

In vista di elezioni europee decisive, per la forma di governo dell'Unione, e non solo

NICOLA LUPO*

Abstract: *The contribution aims at commenting the first steps of the electoral campaign for the next European Parliament elections of 6-9 June 2024 in order to verify the functioning of the “constitutional convention” on the so-called Spitzenkandidaten mechanism, attempted to democratize the choice of the President of the European Commission, and its effects on the EU “form of government”. Notwithstanding its failure after the 2019 elections, the mechanism seems still alive, although according to different interpretations adopted by each European political party.*

Parole chiave: European Parliament, elections, European Commission, Spitzenkandidaten, political parties, form of government.

Data della pubblicazione sul sito: 8 aprile 2024

Suggerimento di citazione

N. LUPO, *In vista di elezioni europee decisive, per la forma di governo dell'Unione, e non solo*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1, 2024. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it

* Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico nel Dipartimento di Scienze politiche della Libera università internazionale di studi sociali “Guido Carli” di Roma. Indirizzo mail: nlupo@luiss.it.

1. La “forma di governo dell’Unione europea” (espressione usata dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 239 del 2018) è disciplinata solo in minima parte dai Trattati istitutivi. Per il resto, così come accade per le forme di governo dei suoi Stati membri, vi è ampio spazio per norme di rango inferiore e, soprattutto, per consuetudini, convenzioni e prassi costituzionali.

La disciplina del procedimento di formazione della Commissione europea ben si presta ad essere analizzata in questa chiave, al fine di osservare se e come sia stato integrato lo scarno disposto dell’art. 17 TUE. Alcuni passaggi di questa procedura, come le audizioni dei nominandi commissari nelle commissioni permanenti del Parlamento europeo, si sono infatti consolidati, in questo caso a partire dal 1995 (con la Commissione Santer; non a caso, visto che il suo predecessore, Delors, era contrarissimo a tale istituto), assumendo il valore di vere e proprie consuetudini: tali da rappresentare un efficace filtro onde evitare nomine di commissari dal profilo non adeguato, e a volte altresì per consentire “vendette” politiche nei confronti di alcuni governi meno graditi. Un filtro efficace anche perché collocato nella fase di tale procedimento in cui è il Parlamento europeo ad avere il “pallino” in mano: ossia nell’intervallo tra la c.d. “elezione” del Presidente della Commissione da parte del Parlamento europeo, che avviene a scrutinio segreto, e il voto parlamentare di approvazione della Commissione nella sua collegialità, che avviene, alcune settimane dopo, a scrutinio palese.

2. Altre fasi, come quella, immediatamente precedente, che consiste nell’individuazione del nominativo del Presidente della Commissione europea, sono invece oggetto di “fonti-fatto” di più difficile consolidamento. In particolare, il tentativo di affermare la convenzione degli *Spitzenkandidaten* (o dei candidati “capilista” o “principali”), ad integrazione dell’ambigua formulazione di cui all’art. 17, par. 7, TUE, secondo cui, nell’avanzare la sua proposta per il Presidente della Commissione, il Consiglio europeo deve “tener conto” delle elezioni del Parlamento europeo, ha fin qui avuto alterne fortune (su cui cfr. ora *The Politicisation of the European Commission’s Presidency: Spitzenkandidaten and Beyond*, edited by M. Ceron, T. Christiansen, D.G. Dimitrakopoulos, Palgrave, 2024).

La convenzione, dopo essere stata da tempo prospettata in sede politica e dottrinale, trovò infatti una sua prima applicazione dopo le elezioni europee del 2014, quando, una volta che il partito popolare europeo ottenne la maggioranza relativa dei voti, la presidenza della Commissione fu assegnata – pur non senza qualche difficoltà, emersa anche in seno al Consiglio europeo, dove si registrarono i voti contrari di Cameron e Orbán – a Juncker, previamente individuato come capolista da tale partito.

