

LIBER AMICORUM
PER
PASQUALE COSTANZO

NICOLA LUPO

**LA FORMA DI GOVERNO DELL'UNIONE,
DOPO LE ELEZIONI EUROPEE DEL MAGGIO 2019**

9 MARZO 2020



Nicola Lupo

La forma di governo dell'Unione, dopo le elezioni europee del maggio 2019

ABSTRACT: The EU form of government, after the 2019 elections

The contribution aims to assess the effects of the 2019 European Parliament elections and the formation of the Commission chaired by Ursula von der Leyen on the structure of the European Union's form of government, and in particular, to use the words of the Constitutional Court, on its "transformation in a parliamentary sense" (judgment no. 239/2018). It is maintained that the failure of the Spitzenkandidaten constitutional convention, contrarily to what it has been often argued, has not interrupted or weakened at all such transformation, which rather has undergone an acceleration, albeit at the cost of tacking – within the many variations that parliamentary regimes they know, in Europe but not only – towards a model further away from the so called "premiership" and, instead, closer to a properly parliamentary-consensual form of government. Although with all the adaptations that derive from the specific characteristics of the European Union, and in particular from the necessary intertwining with the forms of government of each of Member State.

SOMMARIO: 1. Premessa: una forma di governo in via di “trasformazione in senso parlamentare”. – 2. La prima applicazione, nel 2014, della convenzione costituzionale degli *Spitzenkandidaten*. – 3. Il fallimento degli *Spitzenkandidaten* dopo le elezioni europee del 2019. – 4. La travagliata approvazione parlamentare della Commissione von der Leyen. – 5. Verso una forma di governo parlamentare, a tendenza consensuale-assembleare?

1. Premessa: una forma di governo in via di “trasformazione in senso parlamentare”

La Corte costituzionale, nella [sentenza n. 239 del 2018](#), con cui ha respinto le obiezioni sulla conformità alla Costituzione italiana della soglia di sbarramento (pari al 4% dei voti a livello nazionale) per le elezioni del Parlamento europeo¹, ha fatto leva, tra gli altri argomenti, sul “dato della indubbia trasformazione in senso parlamentare della forma di governo dell’Unione europea”². Anche alla luce di questo spunto si intende qui tornare sui caratteri della forma di governo dell’Unione europea, per come desumibili dopo le vicende legate alle elezioni per il Parlamento europeo che hanno avuto luogo il 23-26 maggio 2019 e alla conseguente formazione della nuova Commissione europea, insediatasi il 1° dicembre 2019.

¹ Il tema della conformità delle soglie di sbarramento per le elezioni europee alle diverse Costituzioni degli Stati membri è stato affrontato da più corti costituzionali, con esiti assai variegati: cfr., tra gli altri, G. DELLEDONNE, *Il Bundesverfassungsgericht, il Parlamento europeo e la soglia di sbarramento del 5%: un (altro) ritorno del Sonderweg?*, in [Rivista AIC](#), 2012, n. 1; ID., *Elezioni del Parlamento europeo e politicizzazione dell’Unione al vaglio del Bundesverfassungsgericht: una seconda dichiarazione d’illegittimità costituzionale della soglia di sbarramento*, in *Quaderni costituzionali*, 2014, n. 3, 690 s.; ID., *Corti costituzionali e legislazione elettorale: una comparazione italo tedesca*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2014, 4, 1031 s.; B. MICHEL, *Thresholds for the European Parliament Elections in Germany Declared Unconstitutional Twice*, in *European Constitutional Law Review*, 2016, 133 s.; H. SMEKAL, L. VYHNÁNEK, *Equal voting power under scrutiny: Czech Constitutional Court on the 5% threshold in the 2014 European Parliament Elections*, *ivi*, 148 s.; G. PICCIRILLI, *Maintaining a 4% Electoral Threshold for European Elections, in order to clarify access to constitutional justice in electoral matters*, *ivi*, 164 s.; R. RAMBAUD, *Elections européennes: le Conseil constitutionnel valide le seuil de 5 %*, in [Le Blog du droit électoral](#), 25 ottobre 2019.

² Così la [sentenza n. 239 del 2018](#) (punto 6.5 del considerato in diritto). Su tale pronuncia cfr., con varietà di posizioni, G. TARLI BARBIERI, [Il sistema elettorale per l’elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all’Italia: problemi e prospettive dopo la sent. 239/2018 della Corte costituzionale](#), in [Consulta OnLine](#), [Studi 2019/I](#), 20 ss.; M. RUBECHI, *Le modalità di elezione dei membri del Parlamento europeo, tra normative nazionali e profili eurounionali*, in [Federalismi.it](#), 2019, n. 11; G. DELLEDONNE, *‘A Goal That Applies to the European Parliament No Differently From How It Applies to National Parliaments’: The Italian Constitutional Court Vindicates the 4% Threshold for European Elections*, 2019, n. 2, 376-389; L. DI STEFANO, *La soglia di sbarramento della legge elettorale italiana per il Parlamento europeo all’esame della Corte costituzionale*, in [Rivista AIC](#), 2019, n. 3; G. PICCIRILLI, *La clausola di sbarramento per le elezioni europee tra Corte costituzionale e principi comuni a tutti gli Stati membri*, in *Studium Iuris*, 2019, n. 12, 1430 s.

Si prescinde, in questa sede, dalle obiezioni che pure sono state autorevolmente sollevate³ nei confronti dell'uso di una nozione, come quella di "forma di governo", sorta con riferimento agli ordinamenti statuali, con riguardo a un ordinamento che invece non ha tale natura, né si accinge – almeno nel breve periodo – a mutarla. Salvo ovviamente rilevare sin d'ora, per ritornarci in conclusione, come la peculiare natura dell'Unione europea si rifletta sulle modalità di funzionamento delle sue istituzioni, con la necessità di tenere in considerazione questo elemento nel momento in cui si applicano schemi finora riferiti prevalentemente alla realtà statale⁴. Schemi che peraltro non sono esclusivamente propri dello Stato, ma che trovano applicazione altresì al di fuori di esso: per tutti, basti richiamare l'art. 123 Cost., come riscritto dalla legge costituzionale n. 1 del 1999, laddove demanda agli statuti delle regioni ordinarie la determinazione della "forma di governo regionale"⁵.

