



IL GOVERNO. PROSPETTIVE ORGANIZZATIVE E FUNZIONALI

12 OTTOBRE 2020

L'intreccio delle forme di governo,
tra Roma e Bruxelles: a proposito della
crisi di governo di agosto 2019

di Nicola Lupo

Professore ordinario di Diritto pubblico – Università LUISS Guido Carli di Roma
Visiting professor nell'Università Nicolò Copernico di Torun



L'intreccio delle forme di governo, tra Roma e Bruxelles: a proposito della crisi di governo di agosto 2019*

di Nicola Lupo

Professore ordinario di Diritto pubblico – Università LUISS Guido Carli di Roma
Visiting professor nell'Università Nicolò Copernico di Torun

Abstract [It]: Il contributo muove dallo stretto intreccio tra forma di governo italiana e forma di governo dell'Unione europea. Si sofferma poi sulla forma di governo dell'Unione europea, considerandone le evoluzioni più recenti, in relazione alle elezioni europee del 2019 e alla conseguente formazione della Commissione von der Leyen, con la mancata applicazione della convenzione sugli *Spitzenkandidaten*. Passa quindi a considerare i riflessi delle elezioni europee del 2019 sulla forma di governo italiana, argomentando nel senso che la crisi di governo verificatasi nell'agosto 2019, con il passaggio di consegne tra il governo Conte 1 e il governo Conte 2, rappresenti una conferma dell'intreccio tra le forme di governo italiana ed europea, essendo stata determinata dalla diversità di linea europea delle due componenti della maggioranza giallo-verde e dalla situazione di stallo in cui si è trovata la Lega: chiara vincitrice di quelle elezioni in Italia, ma sconfitta sul piano europeo.

Abstract [En]: The essay stems from the close intertwining between the Italian and the EU forms of government. It then focuses on the form of government of the EU, analyzing its most recent developments, after the 2019 European elections and the consequent formation of the von der Leyen Commission, taking into consideration also the non-application of the convention on *Spitzenkandidaten*. The essay goes on to consider the effects of the 2019 European elections on the Italian form of government, arguing that the political crisis that occurred in August 2019, with the handover between the first and the second Conte's cabinet, represents a confirmation of the intertwining between the Italian and EU forms of government. The crisis was indeed determined by the different European policy of the two parties composing the yellow-green majority and the stalemate in which the League found itself: a clear winner in the European Parliament elections in Italy, but a loser at the European level.

Sommario: 1. Premessa. 2. L'intreccio tra forma di governo italiana e forma di governo europea. 3. Le evoluzioni della forma di governo europea nelle elezioni del maggio 2019 per il Parlamento europeo. 4. I riflessi delle elezioni europee sulla forma di governo italiana: alle origini della crisi di agosto 2019. 5. Il passaggio di consegne tra il governo Conte 1 e il governo Conte 2 come conferma dell'intreccio tra le forme di governo italiana ed europea.

1. Premessa

Il contributo muove dalla constatazione dello stretto intreccio esistente tra la forma di governo italiana e le dinamiche istituzionali dell'Unione europea: un intreccio che spesso è sottaciuto dalle stesse forze politiche e nel dibattito pubblico, ma che – come si è avuto modo di sottolineare in altri lavori – discende direttamente da come sono disegnate le istituzioni europee e dalla loro stretta e ineliminabile connessione con le istituzioni di ciascuno Stato membro.

* Articolo sottoposto a referaggio.

Alla luce di questa constatazione si analizzano le vicende che hanno avuto luogo all'indomani delle elezioni per il Parlamento europeo svoltesi tra il 23 e il 26 maggio 2019 e quelle che hanno dato origine alla crisi di governo verificatasi nell'agosto 2019, con il passaggio di consegne tra il governo Conte 1, supportato da una maggioranza giallo-verde (ossia, composta dal Movimento 5 Stelle e dalla Lega), e il governo Conte 2, che ha ottenuto la fiducia, il 9-10 settembre 2019, da una maggioranza giallo-rossa (vale a dire, composta originariamente dal Movimento 5 Stelle, dal Partito Democratico e da Liberi e Uguali, ai quali si è presto aggiunto, a seguito di una scissione dal PD, Italia Viva).

Si sostiene che le vicende di tale crisi di governo si comprendono appieno solo alla luce di tale intreccio tra le forme di governo italiana ed europea; in questo caso, un intreccio divenuto assai problematico e sostanzialmente insostenibile per il governo Conte 1 dopo il risultato delle elezioni per il Parlamento europeo, nelle quali si è registrato sì un indiscusso successo della Lega a livello nazionale, ma anche la sua sconfitta su scala europea, visto che le forze euroscettiche non sono state in grado di divenire determinanti; un contrasto evidenziatosi ulteriormente dopo il voto del Parlamento europeo su Ursula von der Leyen quale Presidente della Commissione europea, nel quale si è prodotta una assai significativa spaccatura tra Lega e Movimento 5 Stelle (con i voti degli europarlamentari pentastellati probabilmente determinanti al fine di assicurare la “elezione” della nuova Presidente della Commissione).

Una sorta di corto-circuito, insomma, tra forma di governo italiana e forma di governo europea, che avrebbe impedito il voto favorevole del Parlamento europeo su qualsivoglia nome il governo Conte 1 avesse designato quale membro della nuova Commissione europea; e che ha contribuito, da un lato, a spazientire il leader della Lega e, dall'altro, a favorire l'alleanza, anch'essa tutt'altro che naturale e agevole, tra Movimento 5 Stelle e Partito Democratico, formatasi al fine di supportare il nuovo governo Conte 2, collocato su una linea decisamente più consentanea con quella che andava emergendo nell'Unione europea.

2. L'intreccio tra forma di governo italiana e forma di governo europea

Già in altre occasioni si è avuto modo di evidenziare la stretta connessione esistente tra la forma di governo italiana e quella dell'Unione europea¹. Una connessione che deriva anzitutto da come è configurato il sistema istituzionale dell'Unione. La disposizione più significativa è senz'altro quella di cui

¹ Si vedano, volendo, anche per ulteriori indicazioni, N. LUPO, *L'uropeizzazione delle forme di governo degli Stati Membri: la presidenzializzazione derivante da Bruxelles*, in R. IBRIDO – N. LUPO (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, Bologna, 2018, pp. 175-205; ID., *La forma di governo italiana nella forma di governo dell'Unione europea*, in *Il Politico*, n. 2-3/2018, pp. 41-60; ID., *La forma di governo italiana, quella europea e il loro stretto intreccio nella Costituzione “composita”*, in S. STAIANO – G. FERRAIUOLO – A. VUOLO (a cura di), *Partiti politici e dinamiche della forma di governo*, 2020, pp. 159-186.

all'art. 10, par. 2, TUE, dalla quale si ricava *expressis verbis* lo stretto intreccio esistente tra la forma di governo dell'Unione europea e quelle dei suoi Stati membri. Nel momento in cui questa disposizione stabilisce che “Gli Stati membri sono rappresentati nel Consiglio europeo dai rispettivi capi di Stato o di governo e nel Consiglio dai rispettivi governi, a loro volta democraticamente responsabili dinanzi ai loro parlamenti nazionali o dinanzi ai loro cittadini”, è chiaro infatti che la legittimazione democratica delle istituzioni europee viene a dipendere altresì, in modo fisiologico e necessario, dal buon funzionamento di ciascuna forma di governo dei suoi Stati membri. Ne discende, tra l'altro, un interesse, in qualche misura ineludibile, da parte delle istituzioni dell'Unione europea, e anche degli altri Stati membri, allo svolgimento di dinamiche ordinate e corrette all'interno della forma di governo di ciascuno Stato membro.

Ancorché nelle dichiarazioni pubbliche si continui spesso ad affermare il tradizionale principio di “non ingerenza” da parte delle istituzioni europee e di quelle degli altri Stati membri nei confronti delle principali opzioni politiche compiute a livello nazionale (si pensi alle elezioni politiche, ai referendum, alle crisi di governo, alle posizioni espresse nelle campagne elettorali) e – in parallelo – a praticare il facile gioco dello “scaricabarile” sull'altro livello istituzionale², il quadro giuridico-istituzionale disegnato dall'art. 10, par. 2, TUE presuppone appunto quell'intreccio e richiede perciò, all'esatto contrario, un certo livello di “ingerenza” e di coordinamento reciproci. Il principio di “non ingerenza”, invero, così come altri rituali tuttora presenti nella politica dell'Unione europea (si pensi, ad esempio, all'esposizione delle bandiere o alle foto di gruppo che tuttora hanno luogo in occasione delle riunioni del Consiglio europeo), appaiono invero residui di antiche ma persistenti logiche internazionalistiche, del tutto inidonei a rappresentare il quadro effettivo di forme di governo, quelle degli Stati membri dell'Unione europea, ormai strettamente intrecciate e quotidianamente interrelate tra di loro.

L'effetto di questo intreccio tra le forme di governo sugli equilibri della forma di governo italiana è tutt'altro che trascurabile e incide su molteplici caratteri di quest'ultima.

In primo luogo – come si è ormai pacificamente riconosciuto in letteratura³ – le dinamiche dell'Unione europea hanno accentuato il ruolo del Governo, che può far leva sul fatto di essere l'istituzione chiamata

² Cfr. C. PINELLI, *Il doppio cappello dei governi fra Stati e Unione europea*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 3/2016, pp. 639-649.

³ Cfr., tra gli altri, P. PEREZ TREMPS, *IL rafforzamento dell'esecutivo come conseguenza della integrazione nella Comunità europea*, in G. ROLLA (a cura di), *Le forme di governo nei moderni ordinamenti policentrici*, Milano, 1991, p. 93 s.; M. CARTABIA, *Principi inviolabili e integrazione europea*, Milano, 1995, spec. p. 70 s.; V. SCHMIDT, *Democracy in Europe. The EU and National Politics*, New York, 2006, p. 65 s.; K.M. JOHANSSON-J. TALLBERG, *Explaining Chief Executive Empowerment: EU Summitry and Domestic Institutional Change*, in *West European Politics*, n. 2/2010, p. 208 s.; N. LUPO-G. RIVOCSECCI, *I limiti di un approccio esclusivamente nazionale ai problemi della forma di governo*, in R. CERRETO (a cura di), *La democrazia italiana: forme, limiti, garanzie*, Roma, 2010, p. 288 s., spec. 293 s.; S. FABBRINI, *Governare l'Italia: il rafforzamento dell'esecutivo tra pressioni e resistenze*, in *Il Filangieri. Quaderno 2010. Governare le democrazie*.

a rappresentare l'interesse nazionale nel processo decisionale dell'Unione europea. Come è noto, è infatti ai Governi degli Stati membri che è affidato il compito prima di identificare l'interesse nazionale, ricavandolo dal confronto con la molteplicità di *stakeholders* pubblici e privati coinvolti, e poi di negoziare in ambito europeo affinché esso sia tenuto in adeguata considerazione nel corso di tutto il processo decisionale. Per il Governo italiano l'Unione europea ha rappresentato un fattore di rafforzamento non da poco, che gli ha consentito di proporsi, specie in Parlamento, come punto di riferimento e guida dell'attività legislativa nei tanti settori oggetto di normazione europea e altresì nelle vesti di sostanziale protagonista – assieme ai Governi degli altri Stati membri e alle istituzioni dell'Unione – dell'attività in essere in sede europea, ovviamente specie nelle dinamiche intergovernative, ma non solo.