Tale convenzione costituzionale, pur rinnovata, alla vigilia dell’appuntamento elettorale del 2019, dal Parlamento europeo, con l’approvazione di un’apposita

risoluzione, e da quasi tutte le principali forze politiche in campo, fu invece disapplicata nel dopo-elezioni. In parte a causa di una sua strutturale ambiguità (evidenziata sia da N. Lupo, A. Manzella, *Il Parlamento europeo*, II ed., LUP, 2024, p. 54 s., sia da C. Martinelli, *Il Parlamento europeo. Simbolo o motore dell'Unione?*, Il Mulino, 2024, p. 131 s.): essendo stata spesso semplicisticamente presentata come una sorta di (impropria) “elezione diretta” del Presidente della Commissione ed essendo rimasta, sin dall’inizio, a cavallo tra una lettura in chiave più maggioritaria, secondo cui è “eletto” il *leader* del partito che prende più voti/più seggi, da un lato; e, dall’altro, una interpretazione più consensuale, ai sensi della quale è “eletto”, tra i *leader* previamente individuati, colui che è in grado di guidare una coalizione che ottenga la maggioranza assoluta dei seggi. In altra parte, perché il Parlamento europeo eletto nel maggio 2019 si caratterizzò per la mancanza, intorno a qualunque *Spitzenkandidat*, di una maggioranza “naturale” espressa dalle elezioni: una situazione certamente non nuova nei regimi parlamentari, nella quale naturalmente si amplia il margine di azione del capo dello Stato. Quindi, in questo caso, della sede intergovernativa per eccellenza, ossia del Consiglio europeo.

L’intesa sulla “proposta” di “candidato alla carica di presidente della Commissione”, considerata libera da condizionamenti, è stata perciò raggiunta, in seno al Consiglio europeo, intorno al nome di Ursula von der Leyen: figura del tutto nuova rispetto agli *Spitzenkandidaten* che erano stati indicati e che avevano condotto la campagna elettorale (ancorché, quanto alla collocazione nei delicati equilibri politici e geopolitici dell’Unione, non poi troppo distante dallo *Spitzenkandidat* dei popolari, Manfred Weber).

3. Nonostante questa chiara battuta di arresto, la convenzione in questione appare ancora viva, ancorché sempre per più profili controversa, e si è riaffacciata nei mesi che hanno preceduto le elezioni di giugno 2024. Un po’ sulla scorta dei lavori della Conferenza sul futuro dell’Europa, in cui, in alternativa all’elezione diretta del Presidente della Commissione, si è prospettato il suo abbinamento con le liste transnazionali, delle quali gli *Spitzenkandidaten* dovrebbero essere effettivi capilista. E fors’anche al fine di rafforzare le credenziali democratiche dell’Unione rispetto alle accuse formulate dai regimi illiberali (A. Jakab, *Wie die EU durch das Spitzenkandidatensystem ihre illiberalen Regime in Ungarn und Polen bekämpfen könnte*, in *VerfBlog*, 2023).

Le scelte compiute dai due principali partiti europei – peraltro senza candidature alternative, che invece vi erano state in passato – sono state sin qui in continuità con la Commissione uscente. In particolare, il partito popolare europeo ha indicato Ursula von der Leyen, evidentemente alla ricerca di una qualche legittimazione popolare di cui non ha fin qui potuto godere; i socialisti europei, convinti di poter arrivare non primi ma secondi alla conta dei voti, hanno puntato

su una figura non di primissimo piano, come il lussemburghese Nicolas Schmit, commissario al lavoro e ai diritti sociali.

