



NOMOS

Le attualità nel diritto



Quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato
e storia costituzionale

OSSERVAZIONI SULLA PRATICA DEGLI *SPITZENKANDIDATEN* NEL CONTESTO DELLA FORMA DI GOVERNO DELL'UNIONE EUROPEA*

di Silvia Illari**

SOMMARIO: 1. Premessa storico-metodologica. – 2. L'elezione del Presidente della Commissione europea nel Trattato di Lisbona e nella recente esperienza. – 3. I primi effetti sugli equilibri istituzionali. – 4. Gli sviluppi rilevati in relazione alle prossime elezioni del Parlamento europeo nel maggio 2019 – 4.1. L'indirizzo condiviso dal Parlamento europeo e dalla Commissione a favore del rafforzamento della pratica degli *Spitzenkandidaten*. – 4.2. Rilievi critici di principio espressi dal Consiglio europeo a tutela delle sue prerogative istituzionali – 4.3. Aspetti problematici di particolare rilevanza da tenere in considerazione.

1. Premessa storico-metodologica

L'Unione europea è comunemente indicata come un'organizzazione interstatale *sui generis*¹. Importa riconoscere la presenza di più organi stabili, distinti per attribuzioni di potestà sovrastatali, estesi quindi a tutti gli Stati aderenti². Di comune avviso l'adesione all'Unione comporta la conseguente limitazione di poteri sovrani degli Stati membri. In proposito è da considerare che l'Unione europea non origina da un modello teorico disegnato a priori, poiché, come è noto, nel secondo dopoguerra i governanti dei Paesi europei occidentali

* Contributo sottoposto a double blind peer review.

** Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Pavia.

¹ Si ricorda la "Dichiarazione per il Millennio" del Consiglio europeo di Helsinki, in cui i Capi di Stato e di governo hanno riconosciuto che " l'Unione europea è una costruzione di carattere unico, senza modelli nella storia". come riportato in *Conclusioni della Presidenza*, Consiglio europeo di Helsinki, 10 e 11 dicembre 1999, Allegato I: "Dichiarazione per il Millennio", consultabile all'indirizzo Internet www.consilium.europa.eu.

² L'assetto istituzionale si caratterizza fin dalle origini per tratti peculiari rispetto alla struttura interna delle organizzazioni internazionali, come già evidenziato da P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto costituzionale*, Napoli, Jovene, 1988, 684 s.

ritennero preferibile rimandare ogni progetto di instaurare un nuovo ordinamento politico comune e avviarono un'integrazione a "tappe", al fine di pervenire gradualmente a "una unione sempre più stretta fra i popoli dell'Europa"³. Inoltre, il suo sviluppo nel tempo pare procedere gradualmente secondo una visione costituzionale (piuttosto che di rapporti tra Stati indipendenti), attraverso un processo di costruzione di un ordinamento "chiuso", pur non pervenuto a pieno compimento istituzionale⁴. Su questo punto indicativo si può ritenere il fatto della mancata adozione del Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa. In ogni modo, è da osservare che l'ordinamento comunitario è venuto gradualmente ad integrarsi con gli ordinamenti degli Stati membri. In correlazione risulta in uso l'espressione "sistema multilivello"⁵. In dottrina si afferma anche che lo stesso sistema è comprensivo delle "sfere costituzionali" dei differenti Stati membri⁶.

Per vero, il processo di integrazione è ancora in corso e al presente non pare dato di intravederne una costruzione istituzionale compiuta⁷. Lo Stato nazionale non è più quello che era e l'Unione europea non è diventata quello che si voleva che fosse (un'unione politica sul modello federale, in grado di soddisfare tutti gli interessi per la convivenza civile)⁸. Forse non lo diventerà mai. Nel suo sviluppo l'integrazione

³ Nel testo si fa riferimento alle parole di apertura del Preambolo del Trattato che istituisce la Comunità Economica Europea, firmato a Roma il 25 marzo 1957. Tali parole sono ora inserite nell'articolo 1 delle "Disposizioni comuni" del Trattato sull'Unione europea (TUE). Solo *in limine* è da ricordare che già durante la seconda guerra mondiale alcuni movimenti si erano fatti portatori di proposte in sede ideale per l'unità europea. È noto il c.d. "Manifesto di Ventotene", scritto nell'agosto del 1941 da Altiero Spinelli ed Ernesto Rossi, allora sottoposti a confino di polizia. "Per un'Europa libera e unita", il Manifesto prefigurava l'istituzione immediata di un nuovo ordinamento politico federale sul modello degli Stati Uniti d'America (espressamente definito "Stati Uniti d'Europa"), dotato di un Parlamento e di un Governo democratici, con poteri effettivi in alcuni settori fondamentali come l'economia e la politica estera. Nel gennaio 1944 il testo del Manifesto fu pubblicato clandestinamente a Roma, insieme ad altri due saggi di Altiero Spinelli, nel volume "Problemi della federazione europea" curato da Eugenio Colorni che scrisse anche una Prefazione. Si veda la ristampa *Il Manifesto di Ventotene*, presentazione di T. Padoa Schioppa e con un saggio di L. Levi, Milano, Mondadori, 2006. Sul fecondo dibattito circa l'unificazione dell'Europa durante la seconda guerra mondiale si vedano W. LIPGENS – W. LOTH (a cura di), *Documents on the History of European Integration 1940-1950*, 4 vol., Berlin, New York, De Gruyter, 1985- 1991; D. PREDA (a cura di), *Altiero Spinelli e i movimenti per l'unità europea*, Padova, Cedam, 2010.

⁴ In proposito la letteratura (non solo italiana) è vastissima. Per tutti si veda R. BIN – P. CARETTI, *Profili costituzionali dell'Unione europea*, Bologna, il Mulino, 2005.

⁵ I. PERNICE, *The Treaty of Lisbon: multilevel constitutionalism in action*, in *Columbia journal of European law*, 15(3)/2009, 349 ss.

⁶ L'espressione "sfere costituzionali" risulta in P. HÄBERLE, *Dallo Stato nazionale all'Unione europea: evoluzioni dello Stato costituzionale*, in *DPCE*, 2/2002, 445 ss.

⁷ È da sottolineare che il periodo di sviluppo dell'integrazione comunitaria può essere considerato ancora troppo breve per intravederne una conclusione, specie in rapporto alla formazione di diversi Stati europei che ha richiesto secoli. In tal senso c.f.r. A. PADOA SCHIOPPA, *Storia del diritto in Europa*, Bologna, Il Mulino, 2007.

⁸ Sul tentativo di evoluzione verso la Comunità politica europea (progetto elaborato dai sei Stati membri della CECA tra il 1952 e il 1953) e in seguito verso l'Unione politica europea (progetto di Trattato approvato

comunitaria pare attraversare una perenne fase di transizione, con movimenti non sempre distinguibili, e talvolta senza una comune visione di mete future. Soprattutto alla luce della recente crisi dell'Eurozona, si affaccia anche il quesito se vi sia un'incapacità dei vecchi Stati membri dell'Unione ad evolversi verso un nuovo modello di ordinamento politico, adeguato al presente, tale da portare a compimento il processo di integrazione⁹.

La ricognizione dello sviluppo dell'Unione europea, come organizzazione internazionale *sui generis* in costante divenire, ha rispondenza nei caratteri dell'assetto più propriamente istituzionale. Esso si presenta in continua evoluzione, sviluppandosi sia in linea orizzontale, secondo uno svolgimento oltremodo complesso dei rapporti tra le molteplici istituzioni propriamente comunitarie¹⁰, sia in linea verticale, con un crescente "intreccio" tra le istituzioni dell'organizzazione europea e gli organi costituzionali degli Stati membri¹¹. Come considerazione d'insieme è da evidenziare che, per parte notevole la forma di governo dell'Unione consegue da fatti e regole "informali", come la prassi e le convenzioni, oltre che dalla revisione dei Trattati¹². Si aggiunga che anche la giurisprudenza della Corte di Giustizia rappresenta un elemento determinante nell'evoluzione dell'assetto istituzionale della stessa Unione¹³.

dal Parlamento europeo il 14 febbraio 1984, su iniziativa dei Federalisti europei di Altiero Spinelli, ma non fatto proprio dal Consiglio dei Ministri) si veda J. ZILLER, *Diritto delle politiche e delle istituzioni dell'Unione europea*, Bologna, il Mulino, 2013, 55 ss.

⁹ Meritano attenzione le osservazioni circa l'"Europa delle patrie senza una visione comune" di D. SASSOON, *La crise actuelle de l'Europe et les crises du passé*, in M. TELÒ, *La place de l'Europe dans le monde du 21^e siècle*, Bruxelles, Académie Royale de Belgique, 2017, 1. Si tratta della *lectio* tenuta dallo storico del Queen Mary College di Londra in occasione del sessantesimo anniversario dei Trattati di Roma e pubblicata nella traduzione italiana da "Il Sole 24 ore", 21 marzo 2017, reperibile all'indirizzo Internet www.ilsole24ore.com.

¹⁰ P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto costituzionale*, Napoli, Jovene, 1988, 684 s. Nel suo embrione originario la forma di governo comunitaria era costituita dalla Commissione e dal Consiglio dei ministri, organo formato dai rappresentanti dei Governi degli Stati membri, e da un'Assemblea, con poteri molto limitati, composta da rappresentanti dei diversi Parlamenti e dal 1979 dei rispettivi popoli.

¹¹ Un inscindibile "intreccio" è rilevato tra le istituzioni europee e gli organi costituzionali titolari dell'indirizzo politico degli Stati membri. In proposito risulta adoperata l'espressione "sistema parlamentare euro-nazionale". Di detto sistema si registrano studi di Andrea Manzella e Nicola Lupo. Gli stessi Autori affermano l'intento di mostrare che un tale "intreccio" implichi un'attenuazione del deficit di democrazia, per solito contestato all'Unione europea. Si veda A. MANZELLA, N. LUPO (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale. Lezioni*, Torino, Giappichelli, 2014. Da ultimo, seppur nella prospettiva interna allo Stato italiano, si veda N. LUPO, *La forma di governo italiana nella forma di governo dell'Unione europea*, in *il Politico*, 2-3/2018 (in corso di stampa), diffusamente.

¹² C. PINELLI, *Il Parlamento europeo come agenzia di innovazione dell'assetto istituzionale dell'Unione europea. Le strategie per il futuro*, in G. BONVICINI, *Il Parlamento europeo per la nuova Unione*, Roma, Edizioni Nuova Cultura, 2014, 57 s.

¹³ In tal senso si veda G. RESS, *Parlamentarismo e democrazia in Europa*, traduzione italiana a cura di R. Miccù, Napoli, Guida, 1999, 74 ss.

Per quanto concerne gli aspetti più specifici, è pur sempre da ricordare che i poteri e le responsabilità delle istituzioni sono sanciti nei Trattati¹⁴. Al presente l'art. 13 del Trattato sull'Unione europea (TUE) disciplina un quadro istituzionale unitario, caratterizzato da una pluralità di organi: il Parlamento europeo, il Consiglio europeo, il Consiglio, la Commissione europea, la Corte di giustizia, la Banca centrale europea e la Corte dei conti. In materia si può aggiungere che, nel complesso degli organi, è venuta a determinarsi anche una serie di figure monocratiche, le quali gradualmente paiono acquisire una propria rilevanza, anche per il fatto che nella pratica ha avuto attuazione un certo numero di rapporti interistituzionali, di cui sono parte essenziale le stesse figure monocratiche¹⁵. Si ricordano, soprattutto, il Presidente del Consiglio europeo, il Presidente della Commissione, il Presidente del Parlamento europeo e l'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza.

Qualche cenno finale può farsi seguire circa l'utilizzazione dell'espressione "forma di governo" per l'unione sovranazionale comprendente l'insieme degli Stati del Vecchio Continente¹⁶. È quindi proposto il riferimento ad una nozione classica elaborata dalla dottrina costituzionalistica nel contesto teorico dello Stato nazionale, pure tenendo conto che nel tempo sono venute a differenziarsi più "forme" storiche. Per insegnamento comune, tale nozione indica i modi in cui le varie funzioni dello Stato sono distribuite e ordinate tra i diversi organi costituzionali, cui compete la

¹⁴ Sull'evoluzione dell'assetto istituzionale si rimanda a P. CRAIG, *Institutions, power and institutional Balance*, in P. CRAIG – G. DE BURCA (a cura di), *The evolution of EU law*, Oxford, Oxford University Press, 2011, 41 ss.

¹⁵ O. COSTA, *The President of the European Parliament*, in *Il Filangeri*, 2012-2013, 143 ss.