In secondo luogo, l'integrazione europea ha esaltato il ruolo del Presidente del Consiglio dei Ministri, che in ambito di Unione europea rappresenta e coordina le linee di azione espresse dal suo Governo, collocandosi in una posizione di sovraordinazione che è riconosciuta ai suoi “colleghi” europei, non a caso definiti perlopiù “Premier”, ma che gli è stata spesso negata nell'ordinamento italiano⁴. È evidente che nell'ambito del Consiglio europeo ciascun capo di governo ha modo di confrontarsi e, inevitabilmente, di specchiarsi con i suoi colleghi, svolgendo così un ruolo cruciale, a nome e in rappresentanza del suo Paese, nella programmazione, nella negoziazione e nella definizione di una serie di *policies* che altrimenti rientrerebbero, di regola, nelle competenze di singoli Ministri.

In terzo e ultimo luogo, quanto al livello ministeriale, si è registrato un potenziamento della figura del Ministro dell'economia, che nelle sedi europee ha esercitato, almeno a partire dall'inizio degli anni '90, un ruolo estremamente significativo, a volte anche in conflitto con quello del Presidente del Consiglio⁵. E che è stato altresì a lungo caratterizzato da un profilo tecnico spiccato, in modo da poter reggere efficacemente il duro e qualificato confronto che si svolge, tra i suoi colleghi, in seno al Consiglio dell'Unione europea, nella formazione Economia e Finanza-ECOFIN, che si riunisce in genere una volta

Esecutivi, leader e sfide, Napoli, 2011, p. 33 s.; L. CAPPUCCIO, *Forma di governo italiana ed integrazione europea: il progressivo rafforzamento del Governo*, in *Diritto Pubblico Europeo. Rassegna online*, n. 1/2020, spec. p. 4 s.

⁴ Cfr., con chiarezza, G. AMATO, *La funzione di governo, oggi. Relazione generale (ricordando Alberto Predieri)*, in *Associazione italiana dei costituzionalisti, Annuario 2001, Il Governo*, Padova, 2002, p. 259 s., spec. 266, secondo cui il contesto allargato in cui opera il Governo “valorizza e potenzia la figura del Presidente del Consiglio”. Cfr. anche P. MILAZZO, *Articolo 95*, in F. CLEMENTI - L. CUOCOLO - F. ROSA - G.E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana, Commento articolo per articolo*, vol. II, Bologna, 2018, p. 219 s. e ora E. CATELANI, *Presidente del Consiglio e Unione europea*, in L. Tedoldi (a cura di), *Il presidente del Consiglio dei ministri dallo Stato liberale all'Unione europea*, Milano, p. 431 s., spec. 438 s.

⁵ Su cui cfr. L. BARTOLUCCI, *I rapporti tra presidente del Consiglio e ministro dell'economia (1992-2018)*, in *Il presidente del Consiglio dei ministri dallo Stato liberale all'Unione europea*, cit., p. 367 s., spec. 374 s.

al mese, perlopiù preceduto da riunioni dell'Eurogruppo (organo informale che comprende i soli ministri economici dell'area Euro e che è dotato di un suo presidente, che dura in carica due anni e mezzo)⁶.

È anche per questi motivi che, a mio avviso, non bisogna nutrire remore particolari a utilizzare le nozioni che compongono il bagaglio degli attrezzi concettuali del costituzionalista, e del costituzionalista italiano in particolare, al fine di comprendere e analizzare le dinamiche che si verificano nell'Unione europea, incluse – come si è appena sottolineato – quelle che hanno luogo negli Stati membri. Mi riferisco soprattutto alla nozione di forma di governo e a quella di indirizzo politico, tra di loro, come è noto, indissolubilmente connesse.

So bene che il dibattito, specie sull'utilizzabilità della prima nozione con riferimento ad un ordinamento non statale quale è quello dell'Unione europea, è assolutamente aperto⁷. Ma non posso non ricordare che una recente pronuncia della Corte costituzionale non ha avuto esitazioni nell'impiegare tale nozione con riguardo ai rapporti tra Commissione europea e Parlamento europeo, al fine di rilevare “il dato della indubbia trasformazione in senso parlamentare della forma di governo dell'Unione europea”⁸.

E, soprattutto, non posso non domandarmi, con riferimento alla seconda nozione, se e in quale senso oggi sia possibile ragionare di “indirizzo politico” e di “circuito dell'indirizzo politico” senza tenere in considerazione il ruolo che le istituzioni dell'Unione europea giocano nel concorrere a determinare “la scelta delle finalità da conseguire e, nelle linee più generali, dei mezzi a ciò reputati più idonei”⁹.

⁶ Cfr. Part. 2 del protocollo n. 14 allegato al trattato di Lisbona (sull'Eurogruppo). Le modalità di lavoro dell'Eurogruppo sono strettamente coordinate con quelle del “vertice Euro” o “Euro summit”. Cfr., tra gli altri, U. PUETTER, *The Eurogroup: How a Secretive Circle of Finance Ministers Shape European Economic Governance*, Manchester, 2006; P. CRAIG, *The Eurogroup, power and accountability*, in *European Law Journal*, nn. 3-4/2017, p. 234-249; G. SACRISTE - A. VAUCHEZ, *The €-ization of Europe. Birth of a government “at the margins” and the transformation of European policy*, *Revue de l'OFCE*, n. 4/2019, pp. 5-46; V. SCHMIDT, *Europe's Crisis of Legitimacy. Governing by Rules and Ruling by Numbers in the Eurozone*, Oxford, 2020, spec. p. 123 ss

⁷ Lo si è ricostruito, da ultimo, in R. IBRIDO - N. LUPO, “Forma di governo” e “indirizzo politico”: la loro discussa applicabilità all'Unione europea, cit., p. 9 s.

⁸ Così la sentenza n. 239 del 2018 (punto 6.5 del considerato in diritto). Su tale pronuncia cfr., con varietà di posizioni, G. TARLI BARBIERI, *Il sistema elettorale per l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia: problemi e prospettive dopo la sent. 239/2018 della Corte costituzionale*, in *Consulta-online*, n. 1/2019, p. 20 ss.; G. DELLEDONNE, *'A Goal that applies to the European Parliament no differently from how it applies to National Parliaments': The Italian Constitutional Court vindicates the 4% Threshold for European Elections*, in *European Constitutional Law Review*, n. 2/2019, pp. 376-389; L. DI STEFANO, *La soglia di sbarramento della legge elettorale italiana per il Parlamento europeo all'esame della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 3/2019; e G. PICCIRILLI, *Attuazione dei “principi comuni” e presunzioni di risultato nel giudizio sulla clausola di sbarramento per le elezioni europee in Italia*, in *Studium Iuris*, n. 12/2019; A. ANTONUZZO - N. LUPO, *The thresholds for the EP elections: the EU Electoral Act, national legislation and the case-law of Constitutional Courts*, in corso di pubblicazione in *Les élections européennes 40 ans après. Bilans, enjeux et perspectives*.

⁹ Per riprendere la celebre definizione proposta da V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico* (1939), ora riproposta (con *Premessa* di Franco Modugno e *Introduzione* di M. Dogliani) in ID., *Prima e dopo la Costituzione*, Napoli, 2015, p. 48 s.

Qualunque sia la nozione di indirizzo politico che intendiamo adottare¹⁰, mi pare chiaro che finalità e mezzi attorno a cui è possibile ricondurre oggi l'azione dei pubblici poteri sono co-determinati – in misura variabile, ma in ogni caso assai significativa – dalle istituzioni dell'Unione europea.

3. Le evoluzioni della forma di governo europea nelle elezioni del maggio 2019 per il Parlamento europeo

Appunto alla luce degli schemi concettuali propri del diritto costituzionale, chi è consapevole delle lezioni che si possono trarre dalla storia costituzionale italiana non può certo sorprendersi che la forma di governo dell'Unione europea risulti di non agevole classificazione e in qualche modo tuttora “in via di definizione”. Tant'è che, legittimamente, con riferimento ad essa – anche guardando alle sue possibili evoluzioni – si sono proposte, in dottrina, nel corso degli anni, pressoché tutte le possibili classificazioni in uso per le forme di governo: parlamentare (o comunque quasi-parlamentare)¹¹; semi-presidenziale, secondo il modello francese¹²; presidenziale (o comunque a separazione dei poteri)¹³; e persino direttoriale¹⁴.

¹⁰ Sul relativo dibattito, nella dottrina costituzionalistica repubblicana, cfr., tra i moltissimi, T. MARTINES, *Contributo ad una teoria giuridica delle forze politiche*, Milano, 1957; E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Giuffrè, Milano, 1961; T. MARTINES, voce *Indirizzo politico*, in *Enciclopedia del Diritto*, XXI, Milano, 1971, p. 134 s.; M. DOGLIANI, *Indirizzo politico. Riflessioni su regole e regolarità nel diritto costituzionale*, Napoli, 1985, spec. p. 43 s.; P. CIARLO, *Mitologie dell'indirizzo politico e identità partitica*, Liguori, Napoli, 1988, spec. p. 26 s.; M. AINIS - A. RUGGERI - G. SILVESTRI - L. VENTURA (a cura di), *Indirizzo politico e Costituzione. A quarant'anni dal contributo di Temistocle Martines*, Milano, 1998; C. TRIPODINA, L'“indirizzo politico” nella dottrina costituzionale al tempo del fascismo, in *Rivista AIC*, n. 1/2018; A. MORRONE, *Indirizzo politico e attività di governo. Tracce per un percorso di ricostruzione teorica*, in *Quaderni costituzionali*, 2018, n. 1, p. 7 s.

¹¹ Per l'accostamento degli assetti istituzionali UE ad una forma di governo “quasi-parlamentare” o “semi-parlamentare”, cfr. A. MANZELLA, *L'identità costituzionale dell'Unione europea*, in *Studi in onore di Leopoldo Elia*, II, Milano, 1999, p. 923 ss., spec. 949; S. HIX, *What's Wrong with the Europe Union and How to Fix It*, Polity, Cambridge, 2008, spec. p. 155 s.; P. MAGNETTE, *L'Union européenne: un regime semi-parlementaire*, in P. DELWIT - J.M. DE WAELE - P. MAGNETTE (a cura di), *A quoi sert le Parlement européen?*, 1999, p. 25 ss.; M. FRAU, *La forma di governo dell'Unione nel trattato che adotta una Costituzione per l'Europa*, in L. SPADACINI - M. FRAU, *Governare l'Unione europea. Dinamiche e prospettive istituzionali*, Soveria Mannelli, 2006, p. 75 s.

