LA CITTADINANZA EUROPEA

Anno X
2/2013

FrancoAngeli

DOSSIER

Verso una nuova procedura di nomina del Presidente della Commissione europea: i documenti della Commissione e del Parlamento europeo

1. Premesse

Sembra ormai certo che le prossime elezioni del Parlamento europeo, nel maggio 2014, rechino la novità di indicare il candidato Presidente della Commissione già nel corso della campagna elettorale. In altre parole, ciascuna grande famiglia partitica europea proporrà agli elettori il nome della persona che, in caso di vittoria, andrà ad occupare lo scranno più alto della Commissione di Bruxelles. I socialisti europei si stanno accordando sul nome dell'attuale Presidente del Parlamento europeo, Martin Schulz, i liberali propenderebbero per Guy Verhofstadt, i democratici del Partito popolare europeo non hanno ancora deciso e così pure le altre forze politiche. Ma in ogni caso la decisione è stata presa.

A confermarlo sono due recenti documenti ufficiali. Il primo, del marzo 2013, è una comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e alle altre istituzioni dell'UE sul rafforzamento della democrazia e dell'efficienza in vista delle prossime elezioni[1]. Il secondo, del 4 luglio 2013, è una risoluzione del Parlamento europeo sul miglioramento delle modalità

[1] "Prepararsi alle elezioni europee 2014: rafforzare la democrazia e l'efficienza", COM(2013) 126 final, Strasburgo, 12.3.2013.

pratiche per lo svolgimento delle elezioni europee[2]. Un intero paragrafo (il terzo) della comunicazione della Commissione viene dedicato a un collegamento più forte tra il voto dei cittadini dell'UE e l'elezione del Presidente della Commissione stessa. Mentre la risoluzione parlamentare traccia una specie di vademecum per i partiti europei su come gestire le candidature alla Presidenza della Commissione legandole ai programmi comuni e alla conduzione della campagna elettorale.

C'è da chiedersi per quale ragione i partiti europei e la Commissione abbiano deciso di percorrere questa strada. Una delle motivazioni che vengono addotte è che con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona si sia di fatto spianata la strada alla candidatura di potenziali aspiranti presidenti della Commissione. Questa spiegazione è solo parzialmente vera. La proposta di nominare candidati alla massima carica esecutiva dell'UE risale a Jaques Delors che con qualche anno di anticipo sulle elezioni europee del 2004 aveva lanciato per primo questa 'provocazione'. L'idea di Delors era stata ripresa nel 2002 dall'ex primo ministro irlandese John Bruton nell'ambito della Convenzione sul Futuro dell'Europa che doveva redigere il Trattato Costituzionale[3]. Successivamente, alla vigilia della tornata elettorale del 2009, la proposta veniva rilanciata da Tommaso Padoa Schioppa che assieme allo Iai e ad altri 4 istituti europei aveva contribuito a uno studio e al lancio di un appello, firmato da numerosi leader europei, affinché i partiti politici europei perseguissero l'obiettivo di nominare candidati per la presidenza della Commissione[4]. Anche in questa occasione, a parte il sostegno dei Verdi di Daniel Cohn-Bendit, i partiti politici europei non si erano sentiti pronti per aderire a questo appello.

[2] Risoluzione del PE del 4 luglio 2013 sul miglioramento delle modalità pratiche per lo svolgimento delle elezioni europee del 2014, P7_TA-PROV(2013)0323, Strasburgo, 2013.

[3] J. Bruton, *A proposal for the appointment of the President of the Commission in art. 18 bis of the Draft Constitutional Treaty*, (Conv 476/03), European Convention Secretariat, Brussels, 2003.

[4] G. Bonvicini (ed.), *Democracy in the EU and the role of the European Parliament*, in "Quaderni IAI", n. 14, Rome, 2009 (reperibile anche online all'indirizzo: *http://www.iai.it/pdf/ Quaderni/Quaderni_E_14.pdf*).

2. Le indicazioni del Trattato di Lisbona

Certamente il Trattato di Lisbona, riprendendo parzialmente le proposte avanzate in sede di Convenzione, può dare una mano a giustificare l'adozione di una tale pratica dal punto di vista della correttezza giuridico istituzionale. In realtà gli articoli 10 e 17 del Trattato sull'Unione Europea mantengono un certo grado di ambiguità rispetto alla nomina del Presidente della Commissione.

