

Il rinnovo degli organi di governo dell'Unione: un'occasione di riflessione sulla governance europea

Gianluigi Spagnuolo

Per l'Unione europea, dopo la tornata elettorale, si è aperto l'iter per il rinnovo degli organi di governo. E' l'occasione per una riflessione sulle competenze effettive delle istituzioni comunitarie, a partire dal Parlamento, per conoscerne le modalità di azione e gli strumenti con i quali incidono negli ordinamenti statali. Riflessione che avrebbe dovuto costituire materia della campagna elettorale, e che invece è stata ignorata.

Gli organi dell'Unione

Organi dell'Unione Europea sono il Parlamento, la Commissione, il Consiglio, l'Alto Rappresentante per la Politica Estera, la Banca Centrale.

A seguito delle elezioni per il Parlamento europeo è iniziata la procedura per la nomina di: Presidente del Parlamento, Presidente e Commissari della Commissione compreso l'Alto rappresentante), Presidente del Consiglio Europeo, cui si aggiunge il Presidente della Banca Centrale, il cui mandato è in scadenza a fine ottobre.

Le modalità di scelta dei vertici delle istituzioni europee

Il modello di governo dell'Unione oscilla come un pendolo tra due estremi: da un lato si è assistito (dopo il Trattato di Lisbona del 2007, in vigore dal 2009) al passaggio dal diritto internazionale a quello costituzionale, dall'altro stanno riprendendo vigore meccanismi intergovernativi.

Esempi del primo tipo sono l'aumento dei poteri attribuiti al Parlamento europeo (tra cui proprio la procedura di nomina del Presidente della Commissione), che fa assomigliare l'Unione sempre più a un sistema parlamentare classico, del secondo tipo le modalità di scelta dei vertici comunitari.

Il meccanismo intergovernativo ha proprie logiche, che determinano criteri di scelta del Presidente della Commissione (e in genere dei vertici) derivanti più dalla politica e dall'equilibrio (o prevalenza) di potenza tra gli Stati che da norme giuridiche, e da applicare in alternanza:

- 1) geografia: Nord-Sud, alla nomina di un Presidente di un Paese del Nord segue tendenzialmente la nomina di un Presidente degli Stati del Sud. Analogamente, si inizia a sostenere la necessità di un'alternanza Ovest-Est, per l'allargamento a Est dell'Unione (Paesi di Visegrad);
- 2) potenza: alternanza tra Grandi Paesi e Piccoli Paesi;
- 3) politica: alternanza tra le due grandi famiglie politiche europee: Popolari e Socialisti, criterio oggi temperato dall'aumento del peso dei liberaldemocratici e da ultimo dei cd. sovranisti. In questo rientra anche l'alternanza di Presidenti credenti o laici, in un'Europa che peraltro formalmente non riconosce le sue radici cristiane;
- 4) genere: soprattutto in quest'ultima elezione si è posto il tema della possibile elezione di una donna a Presidente;
- 5) risultati elettorali: da quando la nomina del Presidente avviene in Parlamento si è diffuso il sistema dei cd. "*Spitzenkandidaten*" (in tedesco candidati di punta) che i partiti selezionano come loro favoriti. La presidenza dell'esecutivo viene assegnata al candidato di punta del partito politico europeo che ha ottenuto il maggior numero di seggi al Parlamento Ue. Il sistema è stato utilizzato per la prima volta nel 2014 per nominare l'attuale presidente della Commissione, Jean-Claude Juncker.

Non si pone più invece – dovendo ruotare tra un numero di Stati aumentati a seguito degli ampliamenti dell'Unione - l'ipotesi della riconferma del Presidente della Commissione per ulteriori 5 anni.

Fino a oggi la scelta dei Presidenti è ricaduta su un ridotto perimetro geografico, formato dai Paesi fondatori Germania, Belgio, Paesi Bassi, Lussemburgo (largamente sovrarappresentato), Francia, Italia (2 volte: Malfatti e Prodi) o che hanno aderito da più tempo (Gran Bretagna, Spagna e Portogallo).