¹² In questo senso, cfr. G. DE VERGOTTINI, *Forma di governo dell'Unione europea*, in *XXI Secolo*, Treccani, Roma, 2009 (disponibile su http://www.treccani.it/enciclopedia/forma-di-governo-dell-unione-europea_%28XXI-Secolo%29/), seppure indicando come i trattati consentano alla prassi di optare per soluzioni variegate. Nonché, più di recente, J.H. REESTMAN - L. BESSELINK, *Editorial. Spitzenkandidaten and the European Union's system of government*, in *European Constitutional Law Review*, 2019, p. 609 s., spec. 611.

¹³ Cfr., tra gli altri, A. KREPPEL, *Looking 'Up', 'Down' and 'Sideways': Understanding EU Institutions in Context*, in *West European Politics*, n. 1/2011, pp. 167-179, spec. p. 169 s. e S. FABBRINI, *Which European Union?*, Cambridge, 2015, spec. p. 168 s. e p. 177 s.

¹⁴ Cfr. T.E. FROSINI, *La dimensione europea della forma di stato e di governo*, in *federalismi.it*, n. 5/2012.

In fondo, la storia costituzionale italiana – e non solo quella¹⁵ – ci dimostra come, vigente lo statuto albertino, la forma di governo sia stata anch'essa per decenni “in via di definizione”: a cavallo, com'è noto, tra una carta costituzionale che prevedeva un regime monarchico-costituzionale puro, perciò a separazione dei poteri, e una serie di tendenze e di prassi che spingevano nella direzione di una forma di governo parlamentare – o, secondo la formula maraniniana, “pseudo-parlamentare” – caratterizzata dal necessario rapporto fiduciario tra il Governo e la Camera dei deputati¹⁶. Dando così origine ad una tensione che probabilmente non si risolse mai del tutto, della quale alla fine restò vittima: proprio su tale ambiguità, come è noto, il fascismo poté fare leva per andare al potere.

Nell'Unione europea, in un quadro istituzionale almeno altrettanto aperto, dalle elezioni per il Parlamento europeo del 2019 ci si aspettava, in particolare, una sorta di “prova del nove” sulla tenuta di quella che non esiterei a definire come un abbozzo di convenzione costituzionale – o, se si vuole, una convenzione convenzionale *in fieri* – sui c.d. *Spitzenkandidaten*¹⁷.

Una convenzione costituzionale, quest'ultima, volta a far dipendere la presidenza della Commissione da un confronto tra i risultati elettorali dei “capilista” (o “candidati principali”) dei maggiori partiti politici europei. Con un meccanismo che, dopo essere stato da tempo ipotizzato in sede politica e dottrinale, aveva trovato una sua prima applicazione in occasione delle elezioni europee del 2014, in cui il partito popolare europeo aveva ottenuto la maggioranza relativa dei voti, e della successiva formazione della Commissione presieduta da Jean-Claude Juncker, previamente individuato come capolista di tale partito¹⁸.

¹⁵ Nel senso che nelle forme di governo di larga parte degli Stati membri tra il XIX secolo e la prima parte del XX secolo abbia avuto luogo un'evoluzione in senso parlamentare, che ha fatto leva più sulla prassi politica che sul testo delle carte costituzionali, cfr. J.H. REESTMAN - L. BESSELINK, *Editorial*, cit., p. 609.

¹⁶ Cfr. G. MARANINI, *Storia del potere in Italia (1848-1967)*, Firenze, 1967 (II ed. Firenze, 1983), spec. p. 95 s. Sulla genesi delle prassi fiduciarie in epoca statutaria e sulle loro applicazioni cfr. F. ROSSI, *Saggio sul sistema politico dell'Italia liberale. Procedure fiduciarie e sistema dei partiti fra Otto e Novecento*, Soveria Mannelli, 2001, spec. p. 23 s.; M. BELLETTI, *Forma di governo parlamentare e scioglimento delle Camere. Dallo Statuto Albertino alla Costituzione repubblicana*, Padova, 2008, spec. p. 91 s.; e R. FERRARI ZUMBINI, *La Torino del 1848-49 come laboratorio costituzionale: la nascita spontanea della fiducia parlamentare*, in *Le carte e la storia*, n. 2/2016, p. 75 s.

¹⁷ Lo si era segnalato, appunto, nell'imminenza dell'appuntamento elettorale: N. LUPO, *Elezioni europee 2019: politicamente cruciali, ma con quali effetti istituzionali?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2019, p. 172 s.; e *amplius* ID., *The 2019 European Parliament elections: politically crucial, but without clear institutional effects*, in *Perspectives on Federalism*, n. 1/2019, p. 103 s.

In senso non dissimile, pur parlando di una “consuetudine costituzionale, attualmente in *statu nascendi*”, C. CURTI GIALDINO, *L'elezione di Jean-Claude Juncker a presidente della Commissione europea: profili giuridico-istituzionali*, in B. CARAVITA (a cura di), *Le elezioni del Parlamento europeo del 2014*, Napoli, 2015, p. 29 s., spec. 71 s.

¹⁸ Sulla genesi degli *Spitzenkandidaten*, cfr. ampiamente J. PRIESTLEY - N. PEÑALVER GARCÍA, *The Making of a European President*, London, 2015. Sui suoi primi effetti, con posizioni variegiate, S.B. HOBOLT, *A Vote for the President? The Role of Spitzenkandidaten in the 2014 European Parliament Elections*, in *Journal of European Public Policy*, 2014, p. 1528 s.; S. FABBRINI, *The European Union and the Puzzle of Parliamentary Government*, in *Journal of European Integration*, n. 5/2015, p. 571 s.; C. ANTPÖHLER, *Enhancing European Democracy in Times of Crisis? The Proposal to Politicise the Election of the European Commission's President*, in F. FABBRINI, E. HIRSCH BALLIN, H. SOMSEN (edited by), *What Form of Government for the European Union and the Eurozone*, Oxford and Portland, 2015, p. 217 s.;

Ebbene, tale convenzione costituzionale, pur rinnovata, alla vigilia dell'appuntamento elettorale del 2019, dal Parlamento europeo, con l'approvazione di un'apposita risoluzione¹⁹, e da quasi tutte le principali forze politiche in campo, non ha tenuto alla prova del dopo-elezioni, anche a causa di una sua ambiguità, tra una lettura in chiave più maggioritaria (è “eletto” il leader del partito che prende più voti/più seggi) e una di tipo più consensuale (è “eletto”, tra i leader previamente individuati, colui che è in grado di raccogliere la maggioranza assoluta dei seggi). Tant'è che la nuova Presidente della Commissione, Ursula von der Leyen, è risultata essere figura nuova e diversa rispetto agli *Spitzenkandidaten* che erano stati messi in campo.

L'esito delle elezioni europee del maggio 2019 – in cui, com'è noto, si è registrata una significativa inversione di tendenza nella partecipazione alle urne, che è tornata a superare la metà degli aventi diritto²⁰ – ha ovviamente pesato non poco. Da un lato, il mancato successo delle forze euroscettiche, che avevano lanciato una sorta di OPA per il controllo delle istituzioni europee, le ha emarginate dal processo di formazione della Commissione europea (e, nel caso di quelle più estreme, dallo stesso riparto delle cariche all'interno del Parlamento europeo, per effetto del meccanismo del cosiddetto “cordone sanitario”).

M. GOLDONI, *Politicising EU Lawmaking? The Spitzenkandidaten Experiment as a Cautionary Tale*, in *European Law Journal*, n. 3/2016, p. 279 s.; T. CHRISTIANSEN, *After the Spitzenkandidaten: fundamental change in the EU's political system?*, in *West European Politics*, 2016, p. 992 s.; H. KASSIM, *What's new? A first appraisal of the Juncker Commission*, in *European Political Science*, 2017, p. 14 s. Cfr. inoltre: M.I. PAPA, *Elezioni europee e nomina del Presidente della Commissione europea: “questa volta è (veramente) diverso?”*, in *Osservatorio AIC*, n. 2/2014; A. MANZELLA, *Prima lettura di un Parlamento (un po' meno) europeo*, in *federalismi.it*, 28 maggio 2014; M. CARTABIA, *Elezioni europee 2014: questa volta è diverso*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2014, p. 715 s.; S. SILEONI, *La nuova procedura di nomina della Commissione europea*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2014, p. 941 s.; 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; A. MANZELLA, *Il parlamentarismo europeo al tempo della globalizzazione*, in *federalismi.it*, 25 febbraio 2015, spec. p. 3 s.; E. RAFFIOTTA, *Gli Spitzenkandidaten e il necessario rafforzamento politico dell'UE*, in *federalismi.it*, 2019, n. 11; S. ILLARI, *Osservazioni sulla pratica degli Spitzenkandidaten nel contesto della forma di governo dell'Unione europea*, in *Nomos*, n. 3/2018; T. CHRISTIANSEN - M. SHACKLETON, *Spitzenkandidate 2.0: From experiment to routine in European elections?*, in L. DESIO - M.N. FRANKLIN - L. RUSSO (edited by), *The European Parliament Elections of 2019*, Roma, 2019, p. 43 s.; C. CURTI GIALDINO, *Dopo un difficile compromesso, fumata bianca al Consiglio europeo sui principali posti apicali nell'Unione europea*, in *federalismi.it*, n. 13/2019; K. RAUBE, *From dawn to doom: the institutionalization of the Spitzenkandidaten process during European elections and its final negation*, in KRITZINGER - C. PLESCIA - K. RAUBE - J. WILHEM - J. WOUTERS (edited by), *Assessing the 2019 European Parliament Elections*, London, 2020.

¹⁹ Cfr. la risoluzione Gonzales Pons, approvata il 7 febbraio 2018, nella quale, tra l'altro, si evidenziava “che, qualora non aderisse al sistema degli *Spitzenkandidaten*, il Consiglio europeo rischierebbe [...] di sottoporre all'approvazione del Parlamento un candidato alla carica di Presidente della Commissione che non disporrà di una maggioranza parlamentare sufficiente”; e si avvertiva “che il Parlamento europeo sarà pronto a respingere qualsiasi candidato, nella procedura d'investitura del Presidente della Commissione, che non sia stato nominato *Spitzenkandidat* in vista delle elezioni europee”.

Si veda altresì la raccomandazione del 14 febbraio 2018 con cui la Commissione europea ha invitato ciascun partito politico europeo a “rendere noto il candidato alla carica di presidente della Commissione che appoggia” e a farlo “con sufficiente anticipo rispetto alle elezioni del Parlamento europeo, e preferibilmente entro la fine del 2018”.

