

Rassegna
di diritto pubblico
europeo

XIX

2/2020

Rivista semestrale

DIRETTORI

Raffaele BIFULCO, Lorenzo CHIEFFI, Alberto LUCARELLI (responsabile),
Andrea PATRONI GRIFFI.

COMITATO DI DIREZIONE

Claudio DE FIORES, Nicola LUPO, Massimo VILLONE

COMITATO SCIENTIFICO

Michele AINIS, Gaetano AZZARITI, Francesco BILANCIA, Giuditta BRUNELLI, Antonio CANTARO, Elisabetta CATELANI, Roberto CARANTA, Michele CARDUCCI, Paolo CARNEVALE, Marta CARTABIA, Marcello CECCHETTI, Alfonso CELOTTO, Giovanni CORDINI, Antonio D'ALOIA, Marilisa D'AMICO, Giovanna DE MINICO, Gianmario DEMURO, Filippo DONATI, Luigi GIANNITI, Andrea GIORGIS, Enrico GROSSO, Pier Francesco LOTTO, Joerg LUTHER, Michela MANETTI, Stefano MANNONI, Guido MELONI, Roberto MICCÙ, Mario MIDIRI, Ida NICOTRA, Marco OLIVETTI, Elisabetta PALICI DI SUNI, Andrea PISANESCHI, Giovanni PITRUZZELLA, Annamaria POGGI, Ulderico POMARICI, Salvatore PRISCO, Andrea PUGIOTTO, Orlando ROSELLI, Emanuele ROSSI, Giulio SALERNO, Massimo SICLARI, Antonino SPADARO, Rolando TARCHI, Marco VENTURA, Giuseppe VERDE, Lorenza VIOLINI, Nicolò ZANON.

CORRISPONDENTI

ISTITUTO UNIVERSITARIO EUROPEO - Yves MÉNY, già Direttore.

PARLAMENTO EUROPEO - Giancarlo VILELLA.

ARGENTINA - Raúl Gustavo FERREYRA, Università di Buenos Aires.

BRASILE - Carlos ARI SUNDFELD, School of Global Law di San Paolo, pres. Società brasiliana di diritto pubblico; Flavia PIOVESAN, Università Cattolica di San Paolo.

CANADA - Karim BENYEKHLEF, Università di Montreal.

FRANCIA - Pierre BRUNET, Università di Parigi I Panthéon-Sorbonne, David CAPITANT e Gérard MARCOU †, Università di Parigi I Panthéon-Sorbonne; Delphine COSTA, Università di Marsiglia.

GERMANIA - Ingolf PERNICE, Università Humboldt di Berlino.

GRECIA - Spyridon FLOGAITIS, Università di Atene.

PORTOGALLO - Vasco PEREIRA DA SILVA, Università di Lisbona.

PERÙ - Cesar LANDA, Pontificia Università Cattolica del Perù.

SPAGNA - Francisco BALAGUER CALLEJÓN, Università di Granada; Roberto L. BLANCO VALDÉS, Università di Santiago di Compostela; Pablo PÉREZ TREMP, Università Carlos III di Madrid.

COMITATO DI REDAZIONE

Luigi FERRARO e Daniela MONE (coordinatori)

Francesca ANGELINI, Daniela BIFULCO, Renato BRIGANTI, Alfonso Maria CECERE, Gianpiero COLETTA, Armando DE CRESCENZO, Bruno DE MARIA, Luca DI MAJO, Rosanna FATTIBENE, Virgilia FOGLIAME, Erik FURNO, Barbara GUASTAFERRO, Carlo IANNELLO, Sara LIETO, Luca LONGHI, Raffaele MANFRELLOTTI, Sergio MAROTTA, Paola MAZZINA, Franca MEOLA, Maria Teresa STILE.

Redazione – Dipartimento di Giurisprudenza, Università degli Studi della Campania *Luigi Vanvitelli*, Santa Maria Capua Vetere, Palazzo Melzi, via Mazzocchi 5, tel. 0823/849282; telefax 0823/849255
Dipartimento di giurisprudenza, Università degli Studi di Napoli «Federico II», via Nuova Marina, 33, tel. 081/2536426.

e-mail: rasdpe@yahoo.it

I contributi pubblicati in questo numero sono stati sottoposti a *peer review* con il sistema del doppio cieco

Amministrazione: Edizioni Scientifiche Italiane, via Chiatamone 7, 80131 Napoli (tel. 081/7645443; telefax 081/7644647).

I contributi vanno inviati alla sede della Redazione su supporto magnetico.

Pagina *web* della Rivista:

www.giurisprudenza.unicampania.it

Registrazione presso il Tribunale di Napoli al n. 5302 del 21 maggio 2002

Periodico esonerato da B.A.M., art. 4, comma 1, n. 6, d.P.R. 6 ottobre 1978, n. 627

Sommario

QUALI SCENARI PER L'EUROPA DOPO LE ELEZIONI DELLA PRIMAVERA 2019?

- Alessandro LAURO, *Illusioni europeiste e prospettive sovraniste: c'è dell'altro oltre gli Spitzenkandidaten* 233
Europeanist illusions and sovereigntist perspectives: there is something more beyond the Spitzenkandidaten
- Alessandro TEDDE, *Le prospettive politico-istituzionali del «terzo spazio» dopo le elezioni europee* 251
The political and institutional prospects of the «third space» after the European elections
- Valentina FAGGIANI, *Partiti populistici e crisi dello Stato di diritto nell'UE tra dimensione nazionale e sovranazionale* 277
Populist parties and rule of law backsliding in the EU between national and supranational dimension
- Andrea VERNATA, *A proposito del solidarismo europeo: limite o risposta per le sfide dell'Europa?* 299
Speaking of European solidarity: limitation or answer to the challenges of Europe?
- Diego BALDONI, *Una luce per Strasburgo in fondo al tunnel della Brexit* 319
Strasbourg's light at the end of Brexit's tunnel
- Andrea RUFFO, *Gli effetti della Brexit sulle politiche europee di sicurezza e difesa comune. Possibilità di un accordo ad hoc* 341
The consequences of Brexit on the European Common Security and Defense Policy. Possibility of ad hoc agreement

SAGGI

- Gianpiero COLETTA, *I diritti delle persone sottoposte al regime detentivo previsto dall'art. 41 bis e la doverosa tutela della loro salute* 361
The rights of persons subject to the prison regime provided by art. 41 bis and the dutiful protection of their health
- Daniela MONE, *Potere di ordinanza statale e decreto legge: le peculiarità e le incertezze dell'emergenza Covid-19* 379
Power of state ordinance and decree law: the peculiarities and uncertainties of the Covid-19 emergency
- Luca DI MAJO, *GMOs, precaution and coexistence: a complex balancing act* 397
OGM, precauzione e coesistenza: un complesso bilanciamento
- Armando DE CRESCENZO, *Interesse nazionale e competenza legislativa regionale. Prime riflessioni a margine del d.d.l. costituzionale A.S. 1825* 417
National interest and regional legislative competence. First reflections on the draft Constitutional Bill A.S. 1825
- AUTORI 436

Illusioni europeiste e prospettive sovraniste: c'è dell'altro oltre gli *Spitzenkandidaten*

SOMMARIO: 1. L'investitura della Commissione Europea: il procedimento di un «parlamentarismo dualista» a forte impronta governativa. – 2. Il tentativo della (quasi) convenzione degli *Spitzenkandidaten*: la fallita attenuazione del dualismo a favore dell'organo parlamentare. – 3. Alcuni dubbi sul surplus di democraticità apportato alle istituzioni europee dagli *Spitzenkandidaten*. – 4. In conclusione, il dato inconfutabile: un sistema «integrato» degli assetti di governo nazionali ed europei.