D'altronde, l'applicazione del metodo e degli schemi concettuali propri del diritto costituzionale alle dinamiche istituzionali in atto nell'Unione europea mi pare rappresenti – sulla scorta di autorevoli insegnamenti⁶ – un'operazione assolutamente meritoria e in qualche misura necessaria: sia perché solo in tal modo si possono comprendere appieno fenomeni istituzionali che si sono decisamente allontanati dagli schemi propri delle organizzazioni internazionali, e che entrano a pieno titolo nel circuito di determinazione dell'indirizzo politico, incidendo pesantemente anche sulla definizione di quello nazionale; sia in quanto altrimenti il diritto costituzionale rischierebbe di offrire un quadro parziale, se non addirittura falsato, ove si limitasse a considerare le sole dinamiche istituzionali nazionali, senza tener conto della strettissima embricazione riscontrabile tra di esse e quelle europee⁷.

³ Il riferimento è soprattutto a M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto. Annali*, Giuffrè, Milano, 2010, vol. III, 538 s., spec. 540, nota 15, il quale ritiene che "solo per ellissi" questa categoria analitica possa essere usata per le autonomie territoriali o per l'Unione europea (citando in senso opposto P. COSTANZO, *Oscillazioni della "forma di governo" dell'Unione europea nel "Traité simplifié compliqué"*, in *Rivista di diritto pubblico comparato ed europeo*, 2008, 45 s.). Per la discussione di questo profilo, e per ulteriori indicazioni bibliografiche, si veda 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*, a cura di R. Ibrido, N. Lupo, il Mulino, Bologna, 2018, 9 s.

⁴ In questo senso, per tutti, proprio con riferimento all'applicazione degli schemi del parlamentarismo, cfr. P. RIDOLA, *La parlamentarizzazione degli assetti istituzionali dell'Unione europea fra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in ID., *Diritto comparato e diritto costituzionale europeo*, Giappichelli, Torino, 2010, 325 s., spec. 332 s.

⁵ Per tutti, cfr. M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni. Verso le Costituzioni regionali?*, il Mulino, Bologna, 2002, spec. 194 s.

⁶ In questa chiave, un ruolo – come spesso gli è accaduto, nei diversi settori di cui si è occupato – pionieristico, nell'ambito della dottrina costituzionalistica italiana, è stato svolto da Pasquale COSTANZO. A partire dal Suo testo, scritto assieme a Luca MEZZETTI e Antonio RUGGERI (la prima edizione è del 2006): *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione europea*, IV ed., Giappichelli, Torino, 2014. Cfr. anche, in direzione sostanzialmente convergente: M. CARTABIA, J.H.H. Weiler, *L'Italia in Europa. Profili istituzionali e costituzionali*, il Mulino, Bologna, 2000; R. BIN, P. CARETTI, G. PITRUZZELLA, *Profili costituzionali dell'Unione europea*, il Mulino, Bologna, 2015; N. LUPO, A. MANZELLA, *Il Parlamento europeo. Una introduzione*, Luiss University Press, Roma, 2019. Nonché, sui concetti della scienza costituzionalistica, M. DOGLIANI, *Può la costituzione europea non essere una costituzione in senso moderno?*, in Costituzionalismo.it, 2003, n. 1 (in polemica con quanti sostengono l'inapplicabilità delle categorie del costituzionalismo classico alle vicende europee, ritenendo che per evitare una fuga dalla responsabilità, lo scienziato sia "tenuto" ad utilizzare le categorie della disciplina "non per mettere le braghe al mondo, ma per verificare gli scostamenti e le innovazioni che l'esperienza presenta, e che non potrebbero neppure essere concettualizzate se non si facesse riferimento ad idealtipi presupposti come strumenti di osservazione"). Più specificamente, sui temi qui oggetto di riflessione, P. COSTANZO, *Oscillazioni della "forma di governo" dell'Unione europea nel "Traité simplifié compliqué"*, cit., 45 s. e 58 s. (il quale non esita ad adottare, e con esiti proficui, la nozione di "forma di governo" con riferimento all'Unione europea, pur senza risparmiare un accenno critico all'uso, nel trattato costituzionale, di lemmi tipici del costituzionalismo quali "Costituzione", "legge", etc.).

⁷ Cfr., anche per ulteriori indicazioni, N. LUPO, *La forma di governo italiana, quella europea e il loro stretto intreccio nella Costituzione "composita"*, in La Rivista Gruppo di Pisa, 2019, n. 2, 175 s. Si può osservare, ad esempio, che il cambio di Governo e di maggioranza parlamentare che ha avuto luogo in Italia, nell'agosto 2019, si spiega solo se si ha ben presente la connessione tra la forma di governo italiana e quella dell'Unione europea, visto che – per dirla in estrema sintesi – in definitiva è stata la sconfitta, su scala europea, della Lega e delle altre forze euroscettiche alle elezioni per il Parlamento europeo del maggio 2019 a determinare la crisi del Governo Conte I. Se invece si avesse presente solo ed esclusivamente la dimensione nazionale, il prodursi della crisi e il suo esito rischierebbero di apparire inspiegabili, a maggior ragione visto che, su scala appunto nazionale, l'affermazione della Lega alle medesime elezioni europee è stata

In chiave generalissima, appunto alla luce degli schemi concettuali propri del diritto costituzionale, chi è consapevole delle lezioni che si possono trarre dalla storia costituzionale italiana non può certo sorprendersi che la forma di governo dell'Unione europea risulti tuttora “in via di definizione”.

Tant'è che, legittimamente, con riferimento ad essa – anche guardando alle sue possibili evoluzioni – si sono proposte, in dottrina, nel corso degli anni, pressoché tutte le possibili classificazioni in uso per le forme di governo: parlamentare (o comunque quasi-parlamentare)⁸; semi-presidenziale, secondo il modello francese⁹; presidenziale (o comunque a separazione dei poteri)¹⁰; e persino direttoriale¹¹.

In fondo, la storia costituzionale italiana – e non solo quella¹² – ci dimostra come, vigente lo statuto albertino, la forma di governo sia stata anch'essa per decenni “in via di definizione”: a cavallo, com'è noto, tra una carta costituzionale che prevedeva un regime monarchico-costituzionale puro, perciò a separazione dei poteri, e una serie di tendenze e di prassi che spingevano nella direzione di una forma di governo parlamentare – o, secondo la formula maraniniana, “pseudo-parlamentare” – caratterizzata dal necessario rapporto fiduciario tra il Governo e la Camera dei deputati¹³. Dando così origine ad una tensione che probabilmente non si risolse mai del tutto, della quale alla fine restò vittima: proprio su tale ambiguità, come è noto, il fascismo poté fare leva per andare al potere.

