



5 GIUGNO 2019

# Gli Spitzenkandidaten e il necessario rafforzamento politico dell'UE

di Edoardo C. Raffiotta

Professore associato di Diritto costituzionale  
*Alma Mater Studiorum* – Università di Bologna



# Gli Spitzenkandidaten e il necessario rafforzamento politico dell'UE

di **Edoardo C. Raffiotta**

Professore associato di Diritto costituzionale  
*Alma Mater Studiorum* – Università di Bologna

**Sommario:** 1. Prologo; 2. Alle origini del procedimento di formazione della Commissione 3. La Commissione europea e il suo procedimento di formazione dopo il Tratto di Lisbona; 4. Il sistema dei “candidati guida”; (...) Segue. 4.1. Le differenti applicazioni tra le elezioni europee del 2014 e quelle del 2019; 5. La Commissione europea tra terzietà tecnica e protagonismo politico; 6. Per un futuro politico e democratico di un’Unione europea dai fini condivisi.

## 1. Prologo

Si sente spesso dire che il problema principale dell’Unione europea – che limita la sua azione e mina la sua credibilità – sia il c.d. *deficit* democratico. Lo si dice ormai da sempre, come se – nonostante le molte riforme intervenute dalla nascita del processo di integrazione ad oggi – nulla, o poco, fosse cambiato<sup>1</sup>. D’altro canto, è abbastanza diffuso il timore che le Istituzioni europee siano eccessivamente politicizzate e perdano la loro posizione di indipendenza – in attuazione dei Trattati – fuori dal contrasto tra parti politiche<sup>2</sup>.

Eppure, le due riflessioni a ben vedere sembrerebbero in contraddizione. Delle due l’una: o l’UE deve mantenere una posizione di terzietà e imparzialità tipica di enti tecnici, allora in questo caso poco importa, anzi sarebbe meglio evitare di rafforzare la legittimazione democratica delle sue Istituzioni; oppure, al contrario, se riteniamo indispensabile e positivo il rafforzamento dell’UE e delle sue Istituzioni, allora non è possibile criticare la sua politicizzazione, anzi dovendo necessariamente sostenere che la rappresentanza democratica debba portare con sé maggiori funzioni e competenze politiche.

---

<sup>1</sup> Cfr. A. FOLLESDAL, S. HIX, *Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik*, in *Journal of Common Market Studies*, Vol. 44, No. 3, 2006, pp. 533 ss., su <http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-5965.2006.00650.x>. Era certo il problema principale nella fase di avvio del processo di integrazione come rilevava la più autorevole dottrina, tra gli altri, L. PALADIN, *Il deficit democratico nell’ordinamento comunitario, Relazione al convegno sul tema: “Società europea e revisione del trattato di Maastricht”*, Padova, 21-22 novembre 1996, in *Le Regioni*, 1996, fasc. 6 pp. 1031 ss. Tuttavia, come rilevato da C. PINELLI, *Il deficit democratico europeo e le risposte del Trattato di Lisbona*, in *Rassegna Parlamentare*, 2008, fasc. 4, pp. 925 ss., seppure “la questione del deficit democratico è destinata a rimanere aperta”, l’insieme delle riforme relative all’assetto istituzionale dell’UE segnano “una svolta nel tormentato processo di democratizzazione dell’Unione”.

<sup>2</sup> Si veda R. CASTALDI, *The politicization of the European elections and its potential effects on the EU*, in *Policy paper, Centre for studies on federalism*, 2014, n. 6, pp. 3 ss.

In questo scenario deve essere svolta la riflessione relativa agli *Spitzenkandidaten* – o meglio, preferendo la lingua italiana – la riflessione sui “candidati principali” (o “candidati guida”), la cui introduzione, come si argomenterà, pur non consentendo di qualificare la forma di governo europea come parlamentare, rappresenta di certo un ulteriore passo verso, non tanto la definizione della forma di governo dell’UE, quanto verso il desiderabile e necessario rafforzamento del suo ruolo politico. Un “piccolo passo” certo, ma tutta la storia del processo di integrazione è fatta di “piccoli passi”<sup>3</sup>. Del resto, come si dirà meglio, oggi il problema dell’UE non sembra risiedere più nel *deficit* democratico, bensì proprio negli istituti che possano rafforzare il ruolo politico delle Istituzioni europee, in un quadro tuttavia che dovrà mutare in ordine ai fini e alle competenze.

## 2. Alle origini del procedimento di formazione della Commissione

Nel modello originario, disegnato dai Trattati istitutivi, il procedimento di formazione della Commissione era a esclusivo appannaggio dei Governi nazionali, i quali all’unanimità ne nominavano i componenti<sup>4</sup>. Non si indicavano particolari requisiti o caratteristiche per accedere alla carica. Inoltre, qualsiasi membro della Commissione, che non rispondesse “più alle condizioni necessarie all’esercizio delle sue funzioni” o che avesse commesso “una colpa grave” avrebbe potuto essere dichiarato dimissionario dalla Corte di Giustizia, su istanza del Consiglio o della Commissione stessa<sup>5</sup>.

La medesima procedura era altresì prevista per la nomina del Presidente e dei due vicepresidenti, che venivano individuati tra i membri della Commissione stessa, restando in carica per due anni, rinnovabili<sup>6</sup>. Dunque, sia la nomina della Commissione che del Presidente<sup>7</sup> erano del tutto rimesse all’esclusiva e

---

<sup>3</sup> Come avvertiva Robert Schuman nel suo celebre discorso di Parigi del 9 maggio 1950, viatico al processo di integrazione europea «l’Europa non potrà farsi una sola volta, né sarà costruita tutta insieme; essa sorgerà da realizzazioni concrete che creino anzitutto una solidarietà di fatto. L’unione delle nazioni esige l’eliminazione del contrasto secolare tra la Francia e la Germania: l’azione intrapresa deve concernere in prima linea la Francia e la Germania»

<sup>4</sup> Trattato CEE art. 158: “I membri della Commissione sono nominati di comune accordo dai governi degli Stati membri. Il loro mandato ha una durata di quattro anni ed è rinnovabile”.

<sup>5</sup> P. MENGOZZI, *Istituzioni di diritto comunitario e dell’Unione europea*, Padova, 2006, pp. 31 ss.

<sup>6</sup> Trattato CEE art. 161: “Il Presidente e i due vicepresidenti della Commissione sono designati tra i membri di questa per due anni, secondo la medesima procedura prevista per la nomina dei membri della Commissione. Il loro mandato può essere rinnovato. Salvo il caso di rinnovamento generale, la nomina è fatta dopo consultazione della Commissione. In caso di dimissioni o di decesso, il Presidente e i vicepresidenti sono sostituiti per la restante durata del mandato alle condizioni fissate dal primo comma”.

<sup>7</sup> Il primo Presidente fu Roy Jenkins nominato nel 1976.

unanime decisione dei Governi nazionali, escludendo qualsiasi intervento del Parlamento (che, come noto, già dal 1979 era divenuto un organo di rappresentanza diretta dei cittadini)<sup>8</sup>.

Il primo tentativo di coinvolgere, seppur molto limitatamente, il Parlamento europeo si ha con la Risoluzione conclusiva del Consiglio europeo di Stoccarda del 17-19 giugno 1983, che del resto rappresentò il primo sforzo significativo nel senso di provare a riformare le Istituzioni comunitarie nella direzione della futura Unione europea, precedendo l'importante fase di impulso dell'Atto unico europeo, che da lì a qualche anno sarebbe stato approvato<sup>9</sup>.

La dichiarazione di Stoccarda, in particolare, affermò l'importanza dello sviluppo della cooperazione politica europea, tra le altre misure, affidando al Consiglio europeo ed al Consiglio dell'Unione la funzione di coordinamento, d'intesa con la Commissione il cui Presidente partecipava ai periodici vertici dei capi di Stato. A partire da tale dichiarazione il Presidente dei rappresentanti dei Governi degli Stati membri consultò l'Ufficio di presidenza ampliato del Parlamento, al fine di individuare il Presidente della Commissione. Il Parlamento, inoltre, fu chiamato per la prima volta a esprimersi con un voto sul programma presentato dalla Commissione<sup>10</sup>.

È però con il Trattato di Maastricht del 1992 che si ha il primo significativo intervento del Parlamento nella nomina della Commissione e del suo Presidente<sup>11</sup>.

---

<sup>8</sup> Si vedano P. POCHET, G. DEREGNAUCOURT, *Il Parlamento europeo: storia, funzionamento, competenze*, Osservatorio sociale europeo, Roma, 1990, per una descrizione più generale del ruolo svolto dal Parlamento europeo in quella fase di avvio del processo di integrazione.