²⁰ Cfr., tra gli altri, F. MARQUART - A.C. GOLDBERG - C.H. DE VREESE, *This time I'm (not) voting: A comprehensive overview of campaign factors influencing turnout at European Parliament elections*, in *European Union Politics*, 2020.

Dall'altro, il partito popolare europeo, pur restando primo partito, ha registrato un arretramento (ottenendo 182 seggi su 751), rendendo necessario – per la prima volta dal 1979 – un accordo non solo con i socialisti-democratici, ma anche con almeno una terza forza, tra i liberali e i verdi²¹.

In questo articolato contesto, ha avuto il suo rilievo il fatto che il candidato principale indicato da tale partito, il cristiano-sociale bavarese Manfred Weber, non potesse vantare alcuna esperienza né come premier né come ministro. Per cui si è compreso ben presto che sul suo nome non vi era alcuna maggioranza in seno al Consiglio europeo. Una soluzione sarebbe potuta essere quella di nominare Presidente della Commissione lo *Spitzenkandidat* del partito social-democratico, l'olandese Frans Timmermans, già vicepresidente della Commissione Juncker. Tale nomina sarebbe stata in linea con l'interpretazione più parlamentaristico-consensuale di tale convenzione costituzionale: quella cioè volta ad attribuire la carica di Presidente della Commissione non al candidato principale del partito di maggioranza relativa, bensì al leader della coalizione di maggioranza in seno al Parlamento europeo.

Senonché, i delicati e complessi equilibri geopolitici dell'Unione sono qui venuti in gioco e alcuni Governi, tra cui quelli dei Paesi dell'Europa centro-orientale (per il resto abbastanza emarginati dal processo di riparto delle cariche di vertice dell'Unione), si sono opposti a tale nomina, ricordando che Timmermans, nell'ambito della Commissione Juncker, era stato il titolare delle politiche per il rispetto dello Stato di diritto in Ungheria e in Polonia: un incarico che aveva esercitato con rigore, risultando così sgradito ai governi di tale paesi. A ciò va aggiunto che non pochi dei capi di Stato e di governo, tra cui Emmanuel Macron e Viktor Orbán, volendo scardinare il meccanismo degli *Spitzenkandidaten*, hanno espressamente premuto per una discontinuità rispetto a quanto accaduto nel 2014: discontinuità evidentemente apprezzata anche dal Consiglio europeo come istituzione, nell'ambito del suo connaturato braccio di ferro nei confronti del Parlamento europeo²².

Per superare questa *impasse* è uscita, dopo un defatigante negoziato che ha riguardato anche il riparto delle altre cariche di vertice delle istituzioni europee²³, la soluzione di Ursula von der Leyen (cristiano-democratica; tedesca), il cui nome è stato deliberato dal Consiglio europeo, il 2 luglio 2019, a maggioranza

²¹ Cfr., per tutti, D. ANGELUCCI - L. CARRIERI - M. FRANKLIN, *Much ado about nothing? The EP elections in comparative perspective*, in *The European Parliament Elections of 2019*, cit., p. 15 s., e B. CRUM, *Party groups and ideological cleavages in the European Parliament after the 2019 elections*, in *Assessing the 2019 European Parliament Elections*, cit.

²² Su cui cfr. J. MÜLLER GÓMEZ - W. WESSELS - J. WOLTERS, *The European Parliament and the European Council: A Shift in the Balance of Power?*, in O. COSTA (edited by), *The European Parliament in times of EU crisis. Dynamics and Transformations*, Cham, 2019, p. 53 s.

²³ Per un'accurata ricostruzione cfr. C. CURTI GIALDINO, *Dopo un difficile compromesso, fumata bianca al Consiglio europeo sui principali posti apicali nell'Unione europea*, cit., p. 7 s.

qualificata, con la curiosa astensione proprio della Germania (a causa della contrarietà a tale nomina della SPD)²⁴.

La votazione sulla c.d. “elezione” della Presidente della Commissione²⁵, svoltasi a scrutinio segreto il 16 luglio 2019, ha avuto esito positivo, con un margine piuttosto esiguo (383 voti favorevoli sui 374 richiesti, pari alla metà più uno dei componenti), grazie ad una coalizione (informale) che ha incluso non solo i popolari, (larga parte de)i socialdemocratici, i liberali di “Renew Europe”, ma anche il Movimento 5 stelle, il PiS polacco e il Fidesz ungherese. Con tale votazione, evidentemente, il nuovo Parlamento europeo ha così smentito la “minaccia” fatta propria dalla medesima istituzione, nella precedente composizione, con la ricordata risoluzione Gonzales Pons, di non eleggere nessun nome che non fosse compreso tra gli *Spitzenkandidaten*.

Nella fase immediatamente successiva, la neo-presidente della Commissione ha lavorato, assieme ai singoli Governi degli Stati membri, alla composizione della sua “squadra”²⁶. La proposta della nomina dei commissari spetta infatti, ai sensi dell’art. 17 TUE, a ciascuno degli Stati membri, ma poi deve essere fatta propria dal Consiglio, di comune accordo con il presidente neo-eletto della Commissione. Per essere quindi trasmessa al Parlamento europeo, il quale – sulla base di quella che pure è qualificata come una convenzione costituzionale, stavolta affermatasi, a partire dal 1995, nei suoi elementi sia oggettivo (la *repetitio*) sia soggettivo (la *opinio iuris ac necessitatis*)²⁷, e che oggi è codificata in un apposito allegato al

²⁴ La contrarietà della SPD alla nomina di von der Leyen a Presidente della Commissione è ancora più sorprendente se solo si pensa al fatto che tale forza è a pieno titolo partner della coalizione che supporta il governo della quale la stessa von der Leyen era ministro della difesa, al momento della nomina. A ennesima riprova del difficile intreccio tra le forme di governo dell’Unione e dei suoi Stati membri.

²⁵ Come si è già altrove osservato (N. LUPO - A. MANZELLA, *Il Parlamento europeo. Una introduzione*, Roma, 2019, p. 154), l’espressione “eletto” impiegata dall’art. 17, par. 7, TUE è da ritenersi espressione enfatica e tecnicamente impropria: si tratta, infatti, di un potere di approvazione, non consistendo nella scelta di un nominativo tra molti, ma nell’esprimere un sì o un no alla “proposta” del Consiglio europeo, formulata “tenuto conto delle elezioni del Parlamento e dopo avere effettuato le consultazioni appropriate”. Invero, tale improprietà è presente anche nella Legge fondamentale tedesca (art. 63), a cui la formulazione adottata nel trattato è chiaramente ispirata, anche nell’ipotesi alternativa (per ora mai verificatasi in nessuno dei due ordinamenti), di cui all’art. 17, par. 7, primo capoverso, terzo periodo: “se il candidato non ottiene la maggioranza, il Consiglio europeo, deliberando a maggioranza qualificata, propone entro un mese un nuovo candidato, che è eletto dal Parlamento europeo secondo la stessa procedura”.

²⁶ Sulle novità dell’articolazione della Commissione von der Leyen, specie quanto alla parità di genere, al ruolo dei vicepresidenti (tra cui alcuni “esecutivi”, ossia anche a capo di una direzione generale) e alla presenza maggioritaria di commissari socialisti-democratici, cfr. G. LUCETTA, *Bando allo “spin”, ecco i veri equilibri di potere e il ruolo dell’Italia nella nuova Commissione Ue*, in *Luiss Open*, 13 settembre 2019 (<https://open.luiss.it/2019/09/13/bando-allo-spin-ecco-i-veri-equilibri-di-potere-e-il-ruolo-dellitalia-nella-nuova-commissione-ue/>); e F. FURLAN, *La formazione della Commissione Von der Leyen, tra tradizione e innovazione*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2020, p. 161 s. Una polemica si è registrata anche sulla denominazione dei portafogli di alcuni commissari, e in particolare di quello originariamente chiamato a perseguire “la promozione dello stile di vita europeo”.

²⁷ In questo senso, ad esempio, J.H. REESTMAN - L. BESSELINK, *Editorial*, cit., p. 613, qualificandola come una “convention of the constitution”, e parlando di “unwritten constitutional rule”, integrativa dell’art. 17, par. 7,

regolamento del Parlamento europeo²⁸ – avvia una complessa e rigorosa procedura di verifica delle credenziali e delle linee politiche degli aspiranti commissari europei.

Tale procedura si articola tra l'altro in: a) un esame delle dichiarazioni sugli interessi finanziari dei commissari svolto dalla Commissione affari giuridici; b) una serie di audizioni (dalla durata di 3 ore ciascuna, di cui non più di 15 minuti dedicati all'introduzione del commissario designato) presso le commissioni di merito, precedute da un questionario scritto, al quale il commissario è chiamato a rispondere egualmente per iscritto; c) una valutazione di ciascun commissario, che è affidata ad un collegio composto dal presidente della commissione permanente e dai coordinatori dei gruppi, per cui solo nel caso in cui financo a seguito di una seconda audizione (stavolta di un'ora e mezza) i coordinatori che approvano il commissario designato continuino a non rappresentare almeno due terzi dei membri della commissione si svolge una vera e propria votazione in commissione; d) infine, in ogni caso, una valutazione del commissario designato, che viene espressa e comunicata con una lettera del presidente della commissione. Tutto ciò, appunto, prima di dare luogo all'approvazione complessiva della nuova Commissione da parte del Parlamento europeo e alla conseguente nomina del collegio da parte del Consiglio europeo.

Nel caso della Commissione von der Leyen, come del resto già in altre occasioni, il percorso parlamentare è stato tutt'altro che liscio²⁹. Due commissari proposti, quello ungherese Laszlo Trocsanyi e quella rumena Rovana Plumb, hanno ricevuto una valutazione contraria, motivata sulla base di conflitti di interesse evidenziati dalla Commissione affari giuridici, prima ancora di procedere alla loro audizione presso la commissione di merito.

Nell'ambito di questa fase, la vicenda politicamente più rilevante è stata senz'altro la bocciatura, da parte delle Commissioni riunite industria e mercato interno del Parlamento europeo, dell'autorevole nome della francese Sylvie Goulard, designata quale commissario per la difesa, l'industria e lo spazio, la quale ha ricevuto i voti contrari di quasi tutti i gruppi, salvo i popolari e i liberali. La vicenda, al di là delle motivazioni invocate per la reiezione di tale nome (legate ad un paio di indagini che la avevano interessata durante il suo mandato di parlamentare europea e che già avevano comportato le sue dimissioni da

terzo capoverso, e dell'art. 17, par. 8, TUE, per cui ogni azione contraria alla regola della previa approvazione dei commissari da parte della competente commissione parlamentare sarebbe giudicata come incostituzionale. Sui caratteri di tale convenzione cfr. R. CORBETT - F. JACOBS - D. NEVILLE, *The European Parliament*, 9th ed., London, 2016, p. 340 s. Sul suo inserimento nell'allargamento delle funzioni del Parlamento europeo cfr. A. HÉRITIER - K.L. MEISSNER - C. MOURY - M.G. SCHOELLER, *European Parliament Ascendant. Parliamentary Strategies of Self-Empowerment in the EU*, Cham, 2019, p. 61 s.