¹⁶ Nella dottrina del diritto pubblico si riscontrano tentativi di applicare, sia pure con una certa prudenza, il concetto di forma di governo particolarmente per quanto concerne la struttura istituzionale dell'Unione europea. Si veda C. PINELLI, *Ipotesi sulla forma di governo dell'Unione europea*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1989, 315 ss.; A.A. CERVATI, *Elementi di indeterminazione e conflittualità nella forma di governo europeo*, in *Annuario 1999. La Costituzione europea. Atti del XIV Convegno Annuale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, Padova, Cedam, 2000, 73 ss.; S. MANGIAMELLI, *La forma di governo europea*, in G. GUZZETTA (a cura di), *Questioni costituzionali del governo europeo*, Padova, Cedam, 2003, 67 ss.; L. ELIA, *Prime osservazioni sulla forma di governo nella Costituzione per l'Europa*, in *Diritto pubblico*, 2/3003, 757 ss.; G.G. FLORIDIA, *La forma di governo nel progetto della Convenzione*, in *Democrazia e diritto*, 2/2003, 141; W. VAN GEVEN, *Which form of government for Europe?*, capitolo del più ampio volume dello stesso Autore, *The European Union: a plurality of States and peoples*, Oxford, Hart, 2005, 309 ss.; M. PATRONO, *La forma di governo dell'Unione europea: una breve storia*, in *DPCE*, 4/2008, 45 ss.; P. COSTANZO, *Oscillazioni della "forma di governo" dell'Unione europea nel "Traité simplifié compliqué"*, in *DPCE*, 1/2008, 45; G. DE VERGOTTINI, voce *Forma di governo dell'Unione europea*, Roma, Istituto dell'enciclopedia Treccani, 2009, 319 ss., versione online pubblicata all'indirizzo Internet www.treccani.it; L. MEZZETTI, *Le istituzioni e la forma di governo dell'Unione*, in P. COSTANZO – L. MEZZETTI – A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2014, 180 ss.; F.FABBRINI - E. HIRSCH BALLIN – H. SOMSEN (a cura di), *What form of government for the European Union and eurozone?*, Oxford, Hart, 2015; G. GUZZETTA – F.S. MARINI, *Cenni sulla forma di governo dell'Unione*, capitolo del più ampio manuale *Diritto pubblico italiano ed europeo*, Torino, Giappichelli, 2017, 389; N. LUPO, *La forma di governo italiana nella forma di governo dell'Unione europea*, cit.

decisione dell'indirizzo politico, e la reciproca posizione in cui gli stessi organi vengono a trovarsi¹⁷. Si aggiunga che è ormai definita la classificazione delle forme di governo che si innestano sulla forma di Stato liberaldemocratica, tipica degli Stati del Vecchio Continente. Ciò comporta che ogni forma di governo si specifica nei suoi lineamenti in quanto contrapposta, per differenziazione dialettica, ad altre forme di governo nel contesto degli stessi ordinamenti liberaldemocratici.

Bisogna pure rilevare che una tale applicazione del concetto di forma di governo oltre lo Stato non è condivisa da tutti gli studiosi¹⁸. Sia consentito accennare anche al recente diffondersi dell'uso del termine "governance", mutuato nel diritto pubblico dagli studi di diritto commerciale. Si tratta di un'espressione adoperata con molteplici significati¹⁹. Problematico può riuscire equiparare tale termine del linguaggio anglosassone alla nozione "forma di governo"²⁰. È pur sempre significativa da rilevare una tendenza di estensione crescente nell'evoluzione ultima degli studi. La stessa espressione appare considerata, da un numero crescente di studiosi, più idonea ad esprimere i vari aspetti delle c.d. "dinamiche" della realtà delle istituzioni europee.

Nel presente contributo si considera la possibilità di utilizzare la concezione di forma di governo per la comprensione del complesso dei rapporti fra le istituzioni comunitarie nel loro insieme. Questa possibilità può riuscire giustificata in ragione del pluralismo istituzionale assunto dall'organizzazione dell'Unione considerata come ordinamento unitario. Si tratta di stabilire un assetto tra le stesse istituzioni, tenendo tuttavia conto delle diversità che le istituzioni comunitarie presentano rispetto agli organi "costituzionali" degli Stati.

¹⁷ Per una trattazione rigorosa in proposito vanno ancora tenute presenti le classiche pagine di C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, Padova, Cedam, 1975, 384 ss. Come è noto, invece, la nozione idealtipica "forma di Stato" attiene alla reciproca posizione degli elementi costitutivi dello Stato (popolo, territorio e sovranità) e riguarda l'insieme dei principi e dei valori cui lo Stato ispira la sua azione. È solo da accennare alla distinzione introdotta dalla dottrina costituzionalistica del secondo dopoguerra tra lo Stato di democrazia liberale e lo Stato socialista. In proposito si veda C. MORTATI, *ult. op. cit.*, 36 ss.

¹⁸ M. LUCIANI, voce *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali III, Milano, Giuffrè, 2011, 540, nota n. 15.

¹⁹ Si tratta di un concetto polisemico, impiegato in dottrina anche per definire i rapporti tra l'ordinamento europeo e gli ordinamenti nazionali. In tal senso P. BILANCIA, *Il modello europeo di multilevel governance*, in A. PAPA (a cura di), *Le Regioni nella multilevel governance europea*, Torino, Giappichelli, 2016, 1 ss. Della stessa Autrice si veda anche *Governance*, in M. FIORES (a cura di), *Diritti umani. Cultura dei diritti e dignità della persona nell'epoca della globalizzazione*, Torino, UTET, 2007, 1.

²⁰ In proposito Cesare Pinelli è massimamente critico sull'accezione del termine *governance* come impiegato dalla Commissione europea nel Libro bianco del 2001, poiché esso legittimerebbe quella "dispersione dei poteri di governo che rappresenta il massimo problema istituzionale dell'Unione", specie dopo la recente crisi dell'Eurozona. Sul punto si veda C. PINELLI, *Il Parlamento europeo come agenzia di innovazione dell'assetto istituzionale dell'Unione europea. Le strategie per il futuro*, cit., 67 s.

Per vero, almeno sino ad oggi, l'impiego dell'espressione forma di governo per l'Unione europea può avere significato relativo e anche provvisorio, suscettibile di futuri ripensamenti. Probabilmente tale concetto può riuscire insufficiente a spiegare la realtà istituzionale dell'integrazione europea. Sta di fatto riconoscere l'incertezza in dottrina circa la definizione da accogliere per alcune istituzioni europee e la qualifica della stessa forma di governo dell'Unione, accostata talora a quella parlamentare e pure a quella presidenziale²¹. Tutto ciò induce anche a ritenere possibile un'ulteriore analisi critica ed eventualmente la rielaborazione di concetti per inquadrare assetti in divenire di sfuggente inquadramento teorico.

Naturalmente, nelle applicazioni di importanti insegnamenti elaborati nella scienza del diritto costituzionale (interno) all'organizzazione dell'Unione europea occorre procedere con avvertenze²². Sempre vanno tenuti presenti, per quanto possibile, gli elementi di novità e forse anche di originalità dell'assetto istituzionale dell'Unione europea rispetto alle forme di governo degli Stati membri²³. Tali forme in genere appaiono stabilite in ragione al principio della separazione dei poteri. Sul punto occorre pure ricordare che lo stesso principio, connaturato con lo Stato di diritto, ha subito evoluzioni notevoli nella realtà politico-istituzionale degli stessi ordinamenti statali. In ogni modo rimane pur sempre da osservare che il principio della separazione dei poteri, per quanto carattere essenziale all'organizzazione degli Stati, non si direbbe sufficiente a spiegare l'assetto istituzionale dell'Unione. Per quest'ultima vi è pur sempre l'insegnamento secondo cui il principio informatore è dato dall'equilibrio delle istituzioni, considerato come di carattere diverso rispetto alla più tradizionale separazione dei poteri²⁴. Di conseguenza si può ritenere che

²¹ Per un'analisi critica sugli elementi dell'attuale forma di governo dell'Unione europea, che richiamano sia la forma di governo parlamentare che quella presidenziale si veda O. COSTA, *Réflexions sur le contrôle de la Commission par le Parlement européen*, Audition publique de la Commission des Affaires Constitutionnelles du Parlement européen, Bruxelles, 10 ottobre 2018, 3 s., testo reperibile all'indirizzo Internet <https://www.researchgate.net>.

²² Sulle difficoltà di inquadrare l'Unione europea (che pare rimanere pur sempre "un oggetto misterioso") in rapporto all'impiego di alcune categorie e tecniche proprie del costituzionalismo si veda G. GUZZETTA, *La contaminazione costituzionale del diritto europeo. Interrogativi su un ordinamento in divenire*, Torino, Giappichelli, 2015.

²³ Nelle comparazioni è necessario accertare quanto vi è di simile e quanto di diverso fra gli oggetti considerati. Tale insegnamento è comune nelle trattazioni di diritto costituzionale comparato. In tema almeno c.f.r. G. LOMBARDI, *Premesse al corso di diritto pubblico comparato. Problemi di metodo*, Milano, Giuffrè, 1986; P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, Milano, Giuffrè, 1988, 14 ss; G. BOGNETTI, *Introduzione al diritto costituzionale comparato. Il metodo*, Torino, Giappichelli, 1994; IDEM, *L'oggetto e il metodo*, in P. CARROZZA – A. DI GIOVANE – G.F. FERRARI (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, Roma-Bari, Laterza, 2014, 726 ss.

²⁴ J.P. JACQUÉ, *The principle of institutional balance*, in *Common market law review*, 2004, 383. L'Autore distingue tra una "dimensione giuridica" del principio di equilibrio, che è stata sviluppata dagli orientamenti della Corte di Giustizia a partire dalla sentenza *Meroni* (Corte di Giust. 13 giugno 1958, *Meroni c. Alta Autorità*, causa C-9/56, in Racc. 1958, 00011) e una "dimensione politica", determinata dalle innovazioni

ogni istituzione dell'Unione sia chiamata ad esercitare le funzioni ad essa specificatamente attribuite dai Trattati, in modo da evitare di frapporre ostacoli al buon funzionamento delle altre istituzioni e all'esercizio, per parte loro, delle proprie attribuzioni. Come letteralmente stabilito dall'art. 13, par. 2 TUE, è prescritto di pervenire a una leale cooperazione tra le stesse istituzioni in modo da garantire anche l'operare di un sistema di *checks and balances*.

2. L'elezione del Presidente della Commissione europea nel Trattato di Lisbona e nella recente esperienza

La procedura per l'elezione del Presidente della Commissione europea, come innovata dal Trattato di Lisbona del 2009, si caratterizza per un certo grado di complessità dato dalla partecipazione del Consiglio europeo, ma anche del Parlamento, che, in origine escluso da tale processo decisionale, ha nel tempo acquisito un ruolo determinante in materia²⁵. In tal modo sono temperate sia le esigenze dovute alla partecipazione intergovernativa sia le ragioni della legittimazione democratica, espressa con l'elezione diretta del Parlamento europeo, in accordo con l'articolo 10 del Trattato sull'Unione europea, nel quale è stabilito che il funzionamento della stessa Unione si fonda sulla democrazia rappresentativa.

In termini più specifici, spetta al Parlamento europeo eleggere, a maggioranza dei suoi membri, il Presidente della Commissione europea su proposta del Consiglio europeo, che delibera a maggioranza qualificata, “tenendo conto dei risultati delle

istituzionali introdotte con le revisioni formali dei Trattati e dalla prassi. È da aggiungere che dalla riforma del Trattato di Lisbona sarebbe emersa la tendenza ad una più chiara ripartizione dei poteri nella forma di governo dell'Unione europea. Di tale avviso J. ZILLER, *Separation of powers in the European Union's intertwined system of government*, in *Il Politico*, 3/2008, 136 s.

²⁵ Nel corso del tempo la procedura di designazione è cambiata profondamente attraverso un costante trend di modifiche introdotte dai Trattati europei: in origine il Presidente della Commissione europea (come l'intera Commissione) era nominato di comune accordo dai soli Governi nazionali (dunque con il potere di veto anche di un solo Stato membro) e in seguito (1976) dai Capi di Stato e di Governo partecipanti al Consiglio europeo, senza il coinvolgimento del Parlamento, che avrebbe iniziato ad avere un suo ruolo a partire dal Trattato di Maastricht del 1992, anche attraverso il suo voto finale di approvazione dell'intera Commissione. Per un *excursus* ragionato sulle riforme introdotte dai Trattati per la designazione del Presidente della Commissione si veda C. CURTI GIALDINO, *Elezioni europee del 2014 e scelta del candidato alla Presidenza della Commissione europea: i primi passi della procedura*, in *federalismi.it*, 2014. Molte sono le critiche al procedimento come stabilito in origine, paragonato al “commercio di cavalli”, in cui gli Stati membri trattavano “a porte chiuse” e “al ribasso”, scegliendo infine personalità di basso profilo. In tal senso N. PÉNALAVER GARCIA - J. PRIESTLEY (a cura di), *The making of a European President*, London, Palgrave Mac Millan, 2015, 12 ss.

elezioni del Parlamento e dopo consultazioni appropriate” (art. 17, par. 7 TUE)²⁶. Al fine di votare sulla proposta di candidatura, il Regolamento interno del Parlamento europeo prevede che il Presidente dell’Assemblea inviti il candidato “a fare una dichiarazione e a presentare i suoi orientamenti politici” al Parlamento stesso. Segue poi un dibattito al quale possono partecipare anche i membri del Consiglio europeo (art. 117). È da notare che nel caso in cui il candidato proposto non ottenga la maggioranza, il Consiglio europeo è tenuto a presentare una nuova candidatura (art. 17 par. 1 TUE).

Si aggiunga che tale disciplina è ancora integrata dalle indicazioni di metodo contenute nella Dichiarazione n. 11 allegata al Trattato di Lisbona, dove è dichiarata la responsabilità di entrambe le istituzioni circa il buono svolgimento del processo che porta all’elezione del Presidente della Commissione europea. In tal senso è poi specificato che le due istituzioni sono chiamate a svolgere le preventive consultazioni “nel quadro ritenuto più appropriato” circa “il profilo dei candidati alla carica di presidente della Commissione, tenendo conto delle elezioni del Parlamento europeo”. È pure indicata la possibilità di precisare “a tempo debito” e “di comune accordo” le modalità da seguire per tali consultazioni. In proposito è dato di notare che al presente non sono stati formalizzati accordi tra le due istituzioni né su questo aspetto né su altri circa la comune scelta della figura di vertice della Commissione. Infine, è da ricordare la necessità di tenere in conto il rispetto della “diversità geografica e demografica dell’Unione e dei suoi Stati membri” anche per l’elezione del Presidente della Commissione europea, come stabilito nella Dichiarazione n. 6²⁷.

