

La prima volta del Presidente della Commissione “eletto” dal Parlamento europeo. Riflessioni sui limiti del mimetismo istituzionale*

di Barbara Guastafarro **
(10 ottobre 2014)

Sommario: 1. La nuova procedura di designazione del Presidente della Commissione prevista dal Trattato di Lisbona. 2. La selezione dei candidati alla presidenza da parte delle famiglie politiche europee e l'inasprirsi del conflitto istituzionale tra Consiglio europeo e Parlamento europeo. 3. Verso una forma di governo parlamentare europea? I limiti del mimetismo istituzionale. 4. Considerazioni conclusive

1. La nuova procedura di designazione del Presidente della Commissione prevista dal Trattato di Lisbona.

Il popolare Jean Claude Juncker, ex premier lussemburghese, è il primo Presidente della Commissione europea ad esser stato designato attraverso la nuova procedura introdotta dall'articolo 17, comma 7, del Trattato di Lisbona. Ai sensi del trattato, “Tenuto conto delle elezioni del Parlamento europeo e dopo aver effettuato le consultazioni appropriate, il Consiglio europeo, deliberando a maggioranza qualificata, propone al Parlamento europeo un candidato alla carica di presidente della Commissione. Tale candidato è eletto dal Parlamento europeo a maggioranza dei membri che lo compongono. 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”.

Le novità contemplate dal Trattato di Lisbona sono molteplici. In primo luogo, vi è un cambiamento semantico di non poco conto: il Presidente della Commissione deve essere “eletto” dal Parlamento europeo¹, e non semplicemente “approvato” dallo stesso, come prevedeva il Trattato di Nizza. Il ruolo del Parlamento europeo risulta determinante in quanto, nel caso in cui il candidato proposto non ottenesse la maggioranza, il Consiglio europeo è costretto a proporre un nuovo candidato. In secondo luogo, la designazione del candidato alla Presidenza della Commissione europea deve muoversi all'interno della cornice politica fornita dagli esiti delle elezioni europee. Il Consiglio europeo, infatti, nel proporre al Parlamento un candidato alla presidenza, deve “tenere conto delle elezioni europee”. In terzo luogo, fermo restando in capo al Consiglio europeo il potere di proposta, questo deve essere esercitato “dopo aver effettuato le consultazioni appropriate”.

In via generale, l'articolo 17.7 TUE rappresenta una delle tante disposizioni del Trattato volte a rafforzare la democrazia “rappresentativa”, tentando non di accantonare le strade alternative che hanno permesso la democratizzazione del processo europeo (tra cui la trasparenza, la partecipazione della società civile, il dialogo con le parti sociali, gli equilibri istituzionali anti-maggioritari in grado di accomodare le diversità²), ma

* Scritto sottoposto a *referee*.

1 Il Presidente-designato Jean Claude Juncker è stato eletto in Parlamento il 15 luglio 2014 con 422 voti favorevoli (dunque più dei 376 necessari), 250 voti contrari e 57 astenuti, promananti dai socialisti, dai popolari e dai liberali.

2 Sugli argomenti talvolta “anti-maggioritari”, talvolta “non-maggioritari” che sono stati sostenuti per fornire una connotazione democratica all'ordinamento dell'Unione europea si veda R. Bellamy, *Democracy without democracy? Can the EU's democratic “output” be separated from the democratic “inputs” provided by competitive parties and majority rule?*, in “Journal of European Public Policy”, 17, 1, January 2010, pp. 2-19.

semplicemente di considerare queste strategie di legittimazione non alternative, ma complementari ai canali della rappresentanza.³ Così, anche la Commissione, la cui genesi, funzionamento e struttura sono stati legittimati attraverso argomentazioni *non-maggioritarie* che sublimano tecnica, imparzialità, ed *expertise*, viene parzialmente ricondotta a meccanismi di responsabilità e *accountability* tipici della democrazia rappresentativa.