Dopo un lungo e travagliato percorso, la Commissione Europea presieduta da Ursula Von der Leyen ha finalmente ottenuto il voto di approvazione da parte del Parlamento Europeo il 27 novembre 2019, entrando così nella pienezza delle sue funzioni il 1 dicembre successivo, dopo che l'insediamento aveva subito il rinvio di un mese, a causa della bocciatura di alcuni candidati commissari da parte delle competenti commissioni dell'Assemblea di Strasburgo.

L'individuazione di Ursula von der Leyen come Presidente dell'esecutivo europeo, a seguito delle elezioni per il Parlamento svoltesi il 19 maggio 2019, già aveva presentato alcune difficoltà: i capi di Stato e di Governo dei Paesi membri non erano infatti riusciti a trovare un accordo attorno ai nomi dei c.d. *Spitzenkandidaten* presentati dalle famiglie politiche europee in occasione della competizione elettorale¹.

¹ Il Presidente *in pectore* sarebbe dovuto essere il tedesco Manfred Weber, indicato dal Partito popolare europeo. La sua candidatura è stata osteggiata in particolare dal Presidente francese Macron (cfr. A. D'ARGENIO, *Ue, stallò al vertice: il veto di Macron impallina il candidato tedesco alla Commissione*, in *La Repubblica*, 28 maggio 2019), oltre ad essere stata criticata per la mancanza di preparazione istituzionale del candidato, che non aveva mai ricoperto ruoli

Il presente scritto si prefigge di riflettere attorno al fallimento di questo processo di investitura dei candidati di punta, interrogandosi su come si sia recentemente evoluto il cammino di «parlamentarizzazione» del sistema di governo dell'Unione Europea e su quali interazioni vi siano fra detto sistema e le dinamiche politico-istituzionali interne ai singoli Stati membri.

Dato il tema, sarà talvolta necessario prendere in considerazione fatti di natura politica, più che strettamente giuridica. Come insegna però autorevole dottrina², ciò si rivela necessario allorché si vogliono studiare – nella loro effettività – le regole che presiedono al funzionamento di un sistema di governo.

1. Occorre innanzitutto ricostruire brevemente il procedimento di formazione dell'Esecutivo europeo³.

L'art. 17 del Trattato sull'Unione Europea (TUE), come risul-

di governo (in questo senso si era espresso abbastanza duramente il quotidiano *Financial Times* in un editoriale del 29 maggio 2019: *Top EU jobs require the most talented candidates*). Anche la nomina di Frans Timmermans, candidato di punta dei Socialisti non ha avuto maggior fortuna. L'abbandono del criterio dello *Spitzenkandidat* a seguito delle elezioni europee del 2019 ha sollevato l'attenzione della dottrina costituzionalistica: si vedano al proposito A. LUCARELLI, *La nomina Von Der Leyen. Contenuti, orizzonti e questioni di metodo*, in *Dir. pubbl. eur. – Rassegna on line*, 2019, 2, p. 1 ss.; N. LUPO, *The 2019 European Parliament elections: politically crucial, but without clear institutional effects*, in *Perspectives on Federalism*, 2019, 1, p. 103 ss.; E. RAFFIOTTA, *Gli Spitzenkandidaten e il necessario rafforzamento politico dell'UE*, in *Federalismi.it*, 2019, 11, p. 1 ss.; J.H. REESTMAN e L. BESSELINK, *Editorial. Spitzenkandidaten and the European Union's system of government*, in *European Constitutional Law Review*, 2019, 4, p. 609 ss.; G. E. VIGEVANI, *Dalle elezioni europee alla scelta del presidente della Commissione: brevissime note sull'evoluzione della forma di governo europea*, in *Quad. cost.*, 2019, 4, p. 917 ss.

² Il riferimento principale è ovviamente L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, XIX, Milano, 1970, p. 637 ss., il cui insegnamento metodologico è stato di recente ripreso da M. VOLPI, *Il metodo nello studio e nella classificazione delle forme di governo*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2015, 1, p. 131 ss., nonché da A. D'ANDREA, *Forma di governo e coordinate costituzionali: i limiti del giustificazionismo fattuale*, in *Scritti per Roberto Bin*, Torino, 2019, p. 246 ss.

³ Il termine «Esecutivo europeo» esprime una semplificazione quando riferito alla Commissione, poiché l'art. 291 TFUE conferisce in linea generale agli Stati membri la potestà esecutiva e di attuazione della legislazione europea.

tante dalle modifiche adottate dal Trattato di Lisbona, prevede che il Consiglio europeo – organo che riunisce i capi di Stato e di governo dei Paesi membri – individui un candidato alla carica di Presidente della Commissione, tenuto conto dei risultati elettorali, cioè della configurazione politica del Parlamento. Il Consiglio deve deliberare a maggioranza qualificata, dopo aver condotto le opportune consultazioni.

Spetta poi all'organo assembleare approvare tale nomina a maggioranza assoluta. In caso di rifiuto, il Consiglio europeo è tenuto a formulare una nuova proposta. L'art. 117 del Regolamento del Parlamento europeo specifica che il candidato designato deve presentarsi dinanzi all'assemblea per esporre le sue linee politiche, sulle quali seguirà un dibattito. La sua elezione avviene, poi, a scrutinio segreto.

La procedura di composizione della Commissione è completata dalla designazione dei singoli Commissari, che sono individuati dal Consiglio dell'Unione Europea – cioè dai governi degli Stati membri – in accordo con il presidente eletto.

A questo punto, le Commissioni dell'Europarlamento istruiscono una serie di audizioni dei candidati commissari in base alle competenze delle Commissioni stesse e ai dicasteri cui i candidati sono destinati. Questa procedura è descritta dall'art. 118 del Regolamento del Parlamento Europeo ed è primariamente volta a verificare la competenza dei singoli candidati, nonché l'insussistenza di conflitti di interessi rispetto al ruolo che sono chiamati ad esercitare. La bocciatura da parte delle Commissioni – il primo caso fu quello del candidato italiano Buttiglione⁴ – in realtà non crea un impedimento di natura giuridica per la nomina del commissario. Tuttavia, la mancata sostituzione esporrebbe l'intera Commissione al rischio di un voto negativo da parte del Parlamento, sicché è divenuto fattualmente automatico che, al parere negativo espresso dagli organi parlamentari, consegua la sostituzione del candidato da parte del Paese proponente, con l'accordo del Presidente della Commissione.