<sup>9</sup> E. WILLE, *L'Unione europea. Compiti fondamentali e prospettive istituzionali*, in *Il Politico*, 1983, fasc. 4, pp. 765 ss., ricorda come il dibattito istituzionale iniziato nel luglio 1981 dal Parlamento europeo ed il progetto di un Atto Europeo dei ministri degli affari esteri Colombo e Genscher costituirono le due reazioni di maggior rilievo alle carenze del processo d'integrazione europea. In quella fase Parlamento e Commissione mostravano un differente approccio di riforma: mentre il Parlamento europeo proseguiva la sua duplice azione tendente al profondo rinnovamento delle strutture comunitarie ed all'adattamento dei rapporti interistituzionali; il Consiglio europeo, riunito nel giugno 1983 a Stoccarda, adottava una "Dichiarazione solenne sull'Unione europea" volta a ridurre notevolmente il contenuto del progetto di Atto Europeo, mantenendo le ambiguità insite nella nozione di "Unione europea". Era evidente in tale scenario come l'Unione europea dovesse avvalersi di un assetto istituzionale volto a realizzare un esercizio efficiente delle due funzioni essenziali: quella legislativa e quella esecutiva. In tal senso, anche più della Commissione, il Parlamento europeo spinse verso i necessari mutamenti istituzionali con la risoluzione del 14 settembre 1983.

<sup>10</sup> Cfr. C. CURTI GIALDINO, *Elezioni europee del 2014 e scelta del candidato alla presidenza della Commissione europea: i primi passi della procedura*, in *www.federalismi.it*, n. 11, 2014, tale procedura fu utilizzata in occasione della designazione del Presidente Jacques Delors nel 1984 nonché per il rinnovo del suo mandato presidenziale nel 1986, 1988, 1990 e 1992.

<sup>11</sup> Trattato sull'UE art. 158 "1. I membri della Commissione sono nominati, per una durata di cinque anni, secondo la procedura prevista al paragrafo 2, fatte salve, se del caso, le disposizioni dell'articolo 144. Il loro mandato è rinnovabile. 2. Previa consultazione del Parlamento europeo, i Governi degli Stati membri designano, di comune accordo, la persona che intendono nominare Presidente della Commissione. I Governi degli Stati membri, in consultazione con il Presidente designato, designano le altre persone che intendono nominare membri della Commissione. Il Presidente e gli altri membri della Commissione così designati sono soggetti, collettivamente, ad un voto di approvazione da parte del Parlamento europeo. Dopo l'approvazione del Parlamento europeo, il

Se è vero, infatti, che l'art. 159 TUE rimetteva alla piena determinazione dei Governi degli Stati membri la nomina del Presidente della Commissione, lasciando al Parlamento la sola "previa consultazione", è altrettanto vero che la medesima disposizione prevedeva che il Presidente e gli altri membri della Commissione designati fossero "soggetti, collettivamente, ad un voto di approvazione da parte del Parlamento europeo". Solo dopo tale approvazione il Presidente e gli altri membri della Commissione avrebbero potuto essere nominati, all'unanimità, dai Governi degli Stati membri. Era dunque evidente che il peso della previa consultazione dei Governi con il Parlamento aveva un valore assai rilevante, essendo ovvio che l'eventuale designazione di un candidato alla Presidenza non gradito dal Parlamento avrebbe potuto determinare un voto contrario nei confronti dell'intera Commissione<sup>12</sup>.

Il ruolo formale del Parlamento nella procedura di individuazione e nomina del Presidente della Commissione è stato però introdotto a seguito delle modifiche apportate dal Trattato di Amsterdam, che integrò l'art. 158<sup>13</sup> disponendo che i Governi degli Stati membri designassero, "di comune accordo", l'incaricato alla presidenza della Commissione, sottoponendo la nomina di tale carica al voto del Parlamento europeo. Successivamente i governi avrebbero individuato "di comune accordo con il Presidente designato" gli altri componenti della Commissione<sup>14</sup>.

L'integrazione apportata dal Trattato di Amsterdam, dunque, rafforzava la posizione del Parlamento, che non si pronunciava più solo sulla complessiva compagine finale della Commissione, ma interveniva già nella fase di designazione del Presidente, prima della nomina<sup>15</sup>. Del resto, non bisogna dimenticare come tale riforma assegnasse un ruolo di spiccata centralità alla presidenza nella determinazione degli

---

Presidente e gli altri membri della Commissione sono nominati, di comune accordo, dai Governi degli Stati membri".

<sup>12</sup> Più ampiamente A. RINELLA, *Rassegna delle ipotesi di riforma delle Istituzioni comunitarie con riferimento alle questioni della "legittimità democratica". Dall'Atto unico europeo ai lavori preparatori della conferenza intergovernativa sull'Unione politica*, in *Iustitia*, 1991, fasc. 2, pp. 171 ss., che descrive l'evoluzione nei rapporti tra Parlamento e Commissione.

<sup>13</sup> Trattato di Amsterdam art. 40) "all'articolo 158, paragrafo 2, il primo e il secondo comma sono sostituiti dal testo seguente: «2. I governi degli Stati membri designano, di comune accordo, la persona che intendono nominare Presidente della Commissione; la nomina è approvata dal Parlamento europeo. I governi degli Stati membri designano, di comune accordo con il Presidente designato, le altre persone che intendono nominare membri della Commissione»".

<sup>14</sup> A. PREDIERI, *Trattato di Amsterdam e frattali*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 1998, fasc. 2-3, pp. 255 ss., che nel criticare l'impostazione generale e le lacune del Trattato di Amsterdam, includeva tra le innovazioni introdotte con impatto positivo, in particolare, proprio il processo di rafforzamento della Commissione Europea, che tende ad avvicinarsi ad un modello di cancellierato con un potenziamento del Presidente della stessa, specialmente con la sua doppia investitura da parte degli Stati e del Parlamento europeo, con un relativo rafforzamento delle proprie posizioni istituzionali.

<sup>15</sup> A. TIZZANO, *Profili Generali Del Trattato Di Amsterdam*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 1998, fasc. 2-3, pp. 267 ss.

orientamenti politici, specificando una formula da allora mantenuta: «la Commissione agisce nel quadro degli orientamenti politici del suo Presidente»<sup>16</sup>.

La posizione del Parlamento fu altresì rafforzata dalle modifiche introdotte con il Trattato di Nizza, che fece venir meno la decisione all'unanimità tra i Governi nella nomina della Commissione e della sua presidenza, istituendo la votazione a maggioranza qualificata, in questo modo mantenendo la duplice legittimazione democratica: da parte dei governi nazionali (a loro volta responsabili di fronte ai rispettivi parlamenti), e da parte del Parlamento europeo eletto a suffragio universale diretto, ma con una tendenziale prevalenza della scelta politica operata dall'organo di rappresentanza popolare europea<sup>17</sup>.

Il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa del 2004, invece, avrebbe previsto una formulazione simile a quella oggi vigente, disponendo l'elezione del Presidente della Commissione direttamente in capo al Parlamento europeo, attraverso l'art. I-20<sup>18</sup>.

### 3. La Commissione europea e il suo procedimento di formazione dopo il Tratto di Lisbona

Come noto, il Trattato di Lisbona ha portato sicuramente novità rilevanti: pur abbandonando il “linguaggio costituzionale” del Trattato di Roma del 2004, infatti, ha comunque mantenuto un'impostazione maggiormente ispirata al modello costituzionale statale<sup>19</sup>, tentando di colmare quanto più possibile il *deficit* democratico che sino a quel momento aveva caratterizzato le Istituzioni europee<sup>20</sup>. In particolare, tale tentativo veniva perseguito attraverso il consolidamento del ruolo del Parlamento europeo e di istituti di partecipazione (come l'iniziativa legislativa popolare)<sup>21</sup>.

<sup>16</sup> Trattato di Amsterdam, art. 41) All'articolo 163, è inserito come primo comma il seguente comma: «La Commissione agisce nel quadro degli orientamenti politici del suo Presidente».

<sup>17</sup> Cfr. L. SICO, *Appunti sul Trattato di Nizza. La Commissione europea dopo Nizza* in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2001, fasc. 4, pp. 815 ss. Già in questa fase del resto una posizione di rilevanza fu assunta dai partiti europei nella procedura di formazione della Commissione, sul punto si veda V. LIPPOLIS, *I partiti politici europei*, in *Rassegna parlamentare*, Vol. 44, n. 4, 2002, pp. 941 ss.

<sup>18</sup> Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa art. I-20 “1. Il Parlamento europeo esercita, congiuntamente al Consiglio, la funzione legislativa e la funzione di bilancio. Esercita funzioni di controllo politico e consultive alle condizioni stabilite dalla Costituzione. Elegge il Presidente della Commissione”.