Con le diverse modifiche introdotte dal Trattato di Lisbona pare di riconoscere significativo rilievo all’esito delle elezioni del Parlamento europeo, fissando un esplicito legame tra le elezioni di questo organo e la designazione del Presidente della Commissione²⁸. Tuttavia, la formulazione del Trattato pare “ambigua”²⁹. E in effetti,

²⁶ Analogamente complesso è pure il procedimento di designazione dell’intera Commissione. È il Consiglio europeo che, di comune accordo con il Presidente neoeletto, adotta la lista dei Commissari da proporre al Parlamento, sulla base delle candidature predisposte dagli Stati nel rispetto dei criteri di competenza, impegno europeo e garanzie d’indipendenza richiesti dal Trattato. Segue poi il voto di approvazione parlamentare, cui sono sottoposti collettivamente il Presidente e i Commissari, previa “audizioni” dei candidati di fronte alle Commissioni parlamentari competenti per materia (con l’effetto di determinare il ritiro di una candidatura nel caso in cui essa sia stata oggetto di severe critiche in sede di audizione)²⁶. Ed infine, la Commissione è formalmente nominata dal Consiglio europeo, che delibera a maggioranza qualificata (art. 17, par. 2 TUE.)

²⁷ Dichiarazione relativa agli articoli 15, paragrafi 5 e 6, 17, paragrafi 6 e 7, e 18 del Trattato dell’Unione europea.

²⁸ Più in generale, i rapporti tra il Parlamento e il Consiglio europeo paiono oscillare verso forme di collaborazione come pure di rivalità, ovvero tra compromessi e scontri. Un recente studio sulle dinamiche

in occasione della prima applicazione della nuova procedura, il Parlamento europeo, quasi forzando la lettera del Trattato attraverso un'interpretazione "estensiva" *rectius* "creativa", è riuscito nel tentativo di consolidare ulteriormente il suo ruolo attraverso la pratica degli *Spitzenkandidaten* ("candidati principali"), che assegna la Presidenza della Commissione al candidato principale del partito politico europeo, che ha ottenuto il maggior numero di seggi al Parlamento³⁰. L'assetto istituzionale dell'Unione lascia spazio a questa possibilità, poiché il mandato della Commissione come del suo Presidente ha una durata di cinque anni e coincide con il mandato del Parlamento (art. 17, par. 2 TUE).

Solo *in limine* sia consentito accennare che si tratta di una convenzione già tipica del diritto costituzionale tedesco, instauratasi per l'elezione del Cancelliere. Sintomatico pare il fatto che l'idea di introdurre tale meccanismo nella forma di governo dell'Unione emerse proprio in Germania, durante il Congresso generale dell'Unione Cristiano Democratica (CDU) del 1997 (e dunque ben prima dell'entrata in vigore il Trattato di Lisbona)³¹. In tale convenzione del diritto costituzionale tedesco risulta che all'inizio della campagna elettorale per l'elezione del Bundestag, i maggiori partiti indichino il proprio candidato alla Cancelleria (lo *spitzenkandidat* appunto) nel caso di vittoria alle elezioni.³² Come stabilito nel Grundgesetz (art. 63), il Cancelliere è eletto dal Bundestag, a maggioranza dei suoi membri, su proposta del Presidente federale³³. Il Bundestag di fatto, almeno come è avvenuto sino ad ora, conferma la proposta del Presidente federale, che rispecchia indirettamente il responso del corpo elettorale. Per vero, la proposta del Presidente

interistituzionali tra i due organi è condotto da W. WESSELS – J. MÜLLER GOMEZ – J. WOLTERS, *The European Parliament and the European Council. A shift in the balance of power?*, in O. COSTA, *The European Parliament in times of EU crisis*, New York, Palgrave Macmillan, 2019, 53 ss.

²⁹ S.B. HOBOLT, *A vote for the President? The role of Spitzenkandidaten in the 2014 European Parliament election*, in *Journal of European public policy*, 21(10)/2014, 1532.

³⁰ Nella dottrina viene altresì fatto notare che la scelta del candidato del partito vincente alle elezioni europee come presidente per la Commissione europea trova significativi precedenti nella designazione di Barroso del 2004 e del 2009. Per conseguenza, la pratica degli *Spitzenkandidaten* apparirebbe come una sorta di istituzionalizzazione di una precedente prassi. Così M. SHACKLETON, *The Election of the Commission President in 2014: What does it tell us about democracy in the European Union?*, ISL Working Paper, 4/2014, reperibile online all'indirizzo Internet <https://bradge.bibsys.no>.

³¹ Va solo aggiunta *in limine* anche l'iniziativa dell'Istituto "Notre Europe", fondato da Jaques Delors, che nel 1998, per la selezione e la nomina del Presidente della Commissione, aveva proposto che i partiti politici europei dichiarassero prima delle elezioni il nome del loro candidato per tale incarico (J. DELORS – NOTRE EUROPE, *From a single currency to the single ballot-box*, reperibile all'indirizzo Internet <http://institutdelors.eu>). Sulle origini della pratica degli *Spitzenkandidaten* a livello europeo N. PÉNALAVER GARCIA – J. PRIESTLEY (a cura di), *op. cit.*, 38 ss.

³² Per approfondimenti sul tema del cancellierato tedesco si veda G. PARODI, *La Germania e l'Austria*, in P. CARROZZA – A. DI GIOVINE – G.F. FERRARI (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, cit., 154.

³³ Nell'evenienza (ad oggi mai verificatasi) in cui la Camera politica respinga la proposta, ancora nella Legge fondamentale tedesca sono disciplinati più congegni di razionalizzazione, per i quali risultano determinate tre diverse possibilità di soluzione della crisi (art. 64).

corrisponde all'intesa raggiunta sul nome di un candidato da parte dei partiti maggiormente rappresentati nella stessa Camera. Si ritiene che tale sistema di designazione abbia ben funzionato sino ad oggi per i caratteri della forma di governo parlamentare tedesca e pure dei partiti presenti nella stessa Repubblica federale³⁴.

Al fine di attuare la pratica degli *Spitzenkandidaten* nell'ambito dell'Unione europea, su impulso dell'Europarlamento, i maggiori partiti politici europei avevano designato i rispettivi candidati per la presidenza della Commissione nell'imminenza delle elezioni del 2014³⁵. Generalmente i partiti erano addivenuti alla scelta del loro candidato attraverso una selezione interna, più o meno complessa, conclusasi con la formalizzazione delle candidature nei Congressi interni svoltisi tra febbraio e marzo 2014. È da notare invece che il Partito dei Verdi europei aveva organizzato consultazioni primarie online, aperte ai cittadini europei³⁶.

Per vero, fin dal novembre 2012 l'Europarlamento aveva esortato i partiti politici europei a nominare i candidati principali in congruo anticipo rispetto alle elezioni europee, con l'idea che essi avrebbero dovuto svolgere un ruolo "guida" nell'ambito

³⁴ In effetti, nell'ultima evoluzione il leader del partito di "maggioranza relativa" è eletto Cancelliere. Tale trend è stato confermato anche nella recente cronaca costituzionale (tra il settembre 2017 e il marzo 2018) per la rielezione di Angela Merkel. Tuttavia, come è noto, nonostante i partiti dell'Unione (partito cristiano democratico - CDU e partito cristiano sociale - CSU) avessero mantenuto la maggioranza relativa del Bundestag, per la consistente perdita di consensi da parte di quegli stessi partiti e pure per il pessimo risultato del partito socialdemocratico (SPD) era sorta una situazione di grave criticità. Si ebbe così un lungo periodo di consultazioni, caratterizzato da un insolito ruolo "attivo" svolto dal Presidente della Repubblica tedesca, Frank Walter Steinmeier, al fine di evitare un ritorno alle urne. Solo il 14 marzo 2018 si addivenne alla formazione della terza "grande coalizione" alla guida di Angela Merkel. In proposito si veda A. ZEI, *La lunga fase preparatoria nell'ambito del procedimenti di formazione del Governo*, in *Nomos*, 3/2017; S. BOLGHERINI, *Nel segno della discontinuità? La Germania dopo le elezioni federali del 2017*, in *Rivista di politica*, 2/2018, 71 ss.

³⁵ Furono i partiti politici europei (e non l'Europarlamento) a designare i c.d. "candidati principali" alla carica di Presidente della Commissione europea. Sottolinea tale aspetto M. INCERTI, *Never Mind the Spitzenkandidaten: it's all about Politics*, in *CEPS Commentary*, 6 giugno 2014, pubblicato online all'indirizzo Internet <https://www.ceps.eu>. In particolare, il tedesco Martin Schulz in rappresentanza dell'Alleanza progressista dei Socialisti e dei Democratici (S&D); il lussemburghese Jean Claude Juncker in rappresentanza del Partito Popolare Europeo (PPE); il belga Guy Verhofstadt per i liberaldemocratici (ALDE - Gruppo dell'alleanza dei Liberali e dei Democratici per l'Europa); il greco Alexis Tspiras per la sinistra; il "ticket" formato dal francese José Bové e dalla tedesca Franziska Keller per i verdi, allo scopo di garantire il principio della parità di genere. Si mosse per primo il Gruppo dell'Alleanza progressista dei Socialisti e dei Democratici, seguito da tutti gli altri partiti europei, ad eccezione dei Conservatori e Riformisti Europei e degli anti-europeisti di Europe for Freedom and Democracy.

³⁶ B. MARINO, *Europarties' choices - Who are the candidates for the presidency of the European Commission and how have they been selected?*, in L. DE SIO - V. EMANUELE - N. MAGGINI (a cura di), *The European Parliament elections of 2014*, Roma, CISE, 2014, 43 ss., consultabile online sul sito Internet del CISE all'indirizzo <https://cise.luiss.it>; N. PÉNALAVER GARCIA - J. PRIESTLEY (a cura di), *op. cit.*, 75 ss.

della campagna elettorale, in particolare presentando il loro programma in tutti gli Stati membri dell'Unione³⁷. Massima importanza era data al rafforzamento della legittimità politica sia del Parlamento che della Commissione, attraverso un collegamento più diretto tra le rispettive elezioni e la scelta dei votanti. Si ricorda che lo stesso anno, durante il suo “Discorso sullo Stato dell'Unione”, l'allora Presidente della Commissione José Manuel Durao Barroso aveva già chiesto ai partiti politici europei di indicare i candidati per la sua successione³⁸. L'anno seguente seguì l'invito formale della stessa Commissione, che, con la designazione degli *Spitzenkandidaten*, auspicava il rafforzamento della democrazia nell'elezione del Parlamento³⁹.

È da dire che all'epoca ci fu un vivace dibattito interno alle istituzioni europee e pure in dottrina. L'impiego di tale prassi fu considerato un primo passo per superare il deficit democratico a livello europeo⁴⁰. Nel contempo si sarebbe favorita anche la trasparenza nella procedura di nomina del Presidente, incoraggiando una maggiore affluenza alle urne. Il Parlamento si fece promotore dello slogan “Questa volta è diverso” poiché “le regole del gioco sono cambiate”, allo scopo di evidenziare un nuovo presunto ruolo decisionale degli elettori, che, votando alle elezioni europee, avrebbero non solo eletto il nuovo Parlamento europeo ma anche designato indirettamente il Presidente della Commissione⁴¹. Si aggiunga che in tale scelta pareva insita l'intenzione di superare l'opinione diffusa tra i cittadini europei che le elezioni europee siano elezioni di second'ordine rispetto a quelle nazionali⁴².

³⁷ Si ricorda in particolare la *Risoluzione del Parlamento europeo sulle elezioni del Parlamento europeo nel 2014*, 22 novembre 2012, **doc.** 2012/2829(RSP), cui fece seguito la *Risoluzione del Parlamento europeo sul miglioramento delle modalità pratiche per lo svolgimento delle elezioni europee del 2014*, 4 luglio 2013, **doc.** 2013/2102 (INI).

³⁸ J.M. DURÃO BARROSO, *Stato dell'Unione 2012*, 12 settembre 2012, pubblicato sul sito Internet <https://www.consilium.europa.eu/it/>, alla voce “Discorsi sullo Stato dell'Unione”

³⁹ *Raccomandazione della Commissione sul rafforzare l'efficienza e la democrazia nello svolgimento delle elezioni del Parlamento europeo*, 12 marzo 2013, **doc.** (2013/142/UE) e *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni “Prepararsi alle elezioni europee 2014: rafforzare la democrazia e l'efficienza”*, 12 marzo 2013, **doc.** 2013/142/UE.

⁴⁰ Tra i molti, si soffermano su questo aspetto M. CARTABIA, *Elezioni europee 2014: questa volta è diverso*, in forum *Quaderni costituzionali*, 25 luglio 2014, pubblicato sul sito Internet www.forumcostituzionale.it; S. B. HOBOLT, *A vote for the President? The role of Spitzenkandidaten in the 2014 European Parliament election*, cit., 1529 ss.

⁴¹ PARLAMENTO EUROPEO, *Il potere di decidere il futuro dell'Europa*, 10 settembre 2013, reperibile in “attualità” all'indirizzo Internet www.europarl.europa.eu.