Una volta che ogni potenziale membro della Commissione ha «superato» l'esame parlamentare, la Commissione nel suo complesso

⁴ Per un inquadramento della vicenda L. SPADACINI e M. FRAU, *Governare l'Unione Europea. Dinamiche e prospettive costituzionali*, Soveria Mannelli, 2006.

è sottoposta al voto di approvazione da parte del *plenum* assembleare.

Così delineato, il procedimento in questione appare connotato da un'impronta prossima al parlamentarismo dualista.

In termini più appropriati, il dualismo comporterebbe una doppia responsabilità politica del Governo, dinanzi al Parlamento e al capo dello Stato⁵. Tuttavia, come descritto da Bagehot nel suo *The British Constitution*⁶ e ben spiegato più recentemente da Armel Le Divellec⁷, nel governo parlamentare di tipo monista l'Assemblea ha una funzione elettiva del Governo. L'investitura del Governo avviene tramite una libera determinazione del Parlamento, eventualmente preceduta da un atto del capo dello Stato: nelle democrazie contemporanee, ciò significa che i partiti componenti la maggioranza dell'assemblea rappresentativa esprimono l'Esecutivo del loro Paese⁸.

Nei sistemi dualistici, invece, la funzione di investitura del Ministero è condivisa dal Parlamento con il capo dello Stato in maniera paritetica se non, in talune circostanze, sbilanciata a favore dell'organo monocratico (non necessitandosi, formalmente, un voto di conferma dell'Esecutivo), sicché solo un incontro di volontà di questi due soggetti consente di insediare un Governo nella pienezza delle sue funzioni.

Nel caso dell'Unione Europea, la funzione elettiva della Commissione non può considerarsi appannaggio esclusivo dell'Europarlamento. Sono le stesse norme del TUE che depongono in questo senso: malgrado l'uso del verbo «eleggere» (art. 14, comma 1 TUE), il Parlamento si trova ad essere un soggetto che al massimo può

⁵ Cfr. D. BARANGER e A. LE DIVELLEC, *Régime parlementaire*, in M. TROPER e D. CHAGNOLLAUD (a cura di), *Traité international de droit constitutionnel*, II, Paris, 2012, p. 181 ss.

⁶ W. BAGEHOT, *The English Constitution*, ried. Oxford, 2001, p. 11.

⁷ A. LE DIVELLEC, *Le Gouvernement, portion dirigeante du Parlement. Quelques aspects de la réception juridique hésitante du modèle de Westminster dans les Etats européens*, in *Jus politicum*, 2008, 1, p. 1 ss.; nonché ID., *Bagehot et les fonctions du Parlement (britannique). Sur la genèse d'une découverte de la pensée constitutionnelle*, in *Jus politicum*, 2012, 7, p. 1 ss.

⁸ Come insegna L. ELIA, *Governo (forme di)*, cit., p. 637 ss. nel governo parlamentare l'Esecutivo è emanazione permanente della maggioranza parlamentare. Più recentemente, lo stesso concetto è stato sostanzialmente riespresso da N.W. BARBER, *The Principles of Constitutionalism*, Oxford-New York, 2018 (si veda in particolare il capitolo VI dedicato alla democrazia).

rifiutarsi di ratificare la nomina. Nomina che rientra nella competenza esclusiva di un altro organo pienamente politico, diversamente da quanto avviene negli ordinamenti nazionali che, pur vedendo coinvolti in varia misura i capi di Stato, riconoscono al Parlamento la possibilità di scegliere autonomamente il Governo⁹ o comunque di vedere la sua volontà prevalere¹⁰. Nel suo caso, il Parlamento di Strasburgo non può in alcun modo affrancarsi dalla proposta effettuata dal Consiglio europeo, prima, e dal Consiglio dell'Unione, poi.

Dunque, il Consiglio europeo (che definisce gli orientamenti e le priorità politiche generali, in forza dell'art. 15 TUE, diversamente dai capi di Stato a ordinamento parlamentare) opera anche all'atto di designazione del Presidente della Commissione come organo schiettamente politico, segnando irrimediabilmente la differenza con le funzioni di garanzia costituzionale che tendenzialmente spettano ai capi di Stato nei sistemi parlamentari monistici.

L'evoluzione della procedura, recepita oggi nel Trattato e nel regolamento dell'Assemblea, in realtà conferma queste considerazioni. Si può infatti notare il tentativo del Parlamento di far pesare sempre più il suo ruolo nel procedimento di nomina: lo si vede non solo dall'introduzione del voto finale di approvazione della Com-

⁹ È il caso dei sistemi parlamentari nei quali il Primo ministro sia eletto dalla Camera politica (in particolare Germania, Spagna o anche in Israele, ove il Presidente della Repubblica non riesca a formare un governo), cui fa *pendant* la c.d. «sfiducia costruttiva». A questi si aggiungono anche quegli ordinamenti ove la nomina del Primo ministro spetta in primo luogo al capo dello Stato, salva sempre la possibilità di adottare una mozione di sfiducia nei suoi confronti (come avviene, in Belgio, in base all'art. 96 della Costituzione). Sul tema si veda *amplius* M. FRAU, *La sfiducia costruttiva*, Bari, 2017, in particolare p. 95 ss.

¹⁰ In questo contesto, il caso italiano sembra di difficile collocazione, soprattutto dopo il celeberrimo «caso Savona». Mi pare, però, che anche il rifiuto della nomina di un ministro da parte del Presidente della Repubblica – oltre a dover essere inquadrato nel contesto fattuale specifico in cui è maturato – non può di certo oscurare la circostanza che, aldilà dei singoli nomi eventualmente non ritenuti adatti per uno specifico ruolo costituzionale dal capo dello Stato, l'art. 94 Cost. stabilisce inequivocabilmente che il Governo *deve* avere la fiducia delle Camere. È la volontà di queste che deve allora prevalere e sempre queste potranno semmai attivarsi, in forza dell'art. 90 Cost., per mettere in stato d'accusa un Presidente che si ostinasse a nominare Governi certamente sgraditi alla maggioranza parlamentare.

missione, ma anche dalla procedura di scrutinio dei candidati commissari¹¹, che non può non evocare l'*advice and consent* del Senato degli Stati Uniti per le nomine dei segretari di Stato e degli altri *officers* operate dal Presidente¹². Ciò a testimonianza di una prova di riequilibrio fra i poteri nell'individuazione dei ruoli di governo.