Il partito della sinistra europea ha indicato l'austriaco Walter Baier. I verdi, come nelle precedenti occasioni, hanno indicato due nomi, la tedesca Terry Reintke e l'olandese Bas Eickhout. Le forze liberali ne hanno indicati tre (in corrispondenza delle diverse sigle in cui si articolano): la tedesca Marie-Agnes Strack-Zimmermann, per l'Alleanza dei Democratici e dei Liberali per l'Europa (ALDE); l'italiano Sandro Gozi, per il Partito Democratico Europeo (PDE); la francese Valérie Hayer, per Renew Europe. Una scelta che è forse da leggere anche alla luce della tradizionale opposizione alla convenzione in questione manifestata in più occasioni da Emmanuel Macron, il quale non a caso vede nella valorizzazione del ruolo del Consiglio europeo nella scelta del Presidente della Commissione il corrispondente, nella forma di governo dell'Unione, del semipresidenzialismo a trazione presidenziale che lo vede protagonista in Francia.

Ancora non è chiaro il comportamento delle restanti forze politiche, in particolare dei partiti più euroscettici, che probabilmente preferiranno muoversi, in campagna elettorale, in chiave sovranista e oppositiva, anche perché piuttosto divise al loro interno. Peraltro, non si può fare a meno di notare che – salvo improbabili sorprese – né von der Leyen né Schmit saranno effettivamente candidati al Parlamento europeo, fors'anche per non incorrere nelle complesse regole di condotta intese a evitare un coinvolgimento eccessivo della Commissione e dei suoi membri nella campagna elettorale.

A ennesima riprova delle tante peculiarità della forma di governo dell'Unione, nella quale, pur registrandosi un legame quasi-fiduciario tra Parlamento e Commissione, un rilievo tutt'altro che marginale spetta a strutture sovranazionali con uno spiccato profilo tecnico e, ovviamente, a sedi prettamente intergovernative. Sedi che poi, a guardare bene, hanno anch'esse un loro versante parlamentare e democratico, visto che, come ricorda l'art. 10, par. 2, TUE, i capi di Stato e di governo e i governi che siedono – rispettivamente – nel Consiglio europeo e nel Consiglio, “sono a loro volta democraticamente responsabili dinanzi ai loro parlamenti nazionali o dinanzi ai loro cittadini”. A segnalarci con chiarezza che la democrazia europea è, in tutti i suoi passaggi, strettamente e inevitabilmente intrecciata con le democrazie dei suoi Stati membri. Su ciascuna delle quali – com'è naturale, appunto alla luce di tale intreccio – le medesime elezioni del Parlamento europeo sono destinate a produrre, anche questa volta, effetti tutt'altro che secondari.

4. Vedremo dunque, in base al responso delle urne del 6-9 giugno 2024 e alla luce alle opzioni che saranno compiute sia dalle forze politiche rappresentate nel nuovo Parlamento europeo sia dai capi di Stato e di governo in seno al Consiglio

europeo, chi saranno i *leader* dell'Unione nella prossima legislatura (2024-2029). Secondo dinamiche che sono senz'altro assai complesse e articolate, e come si è visto solo parzialmente regolate dai Trattati, ma della cui democraticità non si può dubitare: specie in un momento, come l'attuale, in cui la democrazia risulta essere sotto attacco un po' in tutte le aree del globo. E che, in fondo, anche a prescindere dal consolidamento o meno della convenzione degli *Spitzenkandidaten*, si avvicinano decisamente più a quelle di una forma di governo parlamentare che a quelle di modelli presidenzialistici, i quali richiederebbero elezioni dirette che in seno all'Unione è difficile pure soltanto immaginare.

Con l'auspicio che i *leader* così individuati abbiano la capacità di guidare e accompagnare un delicato ma ineludibile processo di allargamento dell'Unione, che però deve essere necessariamente preceduto – al contrario di quel che accadde, purtroppo, vent'anni or sono – da una riforma dei meccanismi decisionali dell'Unione, in grado di far compiere loro un salto di qualità: onde evitare che un'Unione con oltre trenta Stati membri finisca per diventare sostanzialmente ingovernabile, incapace di rispettare i suoi valori fondativi (a partire dalla democrazia e dallo Stato di diritto) e di reggere quelle sfide in vista delle quali è stata messa in piedi.