⁴² In tal senso si veda J. MÜLLER GOMEZ - W. WESSELS, *The Spitzenkandidaten procedure: reflection on the future of an electoral experiment*, in *IAI*, marzo 2016. Per approfondimenti sulle elezioni europee come “elezioni di secondo grado” rispetto a quelle nazionali c.f.r. K. REIF - H. SCHMITT, *Nine second-order national elections: A conceptual framework for the analysis of the European elections results*, in *European journal of political research*, 8/1980, 3 ss; S. HIX - M. MARSH, *Second-order effects plus pan-European political swings: an*

In dottrina è comune l'opinione che le elezioni europee siano una sorta di test o di "midterm elections" in rapporto alle elezioni nazionali dei Paesi membri, quasi un referendum sull'azione dei Governi nazionali, con una particolare predominanza delle problematiche interne e nazionali su quelle europee. Vi è addirittura il caso emblematico di alcuni partiti che non avevano menzionato la loro affiliazione europea durante la passata campagna elettorale. In raffronto a queste importanti aspettative, i dati sull'affluenza alle elezioni del maggio 2014 furono abbastanza deludenti: solo il 42,5 degli aventi diritto al voto aveva partecipato alle elezioni e solo l'8% dei votanti aveva indicato il nome dello *spitzenkandidat* vincente⁴³.

In ogni modo, più che nel voto significato particolare è da discernere nel reale cambiamento della procedura, ora "a porte aperte", di designazione del candidato⁴⁴. In effetti, in ossequio alla pratica degli *Spitzenkandidaten*, i più importanti gruppi politici europei supportarono Jean Claude Juncker, lo *spitzenkandidat* del Partito popolare europeo che appunto aveva ottenuto più seggi al Parlamento, nel tentativo di aggregare intorno a sé una maggioranza parlamentare. In seguito, lo stesso Juncker fu proposto dal Consiglio europeo quale candidato alla Presidenza della Commissione⁴⁵. Tale proposta fu deliberata con il voto contrario dei Governi di Regno Unito e Ungheria. In particolare, ci fu una radicale opposizione dell'allora primo ministro inglese David Cameron contro una pratica non negoziata tra le

analysis of the European Parliament elections across time, in *Electoral studies*, 30(1)/2011, 4 ss.; D. SCHLEICHER, *What if Europe held an election and no one cared*, in *Harvard international law journal*, 52(1)/2011, 109, spec. 113 ss.

⁴³ Si veda *Affluenza alle elezioni europee*, in *Parlamento europeo* www.europarl.europa.eu. Tra i molti che si sono soffermati ad analizzare le ragioni della scarsa partecipazione elettorale anche nel 2014 S. B. HOBOLT, *A vote for the President? The role of Spitzenkandidaten in the 2014 European Parliament election*, cit., diffusamente. Più ottimista parte della dottrina, che evidenzia come comunque non vi sia stato un ulteriore calo della partecipazione rispetto alle precedenti elezioni. Si veda M. CARTABIA, *Elezioni europee 2014: questa volta è diverso*, cit., 4. Su posizioni analoghe in seguito anche la Commissione europea, ad avviso della quale la presenza degli *spitzenkandidaten* avrebbe evitato che si verificasse un ulteriore calo nell'affluenza alle urne rispetto al passato. Si veda *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"*, 13 febbraio 2018, doc. COM(2018) 5 final.

⁴⁴ Di questo parere R. BALDOLI, S. GRANZLE, M. SHACLETON, *Overthrowing Secrecy. The Spitzenkandidaten experiment and a new chance for a European party system in CEPS Commentary*, 4 agosto 2014, pubblicato online all'indirizzo Internet <https://www.ceps.eu>.

⁴⁵ Alle elezioni europee del 2014 il Partito popolare europeo ottenne la maggioranza relativa (29,43% dei voti pari a 221 seggi in Parlamento), seguito dai Socialisti e dai Democratici (25,43% dei suffragi pari a 191 seggi). Il Consiglio europeo del 26-27 giugno 2014, votando a maggioranza qualificata, propose Jean Claude Juncker come candidato per la Presidenza della Commissione. In data 15 luglio 2014 seguì l'elezione formale da parte del Parlamento europeo (422 voti a favore, 250 contro e 47 astenuti). Per approfondimenti su quel primo esperimento si vedano S. FABBRINI, *The European Union and the Puzzle of Parliamentary Government*, in *Journal of European Integration*, 5/2015, 571 ss; B. GUASTAFERRO, *La prima volta del Presidente della Commissione "eletto" dal Parlamento europeo. Riflessioni sui limiti del mimetismo istituzionale*, in *forum Quaderni costituzionali*, 10 ottobre, 2014, pubblicato sul sito Internet www.forumcostituzionale.it

istituzioni europee e neppure ratificata dai Parlamenti nazionali⁴⁶. Una sorta di “colpo Stato organizzato in pieno giorno”⁴⁷. Egli ebbe a difendere “il diritto” dei rappresentanti degli Stati europei, eletti democraticamente nei rispettivi Stati membri, di decidere il Presidente della Commissione come “principio fondamentale” dell’Unione europea. In questa prospettiva l’elezione di Jean Claude Juncker pareva al Primo Ministro inglese “un passo indietro”, che faceva della Commissione europea “una creatura del Parlamento”, con il rischio di farne un’istituzione politicizzata e in tal modo comprometterne l’imparzialità e l’indipendenza. Pertanto, l’impiego della nuova pratica degli *Spitzenkandidaten* rappresentava una perdita per tutti che, in violazione dei Trattati, avrebbe messo a repentaglio l’intera Unione⁴⁸.

Tuttavia è dato di notare che il Partito Popolare Europeo, benchè primo partito, non aveva comunque la maggioranza necessaria ad eleggere il Presidente della Commissione (cioè 376 europarlamentari su 751) e dunque Jean Claude Juncker aveva necessariamente condotto trattative con altri partiti politici europei, tra cui socialisti (S&D) e liberali (ALDE), ciascuno con le proprie rivendicazioni. E' evidente che questa ampia compagine a sostegno del Presidente non esprimeva il prevalere di una corrente politica, ma in ogni modo era in armonia con l’esercizio delle prerogative del Parlamento stesso. Inoltre, è da rilevare che in Commissione erano stati eletti anche rappresentanti di partiti che avevano avuto pochi consensi alle elezioni europee, ma avevano basi politiche solide negli Stati nazionali. E pertanto le loro candidature erano state promosse dagli appartenenti ai Governi dei diversi Stati rappresentati in Consiglio europeo⁴⁹. Tale elemento sembra propendere per considerare la Commissione europea qualcosa di paragonabile a una “grande coalizione”, pure se ancora lontana dal rapporto classico tra maggioranza e opposizione, tipico dei governi parlamentari.

3. I primi effetti sugli equilibri istituzionali

Sebbene con l’introduzione della convenzione degli *Spitzenkandidaten* nel procedimento per l’investitura del Presidente della Commissione l’architettura

⁴⁶ Si veda D. CAMERON, *Presidency of the Commission*, 13 giugno 2014, pubblicato online all’indirizzo Internet <http://www.gov.uk>. È anche da notare che conseguente all’opposizione inglese vi fu il fatto che nel 2014 il Regno Unito fu l’unico Stato membro nel quale i candidati alla presidenza della Commissione europea non furono invitati a partecipare a dibattiti o incontri conoscitivi con gli elettori.

⁴⁷ N. PÉNALVER GARCIA – J. PRIESTLEY (a cura di), *op. cit.*, 67.

⁴⁸ *Ibidem*.

⁴⁹ P.D. TORTOLA – L. VAI, *What Government for European Union? Five Themes for Reflection and Action*, in *Documenti IAI*, 15-17/2015, 13.

istituzionale dell'Unione non sia stata modificata, tuttavia l'impiego di tale pratica pare aver già prodotto alcuni effetti sugli equilibri istituzionali e politici della forma di governo. *In primis* è da notare che tale procedura pare rafforzare sia il Parlamento che la Commissione⁵⁰. Da un lato, il Parlamento europeo è riuscito ad assicurarsi una posizione centrale nell'elezione del Presidente. In ogni modo, si presume che tale rafforzamento possa persistere anche nelle prossime elezioni dei Presidenti della Commissione e, più in generale, anche nella vita politica dell'Unione⁵¹. Come è noto, è diffusa l'opinione che si tratti un indirizzo generale stabilizzato⁵². Da tempo molti ritengono che il Parlamento stia cercando di riequilibrare l'architettura istituzionale dell'UE, con l'accrescimento delle proprie prerogative⁵³. In particolare, per comune opinione si vuole che dal Trattato di Maastricht al Trattato di Lisbona sia divenuto manifesto il crescere dell'importanza del Parlamento europeo nella formazione del collegio dei Commissari e, in ultimo, nella elezione del Presidente. Inizialmente nei Trattati originari era prevista la censura della Commissione. È seguito il crescente intervento del Parlamento europeo per le nomine dei commissari, per le quali sono ritenute necessarie le c.d. audizioni dei candidati. Infine, si è avuta la partecipazione determinante alla scelta del Presidente della stessa Commissione⁵⁴. Sintomatica in proposito è da notare l'espressione "parlamentarizzazione" della forma di governo dell'Unione divenuta comune nella dottrina⁵⁵. Tale processo appare pure come "irreversibile"⁵⁶.

⁵⁰ Si tratterebbe di un elemento di ambiguità. In tal senso O. COSTA, *Réflexions sur le contrôle de la Commission par le Parlement européen*, cit., 4. Si veda anche P.D. TORTOLA – L. VAI, *What Government for European Union? Five Themes for Reflection and Action*, cit., 4.

⁵¹ W. WESSELS, *The European Council*, London, Palgrave Macmillan, 2016, 187; S. FABBRINI, *Intergovernmentalism and Its Limits: Assessing the European Union's to the Euro Crisis*, in *Comparative Political Studies*, 9/2013, 1003 ss.

⁵² Sulla vastissima letteratura dottrina che si occupa di studiare l'evoluzione del Parlamento europeo si rimanda alla prima parte del saggio di O. COSTA, *The need for further research on the European Parliament*, in O. COSTA, *The European Parliament in times of EU crisis*, cit., 1.

⁵³ Il Parlamento europeo è un'istituzione che è molto cambiata nel tempo. Le sue prerogative si sono estese ogniqualvolta sono stati riformati i Trattati e pure per una serie di evoluzioni informali e di "aggiustamenti" istituzionali talvolta imposti dal Parlamento stesso attraverso un'interpretazione estensiva dei suoi poteri. Su tale evoluzione si rimanda a S. ILLARI, *Sulla nozione di forma di governo e l'ordinamento dell'Unione europea*, in *Nomos*, 3/2008, spec. 249 ss. È però dato di notare che a questo punto della sua evoluzione, l'Europarlamento, pur avendo ampliato anche i suoi poteri legislativi e di bilancio, pare presentarsi ancora fondamentalmente come un organo di controllo. In tal senso O. COSTA, *Réflexions sur le contrôle de la Commission par le Parlement européen*, cit., diffusamente.

⁵⁴ Sergio Fabbrini riconosce serie di "ambiguità parlamentari" formalizzate dal Trattato di Lisbona. Si veda S. FABBRINI, *The European Union and the Puzzle of Parliamentary Government*, cit., 575 ss.

⁵⁵ O. COSTA – O. ROZEMBERG, *Parlementarisme*, in C. BELLOT – P. MAGNETTE, S. SAURIGGER (a cura di), *Science Politique de l'Unione européenne*, Paris, Economica, 2008, 249 ss.; P. RIDOLA, *La parlamentarizzazione degli assetti istituzionali dell'Unione Europea fra democrazia rappresentativa*

Senza dubbio, indicativo delle ultime tendenze pare l'introduzione della pratica degli *Spitzenkandidaten*. In tal senso è dato di riscontrare una collaborazione "politica" più stretta tra Commissione e Parlamento per una maggiore capacità di quest'ultimo di contribuire alla determinazione dell'azione propria della Commissione⁵⁷. Si registra così un crescere dell'influenza del Parlamento nel determinare il programma della Commissione, elaborato per ottenere il sostegno dei gruppi parlamentari di maggioranza⁵⁸.

Dall'altro lato, specie in una prospettiva di lungo periodo, anche l'autonomia della Commissione europea nei confronti del Parlamento pare destinata ad accrescere, poiché il suo Presidente può avvalersi anche di una certa legittimità democratica, oltre alla sua legittimità tecnico-giuridica disegnata dai Trattati⁵⁹. Tale legittimità democratica e lo stretto legame con le forze politiche della maggioranza parlamentare rendono in teoria meno probabili che in passato contrasti tra la Commissione e il Parlamento. Lo stesso Parlamento, stando alle opinioni più diffuse, non sarebbe propenso a colpire con sanzioni la Commissione o a negare il suo sostegno alle iniziative della medesima Commissione. In effetti, guardando all'esperienza della Commissione Junker, il Presidente della Commissione è sembrato più preoccupato delle sue relazioni con il Consiglio europeo che non con il Parlamento⁶⁰.

Il rafforzamento del ruolo del Parlamento nell'elezione del Presidente della Commissione pare avvenuto a discapito del Consiglio europeo, qualificato, a tutti gli effetti, come istituzione dell'Unione in forza del Trattato di Lisbona (art. 15). Di fatto, i leader europei si trovano sostanzialmente a proporre, in modo quasi automatico, il capolista del partito vincente alle elezioni del Parlamento europeo, anche non vi è alcun vincolo giuridico imposto dai Trattati. Ne consegue che sarà necessario attendere l'esito delle prossime elezioni politiche del maggio 2019 per comprendere se il Consiglio europeo vorrà giocare un ruolo più significativo o se addirittura dovrà giocarlo per mancanza di una coalizione parlamentare forte. In ogni modo, più in generale lo stesso Consiglio ha ormai acquisito un ruolo decisivo, se non primario, nella forma di governo dell'Unione europea, dando forma al

e democrazia partecipativa, in IDEM, *Diritto comparato e diritto costituzionale europeo*, Torino, Giappichelli, 2010, 323 ss.