Ma questa natura «dualistica» (o meglio: non monistica) è confermata anche dall'individuazione dei Commissari: la scelta proveniente dai Governi, seppur condivisa con il Presidente della Commissione designato, comprova che il Parlamento può esercitare un potere di controllo essenzialmente negativo. Si pensi, ad esempio, alla nomina di un Commissario da parte di un Governo politicamente avverso (o perlomeno «estraneo») alla maggioranza parlamentare di Strasburgo¹³: si tratterebbe di un membro dell'Esecutivo, ma idealmente legato all'opposizione. Non viene allora a crearsi quel sostanziale raccordo fra Esecutivo e Assemblea garantito dalla struttura partitica, che assicura un'influenza comunque preponderante della maggioranza parlamentare sull'individuazione dei ministri¹⁴.

¹¹ Sulla quale si veda E.M. POPTCHEVA, *Parliamentary hearings of the Commissioners-designate: A decisive step in the investiture process*, in *European Parliament Think Tank*, 15 settembre 214.

¹² Il fondamento costituzionale del potere di *advice and consent* nell'ordinamento statunitense risiede nell'art. II, sezione 2, paragrafo 2 della Costituzione. Sul punto A. MANZELLA, *Parlamento europeo, legge elettorale, partiti politici*, in S. PANUNZIO (a cura di), *I Costituzionalisti e l'Europa*, Milano, 2002, p. 406.

¹³ Come sarebbe potuto accadere se il Governo Conte I avesse proposto un Commissario leghista nella Commissione Von Der Leyen. In senso difforme, L. SPADACINI, *Il rafforzamento del ruolo del Parlamento europeo nella prassi. Il «caso Buttiglione»*, in L. SPADACINI e M. FRAU, *Governare l'Unione Europea*, cit., p. 55, sostiene che le audizioni davanti alle Commissioni, andando a sondare le convinzioni personali dei candidati e non solo il loro profilo di competenza e indipendenza, possano incidere in maniera non trascurabile sull'indirizzo politico, già dal momento genetico di formazione della Commissione.

¹⁴ Come rileva A. LUCARELLI, *La nomina Von der Leyen*, cit., p. 1, ciò viene dimostrato anche dalla mancanza di continuità fra il programma politico presentato dalla Presidente rispetto agli indirizzi espressi dai partiti: «Un indirizzo politico *bien caché* fino al suo discorso, in quanto, differenza dei modelli democratici classici, nelle sue varie forme di organizzazione, e nelle sue varianti di rappresentanza, esso non costituisce un *continuum* naturale con

2. Facendo seguito alla risoluzione n. 2012/2829 adottata dal Parlamento il 22 novembre 2012¹⁵, nel 2014 le famiglie politiche europee avevano concordato di presentare dei candidati alla carica di Presidente della Commissione prima delle elezioni. Questa designazione avrebbe avuto lo scopo di inserire un ulteriore elemento di democratizzazione delle istituzioni europee, poiché la guida della Commissione sarebbe stata previamente conosciuta dagli elettori¹⁶. Effettivamente, nel 2014 Jean-Claude Juncker, candidato di punta del partito di maggioranza relativa (PPE), ottenne la nomina a Presidente della Commissione¹⁷.

il programma dei partiti politici. Questa cesura tra voto politico, rappresentanza ed indirizzo politico risulta evidente nell'ultimo procedimento di nomina del presidente della commissione». Di conseguenza, pare eccessiva la valorizzazione della natura parlamentare del sistema di governo europeo che la Corte costituzionale italiana ha dato nella sent. n. 239/2018. In questa pronuncia, i giudici della Consulta hanno fatto salva la clausola di sbarramento per accedere al riparto dei seggi dell'Europarlamento attribuiti all'Italia, valorizzando, fra l'altro, «l'indubbia trasformazione in senso parlamentare della forma di governo dell'Unione europea» (punto 6.5 del *Considerato in diritto*). Anche la Corte costituzionale ceca (Pl. ÚS 14/14 del 19 maggio 2015) e il *Conseil constitutionnel* francese (*décision* n. 2019-811 QPC) hanno valorizzato l'esigenza di favorire la nascita di maggioranze stabili in seno all'Assemblée, senza pronunciarsi in maniera così netta sull'esistenza di un regime parlamentare a livello europeo. All'opposto, il *Bundesverfassungsgericht* nel 2011 (giudizio del 9 novembre 2011) e nel 2014 (decisione del 26 febbraio 2014) non ha ritenuto compatibile la soglia di sbarramento tedesca per le elezioni europee con il principio di uguaglianza del voto e di uguaglianza dei partiti politici, ritenendo che non sussistessero a livello sovranazionale le esigenze di governabilità che si pongono invece a livello del Parlamento statale.

¹⁵ Punto 1 della *Risoluzione*: «Il Parlamento... esorta i partiti politici europei a nominare candidati alla presidenza della Commissione e si aspetta che tali candidati svolgano un ruolo guida nell'ambito della campagna elettorale parlamentare, in particolare presentando personalmente il loro programma in tutti gli Stati membri dell'Unione; sottolinea l'importanza di rafforzare la legittimità politica sia del Parlamento che della Commissione instaurando un collegamento più diretto tra le rispettive elezioni e la scelta dei votanti».

¹⁶ Ciò era già stato pensato nel quadro del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa del 2004. Cfr. C. HISCOCK-LAGEOT, *Le Traité établissant une Constitution pour l'Europe: une occasion manquée d'instaurer un régime parlementaire*, in *Revue française de droit constitutionnel*, 2006, 2, p. 303 ss.

¹⁷ Cfr. M. CARTABIA, *Questa volta è diverso*, in *Quad. cost.*, 2014, 4, p. 715 ss.; C. CURTI GIALDINO, *L'elezione del nuovo presidente della Commis-*

Il 7 febbraio 2018 il Parlamento europeo ha approvato una decisione (sotto forma di accordo interistituzionale con la Commissione) con la quale ha ribadito (al punto 4) la necessità che il procedimento dello *Spitzenkandidat* non sia archiviato, addirittura insistendo sul fatto «che il Parlamento è pronto a rigettare qualunque candidato alla presidenza della Commissione che non sia stato designato come *Spitzenkandidat* in vista delle elezioni europee»¹⁸.

Tale volontà di tenere fede al principio dello *Spitzenkandidat* è stata ribadita dall'organo (uscente) in una risoluzione del 13 febbraio 2019¹⁹, e poi in una dichiarazione della Conferenza dei Presidenti del 28 maggio 2019, immediatamente successiva alle elezioni.

Il meccanismo dei «candidati di punta» è di origine tedesca: l'elezione del Cancelliere da parte del *Bundestag*²⁰ comporta che il

sione europea: profili giuridico-istituzionali, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2015, p. 137 ss.; R. CORBETT, F. JACOBS e D. NEVILLE, *The European Parliament*, John Harper, 2016, p. 345 ss.; B. GUASTAFERRO, *La prima volta del Presidente della Commissione "eletto" dal Parlamento europeo. Riflessioni sui limiti del mimetismo istituzionale*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2014, 3, p. 527 ss.