Nella nomina conta evidentemente anche lo standing internazionale del candidato che normalmente (almeno da quando il parlamento UE è eletto) il Presidente della Commissione è un ex-premier nazionale.

Nelle nomine occorre poi fornire un'ulteriore alternanza rispetto alla nazionalità dei prescelti, a garanzia dell'equilibrio tra i Paesi.

Da questo punto di vista occorre notare come negli ultimi anni l'Italia sia stata sovrarappresentata, con 3 italiani ai vertici su 5 (Presidente Parlamento, Alto Rappresentante, Governatore Banca Europea). Anche per questo è improbabile che l'Italia abbia questa volta ruoli di peso.

Le competenze degli Organi

Analizziamo ora sinteticamente le competenze degli organi.

Parlamento europeo

Il Parlamento europeo è l'organo legislativo dell'UE ed è eletto direttamente dai cittadini dell'Unione ogni cinque anni.

Ha tre funzioni principali:

- **Legislazione:** adotta la legislazione dell'UE, insieme al Consiglio dell'UE, sulla base delle proposte della Commissione europea; decide sugli accordi internazionali; decide in merito agli allargamenti; rivede il programma di lavoro della Commissione e le chiede di presentare proposte legislative
- **Supervisione:** svolge un controllo democratico su tutte le istituzioni dell'UE; elegge il presidente della Commissione e approva la Commissione in quanto organo. Può votare una mozione di censura, obbligando la Commissione a dimettersi; approva il modo in cui sono stati spesi i bilanci dell'Unione europea (cd. discarico); esamina le petizioni dei cittadini e avvia indagini; discute la politica monetaria con la Banca centrale europea; rivolge interrogazioni alla Commissione e al Consiglio
- **Bilancio:** elabora, insieme al Consiglio, il bilancio dell'Unione europea e approva il "quadro finanziario pluriennale" (bilancio di lungo periodo)

Il numero di eurodeputati è di 750 più il presidente, eletti in proporzione alla popolazione di ciascun Paese. I gruppi parlamentari sono organizzati in base allo schieramento politico e non in base alla nazionalità.

Il presidente rappresenta il Parlamento europeo nei confronti delle altre istituzioni dell'UE e del mondo esterno e dà l'approvazione finale al bilancio dell'UE.

Il lavoro del Parlamento europeo si articola in commissioni (20 più due sottocommissioni), ognuna delle quali si occupa di un determinato settore, che esaminano le proposte legislative e sessioni plenarie, che adottano la legislazione.

Commissione europea

La Commissione europea è il braccio esecutivo politicamente indipendente dell'UE. È l'unico organo cui compete redigere le proposte di nuovi atti legislativi europei. Inoltre, attua le decisioni del Parlamento europeo e del Consiglio dell'UE.

La Commissione propone nuove leggi, gestisce le politiche e assegna i finanziamenti dell'UE, assicura il rispetto della legislazione dell'UE e rappresenta l'UE sulla scena internazionale.

È composta da 28 commissari (uno per ciascuno Stato membro): il Presidente della Commissione, i suoi sei vicepresidenti, inclusi il primo vicepresidente e l'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, e dai 21 commissari incaricati dei rispettivi portafogli.

È organizzata in direzioni generali (DG), ciascuna responsabile di uno specifico settore politico.

Il candidato presidente sceglie i potenziali vicepresidenti e commissari sulla base dei suggerimenti dei Paesi dell'UE. L'elenco dei candidati deve essere approvato dai leader nazionali nel Consiglio europeo.

Ogni candidato compare dinanzi al Parlamento europeo per illustrare la propria visione politica e rispondere alle domande. Il Parlamento procede quindi ad approvare o meno, mediante votazione, i candidati in quanto gruppo. Infine, questi ultimi vengono nominati dal Consiglio europeo a maggioranza qualificata.

Il mandato dell'attuale Commissione scade il 31 ottobre 2019.

Alto rappresentante dell'Unione per gli Affari esteri e la politica di sicurezza e vicepresidente della Commissione

All'interno della Commissione, un ruolo di particolare rilevanza riveste l'Alto rappresentante dell'Unione per gli Affari esteri e la politica di sicurezza e vicepresidente della Commissione.

