



Consiglio
dell'Unione europea

Bruxelles, 16 febbraio 2018
(OR. en)

6216/18

CO EUR-PREP 7
INST 57
PE 17
POLGEN 8

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data:	15 febbraio 2018
Destinatario:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	COM(2018) 95 final
Oggetto:	COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE Un'Europa dei risultati: opzioni istituzionali per rendere più efficace l'azione dell'Unione europea Contributo della Commissione europea alla riunione informale dei leader del 23 febbraio 2018

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2018) 95 final.

All.: COM(2018) 95 final



Bruxelles, 14.2.2018
COM(2018) 95 final

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSIGLIO EUROPEO E AL CONSIGLIO**

**Un'Europa dei risultati: opzioni istituzionali per rendere più efficace l'azione
dell'Unione europea**

*Contributo della Commissione europea alla riunione informale dei leader
del 23 febbraio 2018*

"Dobbiamo migliorare la comunicazione reciproca – fra gli Stati membri, con le istituzioni dell'UE, ma soprattutto con i nostri cittadini.

Dovremmo infondere maggiore chiarezza alle nostre decisioni. Utilizzare un linguaggio chiaro e onesto. Concentrarci sulle aspettative dei cittadini, mettendo in discussione con grande coraggio le soluzioni semplicistiche proposte da forze politiche estremiste o populiste."

Dichiarazione di Bratislava, 16 settembre 2016

"[...] il futuro dell'Europa è nelle nostre mani e [...] l'Unione europea è il migliore strumento per conseguire i nostri obiettivi.

Vogliamo che l'Unione sia grande sulle grandi questioni e piccola sulle piccole.

Promuoveremo un processo decisionale democratico, efficace e trasparente, e risultati migliori."

Dichiarazione di Roma, 25 marzo 2017

"Per avere successo in Europa dobbiamo porre fine all'artificiale antagonismo tra Unione e Stati membri.

La nostra Unione può essere costruita solo con gli Stati membri e mai contro di essi."

Jean-Claude Juncker, Strasburgo, 17 gennaio 2018

Un'Europa dei risultati: opzioni istituzionali per rendere più efficace l'azione dell'Unione europea

**Contributo della Commissione europea alla riunione informale dei leader
del 23 febbraio 2018**

In un momento critico, i leader europei hanno concordato, il 16 settembre 2016, un programma positivo per l'Europa – la dichiarazione e tabella di marcia di Bratislava – in cui non solo hanno riconosciuto che l'UE era nella posizione migliore per le sfide a venire, ma si sono anche impegnati a rispondere più adeguatamente alle esigenze dei cittadini europei, producendo risultati tangibili su una serie di priorità fondamentali. I leader hanno riconosciuto che solo la volontà collettiva di intervenire insieme sulle questioni che contano avrebbe contribuito a colmare il divario fra le promesse fatte sulla carta e le aspettative dei cittadini.

A più di un anno di distanza, il metodo di lavoro di Bratislava sta dando i suoi frutti. L'UE ha compiuto progressi tangibili in settori quali la gestione delle frontiere, la difesa, gli investimenti, l'economia digitale, l'istruzione, la cultura e la dimensione sociale del nostro mercato interno. Il nuovo metodo è stato rafforzato dall'agenda dei leader dell'ottobre 2017, in cui si è definito chiaramente ciò che l'Unione europea intende realizzare nei prossimi 16 mesi, fino alle elezioni del Parlamento europeo.

Creare un'Europa che produca risultati per tutti i cittadini europei e risponda alle loro aspettative è la direzione giusta verso cui orientare la nostra azione collettiva. Le questioni di natura istituzionale, pertanto, sono passate giustamente in secondo piano.

La Commissione europea continua a ritenere che non sia ancora il momento di impegnarsi in discussioni astratte di riforma istituzionale. È comunque possibile intraprendere tutta una serie di iniziative concrete sulla base dei trattati esistenti per rendere la nostra Unione più efficiente nel realizzare le sue priorità fondamentali. Dopotutto, è proprio attraverso le nostre istituzioni comuni e i nostri processi decisionali concordati che siamo in grado di tener fede a quanto promesso e di realizzare ciò che i cittadini si aspettano da noi.

La Commissione europea accoglie pertanto con favore la decisione del presidente Tusk di organizzare, il 23 febbraio 2018, un dibattito tra i leader su questioni di carattere istituzionale. Per contribuire al dibattito, la presente comunicazione illustra diverse opzioni che, nel contesto dell'attuale trattato, possono rendere più efficace l'azione dell'Unione europea. La presente comunicazione è accompagnata da una raccomandazione sul rafforzamento della dimensione europea e dell'efficienza nello svolgimento delle elezioni del Parlamento europeo del 2019, che aggiorna e integra alcuni elementi della raccomandazione della Commissione del 2013¹.