¹⁸ *Decisione del Parlamento europeo del 7 febbraio 2018 sulla revisione dell'accordo quadro sulle relazioni tra il Parlamento europeo e la Commissione europea*. Il nuovo punto 4 dell'Accordo – pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale l. 45 del 17 febbraio 2018 – prevede che «I membri della Commissione possono partecipare a campagne elettorali per le elezioni al Parlamento europeo, anche in veste di candidati. Essi possono essere altresì designati dai partiti politici europei come capolista ("*Spitzenkandidat*") per la carica di presidente della Commissione».

¹⁹ *Risoluzione del Parlamento europeo del 13 febbraio 2019 sullo stato del dibattito sul futuro dell'Europa*, punto 50: «ricorda che, a norma dell'articolo 17, paragrafo 7, TUE, «tenuto conto delle elezioni del Parlamento europeo e dopo aver effettuato le consultazioni appropriate, il Consiglio europeo, deliberando a maggioranza qualificata, propone al Parlamento europeo un candidato alla carica di presidente della Commissione; sottolinea la sua determinazione a dare seguito al processo degli *Spitzenkandidaten* per l'elezione del prossimo presidente della Commissione in linea con il trattato di Lisbona, e si compiace del sostegno espresso dalla Commissione e da alcuni Stati membri al riguardo; sottolinea che, nella procedura di investitura del presidente della Commissione, è fondamentale che avvengano consultazioni adeguate con il Parlamento, dal momento che, dopo le elezioni, quest'ultimo determinerà il candidato in grado di essere sostenuto dalla maggioranza dei suoi membri e trasmetterà il risultato delle sue delibere interne al Consiglio europeo; ricorda che il candidato deve essere stato designato quale *Spitzenkandidat* da uno dei

leader del partito di maggioranza – e normalmente della coalizione formatasi all'indomani delle elezioni – venga designato a capo del Governo²¹. Gli elettori, quindi, sanno che alla guida dell'Esecutivo arriverà il leader del partito più votato, purché tale partito sia in grado di concludere un accordo con altre forze e assicurare così una maggioranza parlamentare al nascenturo Governo. Si tratta, comunque, di una dinamica politico-istituzionale che, muovendo dal dato costituzionale di partenza, si è radicata nella logica del sistema parlamentare tedesco.

Tuttavia, la sua trasposizione a livello europeo si è realizzata con modalità e scopi differenti.

Anzitutto, non si è trattato di una evoluzione spontanea del sistema, ma di un vero e proprio tentativo di instaurare una convenzione costituzionale studiata «a tavolino» dai partiti politici europei, come conferma l'accordo interistituzionale fra Parlamento e Commissione. Si è operata, cioè, una pressione istituzionale – se non una vera e propria forzatura – per imporre una nuova interpretazione delle regole del Trattato e, in particolare, di quell'inciso relativo ai risultati elettorali da tenere in conto²². Si tratta di una

partiti politici europei e deve aver svolto una campagna elettorale per la carica di presidente della Commissione in vista delle elezioni europee; ritiene che tale prassi si sia rivelata proficua nel rafforzare la legittimità sociale delle elezioni europee e il ruolo sovranazionale del Parlamento europeo quale rappresentante dei cittadini europei e della democrazia europea; avverte nuovamente 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».

²⁰ In base all'art. 63 della *Grundgesetz*. Il Presidente federale ha un potere di proposta in prima battuta, ma se il candidato non viene eletto il *Bundestag* può procedere all'elezione diretta.

²¹ Si veda al proposito A. LE DIVELLEC, *Le gouvernement parlementaire en Allemagne. Contribution à une théorie générale*, Paris, 2004, p. 137 ss.

²² La vincolatività di questa clausola era stata già affermata all'epoca della redazione del Trattato sulla Costituzione europea, dove la formulazione era sostanzialmente equivalente: J.L. SAURON, *La Constitution européenne expliquée*, Paris, 2004, p. 53: «si les partis politiques qui se présentent aux élections européennes indiquent leur candidat comme président de la Commission, cette prise en compte des résultats à l'élection du Parlement européen permettra aux électeurs européens de désigner le futur président de la Commission». Che esistesse un obbligo giuridico per il Consiglio di nominare Claude Juncker Presidente della Commissione è stato sostenuto da M. KUMM, *Why the Coun-*

clausola, quest'ultima, che, da un lato, anche se inespresa opera in qualunque sistema parlamentare²³. Dall'altro, essa ha un blandissimo valore giuridico, poiché, in casi dubbi, lascia comunque all'organo titolare del potere di nomina il difficile compito di «decifrare» il risultato elettorale, spettando semmai all'Assemblea l'incombenza di provare, mediante il voto, che tale esegesi del voto popolare non rispecchia la realtà delle cose cristallizzatasi in sede parlamentare²⁴.

Tale interpretazione dell'art. 17 TUE aveva un preciso scopo di politica costituzionale: sottrarre al Consiglio europeo l'effettivo potere di nomina del Presidente della Commissione, a favore dei partiti europei, e conseguentemente, del Parlamento in cui essi sono rappresentati. Questo segna una profonda differenza con il prototipo tedesco, nel quale il potere elettivo del *Bundestag*, come già detto, non è conteso (né può esserlo) da altri organi.

Il tentativo perseguiva, quindi, una «monizzazione» del sistema di governo europeo, secondo una traiettoria invero assai classica: il dualismo si attenua a vantaggio del Parlamento, grazie alla capacità

cil is under a legal duty to propose Juncker as a Commission President, in *Verfassungsblog*, 6 giugno 2014. Contro questa tesi si è espresso K. ARMSTRONG, *Why the European Council is NOT under a legal duty to appoint Jean-Claude Juncker*, in *Verfassungsblog*, 11 giugno 2014.

²³ Di fatti, il potere parlamentare di rimozione del Governo obbliga l'eventuale titolare del potere di nomina a verificare la sussistenza delle opportune condizioni politiche, in particolare all'esito delle elezioni, prima di procedere alla designazione del Primo Ministro.