L'art 10 cerca di definire la specifica natura di democrazia rappresentativa dell'Unione: al paragrafo 2 si spiega quindi che il Parlamento europeo, da una parte, rappresenta direttamente i cittadini europei, mentre il Consiglio europeo, dall'altra, esprime gli interessi dei governi membri, che a loro volta sono democraticamente responsabili dinanzi ai loro parlamenti nazionali o ai loro cittadini. Con ciò si solleva il tema, per nulla chiarito, del rapporto fra cittadinanza europea e nazionale, con le evidenti difficoltà a esplicitare in termini istituzionali il peso e il ruolo della doppia legittimazione su cui si basa il complesso quadro dei poteri europei[5]. Ai par. 3 e 4 dello stesso articolo si sottolinea poi la responsabilità e il ruolo che i partiti politici europei dovrebbero avere nel contribuire alla formazione di una 'coscienza politica' europea e ad 'avvicinare' i cittadini al sistema decisionale europeo.

Ma ad affrontare più da vicino il tema della presidenza della Commissione subentra l'art. 17, par. 7 in cui si recita che «tenuto conto delle elezioni del Parlamento europeo e dopo avere effettuato le consultazioni appropriate, il Consiglio europeo, deliberando a maggioranza qualificata, propone al Parlamento europeo un candidato alla carica di presidente della Commissione». È questo l'appiglio normativo cui si riferiscono i documenti ufficiali sopra ricordati.

Vanno tuttavia sottolineate un paio di difficoltà: la prima è che la procedura di consultazione fra PE e Consiglio europeo, esplicitata nella dichiarazione n. 11, annessa al trattato, non è stata ancora messa a punto e si spera che lo sia possibilmente prima delle prossime elezioni e non dopo; la seconda difficoltà riguarda proprio l'interpretazione dell'articolato che non sembra vincolare più di tanto la condotta del Consiglio europeo, che rimane

[5] Sul tema della cittadinanza europea e del governo UE vedi: L. Moccia, *Il diritto dei cittadini dell'Unione di avere un governo*, in *La cittadinanza europea*, 1/2013, pp. 5 ss.

il *deus ex machina* della nomina, soprattutto nel caso in cui il risultato delle elezioni non sia particolarmente chiaro o il nome del candidato proposto non aggreghi la maggioranza qualificata all'interno del Consiglio. Non vi è alcun automatismo fra risultati elettorali e decisione del Consiglio.

A parte questi 'caveat' sulle procedure di nomina, va detto che sia la Commissione sia il Parlamento europeo hanno sposato la tesi del triplice collegamento fra elettori, candidato alla presidenza e nomina del presidente della Commissione da parte del Consiglio europeo in modo da rispondere al carattere peculiare di doppia legittimazione, Consiglio/Parlamento, della democrazia rappresentativa dell'Unione, come più sopra ricordato, ma fino ad oggi disatteso negli appuntamenti elettorali.

3. Per un legame più stretto fra cittadini e istituzioni dell'Unione

Più in particolare il Parlamento europeo nella sua risoluzione ha cercato di mettere in chiaro le caratteristiche di questo nuovo sistema di nomina, richiamando l'attenzione sui seguenti punti.

- Il futuro presidente della Commissione dovrà essere membro eletto del Parlamento (anche se poi dovrà dimettersi) creando in questo modo un legame diretto fra le due istituzioni.
- I partiti europei e nazionali dovrebbero impegnarsi a nominare almeno sei settimane prima del voto il candidato alla presidenza.
- I partiti nazionali affiliati si impegneranno ad adottare il simbolo del partito di appartenenza europeo.
- I candidati presidenti legheranno la propria campagna elettorale ai programmi dei partiti europei.
- Si richiede l'organizzazione di dibattiti pubblici fra i candidati alla presidenza.
- Il candidato del primo partito europeo vincitore delle elezioni avrà la prima chance, ma oltre alla maggioranza qualificata all'interno del Consiglio, dovrà ottenere la maggioranza assoluta del Parlamento europeo. Ciò significa che in caso di maggioranze risicate, il candidato dovrà essere sostenuto da una coalizione di gruppi del Parlamento europeo.

