

LA PRESIDENZA DEL PARLAMENTO EUROPEO: PROBLEMI DI METODO E QUESTIONI DI MERITO*

di Domenico Bilotti **
(30 dicembre 2016)

Il socialdemocratico Martin Schulz non sarà più Presidente del Parlamento Europeo, dopo avere ricoperto la carica per due mandati – un *unicum*, sino ad ora, nella storia delle istituzioni parlamentari europee. Lo ha annunciato agli organi di stampa lo stesso Presidente uscente e sono in corso di perfezionamento le procedure necessarie all'elezione del suo successore. La decisione non può apparire del tutto sorprendente, nonostante Schulz non avesse espressamente smentito le voci che lo indicavano come concorrente per un terzo mandato. Schulz, oltre alla carica di Presidente del Parlamento Europeo, era stato pure Presidente del gruppo parlamentare europeo dell'Alleanza Progressista dei Socialisti e dei Democratici. Proprio in questa veste, era stato promotore di un ampio allargamento dell'originario gruppo di raccordo tra i diversi partiti europei di ispirazione socialdemocratica e liberalsocialista (il Partito del Socialismo Europeo). Tale allargamento aveva consentito la progressiva affiliazione di partiti progressisti non provenienti dalla tradizione laico-socialista. Pragmaticamente, Schulz aveva compreso che il consenso elettorale delle forze riformiste tradizionali era destinato a non cogliere adeguatamente il mutamento delle strutture sociali, culturali e produttive che avevano costituito la base popolare dei movimenti socialisti. Un allargamento prospettico siffatto ha avuto seguito, per ragioni storicamente comprensibili, nelle Repubbliche Baltiche (in particolar modo, il Partito lettone dell'Armonia Nazionale) e nell'Europa Meridionale (il Partito Democratico italiano e quello cipriota, di identica denominazione).

Nell'un caso, la difficile transizione dalle strutture istituzionali sovietiche a quelle liberali democratiche ha ingenerato un generale sospetto nei confronti delle tradizioni marxiste, rispetto alla legalità costituzionale repubblicana. Ciò ha favorito che aggregazioni progressiste e riformatrici scegliessero di non aderire a coordinamenti internazionali e a simbologie politiche di orientamento socialista.

Nell'Europa mediterranea, il fatto che le coalizioni di orientamento non conservatore unissero movimenti di tradizioni profondamente diverse (dal cristianesimo sociale al liberalismo, dalla revisione socialdemocratica all'ambientalismo moderato) rendeva molto problematico raccordare dette coalizioni in una rappresentanza internazionale omologa e specificamente connotata.

Schulz si è dimostrato, anche in queste valutazioni, attento più spesso al lato competitivo della dinamica politico-elettorale, che non a quello di strutturazione progressiva della partecipazione democratica all'integrazione unitaria. Che abbia, perciò, dichiarato di lasciare la Presidenza dell'europarlamento per concorrere alle prossime elezioni tedesche suscita relativa sorpresa. In Germania, quale che sia stata la strategia complessiva del partito socialdemocratico (*Sozialdemokratische Partei Deutschlands*), dalla partecipazione a governi di coalizione col centrismo popolare a (blande) forme di ostruzionismo parlamentare, il quadro politico sembra ipostatizzato. Dal 22 Novembre del 2005, la Cancelliera Federale è Angela Merkel, presidente della *Christlich Demokratische Union Deutschlands* – il partito popolare tedesco – sin dal 2000. Si tratta di mandati particolarmente significativi ed emblematici, anche per un ordinamento nazionale dove stagioni politiche di media e lunga durata non sono inedite e, anzi, sono viste con un certo favore. Il partito socialdemocratico non riesce ad esprimere il cancellierato dal 2005 (ruolo

* Scritto sottoposto a *referee*.

ricoperto per sette anni da Gerhard Schröder); l'ultimo Presidente socialdemocratico fu Johannes Rau (dal 1999 al 2004).

Schulz ha annunciato la sua intenzione di concorrere alla carica di Cancelliere e sin d'ora sembra destinato ad essere il competitore di Angela Merkel. Non è del tutto occasionale che l'esperienza maturata presso istituzioni internazionali legittimi l'esponente politico a partecipare a consultazioni di carattere nazionale. Se ne comprendono le ragioni: il prestigio eventualmente conseguito, nonché l'aver preservato la propria figura immune dalle quotidiane controversie politiche e dall'inevitabile logoramento, ingenerato dalle loro ricadute massmediologiche.