¹ Raccomandazione della Commissione, del 12 marzo 2013, sul rafforzare l'efficienza e la democrazia nello svolgimento delle elezioni del Parlamento europeo (2013/142/UE) – <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013H0142&from=IT>

1. I candidati capilista: presupposto fondamentale per una Commissione europea di stampo politico, più in sintonia con le realtà europee

L'Unione europea è un'unione sia di Stati che di cittadini. I cittadini sono rappresentati direttamente tramite il Parlamento europeo e indirettamente tramite i rispettivi governi, che collaborano all'interno del Consiglio e del Consiglio europeo². Il presidente della Commissione europea ha una doppia legittimazione in quanto: è proposto dai leader in sede di Consiglio europeo ed è successivamente eletto dal Parlamento europeo.

Nel 2014 il nuovo sistema degli "Spitzenkandidaten" ha portato all'individuazione dei "candidati capilista" da parte dei partiti politici europei prima delle elezioni del Parlamento europeo. Con questo sistema è stato possibile associare volti reali ai diversi programmi politici in competizione tra loro, alzando il profilo delle campagne elettorali paneuropee. Pur non rovesciando il trend negativo della percentuale dei votanti registrato nelle precedenti elezioni del Parlamento europeo³, il sistema dei candidati capilista ha contribuito ad arginare il calo dell'affluenza alle urne⁴ grazie ad un aspetto nuovo e più marcato di informazione e scelta⁵.

Tale sistema non equivale ad un'elezione diretta del presidente: non è infatti scontato che il candidato del partito che ottiene il maggior numero di voti sia eletto automaticamente presidente della Commissione europea. Viene eletto, piuttosto, il candidato che ottiene l'appoggio della maggioranza dapprima all'interno del Consiglio europeo, in linea con i trattati⁶, poi all'interno del Parlamento europeo. Va ricordato che, nel quadro dei trattati, il Parlamento europeo e il Consiglio europeo sono congiuntamente responsabili del corretto svolgimento del processo che porta all'elezione del presidente della Commissione europea. Gli Stati membri hanno convenuto che, prima della decisione del Consiglio europeo, i rappresentanti del Parlamento europeo e del Consiglio europeo effettuino le consultazioni necessarie⁷.

Nel 2014 il candidato capolista il cui partito aveva ottenuto la maggior parte dei voti era nella posizione migliore per avere l'appoggio della maggioranza sia nel Consiglio europeo che nel Parlamento europeo.

² Articolo 10, paragrafo 2, del trattato sull'Unione europea.

³ Percentuale dei votanti alle elezioni del Parlamento europeo: 1979: 61,99%; 1984: 58,98%; 1989: 58,41%; 1994: 56,67%; 1999: 49,51%; 2004: 45,47%; 2009: 42,97%; 2014: 42,61%.

⁴ Calo dell'affluenza rispetto alle precedenti elezioni europee: 2004: 4,04 punti percentuali; 2009: 2,5 punti percentuali; 2014: 0,36 punti percentuali.

⁵ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni – Relazione sulle elezioni del Parlamento europeo del 2014 – COM(2015) 206 dell'8 maggio 2015.

⁶ L'articolo 17, paragrafo 7, del trattato sull'Unione europea recita: "Tenuto conto delle elezioni del Parlamento europeo e dopo aver effettuato le consultazioni appropriate, il Consiglio europeo, deliberando a maggioranza qualificata, propone al Parlamento europeo un candidato alla carica di presidente della Commissione. Tale candidato è eletto dal Parlamento europeo a maggioranza dei membri che lo compongono. Se il candidato non ottiene la maggioranza, il Consiglio europeo, deliberando a maggioranza qualificata, propone entro un mese un nuovo candidato, che è eletto dal Parlamento europeo secondo la stessa procedura."

⁷ Dichiarazione 11 relativa all'articolo 17, paragrafi 6 e 7 del trattato sull'Unione europea, allegata all'atto finale della conferenza intergovernativa che ha adottato il trattato di Lisbona.

Dopo la conferma dell'esito delle votazioni, il 27 giugno 2014 da parte del Consiglio europeo e il 15 luglio 2014 da parte del Parlamento europeo, il sistema dei candidati capilista si è rivelato un elemento importante che ha permesso alla Commissione Juncker di assumere una dimensione più politica e di concentrarsi maggiormente sulle scelte strategiche. Ciò è stato possibile anche grazie all'agenda strategica delle priorità chiave che, delineata dal Consiglio europeo nel giugno 2014⁸, è confluita nei dieci punti degli orientamenti politici alla base dell'elezione del presidente Juncker da parte del Parlamento europeo e ai quali il programma della sua campagna elettorale in tutta l'Unione si era naturalmente ispirato. In tal modo è stato possibile dimostrare che le istituzioni europee e gli Stati membri erano in grado di lavorare insieme e di mantenere le promesse sulle questioni che stavano a cuore ai cittadini e che richiedevano una vera e propria azione a livello europeo. L'obiettivo era contribuire a colmare la distanza percepita tra "Bruxelles" e gli Stati membri.