<sup>19</sup> E. CANNIZZARO, *La riforma costituzionale dell'Unione europea e il Trattato di Lisbona*, in *Costituzionalismo.it*, 2008, fasc. 1, pp. 16 ss., non a caso parla di “riforma costituzionale”. Sul punto T.E. FROSINI, *La dimensione europea della forma di Stato e di governo*, in *Federalismi.it*, 2012, fasc. 5, pp. 6 ss., nel tracciare la fisionomia dell'UE dopo Lisbona, osserva la sempre più tendente forma verso un modello costituzionale statale, pur continuando a mantenere una natura ibrida. L'A. nota così alcuni paradossi: una forma di Stato senza uno Stato; un governo senza forma di governo, caratterizzato da un sistema di governo fondato su un quadrilatero istituzionale strutturato su un legislativo bicamerale (Consiglio dell'Unione e Parlamento) e un esecutivo duale (Consiglio Europeo e Commissione).

<sup>20</sup> Cfr. F. DONATI, *Trattato di Lisbona e democrazia nell'UE*, in *Rivista AIC*, 2014, fasc. 3, pp. 8 ss.

<sup>21</sup> E. CANNIZZARO, *La riforma costituzionale dell'Unione europea e il Trattato di Lisbona*, cit. Con particolare riferimento agli istituti di democrazia diretta dopo Lisbona, si rinvia a E.C. RAFFIOTTA, *From the (difficult) representation to the (difficult) participation*, in *PRZEGLAD PRAWA KONSTYTUCYJNEGO*, 2012, fasc. 2, pp. 17 ss. Invero, molte sono le critiche all'insufficiente ruolo svolto dal Parlamento, anche dopo Lisbona, tra cui quelle di A. CIANCIO,



In questo quadro la Commissione ha sempre più assunto le vesti dell'organo esecutivo dell'UE<sup>22</sup>. È vero, le sue attribuzioni non coincidono in pieno con quelle tradizionalmente assegnate ai Governi nazionali<sup>23</sup>: condivide, infatti, molte funzioni esecutive con il Consiglio europeo, altresì possiede competenze atipiche rispetto agli organi di governo (in particolare il ruolo di vigilanza, sia «sull'applicazione dei trattati», sia sull'applicazione del diritto dell'Unione, sia rispetto ai vincoli di bilancio e il coordinamento delle politiche economiche nazionali)<sup>24</sup>. Ma del resto qualsiasi classica categoria dogmatica dello Stato, comparata con il modello dell'UE, deve necessariamente fare i conti con la sua natura ibrida. In tal senso, con i dovuti distinguo, è innegabile come la Commissione svolga un ruolo centrale nell'esercizio del potere esecutivo, spettando a essa attuare le decisioni del Parlamento europeo e del Consiglio dell'UE, promuovendo «l'interesse generale dell'Unione» e adottando «le iniziative appropriate a tal fine», in una particolare posizione di indipendenza politica dalle altre Istituzioni europee, nonché, soprattutto, dagli Stati<sup>25</sup>. Altresì la sua composizione, attraverso il collegio di commissari, incaricati dei rispettivi portafogli, è comparabile alla struttura organizzativa per ministeri<sup>26</sup>.

Del resto, la stessa procedura di nomina della Commissione richiama il procedimento di formazione di un governo parlamentare, assai più spiccata e politicizzata rispetto ai modelli del passato. L'art. 17.7, anzitutto, specifica la procedura di nomina del Presidente, il cui candidato è individuato dal Consiglio

---

*Democrazia e sovranazionalità: ripensare il Parlamento Europeo*, in *Rivista AIC*, 2016, fasc. 3, per la quale nonostante il rafforzamento del ruolo dei Parlamenti (europeo e nazionali), dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, la legittimazione democratica dell'UE appare ancora prevalentemente affidata a canali di legittimazione nazionali. Nello stesso senso, in particolare, S. MANGIAMELI, *Il ruolo del Parlamento europeo e il principio della democrazia rappresentativa*, in *Teoria del diritto e dello Stato*, 2008, fasc. 1-3, pp. 491 ss., critica l'evoluzione del processo di integrazione basata esclusivamente sulla democrazia rappresentativa, non valorizzando a sufficienza il ruolo dei partiti politici e della società europea, elementi indispensabili per realizzare il processo di costruzione costituzionale dell'Europa.

<sup>22</sup> A. PREDIERI, *Trattato di Amsterdam e frattali*, cit.

<sup>23</sup> R. IBRIDO, *Oltre le "forme di governo": appunti in tema di "assetti di organizzazione costituzionale" dell'unione europea*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2015, lo spiega bene, poiché «sebbene la Commissione sia soggetta al voto di investitura del Parlamento, essa non esaurisce di certo il perimetro dell'esecutivo dell'Unione, ma ne rappresenta soltanto uno dei molteplici "luoghi" nei quali tale potere si frammenta e si disperde<sup>27</sup>. L'esecutivo "diffuso" della U.E. coinvolge invece ulteriori soggetti, in primo luogo il Consiglio europeo ed il suo Presidente, i quali risultano politicamente irresponsabili dinanzi al Parlamento. Sul punto si veda anche R. IBRIDO, N. LUPO, «Forma di governo» e «indirizzo politico»: la loro discussa applicabilità all'Unione europea, in *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, R. IBRIDO, N. LUPO (a cura di), Bologna, 2018, pp. 9 ss.

<sup>24</sup> Cfr. M. SAVINO, *L'organizzazione amministrativa dell'Unione Europea*, in L. DE LUCIA e B. MARCHETTI (a cura di), *L'amministrazione europea e il suo diritto*, Bologna, 2015, pp. 39 ss.; volendo anche E.C. RAFFIOTTA, *L'Unione europea*, in T.E. FROSINI (a cura di), *Diritto pubblico comparato, Le democrazie stabilizzate*, Bologna, 2019, pp. 303 ss.

<sup>25</sup> Sui tratti distintivi dell'organo Governo si veda G. BOGNETTI, *Governo*, in *Enciclopedia delle scienze sociali*, IV, 1994, pp. 405 ss., non trascurando, altresì, l'esercizio della funzione di governo come bene descrive T.E. FROSINI, *Declinazioni del governare*, Torino, 2018, in particolare, pp. V ss., pp. 41 ss.

<sup>26</sup> Sul punto cfr. M. SAVINO, *I Gabinetti della Commissione europea*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2006, fasc. 2, pp. 367 ss.

europeo, deliberando a maggioranza qualificata, “tenuto conto delle elezioni del Parlamento europeo e dopo aver effettuato le consultazioni appropriate”.

Candidato che deve poi essere proposto al Parlamento europeo, che lo elegge attraverso il voto della maggioranza dei suoi membri. Procedura che va nuovamente replicata dal Consiglio europeo nel caso in cui il designato non ottenga la maggioranza, formulando entro un mese la proposta di un nuovo candidato, che dovrà essere eletto dal Parlamento europeo secondo la stessa procedura.

Eletto il Presidente, direttamente legittimato dall’organo di rappresentanza popolare, questi individuerà unitamente al Consiglio – in base alle proposte presentate dagli Stati membri – gli altri membri componenti della Commissione.

L’intera compagine della Commissione composta dal “Presidente, l’alto rappresentante dell’Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza e gli altri membri della Commissione” è poi sottoposta ad un voto collettivo da parte del Parlamento europeo. Solo a seguito di tale approvazione la Commissione potrà essere definitivamente nominata dal Consiglio europeo.

In tale procedura di nomina della Commissione e del Presidente, il Trattato di Lisbona sembra richiamare il modello della forma parlamentare, soprattutto se si considerano alcuni istituti tipici dello stesso: il ruolo del Presidente nella definizione dell’indirizzo politico, l’assunzione collegiale delle decisioni della Commissione (con la conseguente assunzione di responsabilità collettiva), nonché l’aver tutti i commissari il medesimo peso all’interno della Commissione: tutti tratti tendenzialmente comuni alla forma di governo parlamentare di alcune esperienze nazionali<sup>27</sup>. In tal senso però emblematico e significativo è il fatto che la Commissione sia responsabile collegialmente nei confronti del Parlamento europeo, il quale detiene il potere di votare una «mozione di censura», che determina le dimissioni dell’intero organo (art. 17.6 TUE)<sup>28</sup>.