⁵⁶ Cfr. M. WESTLAKE, *Possible future European union party political systems*, in O. COSTA, *The European Parliament in times of EU crisis*, cit., 321 ss.

⁵⁷ Si sofferma particolarmente su questo aspetto T. CHRISTIANSEN, *After the Spitzenkandidaten: fundamental change in the EU's political system?*, in *West european politics*, 39(5)/2016, 1003 ss.

⁵⁸ O. COSTA, *Réflexions sur le contrôle de la Commission par le Parlement européen*, cit., 4.

⁵⁹ *Ibidem*.

⁶⁰ *Ibidem*.

policy-making dell'Unione; fornendo impulso e linee guida. Il Trattato di Lisbona lo ha formalmente riconosciuto come un organo esecutivo dell'Unione⁶¹. All'occorrenza il Consiglio europeo può anche limitare l'agenda della Commissione e intervenire nel processo decisionale del Parlamento europeo⁶². In particolare, è stato avvertito che in ragione del recente periodo di crisi il Consiglio europeo ha esercitato la propria iniziativa politica a scapito delle altre istituzioni della forma di governo⁶³. Per vero, proprio l'introduzione della pratica degli *Spitzenkandidaten* potrebbe essere vista come espressione di reazione del Parlamento europeo come pure della Commissione all'espansione sinora seguita dal Consiglio europeo⁶⁴.

Infine, è da aggiungere che al presente né la natura del Parlamento né quella della Commissione paiono sostanzialmente cambiate, tuttavia molti studiosi hanno rilevato il rischio di una certa politicizzazione della Commissione come risultato della nuova pratica⁶⁵. Certamente durante l'attuale presidenza Junker all'interno della Commissione è da notarsi un maggior attivismo⁶⁶. Ad esempio, vi è stato il tentativo della Commissione di riguadagnare e promuovere la propria posizione fra le istituzioni dell'Unione europea attraverso alcune iniziative di carattere politico. Si pensi al piano per gli investimenti e al meccanismo di riallocazione dei rifugiati. E anche il Presidente sembra avere assunto un più pronunciato ruolo di guida entro la

⁶¹ In questa prospettiva si potrebbe pensare che nell'Unione europea il Re abbia due teste (il Presidente del Consiglio europeo e quello della Commissione). Di quest'avviso anche S. FABBRINI, *The European Union and the Puzzle of Parliamentary Government*, in *Journal of European Integration*, cit., 577.

⁶² In tal senso già C. PINELLI, *Il Parlamento europeo come agenzia di innovazione dell'assetto istituzionale dell'Unione europea. Le strategie per il futuro*, in G. BONVICINI, *op. cit.*, 56. Tuttavia, più in generale l'Autore illustra la tesi secondo cui il rafforzamento dei poteri del Parlamento europeo non pare corrispondere al rafforzamento del circuito democratico a scapito di quello intergovernativo. L'impiego della pratica degli *Spitzenkandidaten* rischierebbe addirittura di dare più potere ai Governi nazionali, che potrebbero far uso delle prerogative indicate nel più sopra testo, secondo A. KOCHAROV, *This Time It's Different? Constitutional Complexities of the Spitzenkandidaten Arrangement*, Berlin e-Working Papers on European Law, 95, 2014, 13, reperibile online all'indirizzo Internet <https://cadmus.eui.eu>.

⁶³ T. CHRISTIANSEN, *After the Spitzenkandidaten: fundamental change in the EU's political system?*, cit., 1001s; S. FABBRINI, *Intergovernmentalism and Its Limits: Assessing the European Union's to the Euro Crisis*, cit., 1003 ss.; G.L. TOSATO, *L'impatto della crisi finanziaria sulle istituzioni dell'Unione*, in Gruppo CSF-IAI, Torino, 4 maggio 2012, in www.astridonline.eu.

⁶⁴ P.D. TORTOLA – L. VAI, *What Government for European Union? Five Themes for Reflection and Action*, cit., 4.

⁶⁵ Attenti alla perdita della neutralità politica della Commissione come conseguenza della pratica degli *Spitzenkandidaten* A. KOCHAROV, *This Time It's Different? Constitutional Complexities of the Spitzenkandidaten Arrangement*, cit., 1; H. GRABBE – S. LEHNE, *The 2014 European elections, why a partisan Commission president would be bad for the EU*, Centre for European Reform, ottobre 2013, reperibile online all'indirizzo Internet www.cer.org.uk. Più in generale, sui rischi della politicizzazione dell'Unione europea (ma anche sui possibili benefici) si veda S. HIX – S. BARTOLINI, *Politics: the right of the wrong sort of medicine for the EU?*, in *Notre Europe*, 19/2016.

⁶⁶ H. KASSIM, *What's new? A first appraisal of the Junker Commission*, in *European Political Science*, 16/2017, 14 ss.

Commissione stessa. Tuttavia, al momento non è chiaro se le iniziative di Juncker siano dovute al suo personale impegno o alla nuova base di legittimità della Commissione.

È noto che per la Commissione è richiesta la neutralità tecnocratica. I commissari devono essere personalità di provata competenza ed esercitare le proprie funzioni “in piena indipendenza”, sottraendosi ad ogni sollecitazione o istruzione da parte di qualsiasi organo o governo nazionale (art. 17, par. 3 TUE). E dunque la politicizzazione potrebbe mettere a repentaglio l’originale ragione d’essere della Commissione come organo neutrale. Anche questa questione è in divenire⁶⁷. Tale rischio di politicizzazione pare possibile nel lungo periodo, anche perché un rapporto di genere politico risulta auspicato negli orientamenti sia del Parlamento europeo che della Commissione stessa⁶⁸.

4. Gli sviluppi rilevati in relazione alle prossime elezioni del Parlamento europeo nel maggio 2019

Con l’avvicinarsi delle prossime elezioni del Parlamento europeo, la cui data di svolgimento è stata fissata nel periodo dal 23 al 26 maggio 2019, Parlamento, Commissione e Consiglio europeo hanno espresso il proprio indirizzo a proposito della pratica degli *Spitzenkandidaten*, introdotta di fatto quasi all’ultimo durante la campagna elettorale delle precedenti elezioni del 2014. In proposito è da notare che tutto è avvenuto nell’ambito del più ampio dibattito in corso sul futuro dell’Unione europea, ripreso con più forza dai 27 rappresentanti degli Stati membri il 16 settembre 2016, all’indomani dei risultati del referendum elettorale del Regno Unito. In quel frangente fu adottata all’unanimità la c.d. “dichiarazione di Bratislava” con l’adesione al comune impegno di rispondere più adeguatamente alle esigenze dei cittadini europei, producendo risultati tangibili su una serie di priorità fondamentali (migrazioni, sicurezza interna, difesa, sviluppo sociale ed economico, giovani)⁶⁹. Il processo di riflessione politica è poi proseguito con la “Dichiarazione di

⁶⁷ Una posizione cauta e moderatamente possibilista sulla eventuale politicizzazione della Commissione europea è quella di J. WEILER, *European Parliament Elections 2014: Europe’s fateful choices*, editoriale, in *European Journal of International Law*, 24(3)/2013, 751.

⁶⁸ Si vedano, ad esempio, *Risoluzione del Parlamento europeo sull’applicazione del trattato di Lisbona per quanto riguarda il Parlamento europeo*, 13 marzo 2014, doc. 2017/C378/25, punto 1; *Decisione del Parlamento europeo del 7 febbraio 2018 sulla revisione dell’accordo quadro sulle relazioni tra il Parlamento europeo e la Commissione europea*, 7 febbraio 2018, doc. 2017/2233(ACI), punto 6.

⁶⁹ La dichiarazione è reperibile all’indirizzo Internet <https://consilium.europa.eu>.

Roma” del 25 marzo 2017, che impegna i leader europei nel tentativo di delineare insieme “orientamenti comuni” per gli anni a venire⁷⁰.

Sulla base di questi documenti politici il Consiglio europeo, la Commissione e il Parlamento europeo hanno predisposto attività e iniziative come pure una serie di proposte di riforma. A questo proposito, solo *in limine*, sia consentito segnalare che già 1^o marzo 2017 la Commissione europea, su impulso del suo Presidente Jean Claude Juncker, aveva delineato alcuni percorsi possibili nel “Libro bianco sul futuro dell'Europa”⁷¹. Si aggiunga che, in un’ottica di democrazia partecipativa, è ancora in corso la consultazione pubblica *online* dei cittadini europei per individuare preoccupazioni e aspettative sul futuro dell’Unione⁷². È da osservare che pure il Consiglio europeo, su iniziativa del suo Presidente, il polacco Donald Tusk, dall’ottobre 2017 ha adottato la c.d. “Agenda dei leader”, con lo scopo di programmare la discussione dello stesso Consiglio su alcuni grandi temi fino al giugno 2019, definendo le priorità d'azione dell’intera Unione⁷³.

Quanto ai profili più propriamente istituzionali del dibattito, è dato di notare l’accentuarsi di una certa dialettica tra le diverse istituzioni, con lo sviluppo di posizioni fortemente differenziate. Di particolare interesse è il tentativo di rendere più efficiente l’Unione europea nel realizzare le sue priorità fondamentali, attuando appieno le potenzialità che caratterizzano in tal senso il Trattato di Lisbona ed evitando, per il momento, le difficoltà e i tempi lunghi che caratterizzano le riforme istituzionali conseguenti a modifiche dei Trattati. È in questo contesto che il Parlamento e la Commissione hanno ribadito il loro convincimento nel migliorare la democrazia dell’Unione e il suo funzionamento, in modo da avvicinare i cittadini alle sue istituzioni, anche attraverso il consolidamento della pratica degli *Spitzenkandidaten*⁷⁴. In tal senso è stata proposta l’introduzione di alcuni correttivi

⁷⁰ *Ibidem*.

⁷¹ Il libro può essere scaricato in formato elettronico dal sito istituzionale della Commissione europea.

⁷² Proprio durante il recentissimo Consiglio europeo del 13-14 dicembre 2018 è stato fornito un primo resoconto della suddetta consultazione paneuropea. Si veda *Relazione congiunta 14535/18 Consultazione dei cittadini*, reperibile *online* all’indirizzo Internet <https://www.consilium.europa.eu>. La relazione finale è attesa per il Consiglio europeo del 9 maggio 2019 a Sibiu in Romania, quando i leader europei discuteranno le priorità del prossimo ciclo istituzionale, con l’obiettivo di concordare la prossima agenda strategica 2019-2024, che lo stesso Consiglio europeo dovrebbe approvare il 20-21 giugno 2019.

⁷³ Una sintetica cronistoria delle riunioni svoltesi in seno al Consiglio nel quadro dell’Agenda dei leader è consultabile all’Indirizzo Internet <https://consilium.europa.eu>, voce “Agenda dei leader”.

⁷⁴ Si vedano, ad esempio, la *Risoluzione del Parlamento europeo sul miglioramento del funzionamento dell’Unione europea sfruttando le potenzialità del Trattato di Lisbona*, 16 febbraio 2017, doc. 2014/2249(INI) come pure la *Raccomandazione della Commissione sul rafforzare la natura europea e l’efficienza nello svolgimento delle elezioni del Parlamento europeo del 2019*, 14 febbraio 2018, doc. (UE) 2018/234.

in grado di rafforzare l'efficacia. Si aggiunga che all'atto di riformare l'accordo interistituzionale tra il Parlamento europeo e la Commissione europea, è stata sancita la possibilità che, senza dover prima richiedere un congedo non retribuito, i membri della Commissione possano essere designati dai partiti politici europei come "candidati capolista" per la carica di Presidente della Commissione (oltre che essere candidati al Parlamento), pur con una serie di cautele in ragione del loro incarico di Commissari⁷⁵.

Prima di esaminare nel dettaglio l'orientamento espresso dalle due istituzioni, in vista delle prossime elezioni del Parlamento europeo, è da aggiungere un ulteriore aspetto: l'imminente ritiro del Regno Unito dall'Unione europea, che si dovrebbe completare entro il 29 marzo 2019, ha richiesto un ripensamento circa la redistribuzione dei 73 seggi spettanti a questo Stato-membro, anche alla luce degli sviluppi demografici degli Stati membri (questione che era apparsa estremamente delicata per addivenire alla decisione sulla composizione del Parlamento europeo nel 2013), allo scopo di attuare meglio il principio della "proporzionalità degressiva" stabilito dai Trattati (art. 14, par. 2 TUE)⁷⁶.

Il 28 giugno 2018, a seguito di una proposta del Parlamento⁷⁷, il Consiglio europeo ha adottato la decisione che stabilisce la nuova composizione del Parlamento europeo con riferimento alla prossima legislatura (2014-2019)⁷⁸. Il numero dei deputati è stato ridotto da 751 a 705 e alcuni Stati membri hanno visto aumentare la propria quota⁷⁹. In particolare, dei 73 seggi rimasti vacanti, 27 sono stati redistribuiti tra i 14 Stati membri che risultavano inadeguatamente sottorappresentati (tra questi, l'Italia che ne ha ottenuti 3 in più, passando così a 76) mentre i restanti 46 sono stati

⁷⁵ *Accordo tra il Parlamento europeo e la Commissione europea recante modifica dell'accordo quadro sulle relazioni tra il Parlamento europeo e la Commissione europea*, 7 febbraio 2018, allegato alla *Decisione del Parlamento europeo del 7 febbraio 2018 sulla revisione dell'accordo quadro sulle relazioni tra il Parlamento europeo e la Commissione europea (2017/2233(ACI))* e pubblicato sulla Gazzetta ufficiale dell'Unione europea il 17 febbraio 2018.