La campagna elettorale condotta nel 2014 in tutta Europa, con un'interazione diretta con i cittadini e i rappresentanti eletti a livello locale, regionale e nazionale, è servita a responsabilizzare maggiormente il candidato capolista vincente. Questo processo ha dato al presidente della Commissione europea un mandato che gli ha consentito di scegliere con maggiore selettività le priorità d'intervento a livello europeo, sulla base di un programma comune e con una titolarità congiunta trasversale alle istituzioni. In tal modo la Commissione europea è riuscita ad individuare gli ambiti in cui l'azione dell'Unione era o meno necessaria. Un'Europa "grande sulle grandi questioni e piccola sulle piccole": è stata questa, perciò, la linea sostenuta dalla Commissione Juncker e approvata nella dichiarazione di Roma⁹.

Il sistema dei candidati capilista ha avuto un impatto complessivamente positivo sui rapporti tra le istituzioni dell'UE e, di conseguenza, sull'efficacia dell'azione di ciascuna di esse.

Il passo successivo consisterebbe nel far eleggere il presidente della Commissione europea direttamente dai cittadini, come caldeggiato da alcuni¹⁰; ma per questo sarebbe necessaria una modifica dei trattati.

L'esperimento del 2014 dovrebbe proseguire¹¹ ed essere migliorato sulla base degli attuali trattati. La Commissione europea ritiene che si debbano adottare misure concrete per migliorare questo processo, rispettando nel contempo l'equilibrio tra le istituzioni dell'UE e tra gli Stati membri.

⁸ Agenda strategica per l'Unione in una fase di cambiamento – Consiglio europeo del 26 e 27 giugno 2014 – <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-79-2014-INIT/it/pdf>

⁹ Dichiarazione dei leader dei 27 Stati membri e del Consiglio europeo, del Parlamento europeo e della Commissione europea: <http://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2017/03/25/rome-declaration/>

¹⁰ Cfr., ad esempio, l'intervento di Wolfgang Schäuble in occasione della consegna del premio Carlo Magno nel 2012: <http://www.karlspreis.de/fr/laureats/wolfgang-schaeuble-2012/discours-extrait-par-wolfgang-schaeuble>

¹¹ "Se vogliamo rafforzare la democrazia europea non possiamo proprio invertire il piccolo progresso democratico avviato con la creazione dei candidati capilista: i cosiddetti "Spitzenkandidaten". Un'esperienza da ripetere" – Jean-Claude Juncker, presidente della Commissione europea, Discorso sullo stato dell'Unione 2017, Strasburgo, 13 settembre 2017.

Sarà importante continuare a discutere apertamente su quale processo sia più in grado di rispecchiare la dimensione democratica dell'Unione europea, unica nel suo genere, e la doppia legittimazione di una Commissione europea che rappresenti tutti i cittadini europei e tutti gli Stati membri dell'UE. Tale processo dovrebbe essere ulteriormente approfondito, sulla base del contributo positivo di quello del 2014, per dar vita ad un vero e proprio dibattito europeo sull'Europa che i cittadini e gli Stati membri desiderano.

Le opportunità degli elettori di individuare i candidati e i programmi politici ai quali esprimere il loro appoggio aumenterebbero **se i candidati capilista venissero scelti in anticipo rispetto alla volta scorsa, preferibilmente entro la fine del 2018, e si avviasse precocemente la campagna elettorale**¹². I candidati, anche quelli che ricoprono ruoli esecutivi come un capo di Stato o di governo, un ministro o un commissario europeo, avrebbero in tal modo più tempo per recarsi negli Stati membri e poter sondare l'umore dell'Europa, prendendo atto delle preoccupazioni dei cittadini. Nel 2014 i partiti politici europei hanno scelto i candidati relativamente tardi, lasciando loro solo poche settimane per fare campagna elettorale e farsi conoscere in tutto il continente.

Altrettanto importante può essere la modalità di selezione dei candidati capilista da parte dei partiti politici europei. Se questi ultimi, che riuniscono i partiti politici nazionali e regionali e i rispettivi leader che condividono gli stessi principi, organizzassero ad esempio elezioni "primarie" per scegliere i loro candidati, il processo di familiarizzazione e di rafforzamento della visibilità potrebbe iniziare prima. Mettere in competizione personalità con idee diverse potrebbe contribuire a suscitare maggior interesse per la campagna elettorale e per le successive elezioni del Parlamento europeo.