²⁴ L'esempio più pertinente appare essere quello delle elezioni del 2015 in Portogallo. In base all'art. 187 della Costituzione di quel Paese, il Presidente della Repubblica nomina il Primo ministro, dopo aver svolto le opportune consultazioni e tenendo conto dei risultati elettorali. Ebbene, nel 2015 il partito di maggioranza uscente (il Partito socialdemocratico) aveva conservato la maggioranza relativa, allorché i partiti dell'opposizione di sinistra – non formalmente alleati – non erano disposti ad accettare un mandato al Premier uscente Passos Coelho. Il Presidente della Repubblica Cavaco Silva volle comunque rinominare in prima battuta Passos Coelho alla guida del XX Governo costituzionale, che però venne subito sfiduciato dal Parlamento sulla base di un'apposita di mozione di rigetto del programma di Governo, presentata dal Partito Socialista sulla base dell'art. 192 della Costituzione. Questa forza aveva nel frattempo concluso accordi con le restanti componenti di sinistra, affinché queste sostenessero un Esecutivo di minoranza capeggiato da Antonio Costa, infine nominato Primo Ministro del XXI Governo costituzionale.

dell'Assemblea di acquisire potere in maniera proporzionale al tasso di rappresentatività democratica che caratterizza l'istituzione e i partiti politici che vi accedono. Sempre in linea con questa parabola storica, tale tentativo partiva da richieste politiche e dati fattuali che apparivano idonei a conformare prima la prassi istituzionale e, in prospettiva, a creare regole giuridiche vincolanti.

Il Consiglio europeo (titolare del potere di nomina, ma non partecipante all'accordo interistituzionale) si è però da sempre opposto con fermezza a questo processo²⁵ e, non appena la geografia della rappresentanza politica nel Parlamento UE lo ha consentito, ha riaffermato il suo ruolo primordiale nell'individuazione del Presidente della Commissione. Un ruolo che l'assise dei capi di Stato e di governo non è affatto pronta ad abbandonare, arrivando così a negare l'accettazione condivisa della tentata regola degli *Spitzenkandidaten*. In questo modo è mancato *ab origine* quel consenso generale dei soggetti politico-istituzionali interessati che è – per definizione – fondamentale allorché si intendano stabilire regole non scritte volte ad integrare i precetti organizzativi di un dato sistema di governo.

Ciò ci porta a sottolineare che, rispetto agli assetti governativi e all'interpretazione delle regole che vi presiedono, è difficile tracciare coordinate tali da costituire «tradizioni costituzionali comuni» che possano orientare evoluzioni «naturali» delle regole di governo europee²⁶. Anche questo è un elemento che forse concorre all'indisponibilità da parte dei Consigli (europeo e dell'Unione) – insieme all'innegabile legittimazione democratica che essi possiedono in

²⁵ Il suo Presidente Donald Tusk, al termine del vertice informale del 23 febbraio 2018, avvertiva che non vi era alcuna automaticità nel processo e che «the Treaty is very clear that it is the autonomous competence of the European Council to nominate the candidate, while taking into account the European elections, and having the appropriate consultations» (citato in M. REMAC, *Parliamentary scrutiny of the European Commission: Implementation of Treaty Provisions*, in *European Parliament Research Service*, luglio 2019, p. 20).

²⁶ La stessa categoria costituzionale della *forma di governo parlamentare* non è generalmente condivisa dalle tradizioni costituzionali dei vari Stati membri, come sottolinea R. IBRIDO, *Oltre le "forme di governo". Appunti in tema di "assetto di organizzazione costituzionale" dell'Unione Europea*, in *Rivista AIC*, 2015, 1, p. 1 ss.

quanto espressione dei Governi nazionali – ad accondiscendere a nuovi equilibri istituzionali.

La mancanza della gradualità che ha caratterizzato l'evoluzione storica del parlamentarismo in Europa, nonché la rottura degli equilibri fra le famiglie politiche europee hanno immancabilmente segnato la morte in fasce della nascente convenzione, connotata da una doppia debolezza, giuridica e politica. Giuridica, perché si è tentato di realizzarla con un Accordo interistituzionale fra Commissione (organo nominato) e Parlamento (organo accettante la nomina) in assenza dell'organo proponente, concludendo così non una pattuizione fra istituzioni chiamate a cooperare, ma una mera dichiarazione di auspici, di conseguenza certamente non giustiziabile davanti alla Corte di Giustizia²⁷.

Una debolezza anche politica, perché è stato evidente che la scelta del Parlamento eletto nel 2014 non potesse vincolare quello eletto nel 2019, espressione di nuovi equilibri e figlio di un superamento del bipolarismo fra popolari e socialdemocratici, ormai presente in gran parte dei Paesi europei. Era stata infatti la continuità politica fra Europarlamento eletto nel 2009 (autore della risoluzione del 2012) e la configurazione dell'assise di Strasburgo nel 2014 che aveva permesso di investire Jean-Claude Juncker come Presidente della Commissione.

3. Attorno al tema in questione, un argomento ricorrente percorre i discorsi degli esponenti politici europei²⁸: la designazione di candidati alla Presidenza della Commissione in occasione delle elezioni per il Parlamento apporterebbe maggiore slancio democratico

²⁷ Gli accordi interistituzionali sono previsti all'art. 295 TFUE, che prevede la possibilità di concludere accordi dal carattere vincolante per definire le modalità della cooperazione fra le Istituzioni.

²⁸ Jean-Claude Juncker, nel suo discorso sullo Stato dell'Unione del 17 settembre 2017, affermava: «*if you want to strengthen European democracy, then you cannot reverse the small democratic progress seen with the creation of lead candidates – Spitzenkandidaten. I would like the experience to be repeated*» (citato in M. REMAC, *Parliamentary scrutiny*, cit., p. 20). Quasi in maniera paradossale, anche Ursula Von der Leyen, nel suo discorso di investitura, rilanciava il processo degli *Spitzenkandidaten* come elemento da implementare, insieme alle liste transnazionali: cfr. U. VON DER LEYEN, *A Union that strives for more. My Agenda for Europe. Political guidelines for the next European Commission 2019-2024*, disponibile sul sito europarl.europa.eu, p. 20.

alle istituzioni dell'Unione. Anche la dottrina ha osservato che tale metodo potrebbe contribuire in maniera significativa al processo di integrazione e di consolidamento della *polis* europea²⁹.

Come assunto, è pienamente condivisibile l'idea che, rispetto alla nomina dell'Esecutivo europeo, lo spostamento del baricentro decisionale dai rappresentanti dei Governi nazionali al Parlamento rafforzi indubitabilmente il secondo e consacri la sua funzione rappresentativa trasversale del pluralismo politico e nazionale all'interno dell'Unione.

Tuttavia, questo ragionamento funzionerebbe *de plano* in un contesto nazionale, dove sarebbe finanche desiderabile che il voto dei cittadini potesse concorrere in maniera chiara all'individuazione di chi dovrà governare, anche in base ad opportuni accordi post-elettorali e senza che venga adulterata la natura della rappresentanza politica³⁰.

Nel contesto eurounitario, invece, appare forse un po' illusorio credere che la democratizzazione dei processi decisionali e, più in generale, delle istituzioni di governo passi attraverso la valorizzazione di un'investitura popolare della Commissione europea.

