



PRIMA LETTURA DI UN PARLAMENTO (UN PO' MENO) EUROPEO

di

Andrea Manzella

*(Direttore del Centro di Studi sul Parlamento
Università LUISS Guido Carli)*

28 maggio 2014

1. Vecchia saggezza giuridica ammoniva ad astenersi da definizioni in testi normativi. Non ne hanno tenuto conto i redattori del Trattato di Lisbona quando hanno scritto all'art. 10,4 TUE che i "partiti politici a livello europeo contribuiscono a formare una coscienza politica europea".

E' accaduto infatti che "a livello europeo" sono intervenute intese pre-elettorali fra partiti "sovranisti" o "patriottici" dirette a formare invece una "coscienza antieuropea", con il preciso intento istituzionale di costituire gruppi comuni in Parlamento, per contestare l'intera costruzione dell' Unione e/o la sua moneta unica.

Si è predeterminata così quella dichiarazione di "affinità politica" richiesta dall'articolo 30, 1 del Regolamento del Parlamento europeo per la costituzione nel suo seno di "gruppi politici" (oltre ai noti requisiti numerici dei 25 deputati di 7 paesi). "Affinità" non soggetta a sindacato interno parlamentare. La "valutazione" del Parlamento è prevista infatti solo quando ci sia una dichiarazione inversa: di "non affinità" e la ratio del raggruppamento venga indicata quindi dai membri in semplice convenienza "tecnica"(conforme è la giurisprudenza della Corte di Giustizia).

Queste intese fra partiti "sovranisti" avranno la virtù di liberare dal contestatissimo elenco dei "non iscritti" (art. 33 Reg. PE) anche piccoli nuclei di deputati o singoli che, non potendosi

avvalere di una casa comune ,non avevano,nelle passate legislature, il conforto (e le facilities procedurali ed organizzative) riservato ai “gruppi politici” regolarmente costituiti.

E’ difficile però che queste intese “euro-ostili” conducano alla formazione di un unico gruppo. Più probabile è che, date le diversissime posizioni ideologiche e di prassi politica incluse nella generica formula di “populismo” ,le formazioni “anti-sistema” possano costituire due gruppi (per intendersi: con Front National-Lega Nord e UKIP-M5Stelle come rispettive teste di lista). E’ improbabile infatti che posizioni di contestazione alle concezioni “federalista” e “costituzionalistiche” dell’ UE possano accettare la coabitazione con posizioni di impronta xenofoba, antisemita o addirittura apertamente neonazista (puntuale conseguenza, quest’ultimo aspetto, dell’aberrante sentenza del Tribunale Costituzionale tedesco che ha abolito la soglia del 3% in quella legge elettorale per il PE). E’ però realistico pensare che tale differenza di fondo sia destinata ad attenuarsi nel vivo dell’ esperienza parlamentare e nel confronto con le forze “di sistema”, quando le vicende politiche chiameranno ad una sostanziale semplificazione (bianco-nero) su temi istituzionali.

Si prospetta perciò sulle questioni della configurazione o, addirittura della sopravvivenza dell’Unione, una alleanza parlamentare di fatto tra gruppi di opposizione “istituzionale”, anche se di diversa matrice ideologica. Alleanza che farà da contrappunto all’alleanza, divenuta “necessaria”, tra le forze euro-unioniste: conservatrici o riformiste, ma comunque muoventesi nella logica del sistema.

Una contrapposizione inevitabile. L’ acquisita forza numerica, la combattività propria di partiti che escono da una lunga condizione di subalternità culturale e di emarginazione politica, la radicale contestazione della moneta unica e/o della struttura e del funzionamento dell’apparato decisionale europeo: tutto questo fa dell’ alleanza antisistema non una componente come un’altra della vita parlamentare. Ma individua in essa il punto di contraddizione, la ragione di un clivage nuovo : destinato a rendere obsolete le tradizionali distinzioni tra socialisti, popolari, verdi, liberali e persino, sinistra radicale. Si intende dire che le questioni istituzionali tra UE o non-UE; euro o non-euro hanno una valenza divisiva tale da conformare su di esse gli schieramenti in campo (quasi cancellando le differenze interne). Di più: per la prima volta nell’accidentata storia dell’ UE un clivage politico-istituzionale determinatosi su fondamentali scelte di sovranazionalità e che nella sede sovranazionale del Parlamento europeo troverà la sua plastica evidenza- sembra destinato a “contagiare” lo spazio pubblico interno degli Stati membri. In altri termini, sarà ben difficile immaginare che partiti politici che abbiano tali posizioni opposte nel PE possano intessere una collaborazione strutturale nel Parlamento nazionale. (L’eccezione potrebbe riguardare