I collegamenti tra i partiti nazionali e i partiti europei dovrebbero essere più visibili e incoraggiare una più ampia apertura nel panorama politico europeo. In una proposta di riforma mirata riguardante i partiti politici europei e le fondazioni politiche europee¹³, presentata in occasione del discorso sullo stato dell'Unione del 2017, la Commissione europea ha proposto di introdurre un livello obbligatorio di trasparenza riguardo a tali collegamenti per i partiti politici europei che chiedono finanziamenti a carico del bilancio dell'UE (in particolare, l'obbligo di pubblicare il logo e il programma elettorale nei siti web dei partiti nazionali e regionali che ne fanno parte). Gli stessi Stati membri e i partiti politici potrebbero spingersi oltre su base volontaria, ad esempio aggiungendo il logo dei partiti politici europei al materiale da utilizzare per la campagna e al materiale elettorale. I partiti politici nazionali e regionali dovrebbero assumere posizioni chiare e nette sulle principali questioni in gioco nel dibattito europeo. Anche quelli non affiliati ai partiti europei dovrebbero inoltre chiarire la loro intenzione di partecipare o meno ai gruppi politici del Parlamento europeo (esistenti o potenzialmente nuovi) e rendere noto il nome del candidato prescelto per la presidenza della Commissione europea.

¹² "Vorrei che i partiti politici europei iniziassero la campagna per le prossime elezioni europee molto prima che in passato. Troppo spesso le elezioni europee non sono state altro che la somma di campagne elettorali nazionali. La democrazia europea merita di più." – Jean-Claude Juncker, presidente della Commissione europea, Discorso sullo stato dell'Unione 2017, Strasburgo, 13 settembre 2017.

¹³ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica del regolamento (UE, Euratom) n. 1141/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 ottobre 2014, relativo allo statuto e al finanziamento dei partiti politici europei e delle fondazioni politiche europee [COM(2017) 481 del 13 settembre 2017].

I mass media svolgono un ruolo importante in qualsiasi campagna elettorale. Nel 2014 parecchi Stati membri hanno dato spazio ai dibattiti televisivi tra i candidati alla carica di presidente della Commissione europea sui principali canali televisivi (ad esempio, ARD, ZDF, ORF, RTBF, France24, LCI ed Euronews), mentre altri hanno garantito solo una copertura mediatica modesta, se non nulla. Un buon inizio, ma non sufficiente. Per il 2019 sarebbe auspicabile che ciascuno Stato membro trasmettesse sui principali canali del servizio pubblico almeno un dibattito tra i candidati capilista, anche allo scopo di incoraggiare una divulgazione ampia, equa e imparziale delle informazioni. I dibattiti radiotelevisivi sui contenuti e sulle sfide delle elezioni del Parlamento europeo possono servire in ogni caso a sensibilizzare e coinvolgere maggiormente i cittadini.

2. Il quadro giuridico per le elezioni del Parlamento europeo del 2019

I leader riuniti in sede di Consiglio europeo devono decidere **la composizione del Parlamento europeo per la legislatura 2019-2024**, sulla base di una proposta del Parlamento europeo e con l'approvazione del testo definitivo da parte di quest'ultimo. Prima delle elezioni europee è necessario rivedere la distribuzione dei seggi tra gli Stati membri, tenendo conto dell'uscita del Regno Unito dall'Unione nel marzo 2019. Attualmente, il Regno Unito ha 73 seggi.

Vi sono diverse opzioni:

- portare il totale dei seggi a un numero inferiore a 751 deputati, che è il massimo consentito dai trattati;
- riassegnare i seggi agli altri Stati membri;
- riservare i seggi rimasti inutilizzati ad un futuro allargamento dell'Unione;
- riservare i seggi rimasti inutilizzati all'eventuale creazione di una circoscrizione transnazionale.

Il 7 febbraio 2018 il Parlamento europeo ha proposto di combinare le prime tre opzioni: ridurre il numero totale dei deputati a 705, riassegnare 27 seggi e tenere i seggi rimasti inutilizzati come riserva per l'allargamento. Nella sua risoluzione, il Parlamento europeo, pur non sollecitando la creazione di una **circoscrizione transnazionale**, rammenta che tale misura dovrebbe essere introdotta nelle norme UE che disciplinano le sue elezioni, per le quali esiste una sua proposta già dal 2015. La modifica di queste disposizioni richiede l'approvazione unanime del Consiglio, l'approvazione del Parlamento europeo sul testo definitivo e, successivamente, la ratifica da parte di ciascuno Stato membro, conformemente alle rispettive norme costituzionali.

Di recente, alcuni Stati membri¹⁴ si sono espressi a favore di una circoscrizione transnazionale, mentre altri¹⁵ si sono detti contrari.