Più in particolare, il Trattato di Lisbona rappresenta l'apice di un processo, cominciato con i Trattati di Maastricht, volto a rafforzare il coinvolgimento dell'unica istituzione direttamente eletta dai cittadini nelle procedure di formazione dell' "esecutivo" comunitario.⁴ Già dotato di un potere di controllo *ex post* volto a censurare l'operato della Commissione sino a determinarne la dimissione collettiva dei suoi membri⁵, il Parlamento europeo ha acquisito sempre più poteri nella fase *ex ante* relativa alla configurazione del Collegio ed alla designazione suo Presidente. Si ritiene, tuttavia, che nonostante le novità introdotte dal Trattato di Lisbona siano inequivocabilmente ascrivibili al desiderio di "parlamentarizzare" la scelta del Presidente della Commissione, la prassi inaugurata dal Parlamento per implementare queste novità procedurali, di seguito analizzata, presenta alcuni risvolti problematici, relativi tanto alle dinamiche infra-istituzionali tra Consiglio europeo e Parlamento quanto al ruolo storicamente attribuito alla Commissione nell'architettura istituzionale dell'Unione. La stessa prassi, inoltre, non ha, a parere di chi scrive, sortito gli effetti sperati in merito ad una maggiore avvicinamento del cittadino all'Unione europea.

2. La selezione dei candidati alla presidenza da parte delle famiglie politiche europee e l'inasprirsi del conflitto istituzionale tra Consiglio europeo e Parlamento europeo.

Alla luce delle novità introdotte dall'articolo 17.7 TUE, in occasione delle elezioni europee del 2014 si è sviluppata un'interessante prassi⁶ che, se da un lato è stata presentata come

3 Per una trattazione su quanto il Trattato di Lisbona abbia posto un argine all'argomento anti-maggioritario ed a quello non-maggioritario in qualità di surrogati della democrazia, prediligendo, invece, i canali della rappresentanza (ed in particolar modo il ruolo dei Parlamenti, mi sia concesso rinviare a B. Guastaferrò, *Le declinazioni sovranazionali del principio democratico*, in A. Argenio, *Democrazia e totalitarismo*, ES, 2012, pp. 173-190 (disponibile on line sul sito www.europeanrights.eu). E' sufficiente qui ricordare che, mentre il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, nel titolo VI dedicato alla "vita democratica dell'Unione", concepiva la democrazia come fondata su due pilastri (dedicando l'articolo I-46 al "principio della democrazia rappresentativa" e l'articolo I-47 al "principio di democrazia partecipativa"), il Trattato di Lisbona stabilisce che "il funzionamento dell'Unione si fonda sulla democrazia rappresentativa" (Art. 10, comma 1, TUE), che si esplicita in forma diretta attraverso il Parlamento europeo ed in forma indiretta attraverso il controllo dei Parlamenti nazionali sui rispettivi esecutivi presenti nel Consiglio e nel Consiglio europeo (Art. 10, comma 2 TUE).

4 Prima dei Trattati di Maastricht, i governi degli Stati membri nominavano di comune accordo i membri della Commissione europea, e poi tra essi il Presidente, senza alcun coinvolgimento del Parlamento europeo. Il Trattato di Maastricht introduce invece un obbligo di consultazione del Parlamento europeo nella designazione del Presidente della Commissione, oltre ad un potere di approvazione del PE sull'intero collegio. Il Trattato di Amsterdam, prevede l'approvazione (e non la mera consultazione) del candidato alla Presidenza anche da part del PE.

5 La mozione di censura nei confronti della Commissione deve essere approvata a maggioranza di due terzi dei voti espressi e a maggioranza dei membri che compongono il Parlamento europeo. Essa comporta la dimissione collettiva dei membri della Commissione ed è attualmente prevista dall'articolo 234 TFEU (ex articolo 201 del TCE).