Dunque, il Trattato di Lisbona realizza un rapporto tra organi assai complesso, tendente al modello parlamentare pur non essendolo, non tanto per il basso livello di coerenza delle regole concernenti gli assetti istituzionali<sup>29</sup> – poiché in fondo tale caratteristica è comune anche a tradizionali forme di governo

---

<sup>27</sup> C. PINELLI, *Il deficit democratico europeo e le risposte del Trattato di Lisbona*, cit., per il quale “l’obbligo per il Consiglio europeo di tener conto dell’esito elettorale, poi, conferma la tendenza a una politicizzazione del ruolo della Commissione rispetto ai trattati vigenti, che trova il suo coronamento con l’esplicitazione del principio di responsabilità collettiva della Commissione dinanzi al Parlamento europeo, sinora ricavabile solo indirettamente”.

<sup>28</sup> Dà particolare rilievo a tale istituto P. COSTANZO, *Oscillazioni della "forma di governo" dell'unione europea nel "Traité simplifié compliqué"*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2008, fasc. 1, pp. 45 ss., per il quale “un simile meccanismo costituisce, del resto, la base logico-giuridica della “responsabilità collegiale della Commissione dinanzi al Parlamento europeo” (art. 9D, par. 8, TUE, ma già art. 1-26, par. 8, Trattato costituzionale), che implica con lineare coerenza che lo stesso Parlamento possa successivamente adottare una mozione di censura al fine di provocare le dimissioni di tutti i membri della Commissione.

<sup>29</sup> Sul punto R. IBRIDO, *Oltre le “forme di governo”: appunti in tema di “assetti di organizzazione costituzionale” dell’unione europea*, cit., p. 11, considera di difficile utilizzazione il concetto di forma di governo nell’analisi dei rapporti tra



statali<sup>30</sup> – bensì piuttosto per la già segnalata natura ibrida dell’UE, che porta a comparare con difficoltà qualsiasi modello costituzionale nazionale<sup>31</sup>.

Un modello organizzativo del potere in cui, come si dirà meglio tra poco, la Commissione, guidata dal suo Presidente, assume decisioni nel rispetto dei Trattati e nell’esclusivo interesse dell’UE, di fronte all’indirizzo e alla eventuale responsabilità nei confronti del Parlamento, sempre e comunque in una posizione di assoluta indipendenza dagli Stati, così come da qualsiasi altro soggetto o istituzione, pubblica e privata.

#### 4. Il sistema dei candidati guida

Emerge chiaramente dal citato art. 17 TUE – anche attraverso la procedura di nomina – come il Trattato di Lisbona assegni un ruolo di rilievo al Presidente della Commissione<sup>32</sup>. Il senso della disposizione, infatti, è quello di individuare una figura che sia politicamente in sintonia con il Parlamento europeo, ovvero con l’orientamento politico dei cittadini europei emerso dalle elezioni<sup>33</sup>.

Il Presidente definisce l’indirizzo politico della Commissione. Certo, le decisioni dell’Istituzione avvengono attraverso un processo decisionale collettivo, con una conseguente assunzione di

---

poteri nell’ordinamento eurounitario. Secondo l’A. “l’impiego della espressione “forma” presuppone un elevato grado di compattezza fra il quadro delle norme organizzative formate secondo percorsi tipici di produzione normativa e le reali dinamiche dei rapporti fra gli organi costituzionali (...)l’idea di “forma” appare incompatibile con il basso livello di cogenza delle regole concernenti gli assetti istituzionali e con lo speculare fenomeno dalla elevata capacità di un nucleo di regole di natura informale di imprimere effettiva prevedibilità al comportamento degli attori istituzionali europei”.

<sup>30</sup> Lo dimostrano tra le altre, anzitutto, la forma di governo parlamentare per antonomasia, quella del Regno Unito, caratterizzata da prassi tutt’altro che stabili: come dimostra da ultimo lo scritto di C. MARTINELLI, *Formazione del governo e scioglimento del parlamento nel processo evolutivo del modello Westminster: regole convenzionali, norme scritte e prassi politica*, in corso di pubblicazione in *Quaderni del Filangieri*, 2018. Tuttavia, come dimostra A. BARBERA, *Intorno alla prassi*, in A. BARBERA, T.F. GIUPPONI (a cura di), *La prassi degli organi costituzionali*, Bologna, 2008, pp. 9 ss., anche la forma di governo italiana è caratterizzata da una forte fluidità dovuta alle prassi.

<sup>31</sup> In tal senso sembra doversi leggere la pronuncia della Corte costituzionale, sentenza 25 ottobre 2018, n. 239, che si è spinta a riconoscere espressamente l’“indubbia trasformazione in senso parlamentare della forma di governo dell’Unione europea” nell’assetto realizzatosi dopo il Trattato di Lisbona. Scrive la Corte “a quanto appena osservato sulle esigenze di efficiente funzionamento interno dell’assemblea in vista del migliore svolgimento dei suoi processi decisionali, si deve nondimeno aggiungere il dato della indubbia trasformazione in senso parlamentare della forma di governo dell’Unione europea, quale ha preso a realizzarsi negli ultimi anni anche grazie alle modifiche introdotte dal Trattato di Lisbona, firmato il 13 dicembre 2007 e entrato in vigore il 1° dicembre 2009. Indizi significativi di questa tendenza sono sicuramente il rafforzamento delle funzioni legislative, di bilancio, controllo politico e consultiva del Parlamento europeo (art. 14, paragrafo 1, TUE e artt. 289 e 294 TFUE), fra cui spiccano la competenza di quest’ultimo a eleggere il Presidente della Commissione e la possibilità di approvare una mozione di censura alla stessa Commissione (art. 17, paragrafo 8, TUE)”.

<sup>32</sup> Sul punto P. FOIS, *Gli sviluppi del processo di integrazione europea dal Trattato di Roma ad oggi. Il ruolo degli Stati membri*, in *Studi sull’integrazione europea*, 2017, fasc. 2, pp. 249 ss., che ricostruisce tale ruolo anche da un punto di vista dell’evoluzione nella disciplina dei Trattati.

<sup>33</sup> C. PINELLI, *Il deficit democratico europeo e le risposte del Trattato di Lisbona*, cit., per questo motivo secondo l’A. già la lettera del Trattato politicizza la posizione del Presidente della Commissione.

responsabilità collettiva, altresì tutti i commissari hanno il medesimo peso all'interno della Commissione, ma tale posizione è tendenzialmente comune anche nella forma di governo parlamentare di alcune esperienze nazionali<sup>34</sup>.

Al di là delle competenze, la procedura di individuazione, prima, e di nomina, successivamente, descrivono una figura non solo condivisa da Consiglio e Parlamento europeo (tra l'organo espressione dei governi e quello di rappresentanza popolare), bensì una figura "politicizzata", nel senso che, a differenza del passato, il Consiglio europeo non deve individuare semplicemente una figura di alto spessore, mediando le varie istanze tra gli Stati membri, ma "tenuto conto dell'esito delle elezioni" deve individuare una figura che sia espressione delle parti politiche che hanno riscosso maggior consenso alle elezioni. Legittimazione politica che deve essere poi confermata dal voto parlamentare<sup>35</sup>.

In occasione delle elezioni europee del 2014, le prime a essersi svolte nell'ambito del Trattato di Lisbona, è stata introdotta per via di prassi la disciplina dei "candidati principali"<sup>36</sup>. Tale disciplina è stata avviata al fine di potenziare la partecipazione politica dei cittadini (politicizzando ulteriormente le elezioni, evidenziando in maggior misura i programmi dei partiti) nonché, più in generale, per rafforzare la legittimazione politica del Presidente della Commissione.

Una prassi introdotta sostanzialmente attraverso la raccomandazione della Commissione del 12 marzo 2013, sul "rafforzamento dell'efficienza e la democrazia nello svolgimento delle elezioni del Parlamento europeo" (2013/142/UE)<sup>37</sup>; nonché, pochi mesi dopo, attraverso la risoluzione del Parlamento europeo del 4 luglio 2013 sul "miglioramento delle modalità pratiche per lo svolgimento delle elezioni europee del 2014" (2013/2102(INI))<sup>38</sup>.

---

<sup>34</sup> Nell'ordinamento costituzionale italiano, ad esempio, si è molto discusso sul ruolo di parità, o primazia, del Presidente del Consiglio rispetto ai Ministri, su questo tema non si può non rinviare alla magistrale opera di A. RUGGERI, *Il Consiglio dei ministri nella Costituzione italiana*, Milano, 1981, pp. 66 ss., che con particolare riferimento alla Costituzione italiana, identificava il Governo nel Consiglio dei Ministri. Al contrario valorizzando le prassi enfatizzava il ruolo del Presidente del Consiglio G. PITRUZZELLA, *Art. 92-93*, in G. BRANCA - A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1994, pp. 22 ss.