Tra le responsabilità:

- Guida il gruppo di lavoro "L'Europa nel mondo"
- Rappresenta l'UE nelle sedi internazionali, fra cui le Nazioni Unite
- Presiede il gruppo della Commissione sull'azione esterna per elaborare un approccio comune all'azione dell'UE sulla scena mondiale
- Riferisce periodicamente al presidente della Commissione e al collegio sugli sviluppi geopolitici
- Coordina il lavoro dei commissari con portafogli riguardanti le relazioni esterne

Consiglio europeo

Il Consiglio europeo è composto dai capi di Stato o di governo di tutti i Paesi dell'UE, dal presidente del Consiglio europeo e dal presidente della Commissione europea

È convocato e presieduto dal suo presidente, eletto dal Consiglio europeo stesso per un mandato di due anni e mezzo, rinnovabile una volta. Il presidente rappresenta l'UE nei confronti del mondo esterno.

Il Consiglio europeo definisce l'agenda politica dell'Unione europea. Rappresenta il livello più elevato di cooperazione politica tra i Paesi dell'UE.

Il Consiglio opera attraverso riunioni al vertice (di solito trimestrali) tra i leader dell'UE.

In generale, adotta le decisioni per consenso, ma in alcuni casi anche all'unanimità o a maggioranza qualificata. Solo i capi di Stato o di governo possono votare.

Il Consiglio:

- definisce gli orientamenti generali e le priorità politiche dell'UE, ma non adotta la legislazione, di competenza del Parlamento
- gestisce questioni complesse o delicate che non possono essere risolte a livelli inferiori di cooperazione intergovernativa
- definisce la politica comune estera e di sicurezza dell'UE, tenendo conto degli interessi strategici dell'Unione e delle implicazioni per la difesa
- nomina ed elegge i candidati a determinati ruoli di alto profilo a livello dell'UE, fra cui la BCE e la Commissione.

Consiglio dell'Unione europea

È un organo non elettivo (da non confondere con il Consiglio europeo, né con il Consiglio d'Europa). Insieme al Parlamento europeo, è il principale organo decisionale dell'UE

Nel Consiglio dell'Unione europea i ministri dei governi di ciascun Paese dell'UE si incontrano per discutere, modificare e adottare la legislazione e coordinare le politiche. Sono autorizzati a impegnare i rispettivi governi a perseguire le azioni concordate in tale sede.

Il Consiglio:

- Negozia e adotta le leggi dell'UE, assieme al Parlamento europeo basandosi sulle proposte della Commissione europea
- coordina le politiche dei Paesi dell'UE
- elabora la politica estera e di sicurezza dell'UE sulla base degli orientamenti del Consiglio europeo
- firma accordi tra l'UE e altri Paesi o organizzazioni internazionali
- approva il bilancio annuale dell'UE insieme al Parlamento europeo.

Il Consiglio dell'UE non ha membri permanenti, ma si riunisce in dieci diverse configurazioni, ognuna delle quali corrisponde al settore di cui si discute. A seconda della configurazione, ogni Paese invia i ministri competenti.

Per esempio, al Consiglio "Affari economici e finanziari" (Consiglio "Ecofin"), partecipano i ministri delle Finanze di ciascun Paese.

Il Consiglio Affari esteri ha un presidente permanente, l'Alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza dell'UE. Tutte le altre riunioni del Consiglio sono presiedute dal ministro competente del Paese che in quel momento esercita la presidenza di turno dell'UE.

Eurogruppo - Paesi dell'area dell'euro

I Paesi dell'area dell'euro coordinano le loro politiche economiche attraverso l'Eurogruppo, composto dai rispettivi ministri economici e delle finanze, che si riunisce il giorno prima del Consiglio Affari economici e finanziari. Gli accordi raggiunti nelle riunioni dell'Eurogruppo sono approvati formalmente in sede di Consiglio il giorno successivo.

L'Eurogruppo adotta le decisioni di norma a maggioranza qualificata (il 55% dei Paesi, almeno 16 Stati membri sugli attuali 28) e che rappresentino almeno il 65% della popolazione totale dell'UE).