¹⁴ Cfr. ad esempio: Emmanuel Macron, presidente della Repubblica francese, 26 settembre 2017 – <http://www.elysee.fr/declarations/article/initiative-pour-l-europe-discours-d-emmanuel-macron-pour-une-europe-souveraine-unie-democratique/>;

Leo Varadkar, primo ministro irlandese, 17 gennaio 2018 – <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20180117+ITEM-008+DOC+XML+V0//EN&language=EN>;

Vertice dei paesi del sud dell'Unione europea (Cipro, Francia, Grecia, Italia, Malta, Portogallo e Spagna) – Roma, 10 gennaio 2018 – Dichiarazione: "Bringing the EU forward in 2018" –

Una circoscrizione transnazionale potrebbe rafforzare la dimensione europea delle elezioni, dando ai candidati la possibilità di raggiungere un maggior numero di cittadini in tutta Europa. Potrebbe essere coerente con il sistema dei candidati capilista, poiché probabilmente creerebbe uno spazio europeo di dibattito pubblico e renderebbe più visibile il ruolo dei partiti politici europei¹⁶.

Nel caso in cui si optasse per la creazione di una circoscrizione transnazionale, sarebbe importante far sì che i deputati potessero rappresentare e comunicare da vicino con i cittadini che li hanno votati, sia per motivi di responsabilità sia per poter raccogliere le preoccupazioni dell'elettorato.

Il sistema elettorale è già oggetto di riesame. Nel 2015 il Parlamento europeo ha presentato una proposta formale di **riforma della legge elettorale dell'Unione europea**¹⁷. Una decisione va adottata entro il maggio 2018 se si vuole che essa abbia effetto in tempo utile per le prossime elezioni del Parlamento europeo. La proposta del Parlamento europeo raccomandava, oltre all'introduzione di una circoscrizione elettorale transnazionale, anche una riforma della legge elettorale dell'UE che promuovesse il carattere europeo di queste elezioni. Prevedeva inoltre, per tutta l'UE, una scadenza unica per la formazione delle liste e la compilazione dei registri elettorali, concedeva ai cittadini UE residenti fuori dall'Unione il diritto di partecipare, incoraggiava gli Stati membri ad autorizzare il voto per corrispondenza, elettronico e via Internet, introduceva la parità di genere nelle liste elettorali, aumentava la visibilità dei partiti politici europei mediante l'apposizione dei loro nomi e loghi sulle schede e, infine, prevedeva procedure democratiche e trasparenti per la selezione dei candidati.

Una delle proposte principali riguardava l'introduzione di una soglia compresa tra il 3 e il 5% dei suffragi espressi per gli Stati membri a circoscrizione unica e per le circoscrizioni comprendenti più di 26 seggi in cui era utilizzato il sistema di lista. Tali soglie sarebbero servite a ridurre la frammentazione politica nel Parlamento eletto, aumentando in questo modo l'efficienza del processo decisionale. Nel momento in cui si deciderà in merito a tale proposta occorrerà tenere debitamente conto dell'importanza di garantire una rappresentanza delle diverse opinioni e il rispetto delle diverse tradizioni degli Stati membri.

<http://www.governo.it/sites/governo.it/files/documenti/documenti/Notizie-allegati/governo/DeclarationIVEUSouthSummit.pdf>

¹⁵ Vertice del V4 – gruppo di Visegrád (Repubblica ceca, Ungheria, Polonia e Slovacchia) – Budapest, 26 gennaio 2018 – "Statement on the Future of Europe" – <http://abouthungary.hu/speeches-and-remarks/v4-statement-on-the-future-of-europe/>

¹⁶ "Nutro una certa simpatia per l'idea delle liste transnazionali alle elezioni europee, ma so perfettamente che molti di voi non saranno d'accordo." – Jean-Claude Juncker, presidente della Commissione europea, Discorso sullo stato dell'Unione 2017, Strasburgo, 13 settembre 2017.

¹⁷ Risoluzione del Parlamento europeo dell'11 novembre 2015 sulla riforma della legge elettorale dell'Unione europea [2015/2035(INL)].

3. La composizione della Commissione europea

Ad oggi, il collegio dei commissari è composto da 28 membri, uno per Stato membro.

L'articolo 17, paragrafo 5, del trattato sull'Unione europea ha stabilito che, a decorrere dal 1° novembre 2014, la Commissione europea sarebbe stata composta da un numero di membri corrispondente ai due terzi del numero degli Stati membri (per un'Unione a 27 i commissari sarebbero 18), salvo che si fosse disposto diversamente.

Nel 2009, prima del secondo referendum irlandese di ratifica del trattato di Lisbona, il Consiglio europeo ha convenuto di adottare una decisione che garantisse una corrispondenza tra il numero dei membri della Commissione europea e il numero degli Stati membri.