⁷⁶ *Decisione del Consiglio europeo che stabilisce la composizione del Parlamento europeo*, 28 giugno 2013, doc. 2013/312/UE.

⁷⁷ *Risoluzione del Parlamento europeo sul progetto di decisione del Consiglio europeo che stabilisce la composizione del Parlamento europeo*, 7 febbraio 2018, doc. 2017/2054(INL) – 2017/0900(NLE).

⁷⁸ *Decisione del Consiglio europeo sul progetto di decisione che stabilisce la composizione del Parlamento europeo*, 28 giugno 2018, doc. (UE) 2018/937. Si vedano anche le *Conclusioni* del Consiglio europeo del 28-29 giugno 2018, pubblicate sul sito Internet www.consilium.europa.eu. Tale decisione è stata adottata mediante l'apposita procedura non legislativa prevista dall'art. 14, par. 2, TUE ed è stata pubblicata nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea del 2 luglio 2018, entrando direttamente in vigore il giorno seguente.

⁷⁹ La decisione del Consiglio europeo prevede altresì che, nell'ipotesi in cui il Regno Unito rimanga ancora membro dell'Unione all'inizio della prossima legislatura, la composizione del Parlamento europeo sia quella precedentemente fissata per la legislatura 2014-2019, sino a quando il recesso del Regno Unito non sarà divenuto giuridicamente efficace, secondo quanto indicato dall'art. 3, par. 2, c. 1 della stessa decisione.

posti “in riserva” e potranno essere assegnati, in parte o nella loro totalità, agli Stati di nuova adesione o rimanere vacanti.

4.1. L’indirizzo condiviso dal Parlamento europeo e della Commissione a favore del rafforzamento della pratica degli Spitzenkandidaten

Durante la legislatura in corso è da notare la perseveranza del Parlamento europeo nel proposito di consolidare la pratica degli *Spitzenkandidaten* attraverso l’approvazione, a larga maggioranza, di una serie di atti, che, in riferimento a tale pratica, presentano un contenuto pressoché identico⁸⁰. Il Parlamento si è addirittura spinto fino a proporre di istituzionalizzarla, nell’ambito della riforma sulla legge elettorale dell’Unione europea come proposta nel novembre 2015⁸¹. Tuttavia, il Servizio legale del Consiglio ha sollevato alcune obiezioni di natura giuridica in riferimento a questa specifica proposta di riforma, poiché essa limiterebbe le prerogative del Consiglio europeo, modificando l’equilibrio istituzionale fissato nei Trattati⁸².

Significato particolare è da discernere nella recente decisione del 7 febbraio 2018, adottata dal Parlamento europeo allo scopo di addivenire alla revisione dell’accordo interistituzionale tra lo stesso Parlamento e la Commissione⁸³. In tale atto è stato ribadito che per l’organo parlamentare la pratica degli *Spitzenkandidaten* “rispecchia l’equilibrio istituzionale tra il Parlamento e il Consiglio europeo”, come previsto dai Trattati, e rappresenta “un ulteriore passo avanti nel rafforzamento della dimensione parlamentare dell’Unione”. Per conseguenza, gli stessi Eurodeputati hanno avvertito di essere pronti a respingere qualunque candidato che non sia stato nominato come *spitzenkandidat* nel periodo precedente alle elezioni del Parlamento europeo. Con

⁸⁰ Si ricordano in particolare: *Risoluzione del Parlamento europeo sulla riforma della legge elettorale europea*, 11 novembre 2015, doc. 2015/2035(INL); *Risoluzione del Parlamento europeo sul miglioramento dell’Unione europea sfruttando le potenzialità del Trattato di Lisbona*, 16 febbraio 2017, doc. 2014/2249(INI); *Decisione del Parlamento sulla revisione dell’accordo quadro sulle relazioni tra il Parlamento europeo e la Commissione europea*, 7 febbraio 2018, doc. 2017/2233(ACI).

⁸¹ Si veda l’art. 3 *septies* della *Proposta di decisione del Consiglio che adotta le disposizioni che modificano l’Atto relativo all’elezione dei membri del Parlamento europeo a suffragio universale diretto*, allegata alla *Risoluzione del Parlamento europeo sulla riforma della legge elettorale europea* già citata nella precedente nota. La proposta non ha poi avuto seguito da parte del Consiglio europeo. Sulla riforma della legge elettorale si rimanda all’ultimo paragrafo (5.3) del presente lavoro.

⁸² *Parere del Servizio legale del Consiglio europeo sulla proposta del Parlamento europeo per l’adozione della decisione del Consiglio sulla riforma dell’Atto relativo all’elezione dei membri del Parlamento europeo a suffragio universale diretto*, 15 marzo 2016, doc. n. 7038/2016, punti da 24 a 31.

⁸³ *Decisione del Parlamento sulla revisione dell’accordo quadro sulle relazioni tra il Parlamento europeo e la Commissione europea*, cit.

l'ulteriore avviso che, qualora il Consiglio europeo non aderisse a questa pratica, vi sarebbe il rischio che un candidato proposto possa non disporre di una maggioranza di deputati sufficiente.

Il relatore della risoluzione, il deputato Esteban González Pons ha sottolineato che: “L’UE deve essere più democratica, più trasparente o, semplicemente, non avrà ragione d’essere. Il fatto che i cittadini conoscano i candidati alla Presidenza della Commissione europea prima delle elezioni è un passo importante nella giusta direzione”⁸⁴. Le affermazioni che precedono paiono aggiungersi a quanto già stato fatto presente dal Presidente del Parlamento europeo Antonio Tajani: “La pratica è un traguardo sulla via di un’Europa più politica e più democratica da cui non si deve tornare indietro. Va mantenuta e migliorata per avvicinare i cittadini alle istituzioni. (...) Il voto con cui i popoli europei scelgono i propri rappresentanti, anche sulla base del candidato indicato a presiedere l’Esecutivo dell’Unione europea, favorisce la partecipazione. Contribuisce, inoltre, a rafforzare il legame di controllo politico tra Parlamento e Commissione proprio di tutte le democrazie”⁸⁵.

Di un certo interesse la posizione di Guy Verhofstadt, deputato dell’ALDE. Da sempre quest’ultimo era stato un attivo sostenitore della pratica degli *Spitzenkandidaten* tanto che nel 2014 fu il capolista (lo *spitzenkandidat*) del suo partito. Di recente però si è espresso in termini più scettici, sottolineando che si tratta di un sistema in cui di fatto sarà la Cancelliera tedesca Angela Merkel a decidere il prossimo Presidente della Commissione europea. Tale osservazione si spiega con il fatto che al momento il Partito popolare europeo sembra avere le maggiori possibilità di scegliere il nuovo Presidente della Commissione, dato che gli ultimi sondaggi lo danno ad oggi come il gruppo parlamentare vincente e dunque che potrà contare su più seggi nel nuovo Parlamento europeo.

In questo contesto, merita un accenno l’accantonamento della questione delle liste transnazionali, che avrebbero permesso a tutti gli elettori europei di votare direttamente per il candidato di un partito politico europeo alla presidenza della Commissione⁸⁶. È da notare che la maggioranza del Parlamento ha respinto la proposta di riservare alcuni dei 73 seggi rimasti vacanti, a causa del ritiro del Regno

⁸⁴ *Elezioni 2019: il sistema degli “Spitzenkandidaten” non può essere revocato*, Comunicato stampa del 7 febbraio 2018, reperibile all’indirizzo Internet <http://www.europarl.europa.eu/news/it/> voce “Sala Stampa”.

⁸⁵ *Dichiarazione del Presidente del Parlamento europeo, Antonio Tajani, a seguito del voto in plenaria sul processo dello Spitzenkandidaten*, Comunicato stampa del 7 febbraio 2018, reperibile all’indirizzo Internet <http://www.europarl.europa.eu/the-president/it/>, voce “Sala Stampa”.

⁸⁶ A favore delle liste transnazionali si erano espressi anche il Presidente francese Emmanuel Macron (si veda il *Discorso alla Sorbona*, 26 settembre 2017, pubblicato sulla rivista [federalismi.it](http://www.federalismi.it)) e il Presidente della Commissione europea Jean Claude Juncker (si veda *Discorso sullo Stato dell’Unione 2018*, pubblicato all’indirizzo Internet www.ec.europa.eu), entrambi sostenitori di una eventuale combinazione delle stesse liste transnazionali con la pratica dei “candidati principali”.

Unito, per deputati che rappresentino i collegi elettorali paneuropei, scelti da liste transnazionali⁸⁷. Va ricordato che tale rifiuto è dovuto all'opposizione del Partito popolare europeo, che in ultimo ha tolto il suo appoggio a tale innovazione. Si può dubitare che fosse subentrata una ragione di conservare posizioni di potere, anche contro la possibilità di rendere più democratica la nomina del Presidente della Commissione. Si aggiunga solo *in limine* che nelle conclusioni del Consiglio europeo del giugno 2018, anche i leader degli Stati membri hanno liquidato la questione delle c.d. "liste transnazionali", su cui la maggioranza del Parlamento europeo si era già espressa negativamente. Tale questione è stata rinviata in prospettiva delle elezioni del 2024⁸⁸.

Venendo all'indirizzo espresso dalla Commissione, di particolare interesse pare una comunicazione del 14 febbraio 2018, intitolata "Un'Europa dei risultati: opzioni istituzionali per rendere più efficace l'azione dell'unione europea". Si tratta di un documento con il quale la Commissione ha voluto portare il suo contributo al Consiglio europeo del 23 febbraio 2018 dedicato alle questioni istituzionali, nel tentativo di indicare alcune opzioni che, nel contesto del Trattato di Lisbona, possono rendere più efficace l'azione dell'Unione europea. In tale documento la Commissione valuta molto positivamente l'esperienza del 2014 con i "candidati capolista"⁸⁹. Più propriamente, ad avviso della Commissione, tale innovazione pare aver rafforzato le relazioni interistituzionali e migliorato l'efficienza delle istituzioni, contribuendo alla definizione di un programma di lavoro comune per il mandato quinquennale.

A tale documento è allegata una raccomandazione sul rafforzamento della dimensione europea e l'efficienza nello svolgimento delle elezioni del Parlamento europeo del 2019, che integra la precedente raccomandazione del 2013⁹⁰. In generale la Commissione si è espressa per una maggiore trasparenza, democrazia e partecipazione dei cittadini alle elezioni europee. Significato proprio è da discernere in una serie di linee guida utili a definire lo svolgimento delle prossime elezioni del Parlamento europeo nel modo più consapevole e democratico possibile. Tra di esse è contemplato il meccanismo degli *Spitzenkandidaten*, che andrebbe proseguito e

⁸⁷ Risoluzione del Parlamento europeo sulla composizione del Parlamento europeo, 7 febbraio 2018, doc. 2017/2054(INL) – 2017/0900(NLE). Per approfondimenti L. DI STEFANO, *L'integrazione politica europea che (ancora) non c'è: alcune considerazioni sulla proposta di realizzare liste transnazionali per l'elezione del Parlamento europeo all'indomani della Brexit*, in *Osservatorio costituzionale*, 2/2018.

⁸⁸ Si vedano le *Conclusioni* del Consiglio europeo del 28-29 giugno 2018, pubblicate sul sito Internet <https://www.consilium.europa.eu>.

⁸⁹ *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"*, cit.

⁹⁰ *Raccomandazione della Commissione sul rafforzare la natura europea e l'efficienza nello svolgimento delle elezioni del Parlamento europeo del 2019*, 14 febbraio 2018, doc. (UE) 2018/234.

perfezionato. In tal senso nella suddetta raccomandazione la Commissione sottolinea sia il ruolo dei partiti nazionali che di quelli europei chiamati a sensibilizzare i cittadini sulle questioni in gioco nell'ambito dell'Unione, esortandoli tutti a presentare il proprio candidato entro la fine del 2018, cioè in anticipo rispetto all'inizio della campagna elettorale, e pure il rispettivo programma, preferibilmente entro l'inizio del 2019. Inoltre, i partiti politici europei e a quelli nazionali collegati sono incoraggiati a selezionare i propri candidati "in modo aperto, inclusivo e trasparente"⁹¹. Ai partiti nazionali spetta anche il compito di rendere immediatamente noto se e con quale partito politico europeo sono affiliati, attraverso l'indicazione del logo del partito europeo stesso. Ancora risulta che ai partiti politici europei è poi rivolto l'invito a rendere noto, prima dell'inizio della campagna elettorale, e di preferenza al momento di annunciare i loro candidati alla carica di presidente della commissione, a quale gruppo del Parlamento europeo intendono aderire o quale intendono fondare nella prossima legislatura⁹².

Infine, la Commissione evidenzia l'importanza che i partiti politici nazionali assicurino agli elettori, specie attraverso i mezzi di comunicazione, l'informazione politica sul collegamento tra di essi e i partiti politici europei, anche in merito al candidato alla presidenza della Commissione europea da loro appoggiato e al relativo programma. Sostenere il dibattito europeo attraverso una maggiore attività delle emittenti radio e televisive nazionali pare una priorità utile ad evitare la scarsa partecipazione e la bassa copertura mediatica registrata nelle precedenti elezioni del 2014⁹³.