Nell'Unione europea, in un quadro istituzionale almeno altrettanto aperto, dalle elezioni per il Parlamento europeo del 2019 ci si aspettava, in particolare, una sorta di “prova del nove” sulla tenuta di quella che non esiterei a definire come un abbozzo di convenzione costituzionale – o, se si vuole, una convenzione convenzionale *in fieri* – sui c.d. *Spitzenkandidaten*¹⁴.

indubbia, sia ove comparata alle precedenti elezioni europee, sia rispetto al risultato delle elezioni italiane del 2018. In altri termini, è stato proprio il corto-circuito tra il sistema politico-istituzionale europeo e quello italiano, evidenziato anche dalla pressoché certa bocciatura di qualsiasi candidato commissario fosse stato proposto dall'Italia, a rendere non più perseguibile, senza un qualche profondo riassetto, l'esperienza del Governo Conte I.

⁸ Per l'accostamento degli assetti istituzionali UE ad una forma di governo “quasi-parlamentare” o “semi-parlamentare”, cfr. A. MANZELLA, *L'identità costituzionale dell'Unione europea*, in *Studi in onore di Leopoldo Elia*, II, Milano, 1999, 923 ss., spec. 949; S. HIX, *What's Wrong with the Europe Union and How to Fix It*, Polity, Cambridge, 2008, spec. 155 s.; P. MAGNETTE, *L'Union européenne: un regime semi-parlementaire*, in *A quoi sert le Parlement européen?*, a cura di P. DELWIT, J.M. DE WAELE, P. MAGNETTE, Bruxelles, 1999, 25 ss.; M. FRAU, *La forma di governo dell'Unione nel trattato che adotta una Costituzione per l'Europa*, in L. SPADACINI, M. FRAU, *Governare l'Unione europea. Dinamiche e prospettive istituzionali*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2006, 75 s.

⁹ In questo senso, cfr. G. DE VERGOTTINI, *Forma di governo dell'Unione europea*, in *XXI Secolo*, Treccani, Roma, 2009, seppure indicando come i trattati consentano alla prassi di optare per soluzioni variegate. Nonché, più di recente, J.H. REESTMAN, L. BESSELINK, *Editorial. Spitzenkandidaten and the European Union's system of government*, in *European Constitutional Law Review*, 2019, 609 s., spec. 611.

¹⁰ Cfr., per tutti, S. FABBRINI, *Which European Union?*, Cambridge University Press, Cambridge, 2015, spec. 168 s. e 177 s.

¹¹ Cfr. T.E. FROSINI, *La dimensione europea della forma di stato e di governo*, in *Federalismi.it*, 2012, n. 5.

¹² Nel senso che nelle forme di governo di larga parte degli Stati membri tra il XIX secolo e la prima parte del XX secolo abbia avuto luogo un'evoluzione in senso parlamentare, che ha fatto leva più sulla prassi politica che sul testo delle carte costituzionali cfr. J.H. REESTMAN, L. BESSELINK, *Editorial*, cit., 609.

¹³ Basti richiamare i riferimenti di Maranini al regime “pseudo-parlamentare”, affermatosi nella vigenza di uno statuto albertino che del governo parlamentare non parlava affatto: G. MARANINI, *Storia del potere in Italia (1848-1967)*, Vallecchi, Firenze, 1967 (II ed. Nuova Guaraldi, Firenze, 1983), spec. 95 s. Sulla genesi delle prassi fiduciarie in epoca statutaria e sulle loro applicazioni cfr. F. ROSSI, *Saggio sul sistema politico dell'Italia liberale. Procedure fiduciarie e sistema dei partiti fra Otto e Novecento*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2001, spec. 23 s.; M. BELLETTI, *Forma di governo parlamentare e scioglimento delle Camere. Dallo Statuto Albertino alla Costituzione repubblicana*, Cedam, Padova, 2008, spec. 91 s.; R. FERRARI ZUMBINI, *La Torino del 1848-49 come laboratorio costituzionale: la nascita spontanea della fiducia parlamentare*, in *Le carte e la storia*, 2016, n. 2, 75 s.

¹⁴ Lo si era segnalato, appunto, nell'imminenza dell'appuntamento elettorale: N. LUPO, *Elezioni europee 2019: politicamente cruciali, ma con quali effetti istituzionali?*, in *Quaderni costituzionali*, 2019, n. 1, 172 s.; e *amplius* Id., *The 2019 European Parliament elections: politically crucial, but without clear institutional effects*, in *Perspectives on Federalism*, Vol. 11, n. 1, 2019, 103 s.

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

Una convenzione costituzionale, quest'ultima, volta a far dipendere la presidenza della Commissione da un confronto tra i risultati elettorali dei “capilista” (o “candidati principali”) dei maggiori partiti politici europei. Con un meccanismo che, dopo essere stato da tempo ipotizzato in sede politica e dottrinale, aveva trovato una sua prima applicazione in occasione delle elezioni europee del 2014, in cui il partito popolare europeo aveva ottenuto la maggioranza relativa dei voti, e della successiva formazione della Commissione presieduta da Jean-Claude Juncker, previamente individuato come capolista di tale partito¹⁵.

Ebbene, tale convenzione costituzionale, pur rinnovata, alla vigilia dell'appuntamento elettorale del 2019, dal Parlamento europeo, con l'approvazione di un'apposita risoluzione¹⁶, e da quasi tutte le principali forze politiche in campo, sembra non aver tenuto alla prova del dopo-elezioni, anche a causa di una sua ambiguità, tra una lettura in chiave più maggioritaria (è “eletto” il leader del partito che prende più voti/più seggi) o più consensuale (è “eletto”, tra i leader previamente individuati, colui che è in grado di raccogliere la maggioranza assoluta dei seggi). Tant'è che la nuova Presidente della Commissione, Ursula von der Leyen, è risultata essere figura nuova e diversa rispetto agli *Spitzenkandidaten* che erano stati messi in campo.