<sup>35</sup> In dottrina del resto era stata manifestata l'esigenza di integrare la disciplina prevista dall'art. 17.7 TUE, nel senso di una maggiore politicizzazione della Commissione e del suo Presidente: sul punto v. P. COSTANZO, *Oscillazioni della "forma di governo" dell'unione europea nel "Traité simplifié compliqué"*, cit., p. 57

<sup>36</sup> Cfr. C. CURTI GIALDINO, *Elezioni europee del 2014 e scelta del candidato alla presidenza della Commissione europea. I primi passi della procedura*, cit.; M. CARTABIA, *Elezioni europee 2014: questa volta è diverso*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2014, pp. 715-718; M. IRENE PAPA, *Elezioni europee e nomina del Presidente della Commissione europea: "questa volta è (veramente) diverso"?*, su *Osservatorio costituzionale*, maggio 2014; B. GUASTAFERRO, *La prima volta del Presidente della Commissione "eletto" dal Parlamento europeo. Riflessioni sui limiti del mimetismo istituzionale*, su [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 10 ottobre 2014.

<sup>37</sup> Su <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013H0142&from=IT>

<sup>38</sup> Su <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P7-TA-2013-0323+0+DOC+PDF+V0//IT>

I due atti ufficiali di Commissione e Parlamento europeo hanno così richiesto e in parte ottenuto, anzitutto, più in generale la promozione e semplificazione delle informazioni relative ai collegamenti tra partiti nazionali e partiti politici europei, al fine di una maggiore trasparenza e intellegibilità a favore dei cittadini-elettori, così maggiormente consapevoli delle conseguenze politiche derivanti dal voto a un partito, piuttosto che all'altro. Ma soprattutto hanno richiesto che i partiti politici europei e nazionali rendano noti, prima delle elezioni del Parlamento europeo, i rispettivi candidati alla carica di Presidente della Commissione europea, affinché, in questo modo, il candidato alla presidenza della Commissione possa essere individuato tra questi e, tendenzialmente, venga eletta la figura del partito europeo maggiormente votato che possa contare di un maggior numero di seggi, o comunque di un più ampio consenso all'interno del Parlamento europeo.

Le ragioni di tale prassi sono evidenti ed esplicitate anche leggendo i considerando ai due atti testé richiamati di Commissione e Parlamento europeo. L'effetto diretto è quello di dare attuazione alla previsione dell'art. 17 TUE per cui il Presidente della Commissione europea è eletto dal Parlamento "su proposta del Consiglio europeo, il quale deve tenere conto dell'esito delle elezioni e consultare il nuovo Parlamento prima di procedere alla nomina o alle nomine", che devono essere stabilite di "comune accordo". In questo modo l'individuazione è trasparente e semplificata: il candidato del partito che ha ottenuto più voti è quello che verrà in prima battuta proposto per l'elezione a Presidente. Qualora poi questi non ottenesse il consenso necessario, sarà vagliato l'esponente della seconda forza politica, cercando comunque di eleggere il candidato che, nel corso della campagna elettorale, ha diretto e orientato il consenso per il proprio gruppo politico europeo, analogamente a quanto accade nel corso delle elezioni nazionali.

Dunque, al di là di aumentare la legittimazione democratica del processo di integrazione, fine indiretto – ma comunque dichiarato negli atti di indirizzo di Commissione e Parlamento – è quello di incidere sul ruolo dei partiti e sulle campagne elettorali, caratterizzandole su tematiche di carattere europeo. In tal senso, uno dei problemi che ha contraddistinto le elezioni europee e, ancora oggi, invero, fatica ad essere superato, sono le campagne elettorali focalizzate prevalentemente su tematiche nazionali, tra le forze politiche statali, aventi l'effetto di portare in secondo piano il dibattito sulle questioni specificamente europee, tra l'altro, incidendo negativamente sul tasso di affluenza elettorale europeo<sup>39</sup>.

L'individuazione di un *leader* e la sua politicizzazione (collegata a programmi dei partiti su scala europea) rappresentano infatti uno dei modi per coinvolgere maggiormente gli elettori. Un candidato guida che sia

---

<sup>39</sup> Problema invero di non facile soluzione, se non attraverso ulteriori riforme strutturali, come notato da A. CIANCIO, *Nuove strategie per lo sviluppo democratico e l'integrazione politica in Europa*, in A. CIANCIO (a cura di) *Nuove strategie per lo sviluppo democratico e l'integrazione politica in Europa*, Roma, 2014, pp. II ss.

espressione di un partito europeo, con programmi europei, che se otterrà il maggior numero di voti avrà la possibilità di diventare Presidente dell'esecutivo dell'UE, ha disegnato uno degli strumenti immaginati per caratterizzare ulteriormente le elezioni europee, legittimando con maggiore forza partiti e candidati, altresì confermando una tendenza nazionale – comune in Europa – di affermazione del modello del “partito personale”, legato al *leader*, rispetto al “partito tradizionale”<sup>40</sup>.

#### **(...) Segue. 4.1. Le differenti applicazioni tra le elezioni europee del 2014 e quelle del 2019**

Sull'opportunità e legittimità di tale procedura si dirà tra poco, in ogni caso, al di là di qualsiasi valutazione di merito, va constatato come la prassi applicativa dei candidati guida abbia ottenuto applicazioni differenti nelle due tornate elettorali del 2014 e del 2019. Certo, con riferimento alle ultime elezioni dello scorso maggio non sappiamo ancora se alla fine – dopo la formazione dei gruppi parlamentari europei – il Consiglio europeo individuerà il Presidente della Commissione tra i nomi dei “candidati principali” da sottoporre al voto parlamentare, ma al di là di tale dato, è già possibile formulare un giudizio abbastanza preciso sull'insoddisfacente applicazione della prassi degli *Spitzenkandidaten*: già limitandosi a osservare la recente campagna elettorale.

Come noto, la scorsa legislatura si è aperta con l'elezione di Jean-Claude Juncker a Presidente della Commissione europea. Il Presidente Juncker non solo era un “candidato guida”<sup>41</sup>, ma apparteneva altresì alla coalizione che aveva ottenuto più seggi in Parlamento<sup>42</sup>. Invero, tale candidatura non era affatto scontata e ha richiesto lunghe trattative tra i Governi nazionali, nonché la previa definizione di un programma politico comune condiviso, che consentisse di raggiungere in Parlamento una maggioranza che il solo gruppo popolare europeo non aveva (dando vita così a una coalizione che ricorda la forma di governo parlamentare)<sup>43</sup>.

Oltre a tale dato, però, la virtuosità della prassi degli *Spitzenkandidaten* era apparsa nel corso di tutta la campagna elettorale, così come immaginato e indicato dal Parlamento e dalla Commissione. In tal senso, infatti, l'individuazione, per tempo, dei “candidati principali” da parte di tutti i gruppi politici aveva

---

<sup>40</sup> Su tali categorie si veda S. STAIANO, *La rappresentanza, Relazione al XXXI Convegno annuale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Di alcune grandi categorie del diritto costituzionale: Sovranità – Rappresentanza – Territorio, Università degli studi di Trento, 11-12 novembre 2016*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2 agosto 2017.

<sup>41</sup> In occasione delle elezioni del 2014 i “candidati principali” individuati dai partiti sono stati: Jean-Claude Juncker per il Partito popolare europeo; Martin Schulz per il S&D – Progressive Alliance of Socialists and Democrats; Guy Verhofstadt per l'Alleanza dei democratici e dei liberali per l'Europa; Alexis Tsipras per la Sinistra unitaria europea/Sinistra verde nordica. Dunque, tutti i maggiori partiti politici europei hanno indicato il proprio candidato, salvo i Conservatori e i Riformisti europei.

<sup>42</sup> M. IRENE PAPA, *Elezioni europee e nomina del Presidente della Commissione europea: “questa volta è (veramente) diverso”?*, cit.

<sup>43</sup> Così, per M. CARTABIA, *Elezioni europee 2014: questa volta è diverso*, cit., p. 716, “si può ritenere che l'ambizione del Parlamento europeo di marcare un passaggio storico (anche se non epocale) non è andata delusa”.



caratterizzato il dibattito politico della competizione elettorale, anche attraverso un certo riscontro mediatico: si ricordi, ad esempio, la partecipazione dei candidati a vari incontri pubblici nelle principali città europee e trasmessi dalle principali emittenti televisive, nei quali i “candidati” alla presidenza della Commissione si sono confrontati sui rispettivi programmi politici relativi alle principali questioni europee. In particolare, in Italia, il confronto tra i vari candidati ha avuto un grande rilievo: ospitata dall’Istituto universitario europeo nell’ambito della *Conference on the State of the Union* del 9 maggio 2014, a Palazzo vecchio a Firenze, alla presenza del Capo dello Stato Giorgio Napolitano.