solo i deputati “indipendentisti” baschi, scozzesi, catalani che, all’opposizione istituzionale nei Parlamenti nazionali dovrebbero accoppiare l’ allineamento con le forze europeiste nel Parlamento europeo).

E’ emblematico il proposito enunciato dai partiti anti-europei di scegliere l’astensione sull’ elezione parlamentare del presidente della Commissione europea (art. 17,7 TUE). La motivazione è il rifiuto di legittimare ,anche con un voto contrario ,una funzione chiave nel quadro istituzionale dell’UE. Sarebbe questo il primo atto negativo di una opposizione simbolica, di tribuna, che potrebbe facilmente degenerare in comportamenti ostruzionistici: da non sottovalutare per due ragioni. La prima è che forti fenomeni di “sabotaggio parlamentare” anche al netto delle violazioni di norme di comportamento, severamente sanzionate (artt. 152-153 Reg PE) potrebbe dilatare oltremisura i già notevoli tempi delle procedure decisionali nell’ UE (specie se perdurasse anche nella prossima legislatura un certo, deprecabile tasso di assenteismo parlamentare “di maggioranza”). La seconda ragione è l’ assenza, finora, nel P.E. della nozione di opposizione: con lo status ad essa riconosciuto – in maniera più o meno soddisfacente- nei parlamenti nazionali. La regola della par condicio tra i gruppi,proporzionale alla consistenza numerica,nell’assegnazione di cariche negli uffici di presidenza dell’assemblea e delle commissioni parlamentari, potrebbe segnare anzi l’inizio delle ostilità con il gruppo (o i gruppi) antisistema.

2. A causa dell’astensione annunciata (sia pure con contraddizioni nel “grande magma euroscettico,populista o estremista di destra”: J-Y Camus) la questione della elezione del presidente della Commissione europea, sembra dunque essere affare esclusivo dei gruppi “di sistema”. I prodromi di conflitto istituzionale fra Consiglio (che ha il potere di “proposta” di un candidato) e il Parlamento (che ha appunto il potere di eleggere o non eleggere il candidato proposto, con obbligo del Consiglio in caso di rifiuto parlamentare, di proporre “un nuovo candidato”:art.17,7 TUE) hanno però aperto un nuovo fronte problematico.

Sul piano strettamente interpretativo, non sembra esserci dubbio che il Trattato di Lisbona abbia consegnato al Consiglio europeo (“capo di Stato collettivo”,secondo una risalente definizione) il potere di designazione analogo a quello che hanno i Capi di Stato nei regimi parlamentari,“tenuto conto delle elezioni” e dopo aver “effettuato le consultazioni appropriate”. Al PE spetta il potere di decidere: potere che il Trattato, come si è visto,qualifica con l’inequivocabile termine di “elezioni” (rafforzato da un successivo “voto di approvazione” collettiva che riguarderà l’intera compagine della Commissione). Di più: nelle elezioni del 25 maggio si è inserito un elemento di “quasi-presidenzialismo” con la

presentazione –e la campagna elettorale mirata- di candidature trans-nazionali alla guida della Commissione. Le “elezioni del Parlamento europeo” di cui il Consiglio europeo deve “tener conto” non hanno dunque espresso solo risultati numerici ma anche indicazioni nominative. Sembra evidente, anche alla luce di univoche prassi nazionali, che solo la mancanza del coagulo di una maggioranza parlamentare intorno ad una di tali candidature (mancanza accertabile con le “consultazioni appropriate” di cui parla il Trattato) potrebbe consentire al “capo di Stato collettivo” di proporre un nome diverso da quelli per cui gli elettori europei sono stati chiamati a votare.

