che il Parlamento europeo ha svolto – costituisca l’Istituzione all’interno della quale sono state concepite concretamente (e talvolta addirittura scritte) le misure normative necessarie per la loro soluzione. Que-



sto è il caso ad esempio del pacchetto normativo del *Six Pack* e del *Two Pack* durante la crisi dell'Eurozona, così come l'“idea di fondo” del *Next Generation EU*, come noto “progetto” sviluppato sulla base di una proposta franco-tedesca per risolvere gli effetti della crisi causata dalla pandemia.

5. Il perché della particolare attenzione per le prossime elezioni europee e una puntualizzazione *a latere*: l'Unione europea presenta «un sistema in grado di tradurre la [...] volontà [di cambiamenti radicali] in decisione»?

A ben vedere, il motivo della particolare attenzione delle prossime elezioni europee non è conseguenza delle dinamiche politiche a livello nazionale, come potrebbe sembrare dalla presente fase elettorale. Diversamente tale attenzione è, ad avviso di chi scrive, conseguenza della chiara coscienza da parte dei cittadini europei della centralità che l'Unione svolge per la soluzione di crisi di dimensione continentale o globale (ad es. la guerra in Ucraina, la crisi mediorientale, le possibili ricadute sul continente europeo delle “tensioni” fra Stati Uniti e Cina così come l'elezione del prossimo Presidente degli Stati Uniti). In questo senso il *Next Generation EU* con i suoi 750 miliardi di euro di liquidità – e con le costanti discussioni giornaliere a livello nazionale sui relativi piani di riforma e resilienza (Pnrr) – ha svolto un ruolo centrale per sviluppare questa coscienza.

Sotto questo aspetto, in conclusione, è interessante affrontare il dubbio sollevato secondo cui l'Unione europea non presenterebbe «un sistema in grado di tradurre la [...] volontà [di cambiamenti radicali] in decisione» (S. Fabbrini, *Una politica per i progetti di Draghi e Letta*, «il Sole 24 Ore», 22 aprile 2024, p. 1). È vero che in questo caso si paragona il processo d'integrazione europea con quello degli Stati uniti d'America (in particolare il passaggio nel 1787 da una Confederazione fondata su di un Trattato internazionale a uno Stato federale); da qui l'insoddisfazione per la struttura istituzionale dell'Unione.



Sotto questo aspetto è però necessario sottolineare come l'Unione europea non nasce, come nel caso della Confederazione degli Stati Uniti, per la difesa delle originarie colonie dall'Impero britannico. L'Unione europea nasce con l'obiettivo di risolvere la crisi dello Stato nazionale sul continente europeo, come dimostrato dalla I e II guerra mondiale, con l'organizzazione del rapporto tra gli Stati del continente europeo per mezzo di un'“organizzazione sovranazionale”.

L'Unione europea, in quanto “organizzazione sovranazionale”, presenta (e presenterà) uno sviluppo sostanzialmente differente da quello di uno Stato federale.

Questo non esclude che gli Stati membri, quali “Signori dei Trattati”, abbiamo dimostrato la disponibilità – come prescritto dall'articolo 1, comma 2 TUE – di prevedere le essenziali riforme rese necessarie dalle concrete necessità del momento. Così come il Parlamento europeo nelle relative situazioni di crisi ha sempre partecipato in maniera attiva affinché le proposte degli Stati membri, sviluppate all'interno del Consiglio europeo o del Consiglio, fossero migliorate nell'interesse dell'Unione, del processo di integrazione europea e dei suoi obiettivi generali, cioè: la pace, il benessere dei cittadini europei all'interno dei singoli Stati membri nel quadro di valori comuni (art. 1, comma 3 TUE).