Gli effetti positivi derivati dalla prassi dei “candidati principali” nel corso delle elezioni del 2014 sono stati tali che sia la Commissione sia il Parlamento europeo hanno sentito la necessità di ribadirla ulteriormente in vista delle elezioni del maggio 2019. In particolare, con la raccomandazione della Commissione del 14 febbraio 2018 sul “rafforzare la natura europea e l'efficienza nello svolgimento delle elezioni del parlamento europeo del 2019”<sup>44</sup>, si è dato atto del positivo ruolo svolto dalla prassi dei “candidati principali” che – per la Commissione – “ha contribuito a rafforzare l'efficienza dell'Unione e la sua legittimità democratica”, poggiando sui “due pilastri della rappresentanza diretta dei cittadini al Parlamento europeo e della loro rappresentanza indiretta da parte dei governi degli Stati membri in seno al Consiglio europeo e al Consiglio”, contribuendo inoltre a potenziare la responsabilità della Commissione, in linea con l’articolo 17, paragrafo 7, del TUE.

Ancor più chiara e incisiva è la posizione assunta dal Parlamento europeo, che con la “revisione dell’accordo quadro sulle relazioni tra il Parlamento europeo e la Commissione europea”<sup>45</sup> ha rafforzato la posizione dei “candidati principali”, avvertendo “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”.

Atti di indirizzo assai significativi, indicativi di un percorso che pare necessario perseguire ulteriormente e perfezionare, in vista non solo delle elezioni del Parlamento europeo, bensì più in generale al fine di rafforzare le Istituzioni europee del prossimo futuro, insistendo sulle misure già proposte che muovono anche dalla individuazione dei candidati guida, che devono essere resi noti dai partiti con il maggior anticipo possibile, unitamente ai propri programmi elettorali europei, avviando una vivace campagna

---

<sup>44</sup> Su [www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2019-0098+0+DOC+XML+V0//IT](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2019-0098+0+DOC+XML+V0//IT)

<sup>45</sup> Assunta con la “Decisione del Parlamento europeo del 7 febbraio 2018 sulla revisione dell'accordo quadro sulle relazioni tra il Parlamento europeo e la Commissione europea (2017/2233(ACI))”, su [http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance\\_pleniere/textes\\_adoptes/definitif/2018/02-07/0030/P8\\_TA\(2018\)0030\\_IT.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/textes_adoptes/definitif/2018/02-07/0030/P8_TA(2018)0030_IT.pdf)

politica in cui i partiti politici e i loro candidati competono per ottenere voti e seggi sulla base di programmi alternativi che tengono conto della dimensione europea della politica<sup>46</sup>.

Tuttavia, al contrario, la campagna elettorale del 2019<sup>47</sup>, appena conclusa, non pare potersi segnalare per gli effetti auspicati e desiderati, comparabili con quelli della precedente del 2014.

Infatti, nonostante i principali gruppi politici (ad esclusione del Movimento per un'Europa delle Nazioni e della Libertà) abbiano individuato i propri *Spitzenkandidaten*<sup>48</sup>, il confronto tra le parti politiche non si è concentrato su temi e questioni di specifico interesse europeo, rimanendo fortemente limitata al dibattito su questioni politiche di rango nazionale. Ciò è accaduto anche perché gli *Spitzenkandidaten* individuati non hanno operato come *leaders* politici europei, rimanendo sopraffatti dal dibattito tra i candidati dei singoli Stati, altresì, su questioni di poco interesse per le politiche europee<sup>49</sup>. Colpisce infatti che a causa di tale mancato rilievo, anche mediatico, i “candidati principali” europei siano rimasti pressoché sconosciuti alla maggior parte degli elettori<sup>50</sup>.

Non sorprende dunque che nell'attuale dibattito i Governi nazionali non escludano di individuare il candidato alla presidenza della Commissione al di fuori degli *Spitzenkandidaten*<sup>51</sup>. Un esito questo da non escludere, ma certo da non auspicare. Grave episodio: in controtendenza rispetto alla necessaria evoluzione politica del processo di integrazione europea.

---

<sup>46</sup> Così la raccomandazione della Commissione del 14 febbraio 2018 sul “rafforzare la natura europea e l'efficienza nello svolgimento delle elezioni del parlamento europeo del 2019”, cit.

<sup>47</sup> La crucialità delle ultime elezioni del 2019 era stata messa in evidenza da N. LUPO, *The 2019 European Parliament elections: politically crucial, but without clear institutional effects*, su [www.on-federalism.eu](http://www.on-federalism.eu), Perspectives on Federalism, Vol. 11, issue 1, 2019, ha giustamente osservato come “the elections for the European Parliament that will take place on 23-26 May 2019 will most probably disprove the second-order nature of the European elections and invert the steady decline in voter turnout, for the first time since 1979: not only the pace, but also the direction of the future process of European integration is at stake”, nonostante la posizione critica sulla prassi dei *Spitzenkandidaten*, a giudizio dell'autore “which still appears far from consolidated and is affected by the ambiguous design of the form of government of the European Union”.

<sup>48</sup> In occasione delle elezioni del 2019 i “candidati principali” individuati dai partiti sono stati: Manfred Weber per il partito popolare europeo; Frans Timmermans per il partito dei socialisti europei; Jan Zahradil per l'Alleanza dei democratici e dei liberali per l'Europa; Ska Keller e Bas Eickhout per il Partito europeo dei Verdi; Nico Cure e Viola Tomić per la Sinistra europea. Al contrario, assieme ai movimenti minoritari, non ha presentato un candidato unitario il Movimento per un'Europa delle Nazioni e della Libertà, che ha avuto un rilevante consenso elettorale.

<sup>49</sup> F. BRUGNOLI, *Spitzenkandidaten 2019*, in *La Rivista il Mulino*, 23 maggio 2019.

<sup>50</sup> Anche il confronto a Firenze tra gli *spitzenkandidaten* allo *State of the Union* del 2019 pare essere rimasto in ombra rispetto alla precedente edizione. Cfr. *Europee: Il confronto tra gli spitzenkandidaten allo State of the Union*, su [http://www.ansa.it/europee\\_2019/notizie/2019/05/02/europee-il-confronto-in-diretta-tra-gli-spitzenkandidaten-allo-state-of-the-union\\_5dec74ad-cda2-4bc4-8ce8-b3928b85c1fb.html](http://www.ansa.it/europee_2019/notizie/2019/05/02/europee-il-confronto-in-diretta-tra-gli-spitzenkandidaten-allo-state-of-the-union_5dec74ad-cda2-4bc4-8ce8-b3928b85c1fb.html).

<sup>51</sup> Cfr. [www.ansa.it/europa/notizie/europarlamento/news/2019/05/28/ue-verhofstadt-alde-contrario-a-spitzenkandidat-28797719-c94b-43c6-b9af-5c261cb1899b.html](http://www.ansa.it/europa/notizie/europarlamento/news/2019/05/28/ue-verhofstadt-alde-contrario-a-spitzenkandidat-28797719-c94b-43c6-b9af-5c261cb1899b.html)



## 5. La Commissione europea tra terzietà tecnica e protagonismo politico

Come ricordato – nel corso delle elezioni europee del 2014 – l'introduzione del sistema dei “candidati principali” ha portato con sé molti effetti positivi, diretti e indiretti: anzitutto, ha rappresentato un segnale importante nel tentare di trasformare in un'elezione di secondo livello la procedura di nomina del Presidente della Commissione, rafforzando altresì il ruolo del Parlamento europeo nel rapporto con il Consiglio europeo. Soprattutto, però, come visto, ha rafforzato la posizione politica del Presidente della Commissione, il quale viene individuato tra i *leaders* dei partiti politici espressione della maggioranza politica presente in Parlamento (similmente, dunque, a quanto accade nella forma di governo parlamentare). Inoltre, la politicizzazione sembra coinvolgere tutta la Commissione, essendo i suoi membri individuati di comune accordo tra il Consiglio europeo e il Presidente della Commissione, quasi come accade nel rapporto tra Presidente della Repubblica e Primo Ministro nell'individuazione dei Ministri<sup>52</sup>.

Tale prassi dei “candidati principali”, però, ha trovato in dottrina non poche critiche, sia di tipo giuridico, sia più di carattere politico. La prima obiezione è stata mossa da chi ha considerato tale prassi come una violazione del dettato stesso dei Trattati che affidano l'individuazione del Presidente della Commissione alla decisione congiunta del Consiglio europeo e del Parlamento europeo, secondo le differenti fasi e competenze. La prassi dei candidati guida, invece, avrebbe squilibrato la procedura a favore del solo Parlamento e dunque, così, “per certi versi circoscritto, o quasi svuotato, il potere di nomina del Consiglio europeo”<sup>53</sup>. La violazione del Trattato di Lisbona, dunque, sarebbe duplice: da un lato ad esser violato sarebbe il “principio di leale collaborazione, cui i rapporti infra-istituzionali dovrebbero essere improntati”, dall'altro la violazione consisterebbe nell'espressa contraddizione della Dichiarazione n. 11 allegata al Trattato e dedicata proprio all'articolo 17.7 TUE, che imporrebbe a entrambe le Istituzioni – e non solo al Parlamento – di giungere all'elezione del Presidente della Commissione<sup>54</sup>.