Parimenti ipostatizzata, però, rischia di apparire la complessiva governance dell'Unione Europea, che si è strutturata secondo una duplice direttrice: l'egemonia sostanziale della Germania nel quadro delle scelte di compatibilità di bilancio e, sul piano politico-parlamentare, la prevalenza del Partito Popolare Europeo, pur in sede di votazioni spesso affiancato da forze dell'Alleanza Progressista e di quella liberaldemocratica, fondamentalmente centrista.

Nell'attuale configurazione istituzionale della politica europea, la scelta di Schulz potrebbe aggravare i limiti già palesati nell'attitudine rappresentativa dell'Unione. Il principio dell'alternanza, pur nell'andamento ciclico dei flussi elettorali non legato a un bipolarismo né formale né sostanziale al Parlamento di Bruxelles, suggerirebbe di eleggere un rappresentante del Partito Popolare Europeo e dei Cristiani Democratici. Contemporaneamente, però, il PPE detiene cariche strategiche nell'*asset* delle relazioni euro-unitarie, al di là di un consenso che negli Stati membri tende a non superare mai il 40% dei suffragi. Esprime *pro tempore* il Presidente della Commissione (Juncker), e così pure il Presidente del Consiglio Europeo (Tusk). Tanto il politico lussemburghese, quanto l'omologo polacco assumono posizioni spesso in piena sintonia rispetto alla Cancelliera tedesca (politiche di bilancio, negoziati in vista di nuove adesioni alla UE, regolamentazione del fenomeno migratorio).

In un contesto del genere, perciò, la piena valorizzazione dell'alternanza rischia di essere profondamente messa in dubbio, sia che si scelga, quale successore di Schulz, un rappresentante dell'alleanza social-democratica, sia che si preferisca un eurodeputato popolare. Se si scegliesse un rappresentante del raggruppamento progressista, si proseguirebbe nell'attribuire la Presidenza al medesimo gruppo parlamentare, che ha per di più indicato per due volte lo stesso Presidente. Se si scegliesse un deputato popolare, il relativo raggruppamento deterrebbe il *plenum* della rappresentanza nelle istituzioni unitarie più significative. Si badi: né l'una, né l'altra ipotesi, per quanto non auspicabili, sarebbero da ritenersi in violazione di specifiche disposizioni dei Trattati. Il fatto, però, che vengano disattese prassi improntate al principio dell'alternanza, ancorché inteso in senso meramente formale, non giova per nulla alla legittimazione diffusa del processo di integrazione. Ciò è ancor più vero in una fase in cui il progetto unitario è sotto attacco proprio quanto al profilo della legittimazione sociale.

È consigliabile, anzi, che la Presidenza del Parlamento Europeo, nel concreto quadro delle attribuzioni devolute all'assemblea parlamentare, invero non ancora assimilabili alle camere legislative nazionali, non si conformi pedissequamente agli orientamenti sostanziali prevalenti nella governance europea. Né pare utile che la Presidenza si limiti ad *obliterare* le posizioni delle maggioranze (occasionalmente) *variabili* rappresentate in assemblea.

Il contesto sinora delineato dovrebbe conseguentemente spingere a candidature di profilo non riconducibile ai gruppi parlamentari maggioritari. Soprattutto, sarebbe preferibile una candidatura non incline a interpretare la conduzione del lavoro d'aula in modo poco assertivo e troppo conforme agli orientamenti decisionali, emersi al di fuori dell'esercizio del potere legislativo propriamente detto.

La situazione paradossale che sta attraversando l'Unione Europea sta, forse, proprio in questo bivio così apparentemente contraddittorio. Da un lato, per rilanciare il processo unitario, appare necessario agire in palese discontinuità rispetto allo *status* impressogli nell'ultimo decennio. D'altra parte, istanze di questo tipo non sembrano avere alcuna possibilità di emergere nell'elezione delle figure rappresentative più qualificate.

Il complesso dei poteri riconosciuti al Parlamento Europeo non consente di interpretarne la Presidenza alla stregua di una carica onorifica, o meramente funzionale al mantenimento delle relazioni bilaterali e multilaterali già in atto. Altrimenti, l'accrescimento e l'implementazione delle prerogative parlamentari, tipizzati nel Trattato di Lisbona, ma in forme meno incisive di quanto si sperasse, resteranno un riconoscimento formale incompiuto, oltre che in palese distonia rispetto alla conformazione materiale delle politiche unitarie.

** Docente a contratto di "Diritto & Religioni" presso l'Università "Magna Graecia" di Catanzaro

Forum di Quaderni Costituzionali

stituzionali