²⁸ Il riferimento è all'allegato VII, richiamato dall'art. 125 del regolamento del Parlamento europeo (disponibile su: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2019-07-02-ANN-07_IT.html).

²⁹ Parla di percorso "accidentato" F. FURLAN, *La formazione della Commissione Von der Leyen, tra tradizione e innovazione*, cit., p. 161.

ministro della difesa nel primo governo Philippe, nel 2017), è stata diffusamente letta come una delle reazioni del Parlamento europeo nei confronti di Macron, reo di aver fatto saltare la convenzione sugli *Spitzenkandidaten*, oltre che di aver ottenuto molto, ad avviso di alcuni troppo, a vantaggio della Francia, nel riparto delle varie cariche di vertice³⁰. Tuttavia, come si è accennato, non è stata certo la prima volta che il Parlamento europeo, nell'ambito dell'articolata procedura di formazione della Commissione europea, ha bocciato il nome di un commissario proposto³¹; e va altresì considerato che anche altri elementi hanno probabilmente giocato, tra i quali alcuni “mal di pancia” tra gli europarlamentari tedeschi, tanto popolari quanto socialdemocratici.

Tutto ciò, visto che la Commissione europea può essere nominata, ed insediarsi, solo dopo aver ottenuto l'approvazione del Parlamento³², ha comportato lo slittamento – di un mese – dell'insediamento della nuova Commissione (con una corrispondente proroga di quella precedente): il voto di approvazione della Commissione nel suo complesso si è svolto il 27 novembre 2019, a scrutinio palese, per appello nominale, con un numero di voti favorevoli (461) assai superiore alla votazione precedente. E a tale voto ha fatto presto seguito l'attivazione del processo volto a istituire una Conferenza sul futuro dell'Europa, incaricata tra l'altro di affrontare anche “gli aspetti democratici e istituzionali dell'UE”: inclusi, perciò, per quel che si può immaginare, la questione delle liste transnazionali nell'elezione del Parlamento europeo e il destino degli *Spitzenkandidaten*³³.

Un'analisi superficiale potrebbe portare a concludere nel senso che la mancata realizzazione del meccanismo volto ad assicurare una legittimazione diretta al Presidente della Commissione abbia frenato l'evoluzione verso una forma di governo parlamentare³⁴; e abbia correlativamente condotto a privilegiare la lettura della forma di governo dell'Unione europea in termini di separazione dei poteri, a vantaggio

³⁰ Nel senso che in tal modo il Parlamento europeo avrebbe violato la *rule of law*, con pericolose ripercussioni sul suo prestigio presso i cittadini, cfr. soprattutto l'appello, sottoscritto da I. Pernice e altri illustri studiosi, *Faith, Trust and the Rule of Law*, in www.verfassungsblog.de, 21 ottobre 2019. In senso opposto, ritenendo cioè che sia nelle prerogative del Parlamento europeo rigettare un commissario designato cfr., con diversi argomenti, E. CANNIZZARO, *The European Parliament at the first crusade*, in www.europeanpapers.eu, 2019, n. 2, p. 423 s., e A. CRESPI, *The Goulard case: a rap on the knuckles for Emmanuel Macron*, in www.socialeurope.eu, 17 ottobre 2019.

³¹ A partire da Rocco Buttiglione, nel 2000: cfr., tra gli altri, L.S. ROSSI, *Il Parlamento europeo e il “caso Buttiglione”*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2005, p. 167 s. e L. SPADACINI, *Il rafforzamento del ruolo del Parlamento europeo nella prassi. Il “caso Buttiglione”*, in L. SPADACINI - M. FRAU, *Governare l'Unione europea*, cit., p. 11 s.

³² Cfr. l'art. 17, par. 7, terzo capoverso, ultimo periodo, TUE. Quasi inutile segnalare che invece in Italia, ad esempio, il giuramento e l'insediamento del Governo precedono il voto di fiducia, che deve avvenire, ai sensi dell'art. 94, terzo comma, Cost. “entro dieci giorni dalla sua formazione”.

³³ Si veda la risoluzione approvata dal Parlamento europeo il 15 gennaio 2020 sulla posizione del Parlamento europeo in merito alla conferenza sul futuro dell'Europa (P9_TA-PROV (2020)0010).

³⁴ Così G.E. VIGEVANI, *Dalle elezioni europee alla scelta del presidente della Commissione: brevissime note sull'evoluzione della forma di governo europea*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2019, p. 917 s.

perciò del ruolo del Consiglio europeo e della dimensione intergovernativa dell'Unione³⁵. Spingendo perciò, in prospettiva, a perseguire un'opzione da tempo indicata, consistente nello sganciare la Commissione dal Parlamento europeo, agganciandola invece quale amministrazione al servizio del Consiglio europeo, il cui Presidente, *de iure condendo*, dovrebbe essere in qualche modo legittimato direttamente dai cittadini a livello europeo³⁶.

Invero, anche alla luce della ricostruzione che si è fin qui proposta, il quadro pare piuttosto diverso. Con il mancato radicamento della convenzione costituzionale sugli *Spitzenkandidaten*, la trasformazione in senso parlamentare della forma di governo dell'Unione europea non sembra essersi affatto interrotta, ma ha anzi subito una ulteriore accelerazione e, al tempo stesso, un assestamento: virando cioè – nell'ambito delle tante varianti che i regimi parlamentari conoscono, in Europa ma non solo – verso un modello più lontano dal c.d. “premierato”³⁷. E più vicino, invece, a una forma di governo propriamente parlamentare, la quale per certi aspetti sembra somigliare ad un “governo parlamentare a correttivo presidenziale” (con il Consiglio europeo in funzione di una sorta di potente “capo di Stato collettivo”)³⁸; mentre, per altri profili, in particolare ove chiama la Commissione a “costruire” la sua maggioranza parlamentare provvedimento per provvedimento, parrebbe persino richiamare qualche venatura in senso assembleare³⁹.

Non va infatti dimenticato che nell'ambito delle forme di governo parlamentari – le quali come è noto caratterizzavano i sei Stati fondatori, e sono tuttora largamente dominanti tra i 27 Stati membri⁴⁰ – esistono molte varianti quanto all'assetto dei rapporti tra Parlamento e Governo. In tutti gli Stati membri, con la sola eccezione di Cipro, è necessaria la sussistenza di un rapporto fiduciario tra Governo e (almeno un ramo del) Parlamento, ma per il resto il grado di razionalizzazione della forma di governo varia assai,

³⁵ Così S. FABBRINI, *Institutions and Decision-Making in the EU*, in R. COMAN - A. CRESPIY - V.A. SCHMIDT (edited by), *Government and Politics in the Post-Crisis European Union*, Cambridge, 2020, p. 54 s., spec. 65.

³⁶ È questa, in particolare, l'opzione da tempo indicata, seppure con formulazioni diverse, da S. FABBRINI (*Sdoppiamento. Una prospettiva nuova per l'Europa*, Laterza, Roma-Bari, 2017, spec. p. 155 s.), immaginando un meccanismo di ballottaggio tra due candidati per la carica di Presidente del Consiglio europeo (ribattezzato “Presidenza europea”), affidato a grandi elettori raccolti in collegi elettorali nazionali, ciascuno pari al numero dei parlamentari europei eletti in ciascuno Stati membro.

³⁷ Nel senso di auspicare, invece, un'evoluzione di questo tipo, dando ai cittadini europei un secondo voto anche per il Presidente della Commissione europea, cfr. M. DAWSON, *Should the EU Think Twice Before Dumping its Spitzenkandidaten?*, in www.verfassungsblog.de, 30 maggio 2019.

³⁸ In questo senso, cfr. A. MANZELLA, *Nell'emergenza, la forma di governo dell'Unione*, in *Astrid-Rassegna*, 2020, n. 5 (cui appartengono le espressioni virgolettate).

³⁹ Come si è segnalato in N. LUPO, *La forma di governo dell'Unione, dopo le elezioni europee del maggio 2019*, in *Consulta on line*, 9 marzo 2020 (*special issue* in onore del prof. Pasquale Costanzo).

⁴⁰ Cfr. R. IBRIDO, *L'evoluzione della forma di governo parlamentare alla luce dell'esperienza costituzionale dei sei Stati fondatori*, in *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, cit., p. 57 s.; F. CLEMENTI, *La V Repubblica francese e il ciclo di razionalizzazioni degli anni Settanta*, ivi, p. 85 s.; M. OIIVETTI, *Il regime parlamentare nell'Europa centro-orientale dopo il 1989*, ivi, p. 113 s.

passandosi da sistemi propriamente semi-presidenziali a semi-presidenzialismi assai più incerti; da modelli maggioritari a modelli consensuali⁴¹; e da forme di governo parlamentari “a cancellierato” ad altre in cui il capo del governo è poco più di un *primus inter pares*⁴².

La Commissione von der Leyen, infatti, è apparsa forse più di altre strettamente dipendente dagli equilibri che si registrano in seno al Parlamento europeo: essa dovrà cercarsi di volta in volta i voti necessari sulle singole proposte, tra i parlamentari. Certo, questi equilibri in seno al Parlamento europeo hanno caratteristiche loro proprie, risentendo profondamente – non molto diversamente, peraltro, da ciò che accade nelle esperienze federali – non solo dell’orientamento politico, ma anche della provenienza dai diversi Stati membri. In questa chiave, avrebbe certamente giovato al buon funzionamento dei rapporti tra Parlamento europeo e Commissione l’assegnazione di una quota dei seggi lasciati liberi dalla Brexit mediante liste transnazionali: un’opportunità che invece – come è noto – non è stata colta⁴³, ma che potrebbe presto riaffacciarsi, e che consentirebbe di avere una quota di parlamentari europei chiamati istituzionalmente a farsi carico, in modo simile a quel che accade per la Commissione, dell’interesse generale dell’Unione.

D’altro canto, è innegabile che il Consiglio europeo, nel processo di nomina dei vertici delle istituzioni europee, abbia riaffermato il suo ruolo, seppure a costo di lunghi e defatiganti negoziati. Tuttavia, sarebbe davvero difficile sostenere che dalle elezioni europee fossero derivate indicazioni univoche per designare Tizio o Caio al vertice delle varie istituzioni europee. Come nelle forme di governo parlamentari, specie laddove sono in vigore sistemi elettorali di tipo proporzionale, gli elettori si limitano, in sostanza, a distribuire le carte e le decisioni sono poi assunte dai loro rappresentanti. Qui costituiti non solo dai parlamentari europei, ma anche dai governi di ciascuno Stato membro, riuniti nel Consiglio europeo per le decisioni strategiche e nel Consiglio per le decisioni legislative.