Il Consiglio europeo è ora chiamato a modificare la sua decisione del 22 maggio 2013¹⁸. **I leader dovranno decidere se mantenere una Commissione europea con un commissario per ciascuno Stato membro o ridurre il numero dei commissari.** Nel caso di una Commissione europea di dimensioni più contenute, il trattato prevede che i commissari siano scelti in base ad un sistema di rotazione assolutamente paritaria che rispecchi la molteplicità demografica e geografica degli Stati membri nel loro insieme.

Teoricamente, un esecutivo di dimensioni più contenute funzionerebbe in modo più efficiente, sarebbe più facile da gestire e consentirebbe una distribuzione più equilibrata dei portafogli tra i commissari, come recentemente sostenuto da alcuni leader¹⁹. In tal caso, la Commissione europea dovrebbe essere particolarmente attenta a garantire piena trasparenza nelle relazioni con tutti gli Stati membri²⁰.

Un esecutivo ridimensionato significa, tuttavia, che alcuni Stati membri non avrebbero un loro rappresentante politico a livello di questa istituzione. Mantenere la formula che prevede un commissario per Stato membro ha il vantaggio di lasciare aperto un canale di comunicazione diretta con i cittadini e le autorità nazionali in tutti gli Stati membri. I membri della Commissione Juncker, ad esempio, si sono rivelati un trait d'union essenziale per i loro paesi d'origine, comunicando nella lingua nazionale ed effettuando più di 657 visite per informare e discutere con i deputati nazionali.

¹⁸ Secondo quanto stabilito dalla decisione del 22 maggio 2013, *"il Consiglio europeo riesamina la presente decisione (...) con (...) anticipo rispetto alla nomina della prima Commissione successiva alla data di adesione del trentesimo Stato membro o alla nomina della Commissione successiva a quella che assumerà le sue funzioni il 1° novembre 2014, se precedente."*

¹⁹ Emmanuel Macron, presidente della Repubblica francese, 26 settembre 2017 – *"Une Commission de 15 membres devra être notre horizon et pour avancer, soyons simples: que les grands pays fondateurs renoncent à leurs commissaires pour commencer! Nous donnerons l'exemple."* ("Il nostro obiettivo dovrà essere una Commissione di 15 membri e, per realizzarlo, occorre una sola cosa: che i grandi paesi fondatori, tanto per cominciare, rinuncino ai loro commissari! Sarà la Francia a dare l'esempio." <http://www.elysee.fr/declarations/article/initiative-pour-l-europe-discours-d-emmanuel-macron-pour-une-europe-souveraine-unie-democratique/>; Sebastian Kurz, Cancelliere austriaco, nel programma dell'ÖVP per le elezioni austriache del 2017 – <https://www.sebastian-kurz.at/programm/artikel/kurswechsel-in-europa>

²⁰ Dichiarazione 11 relativa all'articolo 17 del trattato sull'Unione europea, allegata all'atto finale della conferenza intergovernativa che ha adottato il trattato di Lisbona.

Se la formula "un commissario per Stato membro" dovesse essere mantenuta, sarebbero necessari nuovi adeguamenti organizzativi per garantire l'assunzione di responsabilità, l'unità e l'efficienza. La Commissione Juncker ha strutturato i suoi lavori affidando a vari vicepresidenti, compresi il primo vicepresidente e l'alto rappresentante/vicepresidente, la responsabilità di gruppi di progetto trasversali in diversi settori politici. Ad ogni vicepresidente è stato assegnato un ruolo di leadership rafforzato, oltre alla responsabilità di guidare e coordinare un gruppo di commissari. Questa struttura su due livelli si è rivelata efficace e, in futuro, potrebbe essere ulteriormente migliorata.

4. Un presidente con due mandati

Per rendere più efficiente la struttura dell'Unione si potrebbe affidare ad un'unica persona la presidenza del Consiglio europeo e della Commissione europea²¹.

Tale modifica potrebbe servire a fugare un preconcetto sbagliato e nocivo: troppo spesso si ha l'impressione che la Commissione europea e gli Stati membri siano entità distanti tra loro. Non di rado, a livello nazionale le decisioni sono presentate come "diktat" imposti agli Stati membri da una sorda "Bruxelles", mentre in realtà sono gli Stati membri e i deputati del Parlamento europeo direttamente eletti a decidere, insieme, sul da farsi.

La Commissione europea è un'istituzione che, come il Consiglio europeo, è stata creata dagli Stati membri per servire l'interesse comune europeo. Un'unica persona a capo delle due istituzioni riunirebbe in sé la doppia natura dell'Unione per quel che riguarda legittimazione e assunzione di responsabilità e rafforzerebbe entrambe.

Renderebbe inoltre la rappresentanza esterna dell'Unione più semplice e diretta per i paesi terzi. Gli altri leader mondiali avrebbero un unico interlocutore, anche nelle loro relazioni con l'UE, in particolare in occasione di vertici e all'interno di consessi internazionali come il G7 o il G20.