Anche nella comunicazione della Commissione la preoccupazione dominante è quella di rendere più chiaro il legame fra cittadini e istituzioni dell'Unione. Si sostiene infatti che «se partiti politici europei e partiti na-

zionali rendono noti i rispettivi candidati alla carica di presidente della Commissione insieme ai programmi dei candidati nell'ambito delle elezioni europee, si creerà un collegamento concreto e visibile tra il voto individuale dei cittadini dell'UE per i candidati membri del Parlamento europeo e il candidato alla presidenza della Commissione, sostenuto dal partito del candidato membro del Parlamento europeo»[6]. A parte il linguaggio burocratico non proprio trasparente, uno degli obiettivi che ci si pone è quello di riportare ai seggi i cittadini europei, politicizzando e personalizzando il momento elettorale. In effetti a spaventare è il costante calo delle percentuali di partecipazione al voto che dalle prime elezioni dirette del 1979 alle ultime del 2009 è passata dal 66% al 43% facendo intravvedere una preoccupante disaffezione nei confronti del Parlamento europeo e più in generale delle istituzioni dell'Unione europea, Commissione compresa.

4. Verso un riequilibrio dei poteri nell'Unione?

Ma se questa è una preoccupazione ben presente al Parlamento europeo e alla Commissione, la questione della nuova procedura di elezione del presidente della Commissione riveste un significato politico ben più importante. Essa riguarda infatti l'insieme del sistema decisionale dell'Unione.

In questi ultimi anni, infatti, e in particolare nel corso della lunghissima emergenza monetaria e finanziaria, l'equilibrio istituzionale si è nettamente spostato verso il Consiglio europeo, quale organismo di iniziativa politica e di istanza decisionale suprema. Ciò a spese sia del Consiglio affari generali che si limita a preparare le proposte per Il Consiglio europeo e trasformarle poi in legge comunitaria, sia a maggiore ragione della Commissione, che ha quasi del tutto delegato al Consiglio europeo quell'esclusivo potere di iniziativa che ne 'politicizzava' il ruolo[7]. È ben vero, come si sostiene da più parti, che la Commissione ha guadagnato in questo frangente ulteriori e importanti poteri, ma ciò è avvenuto solo nella funzione di controllo e monito-

[6] Comunicazione della Commissione, cit., p. 6 della versione italiana.

[7] Sul crescente intergovernamentalismo nell'UE vedi: S. Fabbrini, *Intergovernmentalism and its limits: The implications af the Eurocrisis on the EU*, in *Comparative Political Studies*, 2013, vol. 46, 9, pp. 1003 ss.

raggio di decisioni politiche che si prendono altrove, a livello intergovernativo. A spostare l'equilibrio decisionale in questa direzione ha certamente contribuito anche il Trattato di Lisbona che ha attribuito un ruolo istituzionale pieno al Consiglio europeo e ha introdotto la figura di un presidente 'permanente', volta a dare continuità e sostanza al suo nuovo status di organismo decisionale supremo. Alcuni studiosi ne hanno quindi tratto la conclusione che il Consiglio europeo sia l'unico potere legittimo e di governo dell'UE e non più la Commissione che, secondo la corrente neofunzionalista, avrebbe dovuto invece evolvere progressivamente verso quel ruolo.

Il problema che ne deriva, tuttavia, non è tanto nella competizione Consiglio europeo e Commissione, quanto nella funzione di legittimazione e controllo democratico che dovrebbe svolgere il Parlamento europeo: se si de-politicizza la Commissione si indebolisce ancora di più il Parlamento europeo e con esso a cascata la funzione dei partiti politici europei e del nascente spazio politico europeo. È infatti ovvio che il Parlamento europeo non può vantare legami di sorta o tantomeno esercitare un controllo democratico sul Consiglio europeo.