Ebbene, l'obiettivo di questo contributo consiste nel valutare quale sia stato l'effetto delle elezioni del Parlamento europeo del 2019 e della formazione della Commissione presieduta da Ursula von der Leyen sull'assetto della forma di governo dell'Unione europea, e in particolare, per usare le parole della Corte costituzionale, sulla sua “trasformazione in senso parlamentare”. La tesi che si intende sostenere è che tale trasformazione non sia stata affatto interrotta o indebolita, come pure si è da più parti ipotizzato, ma abbia anzi subito una accelerazione, seppur a costo di virare – nell'ambito delle tante varianti che i regimi parlamentari conoscono, in Europa ma non solo – verso un modello più lontano dal c.d. “premierato” e, invece, più vicino ad una forma di governo propriamente parlamentare-consensuale, per certi aspetti persino assembleare. Pur con tutti gli adattamenti che –

¹⁵ Sulla genesi degli *Spitzenkandidaten*, cfr. ampiamente J. PRIESTLEY, N. PEÑALVER GARCÍA, *The Making of a European President*, Palgrave MacMillan, London, 2015. Sui suoi primi effetti, con posizioni variegata, S.B. HOBOLT, *A Vote for the President? The Role of Spitzenkandidaten in the 2014 European Parliament Elections*, in *Journal of European Public Policy*, 2014, 1528 s.; S. FABBRINI, *The European Union and the Puzzle of Parliamentary Government*, in *Journal of European Integration*, 2015, n. 5, 571 s.; C. ANTPÖHLER, *Enhancing European Democracy in Times of Crisis? The Proposal to Politicise the Election of the European Commission's President*, in *What Form of Government for the European Union and the Eurozone*, edited by F. Fabbrini, E. Hirsch Ballin, H. Somsen, Hart, Oxford and Portland, 2015, 217 s.; M. GOLDONI, *Politicising EU Lawmaking? The Spitzenkandidaten Experiment as a Cautionary Tale*, in *European Law Journal*, 2016, n. 3, 279 s.; T. CHRISTIANSEN, *After the Spitzenkandidaten: fundamental change in the EU's political system?*, in *West European Politics*, 2016, 992 s.; H. KASSIM, *What's new? A first appraisal of the Juncker Commission*, in *European Political Science*, 2017, 14 s. Nel dibattito italiano cfr. inoltre: M.I. PAPA, *Elezioni europee e nomina del Presidente della Commissione europea: “questa volta è (veramente) diverso?”*, in www.osservatorioaic.it, 2014, n. 2; A. MANZELLA, *Prima lettura di un Parlamento (un po' meno) europeo*, in Federalismi.it, 28 maggio 2014; M. CARTABIA, *Elezioni europee 2014: questa volta è diverso*, in *Quaderni costituzionali*, 2014, n. 3, 715 s.; S. SILEONI, *La nuova procedura di nomina della Commissione europea*, ivi, n. 4, 941 s.; B. GUASTAFERRO, *La prima volta del Presidente della Commissione “eletto” dal Parlamento europeo. Riflessioni sui limiti del mimetismo istituzionale*, in Forum di Quaderni Costituzionali, 10 ottobre 2014; A. MANZELLA, *Il parlamentarismo europeo al tempo della globalizzazione*, in Federalismi.it, 25 febbraio 2015, spec. 3 s.; E. RAFFIOTTA, *Gli Spitzenkandidaten e il necessario rafforzamento politico dell'UE*, in Federalismi.it, 2019, n. 11; S. ILLARI, *Osservazioni sulla pratica degli Spitzenkandidaten nel contesto della forma di governo dell'Unione europea*, in Nomos, 2018, n. 3; C. CURTI GIALDINO, *Dopo un difficile compromesso, fumata bianca al Consiglio europeo sui principali posti apicali nell'Unione europea*, in Federalismi.it, 2019, n. 13.

¹⁶ Cfr. la risoluzione Gonzales Pons, approvata il 7 febbraio 2018, nella quale, tra l'altro, si evidenziava “che, qualora non aderisse al sistema degli *Spitzenkandidaten*, il Consiglio europeo rischierebbe [...] di sottoporre all'approvazione del Parlamento un candidato alla carica di Presidente della Commissione che non disporrà di una maggioranza parlamentare sufficiente”; e si avvertiva “che il Parlamento europeo sarà pronto a respingere qualsiasi candidato, nella procedura d'investitura del Presidente della Commissione, che non sia stato nominato *Spitzenkandidat* in vista delle elezioni europee”.

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

come si è già accennato – derivano dalle caratteristiche proprie dell’Unione europea, e in particolare dal necessario intreccio con le forme di governo di ciascuno degli Stati membri: elemento quest’ultimo che concorre, in modo altrettanto determinante, ad assicurare legittimazione democratica alle istituzioni dell’Unione.

2. La prima applicazione, nel 2014, della convenzione costituzionale degli Spitzenkandidaten

La convenzione costituzionale degli *Spitzenkandidaten* deriva da un’idea astuta, ma in qualche misura artificiosa e ambigua, volta ad aggirare e semplificare alcuni tra i tanti nodi politico-istituzionali che la costruzione europea porta con sé.

Il punto di partenza è che in un’Unione composta da Stati membri così differenti per popolazione, dimensioni, lingue, e con opinioni pubbliche ancora prevalentemente nazionali, appare improponibile ogni ipotesi di vera e propria elezione diretta (tanto quella del Presidente della Commissione europea; quanto quella, secondo altri, del Presidente del Consiglio europeo), posto che essa, anche ma non solo per effetto del carattere multilinguistico dell’Unione, andrebbe inevitabilmente a vantaggio di candidati espressi dagli Stati membri più popolosi. Dal riconoscimento – perlopiù implicito – di questa impossibilità sorge l’idea di arrivare a qualcosa di simile mediante un accordo preventivo tra i principali partiti politici europei: appunto, un abbozzo di convenzione costituzionale¹⁷.

Un accordo che, come si accennava, fu stipulato e poi rispettato nel 2014, anche grazie ad una serie di circostanze favorevoli: il fatto che i popolari fossero chiaramente usciti vincitori dalle elezioni europee del 2014, come il primo partito e il primo gruppo parlamentare; la circostanza che essi avessero individuato come loro candidato principale Jean-Claude Juncker, già a lungo capo di governo di uno Stato membro piccolo e da tempo centrale nelle dinamiche europee, come il Lussemburgo; la possibilità di ripartire la posta in palio in modo abbastanza equo con i socialisti-democratici, il cui candidato principale, Martin Schulz, fu eletto Presidente del Parlamento europeo¹⁸.