⁴¹ Nel senso della natura consensuale della dinamica democratica europea, per come sviluppatasi all’indomani delle elezioni del 2019, cfr. M. DAWSON, *The lost Spitzenkandidaten and the future of European democracy*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, n. 6/2019, pp. 731-735.

⁴² Appare perciò un po’ forzato sostenere, come fanno J.H. REESTMAN - L. BESSELINK, *Editorial*, cit., p. 611, che “in parliamentary systems, parliamentary elections not only determine the composition of parliament, but also of the government, In for instance Austria, Bulgaria, Germany, Italy, Spain, the Netherlands and the United Kingdom, and probably in most member states, parliamentary elections also decide who becomes prime minister – though not always in an equally straightforward manner, of course”. Basta invero riferirsi ai governi italiani formati nelle ultime due legislature per mettere in dubbio tale affermazione.

⁴³ Cfr. la risoluzione approvata dal Parlamento europeo il 7 febbraio 2018, con cui si è esclusa l’ipotesi della costituzione di una “circoscrizione transnazionale”, dai confini coincidenti con quelli dell’Unione, nella quale mettere in palio almeno alcuni dei 73 seggi destinati a liberarsi a seguito della Brexit: cfr. 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 AIC*, n. 2/2018.



Dalle vicende appena ripercorse sembra derivare dunque, in definitiva, una riaffermazione della “indubbia trasformazione in senso parlamentare della forma di governo dell’Unione europea”, giustamente rilevata dalla Corte costituzionale italiana nella già ricordata sentenza n. 239 del 2018. Con un’avvertenza finale, peraltro ovvia, ma che era stata spesso ignorata nella semplificatoria narrativa volta ad ottenere “un Presidente direttamente legittimato dagli elettori europei”. Ossia che nella complessa democrazia dell’Unione europea, accanto a quello incentrato sulle elezioni europee, esiste un altro e parallelo canale rappresentativo, che fa leva sulle forme di governo degli Stati membri, e che si manifesta nel Consiglio, nelle sue varie formazioni, e nel Consiglio europeo: un canale che deriva la sua legittimazione democratica, come ci ricorda l’art. 10 TUE, dai parlamenti e dai cittadini di ciascuno Stato membro.

Ecco perché, in fondo, la forma di governo dell’Unione, pur muovendosi complessivamente nel novero delle forme di governo di tipo parlamentare, mantiene una sua forte atipicità e appare forse meglio qualificabile come un “sistema parlamentare euro-nazionale”: un sistema in cui vengono in rilievo non solo il rapporto simil-fiduciario tra la Commissione europea e il Parlamento europeo, ma anche i rapporti tra ciascun Governo e il “suo” Parlamento nazionale, sui quali si fonda la legittimazione democratica del Consiglio europeo e del Consiglio, istituzioni queste ultime che pure giocano un ruolo tutt’altro che trascurabile nei complessi equilibri democratici in seno all’Unione europea⁴⁴. In questo quadro, una progressiva emersione delle diverse letture dell’interesse europeo e un pubblico confronto tra di esse, nell’ambito delle elezioni del Parlamento europeo – elementi entrambi che sarebbero senz’altro agevolati dall’esistenza di liste transnazionali – aiuterebbero a delineare con maggior chiarezza un indirizzo politico europeo: con tale indirizzo politico tutte le istituzioni coinvolte dovrebbero in qualche modo fare i conti, allontanando perciò dallo scenario della forma di governo europea ogni possibile deriva assemblearistica.

⁴⁴ Oltre, ovviamente, ai rapporti che intercorrono tra i parlamenti dei diversi livelli territoriali e a quelli, in crescita regolare, tra le istituzioni europee e i parlamenti degli Stati membri. Cfr. N. LUPO, *Parlamento europeo e parlamenti nazionali nella Costituzione “composita” nell’UE: le diverse letture possibili*, in *Rivista AIC*, n. 3/2014; A. MANZELLA, *Parlamento europeo e parlamenti nazionali come sistema*, *ivi*, n. 3/2015; C. FASONE - N. LUPO, *Conclusion. Interparliamentary Cooperation in the Framework of a Euro-national Parliamentary System*, in N. LUPO - C. FASONE (edited by), *Interparliamentary Cooperation in a Composite European Constitution*, Oxford, 2016, p. 345 s.; N. LUPO - G. PICCIRILLI, *Introduction: the Italian Parliament and the New Role of National Parliaments in the European Union*, in N. LUPO - G. PICCIRILLI, (edited by), *The Italian Parliament in the European Union*, Oxford, 2017, p. 1 s.; N. LUPO - A. MANZELLA, *Il Parlamento europeo*, *cit.*, p. 125 s.

4. I riflessi delle elezioni europee sulla forma di governo italiana: alle origini della crisi di agosto 2019

Le elezioni per il Parlamento del maggio 2019, oltre a produrre gli effetti primi richiamati sulla forma di governo europea, hanno determinato, com'è del resto naturale, una serie di conseguenze anche sul sistema politico-istituzionale italiano⁴⁵. Tant'è che le origini della crisi di governo che si è verificata nell'agosto 2019 sembrano appunto derivare, in ultima analisi, dalla discrasia tra l'esito di tali elezioni in Italia e quello delle medesime elezioni su scala europea. Vista la necessaria connessione tra i due circuiti dell'indirizzo politico, questa discrasia ha messo in difficoltà esistenziale il Governo Conte 1 e la sua maggioranza, determinando un profondo malessere nella forza politica di maggioranza, la Lega, che aveva – per dirla con una formula iper-sintetica – “vinto, se non stravinto in Italia, ma perso in Europa”.

Per la Lega, e in minor misura per tutta la maggioranza giallo-verde, infatti, le elezioni europee del 2019 hanno rappresentato l'occasione per lanciare una duplice sfida: sul piano interno, al fine di attestare che i consensi ottenuti nelle elezioni politiche dell'anno precedente – quando la stessa Lega si era presentata, com'è noto, in coalizione con le altre forze del centro-destra – erano nel frattempo confermati, se non accresciuti (nonché al fine di verificare la relativa distribuzione interna); sul piano europeo, allo scopo di provare a mettere in minoranza le forze tradizionalmente dominanti nelle istituzioni dell'Unione europea, al fine di “cambiare l'Europa, dopo aver cambiato l'Italia”, anche prefigurando, a tale scopo, una sorta di “internazionale sovranista”.

Ebbene, è facile constatare che, mentre la sfida interna è stata coronata da successo, soprattutto dalla Lega, che ha registrato il 34,26 % dei voti validi, ottenendo 28 dei 73 seggi disponibili (sostanzialmente

⁴⁵ Da tempo l'analisi politologica ha qualificato le elezioni europee come “*second order elections*”: nel senso che tali elezioni sono considerate dagli elettori meno importanti di quelle nazionali e che il comportamento di voto degli elettori è determinato soprattutto dal loro grado di soddisfazione rispetto all'azione dei governi nazionali, più che dalla valutazione del comportamento sull'arena europea. Il che origina molteplici implicazioni, tra le quali: a) campagne elettorali europee dominate da temi nazionali; b) buoni risultati ottenuti specialmente dai partiti di opposizione; c) una partecipazione al voto comparativamente più bassa rispetto a quella che si registra nelle elezioni politiche nazionali. Cfr. K. REIF - H. SCHMITT, *Nine Second-Order National Elections. A Conceptual Framework for the Analysis of European Election Results*, in *European Journal of Political Research*, n. 1/1980, pp. 3–44. Per un quadro più aggiornato cfr., tra gli altri, S. HIX - C. LORD, *Political Parties in the European Union*, Palgrave, 1997, p. 87 s.; D. VIOLA (ed.), *Routledge Handbook of European Elections*, Routledge, Abingdon, 2016; e, in una prospettiva italiana, L. TENTONI, *Le elezioni europee in Italia. Un percorso fra storia e dati. 1979-2019*, Bologna, 2019, p. 9 s. Si tratta peraltro di un processo in via di attenuazione: cfr., con riferimento alle elezioni 2019, peraltro giungendo a conclusioni non coincidenti: L. DESIO - L. RUSSO - M.N. FRANKLIN, *Explaining the outcome. Second order factors still matter, but with an exceptional turnout increase*, in *The European Parliament Elections of 2019*, cit., p. 57 s.; C. GALPIN - H.J. TRENTZ, *In the Shadow of Brexit: The 2019 European Parliament Elections as First-Order Polity Elections?*, in *The Political Quarterly*, n. 4/2019, pp. 664-671; C. PLESCIA - J. WILHEM - S. KRITZINGER, *First-order breakthrough or still second-order? An assessment of 2019 EP elections*, in *Assessing the 2019 European Parliament Elections*, cit.; D. ANGELUCCI - L. DE SIO - A. PAPARO, *Europe matters... upon closer investigation: a novel approach for analysing individual-level determinants of vote choice across first- and second-order elections, applied to 2019 Italy*, in *Italian Political Science Review/Rivista Italiana di Scienza Politica*, 2020.

raddoppiando la percentuale dei consensi ottenuti nelle elezioni politiche del 2018 e più che quintuplicando quella conseguita nelle elezioni europee del 2014)⁴⁶, lo stesso non può certo dirsi per la sfida europea: in questo ambito, infatti, le elezioni europee hanno confermato la maggioranza dei seggi alle forze politiche a favore dell'integrazione europea, pur segnando, per la prima volta, l'insufficienza dei soli parlamentari popolari e socialisti-democratici a raggiungere la soglia del 50%+1 dei seggi in seno al Parlamento Europeo. Le liste della Lega di Matteo Salvini e del *Rassemblement National* di Marine Le Pen hanno avuto entrambe un buon risultato, ma hanno comunque formato un gruppo (denominato "Identità e Democrazia") con meno del 10% dei parlamentari europei.

Per il resto, la campagna elettorale delle forze euroscettiche ha avuto soprattutto l'effetto di europeizzare il confronto in molti Stati membri e di portare ad una maggiore mobilitazione alle urne, tanto da registrare – come già si è ricordato – una assai significativa inversione nell'affluenza alle urne, che per la prima volta, dal 1979, ha segnato un (cospicuo) incremento. Mentre la prospettiva di una "internazionale sovranista" si è rivelata, per molti aspetti, una contraddizione in termini, essendo le forze euroscettiche assai difficilmente coalizzabili tra di loro, visto che propongono una valorizzazione estrema dei rispettivi interessi nazionali, per definizione contrastanti tra di loro.

Ad ogni modo, sul versante interno, va sottolineato come la sfida lanciata dalla maggioranza giallo-verde alle forze politiche tradizionalmente dominanti si fosse tradotta anche in una serie di profili più istituzionali.