Il doppio mandato non comporterebbe la fusione delle due istituzioni. Il presidente della Commissione europea è già di per sé membro di diritto del Consiglio europeo, cosa ritenuta sempre pienamente compatibile con la sua indipendenza. Nessuno dei due presidenti ha diritto di voto in sede di Consiglio europeo; entrambi forniscono pareri, contribuiscono con il lavoro dei rispettivi servizi, aiutano a mediare e definiscono un terreno comune tra gli Stati membri. Il doppio mandato potrebbe migliorare ulteriormente il coordinamento, già stretto ed efficace, tra queste due istituzioni indipendenti.

Un presidente con due funzioni è ipotizzabile ai sensi degli attuali trattati che, implicitamente, permettono la nomina del presidente del Consiglio europeo ad un'altra carica *europea*²². Il mandato del presidente del Consiglio europeo è più breve di quello del presidente della Commissione europea, ma è esattamente di durata pari alla metà dell'altro e permette un'eventuale riconferma: una soluzione pragmatica è pertanto possibile.

²¹ "L'Europa funzionerebbe meglio se unissimo le cariche di presidente del Consiglio europeo e di presidente della Commissione europea. (...) Semplicemente, un unico presidente riflettere meglio la vera natura dell'Unione europea quale unione di Stati e unione di cittadini." – Jean-Claude Juncker, presidente della Commissione europea, Discorso sullo stato dell'Unione 2017, Strasburgo, 13 settembre 2017.

²² Ai sensi dell'articolo 15, paragrafo 6, del trattato sull'Unione europea, il presidente del Consiglio europeo non può esercitare un mandato *nazionale*.

A questo riguardo ci si potrebbe ispirare all'attuale carica di alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune e vicepresidente della Commissione. Tale carica, risultato di un'evoluzione del vecchio ruolo di segretario generale del Consiglio dell'Unione europea/alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune creato dal trattato di Amsterdam e dell'allora commissario per le relazioni esterne, è stata codificata dal trattato di Lisbona. È un esempio di come una stessa persona possa assolvere con successo la propria funzione in due istituzioni dell'UE senza nuocere all'indipendenza dei rispettivi ruoli istituzionali o far prevalere l'uno sull'altro.

5. Il dialogo con i cittadini in vista del vertice di Sibiu

Nel periodo cruciale che ci separa dalle elezioni del Parlamento europeo e in cui l'Unione deve dimostrare di saper soddisfare le aspettative dei cittadini, gli Stati membri stanno finalmente prestando maggior attenzione all'importanza di coinvolgere maggiormente i cittadini nel dibattito sul futuro dell'Europa²³. Le discussioni sull'Unione europea sono state troppo spesso minate da falsi miti, visioni distorte e questioni marginali. I politici, a livello europeo, nazionale, regionale e locale, sono tutti ugualmente chiamati a promuovere un dibattito onesto sull'Europa e sul suo futuro. Se fossero più consapevoli dell'impatto delle politiche dell'UE sulla loro vita di tutti i giorni, i cittadini sarebbero più pronti a recarsi alle urne per le elezioni del Parlamento europeo.

Nel corso del 2018 e del 2019 i leader si riuniranno periodicamente per discutere la via da seguire fino alla prossima tappa fondamentale nel processo di riforma e sviluppo dell'Unione: il vertice di Sibiu del 9 maggio 2019. Più tale discussione sarà saldamente basata sull'informazione, sullo scambio di vedute e sul coinvolgimento dei cittadini e della società civile, più essa darà frutti positivi.

La proposta del presidente Macron di indire consultazioni dei cittadini²⁴ sul futuro dell'Europa ha riscosso l'appoggio esplicito di molti leader di altri Stati membri²⁵ e il consenso della maggior parte delle istituzioni dell'UE e degli Stati membri; sotto altre forme, sono stati organizzati o si stanno svolgendo dialoghi nazionali, in particolare, in Irlanda, Bulgaria e Svezia. Anche altri leader²⁶ hanno annunciato la loro disponibilità ad impegnarsi in un ampio dibattito pubblico sul futuro dell'Europa, in linea con le rispettive prassi nazionali. La struttura appropriata per questo processo potrà variare da uno Stato membro all'altro a seconda delle rispettive tradizioni e delle modalità democratiche interne: potrà essere gestito individualmente o congiuntamente tra gli Stati membri partecipanti, o inserirsi in un quadro sostenuto dalle istituzioni europee.

²³ " [...] dovremmo coinvolgere maggiormente i parlamenti nazionali e la società civile a livello nazionale, regionale e locale nei lavori sul futuro dell'Europa." – Jean-Claude Juncker, presidente della Commissione europea, Discorso sullo stato dell'Unione 2017, Strasburgo, 13 settembre 2017.