Ciò nonostante, quella soluzione ebbe, anche allora, costi non piccoli. Basti pensare che all’interno del Consiglio europeo si registrarono, il 27 giugno 2014, i voti contrari dei capi di governo dell’Ungheria (Viktor Orbán) e del Regno Unito (David Cameron)¹⁹. Detto per inciso, quando si va alle radici della Brexit quest’ultimo è un elemento che si tende spesso a dimenticare, probabilmente a torto: la credibilità di Cameron davanti all’opinione pubblica inglese fu minata non poco, esattamente due anni prima del referendum, a causa del fatto che il Regno Unito non fu nemmeno in grado, alla fine di giugno 2014, di porre un veto sul nome del Presidente della Commissione.

Soprattutto, l’attuazione di quell’abbozzo di convenzione costituzionale fu allora decisamente agevolata dal fatto che Juncker fosse, al tempo stesso, il candidato principale del partito di maggioranza relativa e altresì il leader riconosciuto della coalizione che da tempo tiene le redini del processo decisionale in seno al Parlamento europeo: composta, oltre che dai popolari, dai socialisti-democratici e dai liberali. Non a caso, tra i commissari europei figuravano anche 7 esponenti socialisti-democratici e 4 liberali. In tal modo, anche a causa della autosufficienza numerica, in seno

¹⁷ Delle convenzioni costituzionali si accoglie qui la definizione di “accordi stretti esplicitamente o meno dalle istituzioni o tra le forze politiche per decidere quali comportamenti tenere nei casi non direttamente regolati dal diritto”: così, da ultimo, sulla scorta della definizione proposta da G. TREVES (*Convenzioni costituzionali*, in *Enc. del dir.*, X, Giuffrè, Milano, 1962, 524 s.), R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Le fonti del diritto*, III ed., Giappichelli, Torino, 2019, 268 s.

¹⁸ Sottolineano la maggiore complessità della situazione del 2019, anche considerando il numero maggiore di cariche in palio, T. CHRISTIANSEN, M. SHACKLETON, *Spitzenkandidaten 2.0: from experiment to routine in European elections?*, in *The European Parliament Elections of 2019*, edited by L. De Sio, M.N. FRANKLIN, L. RUSSO, Luiss University Press, Roma, 2019, 43 s.

¹⁹ Per la dura presa di posizione, un paio di settimane prima del Consiglio europeo, del premier del governo inglese cfr. D. CAMERON, [Presidency of the European Commission](#), 13 giugno 2014. Se ne veda, *a posteriori*, l’accurato resoconto in D. CAMERON, *For the record*, William Collins, London, 2019, 510-519 (con una serrata critica al meccanismo degli *Spitzenkandidaten*, considerato “*a big step towards making*” EU institutions “*accountable to each other, rather than to their member nations*”, e con il rifiuto di riconoscere sia Juncker, sia Schulz come possibili presidenti della Commissione).

al Parlamento europeo, dell'alleanza tra popolari e socialisti-democratici, fu possibile sovrapporre pressoché perfettamente il *cleavage* istituzionale e il *cleavage* politico²⁰; e lasciare così persistere quell'ambiguità di fondo nella formulazione della convenzione sugli *Spitzenkandidaten*, tra lettura in chiave più maggioritaria e quella in chiave più consensuale, che già si è sottolineata e che ha probabilmente contribuito ad indebolirla nella sua successiva (tentata) applicazione.

3. Il fallimento degli Spitzenkandidaten dopo le elezioni europee del 2019

Ben diverso è stato il quadro cinque anni dopo. Già alla vigilia della campagna elettorale non sono mancati i distinguo, anche da parte di alcuni dei politici che quella convenzione costituzionale avevano contribuito a creare, o che comunque ne erano stati tra i protagonisti. Si pensi, ad esempio, a Guy Verhofstat, già *Spitzenkandidat* per i liberali nel 2014, il quale aveva rilevato come tale convenzione fosse sostanzialmente venuta meno dopo la reiezione della proposta volta a istituire liste transnazionali per assegnare alcuni seggi del Parlamento europeo²¹. O allo stesso Juncker, il quale, alcuni mesi prima delle elezioni, aveva esplicitamente negato il suo supporto alla prospettiva di una Commissione presieduta da Manfred Weber, tenendosi perciò le mani libere sulle possibili opzioni, nell'ambito del partito popolare europeo²².

Certo, quasi tutti i partiti – salvo la destra populista di Lega e Front National, nonché quella del Brexit party di Neil Farage – avevano previamente indicato un proprio capolista²³: appunto, il tedesco Manfred Weber per il PPE; l'olandese Frans Timmermans per i socialisti; la tedesca Ska Keller e l'olandese Bas Eickhout per i verdi (che già nel 2014 avevano proposto una coppia di capilista); il ceco Jan Zahradil per i conservatori; il belga Nico Cuè e la slovena Violeta Tomić per la sinistra; infine, lo spagnolo (indipendentista catalano) Oriol Junqueras per la European Free Alliance. Ma i liberali, questa volta, avevano indicato ben sette nominativi di *Spitzenkandidaten*, così, all'evidenza, indebolendo non poco il meccanismo (anche visto il peso notevole dei liberali in seno al Consiglio europeo)²⁴.

L'esito delle elezioni del maggio 2019 – in cui, com'è noto, si è registrata una significativa inversione di tendenza nella partecipazione alle urne, che è tornata a superare la metà degli aventi diritto²⁵ – ha ovviamente pesato non poco. Da un lato, il mancato successo delle forze euroscettiche, che avevano lanciato una sorta di OPA per il controllo delle istituzioni europee, le ha emarginate dal processo di formazione della Commissione europea (e, nel caso di quelle più estreme, dallo stesso riparto delle cariche all'interno del Parlamento europeo). Dall'altro, il partito popolare europeo, pur

²⁰ Cfr. B. GUASTAFERRO, *La prima volta del Presidente della Commissione "eletto" dal Parlamento europeo*, cit., 6 s., la quale rileva come in tal caso "sia nelle dinamiche pre-elettorali che post-elettorali è stato chiaro che il *cleavage* istituzionale (e dunque l'opposizione Parlamento europeo vs. Consiglio europeo) ha prevalso sul *cleavage* politico, che si è stemperato nel momento in cui 5 famiglie politiche su sette, a partire dal Partito socialista europeo che ne era il principale competitor, si sono aggregate intorno al popolare Juncker, che pure aveva raggiunto una semplice maggioranza relativa, affinché potesse essere sostenuto in modo coeso dal Parlamento europeo contro eventuali tentennamenti del Consiglio europeo".