E ciò, in verità, per motivi molto pratici e che, inevitabilmente, si ricollegano al fatto che l'Unione Europea è un'organizzazione sovranazionale dove persiste il peso delle varie Nazioni che la compongono. Come si può pensare che uno *Spitzenkandidat* conduca una seria campagna elettorale in 27 Paesi, senza una vera e propria lingua franca che permetta la comunicazione con la stragrande maggioranza dell'elettorato? E di conseguenza, come si può credere che questo elettorato conferisca un mandato a tale soggetto?

Del resto, pare poco opportuno dare un rilievo eccessivo al ruolo dei partiti politici europei come veicolo di democratizzazione della

²⁹ M. CARTABIA, *Elezioni europee 2014*, cit., p. 715. In questo senso anche E. RAFFIOTTA, *Gli Spitzenkandidaten*, cit., p. 18: «non si può non vedere con favore qualsiasi riforma finalizzata a realizzare una maggiore connessione tra elettori e organo esecutivo, quale la Commissione, gradualmente legittimando direttamente sempre più le Istituzioni europee, così come contribuisce a fare la descritta prassi dei "candidati principali"».

³⁰ Per ulteriori approfondimenti, sia consentito rinviare a A. LAURO, *La solitudine dell'art. 14 bis, comma 3: l'ideologia del capo e la sua estraneità all'ordinamento costituzionale*, in *Nomos – Le attualità nel diritto*, 2018, 2, p. 10 ss.

vita istituzionale unitaria: di fatti, come è noto, ad una stessa famiglia politica appartengono le più disparate forze nazionali, che talvolta professano idee e valori estremamente distanti fra loro³¹.

Ancora, è difficilmente negabile che il livello di integrazione fra gli ordinamenti sia ancora lontano dall'eliminare le logiche «spartitorie» dei ruoli istituzionali sulla base della nazionalità. Ciò trova conferma sia nell'inattuazione dell'art. 17, comma 5, TUE – che prevedeva la rotazione delle nazionalità dei commissari, il cui numero sarebbe dovuto essere uguale ai due terzi del totale dei Paesi membri³² – ma anche nella considerazione strategica che i Governi (e talvolta la pubblica opinione) hanno dei vari portafogli in seno alla Commissione³³.

Il che ci conduce anche ad affermare che, sebbene nel quadro istituzionale dell'Unione il Parlamento sia il solo a godere di una vera e propria legittimazione democratica, i veri interpreti degli interessi nazionali non siedono comunque nell'emiciclo di Strasburgo, ma nei Consigli europeo e dell'Unione, in quanto rappresentanti dei Governi nazionali, dotati di piena legittimazione democratica sul versante interno³⁴.

Infine, non si può tralasciare come, negli elementi che rendono

³¹ Si pensi, per esempio, al Partito popolare europeo, dove convivono Forza Italia, la CDU tedesca e *Fidesz*, il partito di Viktor Orban. Sulla «fragile identità» dei partiti politici europei si veda, fra gli altri, M. GORLANI, *La fragile identità dei partiti politici europei di fronte alla crisi dell'Unione*, in *Rass. dir. pubbl. eur.*, 2016, 2, p. 83 ss.

³² Ciò è stato stabilito dal Consiglio Europeo, nelle Conclusioni del vertice dell'11 e 12 febbraio 2008.

³³ Si veda, a titolo di esempio, l'articolo di P. LAMOSO, *Un nuevo Alto Representante para un nuevo mundo*, in *El Pais*, 29 giugno 2019, nel quale si argomenta l'importanza strategica, per la Spagna, di esprimere il successore di Federica Mogherini alla carica di Alto Rappresentante per la politica estera dell'Unione

³⁴ È chiaramente più facile per il singolo rappresentante del Governo nazionale (ne sia il capo o uno dei membri) far valere le ragioni di un determinato Paese in seno al Consiglio – dove peraltro opera un sistema particolare di maggioranze qualificate e minoranze di blocco in base all'art. 16 TUE, comma 4, che consentono operazioni strategiche a questi fini – che non per un eurodeputato o un gruppo di deputati all'interno dell'Assemblea di Strasburgo, dove l'elemento nazionale deve convivere con l'appartenenza ad un determinato gruppo politico.

intrinsecamente fragile la costruzione di una legittimazione popolare-democratica della Commissione, vi sia il rapporto fra le elezioni europee e gli equilibri politico-istituzionali di un dato Paese, questione che merita tuttavia un approfondimento a parte (vedi *infra*).

Allora, più che tentare di dare una legittimità democratica ulteriore alla Commissione³⁵, sarebbe forse più opportuno allargare gli spazi del Parlamento in modo che questi possa davvero rivaleggiare con il Consiglio come collettore e cassa di risonanza degli interessi dei vari popoli europei (che, come ormai è stato abbondantemente dimostrato dalla crisi economica, talvolta si rivelano in grave conflitto gli uni con gli altri). In questo senso, una modifica istituzionale certamente utile sarebbe l'attribuzione al Parlamento europeo del diritto di iniziativa legislativa³⁶, cui potrebbe aggiungersi anche il rafforzamento della responsabilità politica della Commissione³⁷.

Viceversa, non pare risolutivo il sistema, pure discusso, delle liste elettorali transnazionali: più che rafforzarlo, si rischierebbe di diminuire il raccordo democratico fra Parlamento e cittadini europei, rendendo difficoltosa la conoscenza dei candidati da parte dei cittadini e la capacità dei primi di farsi veri interpreti delle istanze provenienti dai secondi³⁸.

Comunque, almeno in questa fase storica, non si può di certo credere che il sistema di governo dell'Unione possa evolversi e funzionare come se si trattasse di uno Stato unitario, ancorché fede-

³⁵ Nel senso che lo *Spitzenkandidat process* non fosse una necessità per ridurre il deficit democratico dell'Unione, si veda K. ARMSTRONG, *Has the Spitzenkandidaten System Failed and Should We Care?*, in *Verfassungsblog*, 4 luglio 2019,

³⁶ Che la Risoluzione del Parlamento europeo del 13 febbraio 2019 (punti 12 e 13) è tornata ad invocare.

³⁷ Tramite la semplificazione delle maggioranze previste all'art. 234 TFUE ed evitando così che la responsabilità della stessa si faccia valere per vie traverse, su votazioni quale il discarico del bilancio UE, come avvenuto – sebbene in un contesto istituzionale diverso – nel 1998, portando alle dimissioni della Commissione Santer.

³⁸ A. DUFF, *New Paradigms for the European Parliament*, in *Verfassungsblog*, 8 giugno 2018, sostiene che solo le liste transnazionali potrebbero dare vera credibilità al metodo dei candidati di punta. Sulle liste transnazionali nelle elezioni europee si veda A. RAZZA, *Liste transnazionali e procedura elettorale uniforme: verso una "legge elettorale europea"*, in *Rassegna parlamentare*, 2013, 4, p. 881 ss.

rale, riproducendovi le logiche di funzionamento tipiche di un'esperienza statutale democratica e di governo parlamentare³⁹.