Basti ricordare che, nell'assai travagliata formazione del governo Conte 1, in cui proprio la linea anti-euro di Paolo Savona, quale nominativo proposto dal presidente del Consiglio incaricato per il Ministero dell'economia, aveva condotto ad un duro confronto con il Presidente della Repubblica⁴⁷, i leader dei due principali partiti di maggioranza avevano scelto per sé stessi la collocazione di vice-presidenti del Consiglio. Una collocazione che, nell'arco dell'anno di esperienza di tale governo, ha consentito a Luigi Di Maio e Matteo Salvini di non essere pienamente coinvolti nel "co-governo" che quasi quotidianamente

⁴⁶ Cfr. A. CHIARAMONTE - L. DE SIO - V. EMANUELE, *Salvini's success and the collapse of the Five-star Movement: The European elections of 2019*, in *Contemporary Italian Politics*, n. 2/2020, pp. 140-154.

⁴⁷ Sul c.d. "caso Savona" la letteratura è cospicua. Qui si richiamano alcuni lavori di natura collettiva: cfr. gli interventi al seminario su *Contesto politico, forma di governo e relazioni tra gli organi costituzionali*, svoltosi a Roma, La Sapienza, il 6 giugno 2018, pubblicati sull'*Osservatorio costituzionale* dell'AIC, 2018, n. 2; i commenti apparsi su *Quaderni costituzionali*, n. 3/2018, p. 667 s.; il *Dibattito sul potere del Presidente della Repubblica di condizionamento della scelta dei ministri*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2/2018, p. 974 s.; il Forum su *La intricata vicenda della formazione del governo Conte*, pubblicato su www.gruppodipisa.it, 7 novembre 2018. Cfr. anche i contributi raccolti in A. MORELLI (a cura di), *Dal "contratto di governo" alla formazione del Governo Conte. Analisi di una crisi istituzionale senza precedenti*, Napoli, 2018.

si svolge nelle sedi istituzionali dell'Unione europea⁴⁸. Attraverso queste figure, infatti, non chiamate – diversamente dal Presidente del Consiglio – a partecipare al Consiglio europeo, l'attività politica dei due leader e, entro una certa misura, anche la loro azione di governo⁴⁹ hanno potuto muoversi, specie in termini di dichiarazioni pubbliche, con maggiore libertà, in quanto almeno apparentemente più slegate rispetto all'indirizzo co-determinato in sede europea.

In un primo momento, di questa dissociazione hanno tratto giovamento appunto i due vice-presidenti del Consiglio. Questi infatti, anche facendo leva sulla scarsa esperienza istituzionale di Giuseppe Conte e sulla mancanza di una sua autonoma legittimazione politica, sono sembrati in grado di trasformare la necessaria e rilevante dimensione europea del Presidente del Consiglio, che, come si è accennato, è stata fin qui pacificamente considerata come un plus-valore, quasi in una sorta di handicap⁵⁰.

Dopo qualche mese, però, il quadro è parso ribaltarsi. Per un verso, è emerso che questa maggiore libertà di movimento nel dibattito pubblico era solo apparente, perché gli indirizzi di fondo dell'azione di governo, specie quanto alle sue linee di politica economica, erano comunque tenuti a muoversi – anche al fine di evitare reazioni scomposte nei mercati finanziari – in coerenza con gli impegni da tempo prefigurati e concordati in sede europea. Per altro verso, il Presidente del Consiglio, perlopiù muovendosi in sintonia con il Ministro dell'economia Giovanni Tria, ha fatto sponda proprio sulle istituzioni europee, e in particolare sul Consiglio europeo, e sui rapporti con gli altri capi di governo europei (e non) al fine di rafforzare progressivamente la sua posizione all'interno dell'Esecutivo⁵¹. Riuscendo, in tal modo, nella campagna elettorale per il Parlamento europeo e, soprattutto, nel momento della formazione della nuova Commissione, a ricondurre il Movimento 5 Stelle – o almeno larga parte di esso – su posizioni più filo-

⁴⁸ Cfr., anche per accurati riferimenti ai precedenti vicepresidenti del consiglio nella storia repubblicana, G. TARLI BARBIERI, *Vicepresidenti o Co-presidenti del Consiglio? Alcune notazioni sparse su una carica controversa*, in *Rassegna parlamentare*, n. 2/2019, p. 369 s. Evidenzia come l'assenso dei due vicepresidenti fosse necessario perché una politica governativa venisse vagliata A. D'ANDREA, *La pervasiva vischiosità della politica italiana: la contraddizione costituzionale del governo del "cambiamento" e il suo superamento*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2019, spec. p. 13 s. Nel senso che l'azione dei due vicepresidenti del consiglio abbia espresso due distinti indirizzi politici, andando così a scapito dell'indirizzo politico governativo cfr. M. CERIONI, *L'anaclosi dei governi "Conte I" e "Conte II"*, in *Diritto e società*, n. 2/2020, p. 325 s., spec. 332 s.

⁴⁹ Cfr., anche per riferimenti alla sottovalutazione del ruolo del CIAE (Comitato interministeriale per gli affari europei), alle cui (poche) riunioni parteciparono i vicepresidenti del Consiglio e non il Presidente del Consiglio dei Ministri, E. CATELANI, *Presidente del Consiglio e Unione europea*, cit., p. 446 s.

⁵⁰ Cfr., ad esempio, A. D'ANDREA, *Del ridimensionamento per contratto del ruolo del Presidente del Consiglio (e di altre forzature imposte dai capipartito)*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2018, n. 3, p. 681 s., spec. 685; S. STAIANO, *La forma di governo nella Costituzione come norma e come processo*, in F. MUSELLA (a cura di), *Il governo in Italia. Profili costituzionali e dinamiche politiche*, Bologna, 2019, p. 29 s., spec. 67 s., giunge a parlare del Presidente del Consiglio come di "un esecutore in senso stretto dei dettami del consolato (formalmente) vicepresidenziale, con funzioni talvolta di 'facilitatore' delle mediazioni tra le due componenti della diarchia".

⁵¹ Analogamente cfr. G. GRASSO, *Forma di governo, convenzioni costituzionali e mutamento del quadro politico*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2019, p. 134 s., spec. 159, il quale ricorda anche il caso della revoca del sottosegretario leghista Armando Siri, che ha avuto luogo nel maggio 2019.

europee; e, poi, a dotarsi di una maggiore forza istituzionale, idonea a resistere all'attacco frontale sferrato, a inizio agosto 2019, da Matteo Salvini e persino a legittimare così la propria permanenza al vertice di un Governo supportato da una maggioranza assai diversa rispetto a quella originaria,⁵² e caratterizzata da un indirizzo politico decisamente più conforme a quello co-determinato in sede europea.

Sono state proprio le settimane successive alle elezioni europee quelle in cui le forze politiche della maggioranza hanno ridefinito la loro linea, alla luce delle indicazioni fornite dall'elettorato⁵³. Da un lato, il Movimento 5 Stelle ha compreso che ove avesse confermato la propria linea euroscettica avrebbe finito per perdere ulteriormente consensi, a vantaggio della Lega, così come di forze di opposizione a partire da Fratelli d'Italia, e ha cercato perciò di differenziarsi il più possibile dal partner di governo, specie in sede europea; dall'altro, la Lega si è trovata davanti a un vicolo cieco, perché ai consensi ottenuti in Italia, che la rendevano chiaramente il primo partito, non faceva riscontro una corrispondente presenza parlamentare, per cui sarebbe stato ben difficile ottenere un rovesciamento di forze tanto in termini di squadra di governo, in rapporto al Movimento 5 Stelle, quanto, soprattutto, in termini di indirizzo politico.

5. Il passaggio di consegne tra il governo Conte 1 e il governo Conte 2 come conferma dell'intreccio tra le forme di governo italiana ed europea

Sul piano istituzionale la discrasia tra risultato italiano e risultato europeo ha comportato effetti non di poco conto. La vicenda in cui l'intreccio tra le due forme di governo è apparso in modo più chiaro è stata quella della formazione della nuova Commissione europea e in particolare della designazione del commissario europeo da parte del Governo italiano.

È infatti emerso che qualunque nome fosse stato indicato dal governo Conte 1 avrebbe incontrato difficoltà sia nell'ottenere l'assenso del Presidente della Commissione, sia, soprattutto, nel passare indenne la sopra ricordata procedura di verifica presso il Parlamento europeo. Anzi, se si fossero seguite le indicazioni discendenti dall'esito interno delle elezioni europee e se – come sembrava, sulla base di accordi interni alla coalizione di maggioranza – a tale incarico fosse stato indicato, dal Governo italiano, un esponente della Lega, è altamente probabile che contro costui si sarebbe attivato il “cordone sanitario”: un meccanismo di natura convenzionale – la cui legittimità è, com'è ovvio, duramente contestata dai

⁵² Operazione quest'ultima che, come puntualmente ricordano B. CARAVITA, *I governi Conte: aspetti problematici di diritto costituzionale*, in *Osservatorio AIC*, n. 5/2019, p. 9 s.; M. OLIVETTI, *Osservazioni sparse e qualche numero sulla crisi di governo dell'agosto-settembre 2019, in prospettiva storica*, in *federalismi.it*, n. 16/2019, p. 14 s., riuscì in sostanza al solo Alcide De Gasperi, nel maggio 1947 e fors'anche a Giulio Andreotti, nel 1979.

⁵³ Cfr. A. LAURO, *La declinazione del sistema parlamentare italiano nella XVIII legislatura. Il mutamento della maggioranza governativa e la conferma del Presidente del Consiglio*, Bari, 2020, spec. p. 83 s.

partiti euroscettici, che ne sono le principali vittime – per effetto del quale gli esponenti delle forze politiche euroscettiche, tra cui appunto la Lega, tendono ad essere esclusi dalle posizioni più significative nelle istituzioni dell’Unione, e persino dalla distribuzione delle cariche interne al Parlamento europeo, tradizionalmente ripartite in modo proporzionale, sulla base del metodo d’Hondt, tra i principali gruppi politici⁵⁴. In altri termini, si sarebbe con ogni probabilità attivata una reazione volta ad escludere le forze più duramente euroscettiche, considerate antisistema, da quello che efficacemente è stato definito “l’arco costituzionale europeo”⁵⁵.

Insomma, il nervosismo estivo di Salvini e l’opzione, rivelatasi poi fallimentare, di far venire meno il consenso al governo, depositando, il 9 agosto 2019, una mozione di sfiducia al Senato (senza formalizzare le dimissioni dei propri ministri)⁵⁶, al fine di giungere a elezioni anticipate traggono origine da un quadro istituzionale nel quale per la Lega, pur chiara vincitrice, in Italia, delle elezioni europee, risultava sostanzialmente impossibile incidere sul circuito euro-nazionale dell’indirizzo politico e sugli assetti del governo italiano, come a maggior ragione di quello europeo, in misura anche solo vagamente corrispondente ai consensi ottenuti. Anzi, è apparso man mano più evidente, specie dopo la formazione della Commissione von der Leyen e con il delinarsi di una via di uscita all’annosa questione della Brexit, che l’esito delle elezioni europee avrebbe determinato una nuova spinta alla politica di integrazione europea, e dunque un indebolimento della posizione fortemente euroscettica espressa dalla Lega e in parte altresì, specie nella sua fase iniziale, dal governo Conte 1⁵⁷.