²⁴ Emmanuel Macron, presidente della Repubblica francese, Discorso al Congresso di Versailles, 3 luglio 2017 – <http://www.elysee.fr/declarations/article/discours-du-president-de-la-republique-devant-le-parlement-reuni-en-congres/>

²⁵ Vertice dei paesi del sud dell'Unione europea (Cipro, Francia, Grecia, Italia, Malta, Portogallo e Spagna), Roma, 10 gennaio 2018 – Dichiarazione: "Bringing the EU forward in 2018" – <http://www.governo.it/sites/governo.it/files/documenti/documenti/Notizie-allegati/governo/DeclarationIVEUSouthSummit.pdf>

²⁶ Vertice del V4 – gruppo di Visegrád (Repubblica ceca, Ungheria, Polonia e Slovacchia) – Budapest, 26 gennaio 2018 – "Statement on the Future of Europe" – <http://abouthungary.hu/speeches-and-remarks/v4-statement-on-the-future-of-europe/>

La Commissione europea è esperta nell'organizzare dialoghi con i cittadini: dal gennaio 2015 commissari, deputati europei e rappresentanti dei governi nazionali, delle autorità locali e regionali e della società civile hanno partecipato a 478 dibattiti pubblici interattivi in più di 160 sedi diverse, nelle capitali europee e altrove. La Commissione europea sta intensificando tale processo organizzando o aiutando ad organizzare, di qui al maggio 2019, circa 500 nuovi dialoghi con i cittadini, in collaborazione con gli Stati membri, le autorità locali e regionali, il Parlamento europeo e le altre istituzioni europee.

La Commissione europea condividerà i frutti di questa esperienza con gli Stati membri che stanno pianificando eventi a livello nazionale e, ove possibile, è pronta ad offrire il suo sostegno garantendo, ad esempio, un collegamento con la consultazione online sul futuro dell'Europa che, attualmente in fase di avvio, potrebbe restare aperta fino al 9 maggio 2019.

Dopo la riunione dei leader del 23 febbraio 2018 e tenendo conto delle rispettive prassi e strutture politiche, gli Stati membri e le autorità locali e regionali dovrebbero essere incoraggiati ad organizzare eventi di sensibilizzazione che coinvolgano i cittadini in consultazioni e dibattiti pubblici su questioni riguardanti l'Unione europea, tra cui in particolare il futuro dell'Europa nel quadro del processo che porterà alla riunione dei leader del 9 maggio 2019, poco prima delle elezioni del Parlamento europeo.

Conclusioni

Alla riunione del 23 febbraio 2018 sulle questioni istituzionali i leader sono invitati a:

- 1) tenere conto del fatto che la nomina a presidente della Commissione europea del candidato capolista vincente, sulla base di una proposta del Consiglio europeo e di un'agenda strategica elaborata congiuntamente, può migliorare l'efficienza della Commissione europea, consentendole di lavorare ad un programma politico mirato con una titolarità congiunta trasversale alle istituzioni; può inoltre contribuire ad alzare il profilo della campagna elettorale europea, chiarendo ai cittadini le diverse visioni sul futuro dell'Europa e i diversi programmi politici in competizione tra loro;*
- 2) sollecitare i partiti politici europei a scegliere i candidati capilista entro la fine del 2018 e incoraggiarli a farlo tempestivamente;*
- 3) incoraggiare la trasparenza per quanto riguarda l'affiliazione, attuale e prevista, dei partiti nazionali e regionali con i partiti, i candidati capilista e i gruppi parlamentari europei;*
- 4) completare i lavori sulla composizione del Parlamento europeo, sulla riforma del regolamento riguardante i partiti politici europei e le fondazioni politiche europee e sulla riforma della legge elettorale europea entro la primavera del 2018, in tempo utile per consentirne il pieno effetto per l'anno elettorale 2019;*
- 5) considerare l'eventualità di creare una circoscrizione transnazionale per le elezioni del Parlamento europeo;*
- 6) prevedere un riesame della decisione del Consiglio europeo del 22 maggio 2013, per decidere se mantenere l'attuale composizione della Commissione europea, con un commissario per ciascuno Stato membro, o ridurre il numero dei commissari;*

7) tener conto dei vantaggi, in termini di efficienza, derivanti dalla fusione, nel tempo, delle due cariche di presidente del Consiglio europeo e di presidente della Commissione europea;

8) incoraggiare gli Stati membri a promuovere, nei prossimi mesi, il dibattito pubblico e il coinvolgimento dei cittadini sul futuro dell'Europa in vista del vertice di Sibiu del 9 maggio 2019 e delle elezioni del Parlamento europeo, avviando dialoghi con i cittadini e consultazioni e dibattiti analoghi in tutti gli Stati membri, nel rispetto delle tradizioni nazionali e con la partecipazione di personalità di spicco.