È da notare che già in precedenza la Commissione *rectius* il suo Presidente era andato anche oltre l'impiego della pratica degli *Spitzenkandidaten*, facendosi promotore di una riforma più audace dell'assetto istituzionale, volta a evitare l'eventuale "stallo" nel processo decisionale in caso di posizioni divergenti tra la Commissione e il Consiglio europeo. Nel suo discorso sullo Stato dell'Unione 2017, il Presidente Juncker aveva proposto la figura di un Presidente unico con il doppio mandato per la Commissione e il Consiglio⁹⁴. Come è noto, tale unificazione delle cariche potrebbe essere conseguita senza modificare il Trattato sull'Unione europea⁹⁵. Tuttavia, la stessa proposta non ha incontrato il consenso del Consiglio europeo, probabilmente per l'evidente diminuzione di potere a scapito degli Stati membri⁹⁶.

⁹¹ Punto 2.

⁹² Punto 3.

⁹³ Punto 4.

⁹⁴ Pubblicato all'indirizzo Internet www.ec.europa.eu.

⁹⁵ Si veda C. JUNKER, *Stato dell'Unione 2017*, pubblicato sul sito Internet <https://www.consilium.europa.eu>. Come ribadisce lo stesso Juncker, per la carica di Presidente del Consiglio europeo il Trattato sull'Unione europea prevede solo l'incompatibilità con il mandato nazionale (art. 15, par.

4.2. Rilievi critici di principio espressi dal Consiglio europeo a tutela delle sue prerogative istituzionali

Il 23 febbraio 2017 il Consiglio europeo si è riunito informalmente a Bruxelles per affrontare alcune questioni istituzionali di rilievo, come previsto dal fitto calendario dei lavori dell'Agenda dei leader. Particolare importanza ha assunto la discussione circa la designazione del Presidente della Commissione europea, compresa la questione degli *Spitzenkandidaten*. In proposito, i leader dell'Unione europea hanno dichiarato che non si sarebbero sentiti più vincolati a tale pratica, nel momento di indicare una candidatura alla presidenza della Commissione, essendo disposti a considerare tutti gli *spitzenkandidaten* (e non solo il candidato della formazione di maggioranza relativa all'Europarlamento) e pure altri possibili candidati. Nello specifico, il Presidente "pro tempore" del Consiglio europeo, il polacco Donald Tusk, ha espressamente rigettato quella sorta di preteso automatismo fra il candidato indicato dai gruppi parlamentari e quello proposto dal Consiglio europeo, affermando che "i Trattati sono molto chiari sul fatto che è autonoma competenza del Consiglio europeo di esprimere un candidato alla presidenza, dopo aver tenuto conto del risultato delle elezioni e dopo le necessarie consultazioni"⁹⁷. Si aggiunga che secondo l'opinione del Presidente Tusk il criterio degli *Spitzenkandidaten* "non è un metodo più democratico rispetto a quello stabilito nel testo dei Trattati" (dove è previsto che "il presidente della Commissione europea debba essere proposto dai leader democraticamente eletti degli Stati membri ed eletto dai membri democraticamente eletti del Parlamento europeo. Ciò costituisce la doppia legittimità democratica del presidente della Commissione")⁹⁸.

Per vero, i leader degli Stati non hanno escluso a priori che uno *spitzenkandidat* possa essere eletto Presidente della Commissione. Tuttavia, si tratterà di una scelta discrezionale del Consiglio europeo.

A margine dello stesso Consiglio di febbraio, la Cancelliera tedesca Angela Merkel ha detto di aspettarsi che il Consiglio segua la pratica degli *Spitzenkandidaten*, anche

6 TUE). Ai sensi dello stesso Trattato, il Presidente del Consiglio europeo è eletto dal Consiglio europeo a maggioranza qualificata per un mandato di due anni e mezzo rinnovabile una volta (art. 15, par. 5 TUE).

⁹⁶ Si vedano le *Conclusioni* del Consiglio europeo del 28-29 giugno 2018, pubblicate sul sito Internet <https://www.consilium.europa.eu>.

⁹⁷ *Osservazioni del Presidente Donald Tusk a seguito della riunione informale dei 27 capi di Stato o di governo del 23 febbraio 2018*, comunicato stampa pubblicato online all'indirizzo www.consilium.europa.eu/it/meeting/european-council/2018/02/23.

⁹⁸ *Ibidem*.

se non vi è un obbligo in tal senso, poiché di fatto i partiti sono ormai conformati a quest'impostazione. In ogni modo il Consiglio si è espresso nel senso di un non automatismo nella scelta del candidato da proporre al Parlamento europeo. E in effetti è anche da considerare che lo *spitzenkandidat* uscito vincente dalle elezioni parlamentari potrebbe non riuscire a ottenere i voti della maggioranza assoluta degli europarlamentari, come richiesto dai Trattati e come avvenuto nel 2014 con l'elezione di Junker, sostenuto non solo dalla coalizione vincente ma anche da altre forze politiche. Ciò potrebbe verificarsi in ragione di maggioranze deboli all'interno del nuovo Parlamento europeo. Al presente non è dato di prevedere quali saranno le coalizioni e da chi saranno formate. Quindi non vi è modo di prevedere se ci sarà un candidato più forte. Bisognerà aspettare il formarsi di maggioranze in seno al Parlamento.

4.3. Aspetti problematici di particolare rilevanza da tenere in considerazione

In conclusione, occorre aggiungere qualche osservazione pure sommaria circa alcuni dati di fatto ed alcuni svolgimenti, che per vero paiono poter essere determinanti in riferimento alle prossime elezioni del Parlamento europeo con effetti sul meccanismo degli *Spitzenkandidaten*, che risulta confermata solo da una pratica non tanto consolidata nel tempo. Le elezioni del 2019 potrebbero rappresentare un momento "cruciale" nel prosieguo del tempo.

a) In primo luogo, un elemento di forte criticità è dato dall'assenza di un vero e proprio sistema di partiti a livello europeo in grado di contribuire "a formare una coscienza politica europea e a esprimere la volontà dei cittadini dell'Unione", come sancito dall'art. 10, par. 4 del TUE⁹⁹. Tale limite della democrazia rappresentativa europea appare piuttosto difficile da eliminare, anche se è dato di notare qualche novità. A chiarimento, in proposito è da aggiungere che il 3 maggio 2018 è entrato in vigore il nuovo regolamento sul finanziamento pubblico dei partiti e delle fondazioni politiche europee, con nuove procedure per la loro costituzione, al fine di rispondere alle ricorrenti critiche di assenza di trasparenza e di deficit democratico¹⁰⁰. Inoltre, la stessa

⁹⁹ In tal senso L. BARDI - E. CALOSSI, *Verso uno spazio politico europeo? La questione democratica a livello dell'Unione*, in G. BONVICINI, *op. cit.*, 79 ss.; E. CALOSSI, *Towards European Electoral and Party Systems*, in IAI Working Papers 15/47, Dicembre 2015.

¹⁰⁰ Regolamento (UE, Euratom) 2018/673 del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica del regolamento (UE-EURATOM) n. 1141/2014 relativo allo statuto e al finanziamento dei partiti politici europei e delle fondazioni politiche europee, 3 maggio 2018.

pratica degli *Spitzenkandidaten* pare aver influito positivamente, cominciando ad attivare un processo di selezione politica dei candidati per la Presidenza della Commissione da parte dei partiti politici europei¹⁰¹.

b) Tuttavia, è anche da notare che il procedimento elettorale per l'elezione del Parlamento europeo è rimesso agli Stati membri, non essendo ancora stata introdotta una legge elettorale uniforme. Il diritto dell'Unione europea si limita piuttosto a stabilire alcuni principi comuni sulla durata del mandato, lo *status*, le incompatibilità e la verifica dei poteri dell'eurodeputato. La puntuale disciplina del sistema elettorale di tipo proporzionale, con la possibilità di fissare una soglia minima per l'attribuzione dei seggi (non superiore al 5% dei suffragi espressi) è di competenza delle norme elettorali nazionali che disciplinano anche tutto il resto, differendo in modo talvolta significativo da Stato membro a Stato membro. Ne consegue che anche le prossime elezioni europee resteranno essenzialmente 27 elezioni nazionali da svolgersi su più giorni. In questo contesto, molto dipenderà da come si muoveranno i partiti politici nazionali nei singoli Stati.

Per vero, è da notare che il 13 luglio 2018 il Consiglio dell'Unione europea ha modificato l'Atto relativo all'elezione dei membri del parlamento europeo a suffragio universale diretto, che appunto contiene i principi comuni in materia elettorale¹⁰². È da sottolineare che tale riforma mira a rendere le elezioni europee più democratiche, a) accrescendo la partecipazione dei cittadini alle elezioni europee, 2) favorendo la parità elettorale fra i cittadini dell'Unione e c) migliorando il funzionamento del Parlamento e della forma di governo. Tra le nuove disposizioni (misure contro il c.d. "doppio voto", voto in paesi terzi, metodi di voto diversi e uno sbarramento obbligatorio) si

¹⁰¹ Il sistema partitico pare essere un problema per gli *Spitzenkandidaten* ma nel contempo gli stessi *Spitzenkandidaten* potrebbero esserne la soluzione. Di questa opinione M. WESTLAKE, *Possible future European union party political systems*, in O. COSTA, *The European Parliament in times of EU crisis*, cit., 321 ss. Sul ruolo primario, che si ritiene assunto dai partiti politici europei all'interno del circuito istituzionale rappresentativo dell'Unione con l'introduzione della pratica degli *Spitzenkandidaten* si veda G. CONTI, *L'elezione del Parlamento Europeo del 2014 e il processo di consolidamento dei partiti politici europei*, in *Osservatorio costituzionale*, luglio 2014, 8 ss. Più critico M. R. ALLEGRI, *I partiti politici a livello europeo fra autonomia politica*, in *federalismi.it*, 22/2013, 32 s.

¹⁰² *Decisione (UE, Euratom) 2018/994 che modifica l'atto relativo all'elezione dei membri del Parlamento europeo a suffragio universale diretto, allegato alla decisione 76/787/CECA, CEE, Euratom del Consiglio del 20 Settembre 1976*, 13 luglio 2018. Si ricorda che tale atto è entrato in vigore il 1 luglio 1979 ed è già stato modificato dalla decisione 2002/772/CE, Euratom del Consiglio del 25 giugno 2002 e del 23 settembre 2002. Questa recentissima riforma è stata adottata sulla base dell'articolo 223, par. 1 del Trattato sul funzionamento dell'Unione (TFUE), che attribuisce al Parlamento l'iniziativa legislativa speciale per permettere l'elezione dei propri membri a suffragio universale diretto. La disciplina deve essere elaborata dal Consiglio, che delibera all'unanimità, previa approvazione del Parlamento. La riforma è ora soggetta all'approvazione degli Stati membri secondo le rispettive norme costituzionali ed entrerà in vigore il primo giorno dopo la ricezione dell'ultima notifica. L'attuazione è prevista al più tardi entro le elezioni europee del 2024.

segnala la facoltà per gli Stati membri di consentire, l'apposizione sulle schede elettorali, del nome o del logo del partito politico europeo al quale è affiliato il partito politico nazionale o il singolo candidato (nuovo art. 3 ter), “permettendo anche il voto anticipato, per posta o per via elettronica, nel rispetto delle informazioni personali e della segretezza della preferenza espressa” (nuovo art. 4 bis). Tale modalità pare intesa ad accrescere la visibilità dei partiti europei negli Stati membri¹⁰³. Vi è da dire che in realtà, nella sua proposta di riforma, il Parlamento aveva osato ben di più, arrivando ad istituzionalizzare la pratica degli *Spitzenkandidaten* con diversi correttivi¹⁰⁴.

c) In ogni modo, in attesa che le innovazioni legislative possano fare il loro corso, è da notare che le attuali strutture partitiche europee rappresentano un grosso ostacolo specie in riferimento allo scopo di fornire all'elettorato una reale scelta del Presidente della Commissione e favorire meccanismi di responsabilità di quest'ultimo nei confronti dell'elettorato che lo ha eletto. Al presente la composizione dei gruppi parlamentari non consegue del risultato elettorale ma risulta dalla conclusione di negoziati fra i partiti nazionali¹⁰⁵. È vero che attraverso la pratica degli *Spitzenkandidaten* l'elezione del Presidente della Commissione avviene sulla base del risultato elettorale, ma per un tale elemento di maggiore democraticità non si è comunque avuto un aumento di responsabilità del Presidente della Commissione, di fronte ai cittadini europei. Certamente una tale responsabilità sarebbe garantita dall'elezione diretta da parte dei cittadini per via di modifica dei Trattati. Vi è però il conseguente rischio che la Commissione verrebbe ulteriormente politicizzata. Tuttavia, non è da escludere che in una tale ipotesi i compiti per i quali la neutralità politica è di grande importanza possano essere affidati ad altri organismi o agenzie indipendenti.

d) Pare poi dato di ritenere che la stessa pratica degli *Spitzenkandidaten* avrebbe potuto essere corretta in senso positivo per opera degli stessi partiti politici europei, anche per mezzo della sola modifica dei loro statuti utile ad

¹⁰³ Per approfondimenti si veda R. HRBEK, *The arduous way towards a uniform electoral system for EP*, in O. COSTA, *The European Parliament in times of EU crisis*, cit., 255 ss.

¹⁰⁴ *Risoluzione del Parlamento europeo sulla riforma della legge elettorale dell'Unione europea*, 11 novembre 2015, doc. 2015/2035(ILN). Il Parlamento europeo aveva adottato la proposta sin dal novembre 2015 in modo che le nuove disposizioni potessero entrare in vigore già per elezioni europee del 2019. Al presente tale ipotesi pare improbabile, dato che al dicembre 2018 solo Danimarca, Grecia, Lussemburgo, Portogallo, Repubblica Ceca e Ungheria avevano espletato le procedure necessarie relative all'approvazione della suddetta decisione di riforma, con seguente notifica al Segretariato generale del Consiglio dell'Unione europea.