Eppure, a ben vedere, dalla lettura dell'art. 17.7 TUE nonché altresì della citata Dichiarazione n. 11, il problema non sembra consistere nel rispetto, o meno, della formale procedura di elezione, bensì nel fine che tale procedura vuole raggiungere. In tal senso, il fine è ben descritto dalla specificazione che la figura del Presidente della Commissione sia individuata “tenendo conto delle elezioni del Parlamento europeo”. Un fine, pertanto, che la prassi dei “candidati principali” contribuisce ad assicurare, rafforzando la procedura attraverso concrete garanzie. Del resto, anche limitandosi ad applicare la procedura prevista

---

<sup>52</sup> Cfr. T.E. FROSINI, *Premierato e forma di governo parlamentare*, in *Il Politico*, Vol. 69, n. 1, 2004, pp. 5 ss.

<sup>53</sup> B. GUASTAFERRO, *La prima volta del Presidente della Commissione “eletto” dal Parlamento europeo. Riflessioni sui limiti del mimetismo istituzionale*, cit., p. 3.

<sup>54</sup> B. GUASTAFERRO, *La prima volta del Presidente della Commissione “eletto” dal Parlamento europeo. Riflessioni sui limiti del mimetismo istituzionale*, cit., p. 4.

dal TUE, il Consiglio europeo dovrà comunque passare dal voto parlamentare. Altresì, anche applicando la prassi dei “candidati guida”, ipoteticamente, non è detto che venga eletto uno dei designati. È possibile, infatti, che nessuna forza abbia il consenso in Parlamento per far eleggere il proprio candidato, ma tra i tanti che si possono individuare, uno tra quelli legati ai partiti che hanno discusso e riscosso consenso elettorale di certo sarà maggiormente legittimato, più di qualsiasi altra figura individuata dai soli Capi di Stato e di Governo. Invero, si può obiettare che tale procedura avrebbe potuto essere inclusa nel Trattato attraverso una riforma espressa, ma, invero, è sempre stato così: le Istituzioni europee si prendono, di volta in volta, piccoli pezzi di sovranità che gli Stati faticano a cedere. È stato così in materia di diritti, ad opera della Corte di giustizia, per richiamare solo il caso più emblematico<sup>55</sup>, e sta avvenendo ora dove più evidente è la lacuna, in materia di legittimazione politica e forma di governo. L’UE non può più fare a meno di una maggiore legittimazione democratica e di una maggiore forza politica.

Se si conviene con tale lettura, allora, il problema non è giuridico, ma squisitamente politico, essendo chiaramente collegato all’interrogativo, dal quale si è partiti, sulla direzione che dovrà assumere l’UE<sup>56</sup>. Infatti, non è mancato chi in dottrina ha apertamente criticato la politicizzazione della figura del Presidente della Commissione e più in generale – nei termini già specificati – dell’organo esecutivo europeo<sup>57</sup>.

È vero, la Commissione ha sempre avuto una posizione ambigua, come del resto – nelle varie fasi di evoluzione – tutte le Istituzioni comunitarie<sup>58</sup>. Più specificamente, la Commissione – nell’attuare il diritto

---

<sup>55</sup> In tema, più di recente, si vedano tra i numerosi scritti di A. RUGGERI, *Tutela dei diritti fondamentali e ruolo “a fisarmonica” dei giudici, dal punto di vista della giurisprudenza costituzionale*, in [www.dirittifondamentali.it](http://www.dirittifondamentali.it), 2/2018, 18 novembre 2018; *Corte costituzionale, Corti europee, giudici comuni: le aporie di una costruzione giurisprudenziale in progress e a geometria variabile*, *Intervento alle Giornate di studio, organizzate in occasione del settantesimo compleanno di P. Costanzo, su Giustizia costituzionale e tutela dei diritti nella società dell’informazione, Genova 24-25 ottobre 2018*, in *Consulta OnLine*, 3/2018, pp. 548 ss. Certo, evoluzione che non è rimasta priva di critiche, si veda da ultimo R. Bin, *Critica della teoria dei diritti*, Milano, 2018, pp. 69 ss.

<sup>56</sup> Sul punto si vedano J. MÜLLER GOMMEZ, W. WESSELS, *The Spitzenkandidaten Procedure: Reflecting on the Future of an Electoral Experiment*, in *LAI WORKING PAPERS*, n. 16, 09 March 2016

<sup>57</sup> In tal senso le argomentazioni critiche di S. BARTOLINI, *‘Should the Union Be “Politicised”? Prospects and Risks’*, in S. HIX and S. BARTOLINI, *Politics: The Right or the Wrong Sort of Medicine for the EU?*, in *Notre Europe Policy Papers*, n. 19, March 2006, su <http://www.delorsinstitute.eu/media/Policypaper19-en.pdf>; per il quale “Political mandates for reform are hard to develop within the narrow limits of the predefined goals in the Treaty, and there are few guarantees that politicization will be contained in this way. Similar partisan alignments within the Council, Commission, and Parliament, if possible, would generate permanent and unstable divided government, given the different timing of formation and composition of these bodies. Problems of partisan coordination may add to those of inter-institutional coordination, rather than solve them”. Le considerazioni di BARTOLINI sono riprese e condivise da Y. PAPADOPOULOS, P. MAGNETTE, *On the Politicization of the European Union: Lessons from Consociational National Politics*, in *West European Politics*, 2010, pp. 711 ss. Contra S. HIX, *Why the EU need (Left-Right) Politics? Policy Reform and Accountability are Impossible without it*, in S. HIX and S. BARTOLINI, *Politics: The Right or the Wrong Sort of Medicine for the EU?*, cit.

<sup>58</sup> Del resto, dovute alla storia e alle origini delle Comunità economiche europee come sintetizzato da R. BIN, *Relazione finale*, in A. CIANCIO (a cura di), *Nuove strategie per lo sviluppo democratico e l’integrazione politica in Europa*, cit.,

dell'UE e delle misure adottate dal Consiglio e dal Parlamento europeo – ha assunto una funzione esecutiva mista, oscillante tra il ruolo tecnico e politico. Lo dimostrano in particolare le funzioni di regolazione in attuazione dei trattati così come i poteri di vigilanza, concernenti altresì il rispetto dei vincoli di bilancio e il coordinamento delle politiche economiche nazionali. Funzioni, come noto, molto delicate nei rapporti con gli Stati, ai quali la Commissione può rivolgere «avvertimenti» al fine di coordinare le politiche economiche e sorvegliare la situazione di bilancio di ciascuno Stato, potendo finanche proporre al Consiglio l'avvio di una «procedura per disavanzo eccessivo». Funzioni di vigilanza e regolazione che potrebbero essere considerate come attuative di regole tecniche e non di valutazioni politiche. Invero, proprio la prassi attuativa di tali regole è la dimostrazione più evidente che molto spesso dietro le vesti di una procedura terza si celano, neanche troppo, valutazioni e accordi politici<sup>59</sup>, che unitamente alle funzioni più squisitamente esecutive di amministrazione, normazione e iniziativa, spingono a condividere la necessità di una maggiore legittimazione politica della Commissione e del suo Presidente.

## 6. Per un futuro politico e democratico di un'Unione europea dai fini condivisi

Al di là di come si valutino gli effetti prodotti dalla prassi dei “candidati guida”, tale istituto indica come direzione necessaria nell'evoluzione dell'UE il rafforzamento democratico e politico delle sue Istituzioni. Se è vero che in passato il progetto eurounitario ha subito di un eccessivo *deficit* democratico – come visto – il Trattato di Lisbona ha sicuramente, se non colmato, quanto meno decisamente attenuato tale *deficit* attraverso il consolidamento del ruolo del Parlamento europeo e degli istituti di partecipazione. In un contesto, in ogni caso, nel quale il Parlamento concorre ad assumere decisioni politiche con governi nazionali che sono comunque espressione democratica dei cittadini degli Stati membri<sup>60</sup>. Altresì, il Trattato ha rafforzato la democraticità dell'UE anche migliorando il suo processo decisionale, modificando non solo le procedure, ma anche le maggioranze di votazione all'interno delle Istituzioni

---

pp. 497 ss., “la Comunità europea nasce dunque con un progetto politico preciso (...) la tecnocrazia non è un accidente, ma un elemento costitutivo del progetto”. Tuttavia, da allora, molto è cambiato evolvendosi nella direzione politica anche qui richiamata.