4. Il ragionamento condotto sino a qui sembra essere ulteriormente corroborato dalla constatazione che le elezioni europee hanno oramai un'innegabile valenza domestica, circostanza che nella «costituzione composita»⁴⁰ crea un rimbalzo di riflessi continui fra livello nazionale e livello dell'Unione. Riflessi in primo luogo politici, ma che attingono – tramite il sistema partitico – al cuore dei meccanismi costituzionali dei singoli ordinamenti.

In ogni Stato membro, le elezioni europee hanno un peso rilevante per due ragioni: anzitutto, sono una consultazione che coinvolge l'intero Paese a cadenza regolare. In secondo luogo, si svolgono obbligatoriamente con il sistema proporzionale, in base all'Atto del 20 settembre 1976 relativo all'elezione dei rappresentanti al Parlamento europeo a suffragio universale diretto, modificato da ultimo dalla decisione 2018/994 del Consiglio del 13 luglio 2018, il che permette alle maggioranze politiche interne di testare la loro consistenza effettiva nell'elettorato.

Diviene dunque naturale – seppure, evidentemente, contestabile dal punto di vista logico-giuridico – che le campagne elettorali per l'elezione dei parlamentari europei assumano una dimensione marcatamente nazionale e che i risultati provochino degli effetti evidenti sugli equilibri politici interni. Ancora, le scelte fatte a livello dell'Unione dai singoli partiti non possono non avere alcun effetto sul versante interno, tanto più se le scelte politiche nazionali sono dettate in maniera oramai nettissima dal rispetto di vincoli provenienti dall'ordinamento dell'Unione.

L'esempio italiano del passaggio dal Governo Conte I al Governo Conte II – nel quale un ruolo fondamentale è stato giocato dal sostegno, numericamente fondamentale, da parte del Movimento 5 Stelle all'investitura di Ursula Von der Leyen – ne è la prova ma-

³⁹ A questo proposito si è messo giustamente in luce il limite del «mimetismo istituzionale», volto a trapiantare istituti e logiche di funzionamenti di ordinamenti nazionali sul piano europeo: cfr. B. GUASTAFERRO, *La prima volta del Presidente "eletto"*, cit., p. 531 ss.

⁴⁰ N. LUPO, *La forma di governo italiana, quella europea e il loro stretto intreccio nella "costituzione composita"*, in *Gruppo di Pisa*, 2019, 3, in particolare p. 181 ss.

croscopica⁴¹, ma si possono citare altri esempi. La Grecia è uno di questi: il primo ministro Tsipras ha infatti convocato delle elezioni anticipate, dopo la netta sconfitta del suo partito alle elezioni europee⁴².

Addirittura in Belgio le elezioni europee e quelle per il Parlamento federale sono state concomitanti e la quasi perfetta corrispondenza fra i voti espressi nell'una e nell'altra per i principali partiti dimostra la difficoltà di scindere la competizione nei due piani, interno e sovranazionale⁴³.

In Francia, in caso di grave sconfitta del partito presidenziale (*La République en marche*, LREM), già si prospettava un rimpasto ministeriale consistente (alcune modifiche nell'assetto dell'Esecutivo erano già state attuate prima delle elezioni europee). Solo il risultato non eccessivamente distante da quello del *Rassemblement National* di Marine Le Pen ha escluso che questo avvenisse⁴⁴.

Se si tiene presente questo affresco, allora ben si comprende come l'idea di creare un'investitura «elettorale» per un «Primo ministro» europeo fosse sin dal principio poco plausibile, poiché gli elettori potrebbero essere mossi dall'intento di modificare gli equilibri interni, più che da un reale interesse per la competizione elettorale sovranazionale. E di conseguenza, gli stessi partiti – in teoria fautori e protagonisti di questa dinamica di investitura – a li-

⁴¹ Sul punto A. D'ANDREA, *La pervasiva vischiosità della politica italiana: la contraddizione costituzionale del governo del «cambiamento» e il suo superamento*, in *Costituzionalismo.it*, 2019, 2, p. 17 ss.

⁴² Cfr. C. OLIVER, *Greece's Tsipras calls snap election after EU poll drubbing*, in *Politico.eu*, 26 maggio 2019.

⁴³ I risultati possono essere confrontati sul sito elections2019.belgium.be/fr. Il che, peraltro, è assai significativo tenuto presente la differenza fra gli elettori (alle europee potevano votare anche cittadini europei non belgi), in un Paese dove si concentrano i dipendenti delle istituzioni europee. S'impone solo una precisazione: che la scelta di un elettore sia coerente (per il Parlamento nazionale e per l'Europarlamento) non è ovviamente sorprendente; tuttavia, in base ad una logica di «sussidiarietà» degli interessi è chiaro che prevarrà l'attitudine dell'elettore rispetto ai temi nazionali e la sua scelta nazionale si rifletterà nel voto europeo.

⁴⁴ A. LEMARIÉ e V. MALINGRE, *Des élections européennes et municipales qui vont entraîner un nouveau remaniement*, in *Le Monde*, 27 febbraio 2019. Alla fine, LREM è arrivata seconda con il 22,42% dei voti, dietro il *Rassemblement National*, giunto al 23,34%.

vello nazionale conducono campagne con l'idea di poter rafforzare la loro posizione di governo o, se all'opposizione, di indebolire quella dell'avversario, contribuendo anch'essi a vanificare la logica sottesa agli *Spitzenkandidaten*.

Queste circostanze non ci pare possano essere oggetto di veri giudizi di valore: si tratta, al fondo, di un'espressione dell'incomprimibile libertà della competizione politica, tipica di qualsiasi ordinamento democratico⁴⁵.

In conclusione, quello che comunque emerge è il limite (quasi illusorio) di approcci istituzionali che vogliano applicare logiche, categorie e istituti propri di sperimentati ordinamenti nazionali alla *governance* europea, dimentichi del fatto che questa resta – malgrado la sua atipicità – un'organizzazione sovranazionale.

ALESSANDRO LAURO

Abstract

Il contributo, partendo dal fallimento delle candidature di punta nelle elezioni europee del 2019, intende analizzare le ragioni di fondo di questo fallimento, riflettendo sulla natura parlamentare del sistema di governo dell'Unione e su come questo interagisca con i sistemi politici degli stati membri.

The paper starts from the failure of *Spitzenkandidaten*'s system in the 2019 European elections, in order to discuss the parliamentary nature of the European government and analyze the ways in which the latter interacts with the political systems of the member countries.

Parole chiave/*Keywords*

Governo parlamentare – Commissione Europea – *Spitzenkandidaten*
Parliamentary government – European Commission – Spitzenkandidaten

⁴⁵ Al massimo, una simile dinamica di «nazionalizzazione» delle elezioni europee non potrebbe che essere arginata da una lunga e paziente attività di «pedagogia istituzionale», affinché gli elettori introiettino un maggior discernimento rispetto alle varie consultazioni in cui sono chiamati ad esprimersi.