¹⁰⁵ G. GRASSO, *Partiti politici europei*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche. Aggiornamento*, Torino, UTET, 2008, 611.

introdurre meccanismi di primarie in tutti gli Stati membri. Sebbene questo non sia avvenuto e non vi siano state drastiche innovazioni nella procedura di nomina rispetto al 2014, è dato di notare che perlomeno molti di tali partiti si siano mossi per tempo, provvedendo alla designazione degli *Spitzenkandidaten*, entro la fine del 2018¹⁰⁶. Nello specifico, in data 8 novembre 2018 Manfred Weber, attuale presidente del gruppo parlamentare europeo del Partito popolare europeo, è stato eletto al Congresso del partito a Helsinki, dove ha ottenuto più voti rispetto all'altro candidato (il finlandese Alexander Stubb)¹⁰⁷. Sia consentito ricordare che si tratta di un convinto sostenitore delle più rigide politiche d'austerità imposte all'Eurozona durante la crisi tra il 2010 e il 2014. Proprio in ragione di tale orientamento, potrebbe essere difficile che la sua candidatura possa essere sostenuta da alcuni Stati membri del Consiglio europeo come Spagna, Portogallo, Grecia e Italia. Il 24 novembre il Consiglio del Partito dei verdi ha candidato la tedesca co-presidente Franciska Keller e l'eurodeputato olandese Bas Eickhout. Di rilievo è la contestuale presentazione del "Manifesto dei Verdi europei", strutturato su dodici priorità, tra le quali gli Stati federali europei, l'unione bancaria, una politica sociale europea a tutela del lavoro¹⁰⁸. L'olandese Frans Timmermans è il candidato del Partito socialista europeo¹⁰⁹. Attuale vicepresidente della Commissione europea e Commissario europeo per la migliore legislazione, le relazioni interistituzionali, lo stato di diritto e la carta dei diritti fondamentali, il suo partito ne ha ufficializzato la candidatura nel congresso di Lisbona del 6-7 dicembre 2018, essendo rimasto l'unico candidato in competizione¹¹⁰.

¹⁰⁶ Le notizie su tali designazioni sono tratte da fonti giornalistiche dei principali quotidiani italiani e stranieri come pure da alcuni giornali online specializzati sui temi europei e reperibili agli indirizzi Internet <https://euobserver.com> e <https://politico.eu>.

¹⁰⁷ È dato di notare che il Partito popolare europeo ha pubblicato online la procedura interna (molto snella) e le tempistiche (6 settembre – 8 novembre 2018) per addivenire alla designazione del proprio *spitzenkandidat*. Si veda *Election of the EPP Candidate for President of the European Commission* all'indirizzo Internet <https://www.epp.eu>.

¹⁰⁸ Nel maggio 2018 è stata approvata la procedura interna al Partito europeo dei verdi, con la scelta iniziale di quattro candidati (settembre 2018) e la designazione finale di due *spitzenkandidaten* (24 novembre 2018). Si veda *Procedure for 2019 Green leading candidates* all'indirizzo Internet <https://www.europeangreens.eu>.

¹⁰⁹ La procedura per la selezione interna al Partito socialista europeo è stata approvata nel giugno 2018. La selezione dello *spitzenkandidat* ha avuto inizio il primo ottobre 2018 e si è conclusa il 1 dicembre 2018. Si veda *Selecting the PES Common Candidate in 2019* all'indirizzo Internet <https://www.pes.eu>.

¹¹⁰ Secondo il nuovo codice di condotta dei membri della Commissione, che è stato riformato nel gennaio 2018 (*Decisione della Commissione sul Codice di condotta dei membri della Commissione europea*, 31 gennaio 2018, doc. C(2018)700 final), i membri della Commissione possono candidarsi alle elezioni del PE senza chiedere un'aspettativa. In tal senso nel febbraio 2017 sono state modificate anche le norme in materia (punto 4) contenute nell'accordo interistituzionale tra Parlamento e la Commissione europea (*Decisione del*

Per quanto riguarda i gruppi euroscettici, l'eurodeputato ceco Jan Zahradil è lo *spitzenkandidat* dei Conservatori e Riformisti europei mentre Matteo Salvini lo è per il gruppo Europa delle Nazioni e delle Libertà. È da notare che i liberali dell'ALDE e il movimento politico del Presidente francese Emmanuel Macron "En Marche", alleati per le prossime elezioni, al momento sono decisi a non procedere alla nomina del loro "candidato guida", confermando il comune orientamento secondo cui l'applicazione della pratica degli *Spitzenkandidaten* non contribuirebbe in alcun modo a rendere l'Unione più democratica¹¹¹. Non è da escludere che essi sperimentino la presentazione di un team e non un singolo candidato.

e) Dunque, con la designazione dei rispettivi candidati alla carica di Presidente della Commissione da parte dei partiti politici europei la pratica degli *Spitzenkandidaten* è stata avviata anche per le elezioni europee del 2019 e certamente il Parlamento *rectius* la maggioranza che uscirà dal voto elettorale si impegnerà per costituire una coalizione intorno al vincitore. Tuttavia, notevole pare il fatto che l'eventuale *Spitzenkandidat* dovrà ottenere la maggioranza assoluta del Parlamento europeo per essere eletto Presidente della Commissione (almeno 353 voti favorevoli su 705 componenti). Per voci diffuse si tratterebbe di una maggioranza che difficilmente potrà essere raggiunta dal partito di maggioranza relativa insieme ad una coalizione di altri partiti europei. Se fu difficile l'allargamento della coalizione del Parlamento nel 2014 a sostegno di Junker, si potrebbe anche porre il quesito se tali difficoltà non abbiano ad accrescersi nel 2019.

f) In proposito ancora pare da far seguire qualche parola circa lo stato dei sentimenti pubblici generali delle popolazioni chiamate a partecipare alle prossime elezioni del 2019 per il Parlamento europeo. Da tempo si avverte un senso di apatia e distacco¹¹². Scarso sembra anche il grado di informazione circa le regole del procedimento da seguire. Per quanto risaputo, nelle

Parlamento europeo sulla revisione dell'accordo quadro sulle relazioni tra il Parlamento europeo e la Commissione europea, cit.).

¹¹¹ È comunque da rilevare la pubblicazione online della tempistica per l'elezione di un eventuale candidato dell'ALDE alla carica di Presidente della Commissione, che dovrà concludersi entro la fine del febbraio 2019. Si veda *Toward the 2019 Election* all'indirizzo Internet <http://aldeparty.eu>.

¹¹² Si vedano i dati comparati per anno in *Affluenza alle elezioni europee*, in *Parlamento europeo* www.europarl.europa.eu. Come è stato rilevato da Joseph Weiler, c'è una sorta di "ironic parallel" secondo il quale più aumentano i poteri del Parlamento europeo, più cresce l'indifferenza dei cittadini nei confronti della stessa istituzione. Si veda J.H.H. WEILER, *European parliament elections 2014: Europe's fateful choices*, cit., 747. La questione parrebbe oggi essere quella di far capire ai cittadini europei di essere titolari di sovranità. In tal senso L. BARDI – E. CALOSSO, *Verso uno spazio politico europeo? La questione democratica a livello dell'Unione*, in G. BONVICINI, *op. cit.*, 74 ss.

votazioni del 2014 alla maggior parte dei cittadini europei non era nemmeno nota l'esistenza degli *Spitzenkandidaten* e solo una minoranza li conosceva per nome. Al presente, alquanto diffuso è l'avviso secondo cui si pensa che qualcosa possa mutare per le ultime vicende politiche. Fattore tale da contribuire a smuovere gli animi si ritiene possa essere dato dall'apparizione di partiti dichiaratamente antieuropei, anche avversi alla stessa presenza di istituzioni continentali¹¹³. Vi è però incertezza sui possibili sviluppi nel futuro. Arduo pare prevedere se, anziché introdurre un nuovo elemento di mobilitazione, dato dalla competizione di partiti, abbia a prevalere un concentrarsi di cittadini europei contrari all'integrazione e anche alle istituzioni sovranazionali. Una previsione siffatta potrebbe essere incoraggiata per quanto avvenuto nelle più recenti elezioni dei Parlamenti nazionali di alcuni Stati membri. È da pensare, altresì, che la crescita dei suffragi a favore di detti partiti antieuropei potrebbe riuscire tale da produrre ostacoli e magari impedimenti alla formazione di maggioranze. In casi siffatti pare darsi motivo a pensare che il Consiglio europeo abbia anche a riacquistare un maggior peso politico, usando pure interpretazioni delle proprie prerogative. Non pare da escludersi una futura tensione istituzionale, posto che il Parlamento europeo potrebbe eventualmente rigettare la proposta del Consiglio europeo, dando motivo di una crisi istituzionale dagli esiti incerti.

g) Oltre ai limiti del sistema partitico europeo e agli esiti incerti delle prossime elezioni, in ultimo vi è da considerare, come questione di “realpolitik” a livello europeo, la designazione complessiva comprendente il Presidente della Commissione e un mosaico di nomine alquanto complicato. In effetti, si dovrebbe tener conto di un complesso di designazioni da ripartire

¹¹³ Nel testo si fa riferimento all'ascesa di una tendenza politica, indicata con l'espressione “sovranoismo” e propugnata anche da taluni partiti operanti in Europa. Ne deriva una ragione di opposizione sostanziale al trasferimento di poteri e competenze dallo Stato nazionale agli organismi internazionali o sovranazionali, quasi che da un tale trasferimento derivassero minacce all'identità nazionale, ovvero un *vulnus* ai principi della democrazia e della sovranità popolare. Con particolare riguardo all'Unione europea, tale tendenza è espressa da formazioni politiche eterogenee, che manifestano comunque ostilità nei confronti dell'integrazione comunitaria. Sono da rilevare obiezioni severe con il sistema di Schengen e della moneta unica. In argomento si vedano B. WASSEMBERG, *European integration and new anti-europeanism*, in P. MOUREAU – B. WASSEMBERG (a cura di), *European Integration and new anti-europeanism, I*, Stuttgart, Steiner Verlag, 27 ss.; S. MANGIAMELI, *Crisi del costituzionalismo e sovranità in Europa*, in A. CIANCIO, *Le trasformazioni istituzionali a sessant'anni dai Trattati di Roma*, Torino, Giappichelli, 2017, 135 ss. Per vero, anche questa più recente ondata di euroscetticismo si inserisce in un trend più generale rappresentato da movimenti politici che, in diversi momenti dell'integrazione, hanno espresso forti critiche al processo d'integrazione. Circa l'influenza dell'euroscetticismo sulle elezioni del Parlamento europeo vanno ricordati i diversi contributi raccolti da M. LIBERA – S. SCHIRMANN – B. WASSEMBERG, *Abstentionisme, euroscépticisme et anti-européisme dans les élections européennes de 1979 à nos jours*, Stuttgart, Steiner-Verlag, 2016. Da ultimo, B. WASSEMBERG, *Euroscépticism at EP election in 2014: a reflection of different patterns of opposition to EU?*, in O. COSTA, *The European Parliament in times of EU crisis*, cit., 275 ss.

tra diversi rappresentanti degli Stati membri, quasi ad attuare una sorta di equilibrio tra gli stessi Stati membri nell'intero assetto istituzionale dell'Unione. In effetti, da maggio 2019 in avanti non si tratterà solo di scegliere il Presidente e i futuri componenti della Commissione europea. In particolare, il Consiglio europeo, con l'accordo del Presidente della Commissione, sarà chiamato a designare, a maggioranza qualificata, anche l'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza (art. 18, par. 1 TUE), al posto di Federica Mogherini in scadenza al 30 novembre 2019. Inoltre, i leader europei dovranno accordarsi per eleggere, secondo analoghe modalità (art. 15, par. 4 TUE), il Presidente del Consiglio europeo, carica attualmente detenuta dal polacco Donald Tusk, il cui mandato non è più rinnovabile e scadrà il 30 novembre 2019. Infine, si ricorda il rinnovo della carica di Presidente della Banca centrale europea (secondo la procedura stabilita nell'art. 283, par. 2 TFUE), poiché il mandato di Mario Draghi scadrà il 31 ottobre 2019. Pare dunque inevitabile che, anche in ragione di siffatta ripartizione di uffici, operi *in primis* la mediazione politica fra i rappresentanti degli Stati membri in seno Consiglio e poi la trattativa tra il Consiglio e il Parlamento per raggiungere equilibri attraverso accordi.

ABSTRACT

For the election of the President for the European Commission an unwritten innovation was noticed from 2014, when the new formal procedure establishing the Lisbon Treaty was also applied for the first time. It is the so called the Spitzenkandidaten practice, whereby European political parties, ahead of the European elections, appoint lead candidates (referred to as Spitzenkandidaten) for the role of Commission President, with the presidency of the Commission then going to the candidate of the political party capable of marshalling sufficient parliamentary support. This practice establishes a direct link between the outcome of the European Parliament elections, and the proposal of the President of the European Commission, with the potential of inserting an additional dose of democratic legitimacy into the European Union. The article deals with the Spitzenkandidaten experiment, which has already produced some effects in relations among the European institutions. Moreover, it focuses on some developments that took place in view of the European Parliament elections in May 2019 and, it highlights some uncertainty factors that could compromise the future application of the same practice.

PAROLE CHIAVE: Spitzenkandidaten, Presidente della Commissione europea, elezioni europee

KEYWORDS: Spitzenkandidaten, European Commission President, European elections