<sup>59</sup> Già evidenti prima del Trattato di Lisbona, come dimostrava G. DELLA CANANEA, *La pseudo-riforma del patto di stabilità e crescita*, in *Quaderni costituzionali*, 2005, pp. 668 ss. e ancora oggi causa di forti tensioni tra governi e Istituzioni europee per cui sia consentito rinviare a E.C. RAFFIOTTA, *Il governo multilivello dell'economia. Studio sulle trasformazioni dello Stato costituzionale in Europa*, Bologna, 2013, pp. 68 ss.

<sup>60</sup> Pur essendo auspicabile altresì una radicale riforma del sistema elettorale europeo, non sembrando ancora superate le obiezioni mosse anche dal Tribunale costituzionale tedesco per cui continua a mantenersi una sostanziale disuguaglianza tra i cittadini europei, tale da configurare il Parlamento europeo come rappresentante dei popoli degli Stati e non del popolo europeo. Sul punto si veda L. TRUCCO, *Democrazie elettorali e Stato costituzionale*, Torino, 2011, pp. 173 ss.

che assumono le decisioni politiche, per esempio prevedendo il voto a maggioranza qualificata come la forma di votazione ordinaria in seno al Consiglio dell'UE.

Certo, è auspicabile – e probabile – che il Trattato di Lisbona non sia l'ultima tappa del progetto eurounitario, anche nel senso di rafforzare ulteriormente la sua democraticità<sup>61</sup>, ma soprattutto l'incidenza delle sue competenze. In ogni caso, 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”.

Ancor più, in questa direzione andrebbero le proposte volte a prevedere un Presidente della Commissione direttamente eletto dai cittadini europei, o ancora la proposta – assai più evoluta – volta a designare un unico Presidente avente duplice funzione, possibilmente ricoprendo dunque tale carica sia nel Consiglio europeo che nella Commissione: il c.d. *double-batted President*, che porterebbe con sé l'innegabile vantaggio di superare il cortocircuito attualmente intercorrente fra la Commissione (e, più in generale, le Istituzioni europee) e gli Stati membri rispetto a molte decisioni di indirizzo politico e legislativo che sovente vengono vissute come imposte a livello nazionale. Allo stesso tempo assicurando un'immagine davvero omogenea di Unione europea anche rispetto ai Paesi terzi, i quali si ritroverebbero ad avere un unico interlocutore<sup>62</sup>.

Per fare ciò però urge definire obiettivi comuni tra i Paesi membri, drasticamente chiarendo chi davvero desidera portare avanti il progetto politico europeo (cedendo ulteriori spazi di sovranità e dunque competenze in favore dell'UE), e chi invece desidera mantenere più un'integrazione di tipo commerciale. Nell'attuale contesto, infatti, più che in passato, risulta arduo qualificare l'ordinamento europeo attraverso le classiche categorie del diritto pubblico. Difficile dire cosa sia l'Unione europea, anzi, a seguito degli sviluppi seguiti alla crisi economica del 2008, pare persino difficile distinguere i numerosi ordinamenti che la caratterizzano. Una vera e propria crisi d'identità dell'Europa e, per certi versi, di chi la studia<sup>63</sup>. La confusione sulla stessa definizione del progetto eurounitario pare derivare dalla constatazione che alla tradizionale Unione dei 28 Paesi membri – che dovrebbe rappresentare l'Europa unita – è necessario affiancare molte altre differenti integrazioni: distinte per gli Stati che le compongono, per le specifiche

<sup>61</sup> Volendo si rinvia a E.C. RAFFIOTTA, *From the (difficult) representation to the (difficult) participation*, cit., pp. 17 ss.

<sup>62</sup> L. D'AMICO, *Democraticità, trasparenza ed efficienza delle Istituzioni europee in vista delle elezioni del 2019 (e della Brexit...)*, su [www.eurojus.it](http://www.eurojus.it), 1° marzo 2018.

<sup>63</sup> L'oggetto di studio pare ormai ancora più complesso rispetto alla classica polemica – non del tutto sopita – tra internazionalisti e costituzionalisti “convertiti” a studiosi del diritto dell'Ue, che ha avuto la sua più elevata espressione nel dialogo a distanza tra G. AMATO (*Verso la Costituzione europea*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2003, fasc. 2, pp. 291 ss.) e B. CONFORTI (*La dottrina del diritto comunitario: questa sconosciuta*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2004, fasc. I, pp. 1 ss.).

competenze e in alcuni casi per le peculiari Istituzioni (sovente, appositamente create). Il riferimento è ai 19 Paesi che adottano la moneta unica e compongono l'Eurozona, o all'*Euro Plus Pact* al quale hanno aderito 23 Stati, o ancora al Trattato sul c.d. *Fiscal Compact* sottoscritto da 25 Governi, o a quello sul c.d. “fondo salva Stati” (*ESM*) siglato invece da 17 Paesi. Per non parlare dei vari ambiti – fuori o dentro la cooperazione rafforzata disciplinata dal diritto europeo – nei quali i singoli Governi hanno dato vita a differenti processi di integrazione.

Molti studi si sono interessati a tale complesso, disordinato, inarrestabile processo, rappresentandolo e qualificandolo attraverso varie efficaci locuzioni, tra cui: integrazione a due velocità, a più velocità, *step-by-step*, integrazione rafforzata, asimmetrica, graduale, forte, variabile, a cerchi concentrici, a più o multi fase, a doppio binario, altalenante, *à la cartè*, a geometria variabile, a più livelli, a due livelli... e si potrebbe continuare all'infinito. Le locuzioni e la fantasia in tale ambito sembrano avere vasti confini, forse – purtroppo – indeterminati quanto gli spazi di differenziazione dell'integrazione europea<sup>64</sup>.

Un complesso processo all'interno del quale partecipano in modo differente Stati membri o Stati non membri dell'Ue, insistendo in differente modo sullo spazio e il tempo. Un processo alcune volte regolato dai Trattati europei, altre volte, più spesso, uscendo dai confini del diritto europeo per muoversi seguendo le vie aperte e imprevedibili del diritto internazionale<sup>65</sup>. In questi ambiti, in alcuni casi operano le Istituzioni europee, in altri, più spesso, i governi dei Paesi aderenti, in altri ancora operano nuove Istituzioni create *ad hoc*.

Ne deriva un quadro di incertezza, dal quale è difficile ricavare una sola chiave di lettura del processo di integrazione. Al di là delle formule utilizzate per descriverlo – tutte efficaci locuzioni – resta un ordinamento fluido ed estremamente differenziato, all'interno del quale è difficile individuare un unico ordinamento: un'unica Unione europea.

La priorità, dunque, pare essere quella di semplificare la composizione dell'UE insistendo anzitutto sull'eurozona, in un'ottica di revisione radicale dei Trattati che possa anche sfruttare l'occasione data dall'uscita (o meno) del Regno Unito<sup>66</sup>. Un'occasione unica per le riforme, che dovranno, da un canto rafforzare la democraticità delle Istituzioni europee, dall'altro, però, dotarle delle competenze politiche

---

<sup>64</sup> Lo ha dimostrato A. STUBB, *A Categorization of Differentiated Integration*, in *Journal of Common Market Studies*, Vol. 34, No. 2, 1996, pp. 283 ss., il quale ha dedicato un intero studio alle diverse formule utilizzate per descrivere tale processo con una comparazione tra le principali lingue.

<sup>65</sup> L.S. ROSSI, “*Fiscal Compact*” e Trattato sul Meccanismo di Stabilità: aspetti istituzionali e conseguenze dell'integrazione differenziata nell'UE, in *Il diritto dell'Unione europea*, n. 2, 2012, pp. 293 ss.

<sup>66</sup> A. MORRONE, *I mutamenti costituzionali derivanti dall'integrazione europea*, su [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 24 ottobre 2018, giustamente vede in tale tensione una “opportunità per affermare il costituzionalismo democratico nell'integrazione eterarchica” che però deve essere messa al riparo dai “nuovi agitatori del sovranismo statalista”.



necessarie a completare quello che la dottrina più attenta ha qualificato come il *federalizing process* europeo<sup>67</sup>, ormai non più reversibile, salvo ovviamente conseguenze di certo non prive di effetti traumatici<sup>68</sup>.

---

<sup>67</sup> B. CARAVITA, *Il Federalizing process europeo*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 17 febbraio 2014.

<sup>68</sup> Come sembra dimostrare la recente ricerca di F. SAVASTANO, *Uscire dell'Unione europea. Brexit e il diritto di recedere dai Trattati*, Torino, 2019.