È proprio sulla base di questo rischio che con lo strumento della nomina di candidati alla carica di presidente della Commissione si cerca di riequilibrare un sistema di 'governo', che oggi ci sta portando sempre di più all'interno dell'UE verso un tradizionale modello di cooperazione intergovernativa. Se quindi la questione della disaffezione dell'elettorato può rappresentare una ragione condivisibile per spingere a modificare le modalità di gestione delle prossime elezioni europee, deve essere chiaro a tutti che la vera sfida va al cuore stesso della natura comunitaria del disegno di integrazione europea, che si sostanzia nell'equilibrio fra istanze sovranazionali e rappresentanze di interessi nazionali. In questo equilibrio il legame fra Parlamento europeo e Commissione gioca un ruolo essenziale.

5. I pro e contro del nuovo sistema di nomina del presidente della Commissione

Da questo punto di vista la proposta di indicare i candidati per il posto di presidente della Commissione avrebbe effetti a cascata: legittimerebbe il ruolo dei partiti politici europei; rafforzerebbe i legami fra di essi e i partner politici nazionali; darebbe forza e maggiore credibilità alle piattaforme programmatiche; personalizzerebbe la campagna elettorale; riuscirebbe in par-

te a trasformare in europee elezioni che troppo spesso hanno solamente valenza nazionale; infine renderebbe più 'politica' la funzione di presidente della Commissione.

Proprio quest'ultima notazione ha sollevato le critiche e i timori di alcuni analisti europei[8]. Uno dei ragionamenti che essi avanzano è che una figura 'partisan' di Presidente della Commissione finirebbe per minare la sua indipendenza e il suo ruolo di 'guardiano' dei trattati. A parte il fatto che l'indipendenza della Commissione è nei confronti dei governi e non dei partiti politici, il ruolo di guardiano viene svolto dall'intero collegio, che vota a maggioranza qualificata, e non dal solo presidente. Più in generale l'imparzialità o meno del presidente, che anche oggi in mancanza del meccanismo di elezione 'diretta' rispecchia pur sempre un orientamento politico, va vista nell'ottica dell'esercizio delle competenze a lui attribuite e del controllo politico che ne farà il Parlamento europeo. Esso potrà decidere di sfiduciarlo con maggiore libertà e cognizione di causa di quanto non accada oggi con un legame politico debole fra i due organismi e con la figura politicamente depotenziata di un presidente che ha rinunciato al suo potere di iniziativa. L'obiezione poi che non sia più un ex-primo ministro, membro rispettato del club dei primi ministri, è semplicemente risibile, poiché un candidato che gestisca una campagna elettorale a livello europeo e che riesca a imporsi non sarà di certo meno autorevole di un 'ex', che appunto tale è e tale rimane, anche da presidente della Commissione.

Semmai la cosa seria da chiedersi è se il semplice artifizio di ricorrere alla indicazione del candidato presidente della Commissione nel corso delle prossime elezioni sia davvero in grado di rimettere in moto un meccanismo virtuoso all'interno dell'UE. Il dubbio è più che lecito alla luce delle crescenti difficoltà economiche di gran parte delle popolazioni dell'Unione, del rinascente nazionalismo e dello svilupparsi impetuoso di forze anticomunitarie, non solo nei paesi deboli ma anche in quelli forti del centro e del nord Europa. Austerità e antieuropeismo rappresentano un mix esplosivo. Affrontarli pensando che le elezioni del Parlamento europeo, anche con le novità di cui abbiamo detto, possano dare 'la risposta' sarebbe oltremodo ingenuo. Ma continuare come nel passato a ignorare il ruolo di secondo

[8] H. Grabbe e S. Lehne, *The 2014 European elections. Why a partisan Commission president would be bad for the EU*, Centre for European Reform, London, October 2013.

piano giocato dal Parlamento europeo e quello sempre più tecnico della Commissione non può fare altro che peggiorare le prospettive future. Da qualche parte è necessario cominciare e, in attesa che il Consiglio europeo dia qualche segnale di aggiustamento rispetto alle politiche di austerità condotte fino ad oggi, vale la pena tentare anche la carta della elezione di un candidato presidente della Commissione, che ne controbilanci il potere assieme ad un Parlamento europeo più conscio delle proprie responsabilità politiche.

Gianni Bonvicini