²¹ D.M. HERSENZORN, *Guy Verhofstadt stands his ground. As Rutte and Macron work toward new political alliance, the liberal leader targets nationalists*, in *Politico*, 15 ottobre 2018. Cfr. anche S. ILLARI, *Osservazioni sulla pratica degli Spitzenkandidaten nel contesto della forma di governo dell'Unione europea*, cit., 21 s.

²² V.H. CROLLY, et aa., *Jean-Claude Juncker: "We shouldn't agree with the populists, but confront them instead"*, in *Welt*, 30 dicembre 2018. Salvo poi, quasi un anno dopo, alla vigilia dell'insediamento della nuova Commissione, lamentarsi del fatto di essere stato il primo e (almeno per il momento) ultimo *Spitzenkandidat*, visto che il meccanismo rappresentava un piccolo passo verso la democrazia.

²³ Cfr. T. CHRISTIANSEN, M. SHACKLETON, *Spitzenkandidaten 2.0*, cit., 48 s.

²⁴ Con l'idea di fornire una squadra dai cui "pescare" i loro nomi per i vari incarichi di vertice disponibili: la tedesca Nicola Beer, l'italiana Emma Bonino, la slovena Violeta Bulc, l'ungherese Katalin Cseh, lo spagnolo Luis Garicano, il belga Guy Verhofstadt, la danese Margrethe Vestager.

²⁵ Cfr., tra gli altri, L. De SIO, L. RUSSO, M.N. FRANKLIN, *Explaining the outcome. Second-order factors still matter, but with an exceptional turnout increase*, in *The European Parliament Elections of 2019*, cit., 57 s.

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

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

Senonché, i delicati e complessi equilibri geopolitici dell'Unione sono qui venuti in gioco e alcuni Governi, tra cui quelli dei Paesi dell'Europa centro-orientale (per il resto abbastanza emarginati dal processo di riparto delle cariche di vertice dell'Unione), si sono opposti a tale nomina, ricordando che Timmermans, nell'ambito della Commissione Juncker, era stato il titolare delle politiche per il rispetto dello Stato di diritto in Ungheria e in Polonia: un incarico che aveva esercitato con rigore, risultando così sgradito ai governi di tale paesi. A ciò va aggiunto che non pochi dei capi di Stato e di governo, tra cui Emmanuel Macron e Viktor Orbán, volendo scardinare il meccanismo degli *Spitzenkandidaten*, hanno espressamente premuto per una discontinuità rispetto a quanto accaduto nel 2014: discontinuità evidentemente apprezzata anche dal Consiglio europeo come istituzione, nell'ambito del suo connaturato braccio di ferro nei confronti del Parlamento europeo²⁶.

Per superare questa *impasse* è uscita, dopo un defatigante negoziato che ha riguardato anche il riparto delle altre cariche di vertice delle istituzioni europee²⁷, la soluzione di Ursula von der Leyen (cristiano-democratica; tedesca), il cui nome è stato deliberato dal Consiglio europeo, il 2 luglio 2019, a maggioranza qualificata, con la curiosa astensione proprio della Germania (a causa della contrarietà a tale nomina della SPD)²⁸.

La votazione sulla c.d. “elezione” della Presidente della Commissione²⁹, svoltasi a scrutinio segreto il 16 luglio 2019, ha avuto esito positivo, con un margine piuttosto esiguo (383 voti favorevoli sui 374 richiesti, pari alla metà più uno dei componenti), grazie ad una coalizione (informale) che ha incluso non solo i popolari, (larga parte de)i socialdemocratici, i liberali di “Renew Europe”, e anche il Movimento 5 stelle, il PiS polacco e il Fidesz ungherese. Con tale votazione, evidentemente, il nuovo Parlamento europeo ha così smentito la “minaccia” fatta dalla medesima istituzione, nella

²⁶ Su cui cfr. J. MÜLLER GÓMEZ, W. WESSELS, J. WOLTERS, *The European Parliament and the European Council: A Shift in the Balance of Power?*, in *The European Parliament in times of EU crisis. Dynamics and Transformations*, edited by O. Costa, Palgrave, Cham, 2019, 53 s.

²⁷ Per un'accurata ricostruzione cfr. C. CURTI GIALDINO, *Dopo un difficile compromesso, fumata bianca al Consiglio europeo sui principali posti apicali nell'Unione europea*, cit., 7 s.

²⁸ La contrarietà della SPD alla nomina della von der Leyen a Presidente della Commissione è ancora più sorprendente se solo si pensa al fatto che tale forza è a pieno titolo partner della coalizione che supporta il governo della quale la stessa von der Leyen era ministro della difesa, al momento della nomina. A ennesima riprova del difficile intreccio tra le forme di governo dell'Unione e dei suoi Stati membri.

²⁹ Come si è già altrove osservato (N. LUPO, A. MANZELLA, *Il Parlamento europeo*, cit., 154), l'espressione “eletto” impiegata dall'art. 17, par. 7, TUE è da ritenersi espressione enfatica e tecnicamente impropria: si tratta, infatti, di un potere di approvazione, non consistendo nella scelta di un nominativo tra molti, ma nell'esprimere un sì o un no alla “proposta” del Consiglio europeo, formulata “tenuto conto delle elezioni del Parlamento e dopo avere effettuato le consultazioni appropriate”. Invero, tale improprietà è presente anche nella Legge fondamentale tedesca (art. 63), a cui la formulazione adottata nel trattato è chiaramente ispirata, anche nell'ipotesi alternativa (per ora mai verificatasi in nessuno dei due ordinamenti), di cui all'art. 17, par. 7, primo capoverso, terzo periodo: “se il candidato non ottiene la maggioranza, il Consiglio europeo, deliberando a maggioranza qualificata, propone entro un mese un nuovo candidato, che è eletto dal Parlamento europeo secondo la stessa procedura”.

precedente composizione, con la ricordata risoluzione Gonzales Pons, di non eleggere nessun nome che non fosse compreso tra gli *Spitzenkandidaten*.