⁵⁴ Il meccanismo del “cordone sanitario” è stato applicato, nel luglio 2019, nei confronti del gruppo “Identità e Democrazia” (composto, tra gli altri, dalla Lega e dai francesi del *Rassemblement National* di Marine Le Pen), tra l’altro, nell’elezione dei vicepresidenti del nuovo Parlamento europeo e nella distribuzione delle cariche negli uffici di presidenza delle commissioni. Cfr., per tutti, A. RIPOLL SERVENT, *The European Parliament after the 2019 Elections: Testing the Boundaries of the ‘Cordon Sanitaire’*, in *Journal of Contemporary European Research*, n. 4/2019, pp. 331-342, spec. 338 (notando come esso sia stato applicato solo agli “*hard eurosceptics*” e non anche ai “*soft eurosceptics*”).

⁵⁵ Per questa formula cfr. A. MANZELLA, *C’è il Parlamento contro i pieni poteri*, in *La Repubblica*, 17 agosto 2019; B. CARAVITA, *I governi Conte: aspetti problematici di diritto costituzionale*, cit., p. 7 s. Quest’ultimo autore avanza altresì un parallelo con la *conventio ad excludendum*: parallelo che può valere senz’altro a sottolinearne la comune natura convenzionale, ma che regge solo fino ad un certo punto, visto che in questo caso alle forze anti-sistema viene negata non solo la partecipazione al “Governo”, ma anche alla gestione del Parlamento. Il che, com’è noto, in Italia non è mai accaduto, tant’è che il PCI fu sempre rappresentato in seno agli organi di vertice di Camera e Senato.

⁵⁶ Tale mozione di sfiducia si è andata a sovrapporre alla mozione di sfiducia individuale che era stata presentata nei giorni precedenti dal PD nei confronti del ministro Salvini (calendarizzata originariamente per il 12 settembre). Da ciò, e dalla conseguente spaccatura della Conferenza dei capigruppo in Senato, la convocazione di una seduta del Senato il 13 agosto 2019 al fine di votare (e respingere) le proposte di modifica del calendario dei lavori predisposto dalla Presidente Alberti Casellati presentate da Lega e Fratelli d’Italia; e, in applicazione di questo calendario, la convocazione della seduta del 20 agosto 2019, su “Comunicazioni del Presidente del Consiglio dei Ministri”, in cui ha avuto luogo lo scontro Conte-Salvini e il Presidente del Consiglio ha preannunciato le proprie dimissioni: cfr. A. LAURO, *La declinazione del sistema parlamentare italiano nella XVIII legislatura*, cit., p. 96 s.

⁵⁷ Nel senso che “la crisi italiana è cominciata a Strasburgo il 16 luglio”, quando “al Parlamento europeo i deputati leghisti hanno tradito l’impegno ufficialmente assunto dal presidente del Consiglio italiano, di eleggere Ursula von der Leyen al “governo” dell’Ue”, cfr. A. MANZELLA, *C’è il Parlamento contro i pieni poteri*, cit. In chiave interna va

Tutto ciò, nella prospettiva accolta da taluni, potrebbe far gridare allo scandalo e all'irrelevanza del voto dei cittadini italiani, per come espresso il 26 maggio 2019. Tuttavia, è abbastanza agevole ricordare che in una democrazia costituzionale la sovranità popolare si esercita – secondo la felice formula impiegata dall'art. 1 Cost. – nelle forme e nei modi stabiliti dalla Costituzione. E che un principio analogo è riscontrabile anche a livello di Unione europea, la cui democrazia è espressamente qualificata come “rappresentativa” dall'art. 10, par. 1, TUE (“Il funzionamento dell'Unione si fonda sulla democrazia rappresentativa”). Dunque, in applicazione di questi principi, è attraverso l'elezione di propri rappresentanti che i cittadini hanno modo di concorrere alla determinazione dell'indirizzo politico nel sistema parlamentare euro-nazionale. Con le elezioni per il Parlamento europeo, perciò, i cittadini italiani sono stati chiamati ad esprimersi anzitutto sugli indirizzi da assumere in seno all'Unione, e in questa chiave si sono mossi in contro-tendenza rispetto al resto d'Europa, in cui, come si accennava, le forze euro-scettiche non hanno registrato un incremento particolarmente significativo e non sono state rilevanti nel processo di formazione della nuova Commissione⁵⁸.

Il principale argomento critico sarebbe perciò quello volto ad invocare lo scioglimento anticipato delle Camere e il conseguente ricorso a nuove elezioni, a seguito del mutamento di orientamento del corpo elettorale registratosi tra le elezioni politiche e le elezioni europee. Tuttavia, se si resta ovviamente sul piano dell'interpretazione costituzionale, è noto che lo scioglimento anticipato, secondo l'interpretazione largamente prevalente e sperimentata nella prassi (con la sola eccezione, forse, dello scioglimento del 1994), può legittimamente aver luogo solo nel momento in cui Camera e Senato non siano in grado di esprimere la fiducia ad alcun Governo: per cui elementi come quelli tratti da altri appuntamenti elettorali possono, al più, venire in rilievo come argomenti *ad adiuvandum*, ma non come ragioni idonee a giustificare autonomamente uno scioglimento anticipato⁵⁹. Ciò che conta, in questa logica, è che all'indomani delle dimissioni del governo Conte 1 la nuova maggioranza giallo-rossa si sia delineata in forma esplicita, anche in tempi abbastanza rapidi (tanto da portare al giuramento del nuovo governo il 5 settembre 2019):

invece registrata la spaccatura nel voto, l'8 agosto 2019, ossia all'immediata vigilia della crisi di governo, delle mozioni in Senato sulla TAV Torino-Lione, su cui cfr. M. CERIONI, *L'anaclosi dei governi “Conte I” e “Conte II”*, cit., p. 336 s.

⁵⁸ Sottolinea, in chiave polemica, la connessione del governo Conte 2 con la nuova Commissione europea M. ESPOSITO, *L'Unione Europea: dal miraggio della federazione a fini perequativi al consolidamento dell'egemonia dei “più uguali”*, in *DPCE-on line*, 2020, p. 2753 s., spec. 2797, il quale parla di una “relazione fiduciaria con le istituzioni europee”. Similmente, rilevando come, “nei sistemi parlamentari, il legame fiduciario Governo/Parlamento è divenuto doppio: accanto al legame tradizionale si è aggiunto il legame internazionale/europeo”, con la Commissione europea, chiamata ad esprimere “l'endorsement sulle leggi di stabilità, intervenendo, in caso di violazioni, attraverso i citati poteri di sollecitazione e sanzionatori”, cfr. L. MELICA, *Le “fatiche” europee del Governo Conte 2*, in *Osservatorio AIC*, n. 5/2019, p. 28 s.

⁵⁹ In questo senso è anche la riflessione di C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, IX ed., t. II, p. 665 s. Cfr., in proposito, anche B. CARAVITA, *I governi Conte: aspetti problematici di diritto costituzionale*, cit., p. 9.

decisamente più celeri di quelli con cui, all’inizio della legislatura, si era trovata l’intesa, con la stipula del relativo “contratto di governo”, ai fini della formazione della maggioranza giallo-verde.

Né, infine, in tal caso può evocarsi lo spettro dell’eventuale “ribaltone”: ossia, di un cambiamento radicale delle alleanze presentatesi davanti agli elettori e dei rapporti di forza per come delineatisi in esito alle elezioni politiche. È quasi inutile ricordare, infatti, come anche la maggioranza giallo-verde formatasi nel 2018, al pari di quella aggregatasi l’anno successivo, fosse assai lontana dalle coalizioni che si erano proposte alle elezioni nel marzo 2018. Ma, anche qui, il carattere artificiale delle maggioranze a supporto del governo deve considerarsi elemento fisiologico della forma di governo parlamentare, specie una volta che si sia abbandonata l’opzione di un sistema elettorale prevalentemente maggioritario e allorché le elezioni non abbiano delineato un chiaro “vincitore”, in grado di esprimere una maggioranza nei due rami del Parlamento.

Un’ultima notazione può essere formulata, in conclusione, con riferimento alla figura del Presidente del Consiglio. La “tenuta” di fronte alla sfida lanciata da Salvini, per giunta il giorno del suo compleanno, e la “sopravvivenza” di Giuseppe Conte quale premier di una maggioranza diversa da quella originaria hanno sorpreso molti osservatori, a maggior ragione vista la sua pressoché completa inesperienza politica e anche in considerazione dell’indebolimento della componente “tecnica” registratasi in seno al nuovo Governo (con la sostituzione dei Ministri tecnici all’economia e agli affari esteri con ministri politici, solo parzialmente compensata dalla nomina di una figura tecnica quale Ministro dell’interno).

Eppure, si tratta anche in questo caso di un fenomeno che rinviene almeno alcune delle sue radici nel più volte richiamato intreccio tra le forme di governo italiana ed europea: come si è accennato, Conte è stato in grado di fare leva proprio sul ruolo esercitato nelle sedi europee, in particolare nel corso dei lunghi negoziati che hanno accompagnato la chiusura della legge di bilancio per il 2020 e per l’individuazione dei titolari delle altre alte cariche europee che si sono rinnovate nella seconda metà del 2019, oltre che nel vertice dei G7 svoltosi a Biarritz il 24-26 agosto 2019, nel bel mezzo della crisi, al fine di presentarsi come un interlocutore credibile, in grado di rappresentare, in quelle sedi, anche le posizioni della nuova maggioranza. A garanzia cioè di una continuità personale, pur in presenza di una discontinuità di linea politica: una continuità personale utile, a ben vedere, tanto dal punto di vista del partito di maggioranza relativa, che lo aveva indicato come premier nella primavera del 2018 e che in tal modo poteva attenuare le perplessità legate al radicale cambio di alleanze, quanto dal punto di vista dei partner europei, tutto sommato avvantaggiati dal fatto di poter continuare a lavorare assieme con chi aveva già assunto, a nome dell’Italia, una serie di impegni e aveva partecipato attivamente, nelle settimane immediatamente precedenti, ai negoziati per la formazione della nuova Commissione europea.



In sostanza, se si guardano queste vicende con il senno di poi, uno degli errori commessi dalla Lega di Salvini, e fors'anche da una parte del Movimento 5 Stelle, è stato appunto quello di sottovalutare il dato istituzionale, e in particolare la dimensione europea del governo italiano: un dato che si è visto discendere dalle norme vigenti e su cui il Presidente del Consiglio ha potuto fare leva al fine di tenere duro rispetto ad un'azione tutta politica e condotta esclusivamente sul piano della dinamica italiana.