A parte comunque, l’interpretazione normativa, è stato con molta chiarezza indicato ai cittadini europei che questa innovazione costituzionale materiale andava precisamente nel senso di un rafforzamento del loro potere democratico, quasi come mandato imperativo alla maggioranza parlamentare nell’esercizio di quel suo specifico potere di elezione. Una diversa procedura verrebbe perciò a costituire un vulnus dilatando proprio quel deficit democratico che si proclamava voler così ridurre.

Queste considerazioni sembrano prevalenti nel dover comporre i sintomi del conflitto di attribuzioni che si stanno in questa primissima fase post-elettorale manifestando. Sarebbe però ingiusto ridurre tutto a personalismi politici o a preoccupazioni di mantenimento di potere inter-governativo in capo al Consiglio europeo. La dinamica costituzionale ultima, ci dice che c’è qualcosa di più, per giustificare certe reticenze. La legislazione europea di emergenza ha esaltato i poteri di controllo finanziario della Commissione protetta anche dalla clausola della reverse majority (solo una specifica iniziativa di rifiuto del Consiglio può annullare i suoi provvedimenti). La Commissione ha così assunto maggiori caratteristiche di authority, in aggiunta a quelle già proprie in materia di concorrenza. Sono aumentati quindi, al di là di superficiali valutazioni, i poteri del Parlamento, che sulla Commissione può esercitare penetranti poteri di controllo, sino all’estremo della “mozione di censura” (art. 17,8 TUE).

In questa situazione istituzionale per molti aspetti inedita, è naturale che il Consiglio europeo cerchi, con la designazione del presidente della Commissione, di assicurarsi una specie di *pouvoir de regard* sul meccanismo-motore dell’ UE. Queste comprensibili preoccupazioni non sembrano però poter fare aggio sulle considerazioni di tenuta democratica complessiva di cui si è detto.

3. Una connessa questione che ha requisito la scena dopo le elezioni del 25 maggio, è quella della “corrispondenza” tra le posizioni europeiste permanenti nei parlamenti nazionali e le

posizioni anti-europeiste emerse nelle elezioni in diversi Stati (e alcuni assai importanti) dell'Unione.

E' una questione politicamente suggestiva ma giuridicamente infondata. Le elezioni per il Parlamento europeo, (sia pure con la "proporzionalità degressiva" , deprecata dal Tribunale Costituzionale tedesco) e le votazioni nel Parlamento europeo avvengono per fusione, non per delegazioni nazionali. Il voto nazionale pro e contro l' UE non ha di per sé alcuna autonoma rilevanza. Solo la posizione politica complessiva del P.E. ha cittadinanza e potere decisionale nell' ordinamento composito dell' UE. Al contrario di quanto sostenuto dai partiti anti-sistema, è la cifra politica generale post-elettorale del P.E. a poter influenzare i parlamenti nazionali: non viceversa. E questa cifra è ancora europeistica: sia pure con una forte spinta al cambiamento nel sistema.

La questione ha ora un rilievo molto maggiore che nel passato. Con le due "conferenze interparlamentari" istituite recentemente (in materia di politica estera e di difesa e, soprattutto, in materia di governance economica della UE : cfr art. 13 Fiscal Compact) la cooperazione tra Parlamento europeo e parlamenti nazionali è ormai individuata come la maggiore direttrice di sviluppo dell'integrazione democratica dell' Unione.

Le elezioni del 25 maggio ci hanno consegnato un P.E. con una forte componente anti - sistema, ma con una netta maggioranza euro-unionista, in corrispondenza, del resto, alla composizione dei 28 parlamenti nazionali dell'Unione. Nelle prospettive istituzionali di cooperazione interparlamentare che si sono aperte negli ultimi tempi, è evidente che parlamenti nazionali dominati da partiti anti-UE determinerebbero una frattura irrimediabile in tali prospettive (di qui le richieste di scioglimenti anticipati che si avanzano là dove gli euro-ostili hanno prevalso). Al contrario, l'attuale composizione pro-UE dei parlamenti nazionali non solo rafforzerebbe quell'indirizzo di cooperazione ma costituirebbe un forte consolidamento della stessa maggioranza "unionista" nel Parlamento europeo.

In quello che è ormai il sistema parlamentare euro-nazionale *tout se tient*, infatti, alla fine.