4. *La travagliata approvazione parlamentare della Commissione von der Leyen*

Nella fase immediatamente successiva, la neo-presidente della Commissione ha lavorato, assieme ai singoli Governi degli Stati membri, alla composizione della sua “squadra”³⁰. La proposta della nomina dei commissari spetta infatti, ai sensi dell’art. 17 TUE, a ciascuno degli Stati membri, ma poi deve essere fatta propria dal Consiglio, di comune accordo con il presidente neo-eletto della Commissione. Per poi essere trasmessa al Parlamento europeo che – sulla base di quella che pure è qualificata come una convenzione costituzionale, stavolta affermatasi, a partire dal 1995, nei suoi elementi sia oggettivo (la *repetitio*) sia soggettivo (la *opinio iuris ac necessitatis*)³¹, e che oggi è codificata in un apposito allegato al regolamento del Parlamento europeo³² – avvia una procedura notevolmente complessa.

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

Nel caso della Commissione von der Leyen, come del resto già in altre occasioni, il percorso parlamentare è stato tutt’altro che liscio³³. Due commissari proposti, quello ungherese Laszlo Trocsanyi e quella rumena Rovana Plumb, hanno ricevuto una valutazione contraria, motivata sulla base di conflitti di interesse evidenziati dalla Commissione affari giuridici, prima ancora di procedere alla loro audizione presso la commissione di merito.

³⁰ Sulle novità dell’articolazione della Commissione von der Leyen, specie quanto alla parità di genere, al ruolo dei vicepresidenti (tra cui alcuni “esecutivi”, ossia anche a capo di una direzione generale) e alla presenza maggioritaria di commissari socialisti-democratici, cfr. G. LUCHETTA, *Bando allo “spin”, ecco i veri equilibri di potere e il ruolo dell’Italia nella nuova Commissione Ue*, in *Luiss Open*, 13 settembre 2019; e F. FURLAN, *La formazione della Commissione Von der Leyen, tra tradizione e innovazione*, in corso di pubblicazione in *Quaderni costituzionali*, 2020, n. 1. Una polemica si è registrata anche sulla denominazione dei portafogli di alcuni commissari, e in particolare di quello “per la promozione dello stile di vita europeo”.

³¹ In questo senso, ad esempio, J.H. REESTMAN, L. BESSELINK, *Editorial*, cit., 613, qualificandola come una “convention of the constitution”, e parlando di “unwritten constitutional rule”, integrativa dell’art. 17, par. 7, terzo capoverso, e dell’art. 17, par. 8, TUE, per cui ogni azione contraria alla regola della previa approvazione dei commissari da parte della competente commissione parlamentare sarebbe giudicata come incostituzionale. Sui caratteri di tale convenzione cfr. R. CORBETT, F. JACOBS, D. NEVILLE, *The European Parliament*, 9th ed., Harper, London, 2016, 340 s. Sul suo inserimento nell’allargamento delle funzioni del Parlamento europeo cfr. A. HÉRITIER, K.L. MEISSNER, C. MOURY, M.G. SCHOELLER, *European Parliament Ascendant. Parliamentary Strategies of Self-Empowerment in the EU*, Palgrave, Cham, 2019, 61 s.

³² Il riferimento è all’allegato VII, richiamato dall’art. 125 del regolamento del Parlamento europeo (disponibile su: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2019-07-02-ANN-07_IT.html).

³³ Parla di percorso “accidentato” F. FURLAN, *La formazione della Commissione Von der Leyen, tra tradizione e innovazione*, cit.

Ma la vicenda politicamente più rilevante è stata senz'altro la bocciatura, da parte delle Commissioni riunite industria e mercato interno del Parlamento europeo, dell'autorevole nome della francese Sylvie Goulard, designata quale commissario per la difesa, l'industria e lo spazio, la quale ha ricevuto i voti contrari di quasi tutti i gruppi salvo i popolari e i liberali. La vicenda, al di là delle motivazioni invocate per la reiezione di tale nome (legate ad un paio di indagini che la avevano interessata durante il suo mandato di parlamentare europea e che già avevano comportato le sue dimissioni da ministro della difesa nel primo governo Philippe, nel 2017) è stata diffusamente letta come una delle reazioni del Parlamento europeo nei confronti di Macron, reo di aver fatto saltare la convenzione sugli *Spitzenkandidaten*, oltre che di aver ottenuto molto, ad avviso di alcuni troppo, a vantaggio della Francia, nel riparto delle varie cariche di vertice³⁴. Tuttavia, come si è accennato, non è stata certo la prima volta che il Parlamento europeo, nell'ambito dell'articolata procedura di formazione della Commissione europea, ha bocciato il nome di un commissario proposto³⁵; e va altresì considerato che anche altri elementi hanno probabilmente giocato, tra i quali alcuni “mal di pancia” tra gli europarlamentari tedeschi, tanto popolari quanto socialdemocratici.

Tutto ciò, visto che la Commissione europea può essere nominata, ed insediarsi, solo dopo aver ottenuto l'approvazione del Parlamento³⁶, ha comportato lo slittamento – di un mese – dell'insediamento della nuova Commissione (con una corrispondente proroga di quella precedente): il voto di approvazione della Commissione nel suo complesso si è svolto il 27 novembre 2019, a scrutinio palese, per appello nominale, con un numero di voti favorevoli (461) assai superiore alla votazione precedente. E a tale voto ha fatto presto seguito l'attivazione del processo volto a istituire una Conferenza sul futuro dell'Europa, incaricata tra l'altro di affrontare anche “gli aspetti democratici e istituzionali dell'UE”: inclusi, perciò, per quel che si può immaginare, la questione delle liste transnazionali nell'elezione del Parlamento europeo e il destino degli *Spitzenkandidaten*³⁷.

5. Verso una forma di governo parlamentare, a tendenza consensuale-assembleare?

L'instaurarsi della convenzione costituzionale sugli *Spitzenkandidaten* era visto come uno strumento volto a conseguire (almeno) tre obiettivi: a) una nuova fase nella “democratizzazione” dell'Unione europea; b) un rafforzamento e una maggiore politicizzazione della Commissione europea; c) una ulteriore spinta a favore dell'evoluzione in senso parlamentare della forma di governo dell'Unione europea.

Quanto il fallimento – o, comunque, la battuta di arresto registratasi nel consolidamento – di questa convenzione abbia inciso sui primi due obiettivi è difficile a dirsi, almeno per il momento, ed è problematica che esula comunque dai confini di questo studio. Più modestamente, qualche considerazione può farsi riguardo al terzo obiettivo.