Per bloccare una decisione, occorrono almeno 4 Paesi (che rappresentino almeno il 35% della popolazione totale dell'UE)

Per materie delicate come la politica estera o la fiscalità occorre l'unanimità.

Per le questioni procedurali e amministrative è richiesta la maggioranza semplice.

Banca Centrale Europea (BCE)

La Banca centrale europea (BCE) gestisce l'euro e definisce e attua la politica economica e monetaria dell'UE. Il suo compito principale è mantenere la stabilità dei prezzi, favorendo in tal modo la crescita e l'occupazione.

La BCE:

- Fissa i tassi di interesse ai quali concede prestiti alle banche commerciali dell'eurozona, controllando pertanto l'offerta di moneta e l'inflazione
- gestisce le riserve di valuta estera dell'eurozona e l'acquisto o la vendita di valute per mantenere in equilibrio i tassi di cambio
- si accerta che le istituzioni e i mercati finanziari siano adeguatamente controllati dalle autorità nazionali, e che i sistemi di pagamento funzionino correttamente
- garantisce la sicurezza e la solidità del sistema bancario europeo
- autorizza l'emissione di euro in banconote da parte dei Paesi dell'eurozona
- monitora le tendenze dei prezzi e valuta i rischi che ne derivano per la stabilità dei prezzi.

La BCE collabora con le banche centrali nazionali di tutti i Paesi dell'UE, che insieme costituiscono il sistema europeo delle banche centrali e dirige la cooperazione tra le banche centrali dell'eurozona e costituisce quello che viene chiamato l'Eurosistema.

Gli strumenti comunitari che incidono negli ordinamenti statali.

Se nelle modalità di nomina dei vertici UE prevalgono meccanismi intergovernativi, nella vita di ogni giorno assistiamo ad una sempre maggiore incidenza delle decisioni degli organismi europei nell'ordinamento interno. E' il cd. *acquis communautaire*, l'insieme del corpo legislativo, dei principi e degli obiettivi politici dell'Unione europea, che vincola i Paesi membri al rispetto delle norme in esso contenute, recependola nei rispettivi ordinamenti nazionali.

Ne sono esempi gli atti legislativi dell'Unione Europea, come pure le procedure di infrazione

Gli atti legislativi dell'Unione Europea

Per realizzare gli obiettivi stabiliti nei trattati, l'UE adotta diversi tipi di atti legislativi. Alcuni sono vincolanti, altri no. Alcuni si applicano in tutti i Paesi dell'UE, altri solo in alcuni di essi.

Regolamenti

Un regolamento è un atto legislativo vincolante. Deve essere applicato in tutti i suoi elementi nell'intera Unione europea.

Direttive

Una direttiva è un atto legislativo che stabilisce un obiettivo che tutti i Paesi dell'UE devono realizzare, lasciando ai singoli Paesi definire attraverso disposizioni nazionali come tali obiettivi vadano raggiunti.

Decisioni

Una decisione è vincolante per i suoi destinatari (ad esempio un Paese dell'UE o una singola impresa) ed è direttamente applicabile.

Raccomandazioni

Una raccomandazione non è vincolante. Consente alle istituzioni europee di rendere note le loro posizioni e di suggerire linee di azione senza imporre obblighi giuridici a carico dei destinatari.

Pareri

Un parere è uno strumento che permette alle istituzioni europee di esprimere la loro posizione senza imporre obblighi giuridici ai destinatari. Un parere non è vincolante. Può essere emesso dalle principali istituzioni dell'UE (Commissione, Consiglio, Parlamento), dal Comitato delle regioni e dal Comitato economico e sociale europeo. Durante il processo legislativo, i comitati emettono pareri che riflettono il loro specifico punto di vista, regionale o economico e sociale.

Il mancato rispetto del diritto UE - la procedura di infrazione

Conformemente ai trattati dell'UE, la Commissione può adire le vie legali - con una procedura d'infrazione - contro un Paese dell'UE che non attua il diritto dell'Unione europea. La Commissione può deferire il caso alla Corte di giustizia che, in alcuni casi, può imporre sanzioni pecuniarie.