Un'analisi superficiale potrebbe infatti portare a concludere nel senso che la mancata realizzazione del meccanismo volto ad assicurare una legittimazione diretta al Presidente della Commissione abbia

³⁴ Nel senso che in tal modo il Parlamento europeo avrebbe violato la rule of law, con pericolose ripercussioni sul suo prestigio presso i cittadini, cfr. soprattutto l'appello, sottoscritto da I. Pernice e altri illustri studiosi, *Frairness, Trust and the Rule of Law*, in [Verfassungsblog](#), 21 ottobre 2019. In senso opposto, ritenendo cioè che sia nelle prerogative del Parlamento europeo rigettare un commissario designato cfr., con diversi argomenti, E. CANNIZZARO, *The European Parliament at the first crusade*, in [European Papers](#), 2019, n. 2, 423 s., e A. CRESPIY, *The Goulard case: a rap on the knuckles for Emmanuel Macron*, in [Social Europe](#), 17 ottobre 2019.

³⁵ A partire da Rocco Buttiglione, nel 2000: cfr., tra gli altri, L.S. ROSSI, *Il Parlamento europeo e il “caso Buttiglione”*, in *Quaderni costituzionali*, 2005, n. 1, 167 s. e L. SPADACINI, *Il rafforzamento del ruolo del Parlamento europeo nella prassi. Il “caso Buttiglione”*, in L. SPADACINI, M. FRAU, *Governare l'Unione europea*, cit., 11 s.

³⁶ Cfr. l'art. 17, par. 7, terzo capoverso, ultimo periodo, TUE. Quasi inutile segnalare che invece in Italia, ad esempio, il giuramento e l'insediamento del Governo precedono il voto di fiducia, che deve avvenire, ai sensi dell'art. 94, comma 3, Cost. “entro dieci giorni dalla sua formazione”.

³⁷ Si veda la risoluzione approvata dal Parlamento europeo il 15 gennaio 2020 sulla posizione del Parlamento europeo in merito alla conferenza sul futuro dell'Europa (P9_TA-PROV(2020)0010).

frenato l'evoluzione verso una forma di governo parlamentare³⁸; e abbia correlativamente condotto a privilegiare la lettura della forma di governo dell'Unione europea in termini di separazione dei poteri, a vantaggio perciò del ruolo del Consiglio europeo e della dimensione intergovernativa dell'Unione. Portando perciò, in prospettiva, a perseguire un'opzione da tempo indicata, consistente nello sganciare la Commissione dal Parlamento europeo, agganciandola invece quale amministrazione al servizio del Consiglio europeo, il cui Presidente, *de iure condendo*, dovrebbe essere in qualche modo legittimato direttamente a livello europeo³⁹.

Invero, anche alla luce della ricostruzione che si è fin qui proposta, il quadro è piuttosto diverso. Con il mancato radicamento della convenzione costituzionale sugli *Spitzenkandidaten*, la trasformazione in senso parlamentare della forma di governo dell'Unione europea non sembra essersi affatto interrotta, ma pare anzi aver subito una ulteriore accelerazione e, al tempo stesso, essere stata oggetto di un assestamento: virando cioè – nell'ambito delle tante varianti che i regimi parlamentari conoscono, in Europa ma non solo – verso un modello più lontano dal c.d. “premierato”⁴⁰ e, invece, più vicino ad una forma di governo propriamente parlamentare, per certi aspetti persino con qualche venatura assembleare.

Non va infatti dimenticato che nelle forme di governo parlamentari – le quali come è noto caratterizzavano i sei Stati fondatori, e sono tuttora largamente dominanti tra i 27 Stati membri⁴¹ – esistono molte varianti quanto all'assetto dei rapporti tra Parlamento e Governo. In tutti gli Stati membri, con la sola eccezione di Cipro, è necessaria la sussistenza di un rapporto fiduciario tra Governo e (almeno un ramo del) Parlamento, ma per il resto il grado di razionalizzazione della forma di governo varia assai, passandosi da sistemi propriamente semi-presidenziali a semi-presidenzialismi assai più incerti; da modelli maggioritari a modelli consensuali; e da forme di governo parlamentari “a cancellierato” ad altre in cui il capo del governo è poco più di un *primus inter pares*⁴².

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

³⁸ Così G.E. VIGEVANI, *Dalle elezioni europee alla scelta del presidente della Commissione: brevissime note sull'evoluzione della forma di governo europea*, in *Quaderni costituzionali*, 2019, n. 4, 917 s.

³⁹ È questa, in particolare, l'opzione da tempo indicata, seppure con formulazioni diverse, da S. FABBRINI (*Sdoppiamento. Una prospettiva nuova per l'Europa*, Laterza, Roma-Bari, 2017, spec. 155 s.), da ultimo immaginando un meccanismo di ballottaggio tra due candidati per la carica di Presidente del Consiglio europeo (ribattezzato “Presidenza europea”), affidato a grandi elettori raccolti in collegi elettorali nazionali, ciascuno pari al numero dei parlamentari europei eletti in ciascuno Stato membro.

⁴⁰ Nel senso di auspicare, invece, un'evoluzione di questo tipo cfr. M. DAWSON, *Should the EU Think Twice Before Dumping its Spitzenkandidaten?*, in *Verfassungsblog*, 30 maggio 2019.

⁴¹ Cfr. R. IBRIDO, *L'evoluzione della forma di governo parlamentare alla luce dell'esperienza costituzionale dei sei Stati fondatori*, in *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, cit., 57 s.; F. CLEMENTI, *La V Repubblica francese e il ciclo di razionalizzazioni degli anni Settanta*, ivi, 85 s.; M. OLIVETTI, *Il regime parlamentare nell'Europa centro-orientale dopo il 1989*, ivi, 113 s.

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

⁴³ Cfr. la Risoluzione approvata dal Parlamento europeo il 7 febbraio 2018, con cui si è esclusa l'ipotesi della costituzione di una “circostrizione transnazionale”, dai confini coincidenti con quelli dell'Unione, nella quale mettere in palio almeno alcuni dei 73 seggi destinati a liberarsi a seguito della Brexit: cfr. L. DI STEFANO, *L'integrazione politica*

europei chiamati istituzionalmente a farsi carico, in modo simile a quel che accade per la Commissione, dell'interesse generale dell'Unione.

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

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

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

europea che (ancora) non c'è: alcune considerazioni sulla proposta di realizzare liste transnazionali per l'elezione del Parlamento europeo all'indomani della Brexit, in [Osservatorio AIC](#), 2018, n. 2.

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