6 Per un primo commento alla prassi, C. Curti Gialdino, *Elezioni europee del 2014 e scelta del candidato alla presidenza della Commissione europea. I primi passi della procedura*, in *federalismi.it* (28.5.2014) e M. Cartabia, *Elezioni europee 2014: questa volta è diverso*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2014, pp. 715-718

l'implementazione dei Trattati, dall'altro ne rappresenta, per certi versi, una forzatura. Mentre il Trattato di Lisbona prevede che il Consiglio europeo, nel proporre un candidato alla Presidenza della Commissione, effettui appropriate consultazioni tenendo conto delle elezioni europee, il Parlamento europeo ha deciso, con una risoluzione⁷, di condurre la campagna elettorale del 2014 rendendo noto in anticipo il nome della persona che ciascuna famiglia politica avrebbe indicato come Presidente della Commissione in caso di vittoria. Per la prima volta, dunque, le famiglie politiche europee si sono presentate agli elettori palesando quelli che sono stati chiamati *Spitzenkandidaten*, termine che in tedesco indica i candidati-guida che i partiti selezionano come loro favoriti, ad esempio per diventare Cancelliere.⁸

Questa prassi, nonostante dal punto di vista politico potrebbe incoraggiare l'affluenza al voto "personalizzando" la campagna elettorale per le elezioni al Parlamento europeo, presenta risvolti problematici in punto di diritto. In primo luogo, essa sembra spostare il potere di "proporre" il candidato alla Presidenza dal Consiglio europeo (che ne è titolare ai sensi del Trattato) al Parlamento europeo. Quest'ultima istituzione, forte del potere conferitogli dal trattato di "eleggere" a maggioranza il Presidente della Commissione europea, ha per certi versi circoscritto, o quasi svuotato, il potere di nomina del Consiglio europeo. Già durante i dibattiti tra i candidati alla Presidenza della Commissione susseguiti in campagna elettorale, tutti i candidati (a prescindere dal loro orientamento politico) hanno reso noto che il Parlamento europeo avrebbe rigettato un qualunque candidato proposto dal Consiglio europeo che non fosse quello che, all'interno della rosa degli *Spitzenkandidaten*, avesse ottenuto più consensi. In tal modo, il Parlamento europeo sembrerebbe aver usato in modo "aspro" il proprio potere di veto nell'approvare il candidato alla Presidenza della Commissione, che è quasi sconfinato nel potere di proposta riservato al Consiglio europeo. Il fatto che quest'ultimo sia tenuto a tener conto delle elezioni europee nel proporre un candidato, obbliga il Consiglio a consultare il Parlamento europeo affinché sia scelta una personalità in grado di raccogliere la necessaria maggioranza in Parlamento, ma non necessariamente obbliga il Consiglio a proporre il candidato designato dalla famiglia politica europea che abbia ottenuto più voti.⁹ Del resto, lo stesso Trattato richiede che il Presidente raccolga in Parlamento consensi pari alla maggioranza dei suoi componenti e non ad una semplice maggioranza relativa, che è invece quella ottenuta dal partito popolare europeo e dal suo candidato Juncker.

Oltre ad un potenziale svuotamento del potere di nomina riservato al Consiglio europeo, la prassi di individuare in anticipo gli *Spitzenkandidaten* sembrerebbe anche

⁷ Risoluzione del Parlamento europeo del 22 novembre 2012 sulle elezioni del Parlamento europeo 2014, disponibile al seguente sito: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fTEXT%2bTA%2bP7-TA-2012-0462%2b0%2bDOC%2bXML%2bV0%2f%2fIT&language=IT>

⁸ La maggioranza del Partito Socialista europeo ha accettato l'autocandidatura di Martin Schulz, la Sinistra Unitaria europea quella di Alexis Tsipras, i verdi hanno scelto José Bové e Ska Keller, i liberali hanno scelto Guy Verhofstadt ed il Partito Popolare europeo ha indicato a Jean-Claude Juncker (nonostante la maggioranza dei congressisti si sia astenuta e parte del partito ha espresso la propria preferenza per Michel Barnier).

⁹ Per rendere ancor più stringente il legame tra gli esiti delle elezioni europee e la nomina del Presidente della Commissione, durante la Convenzione europea alcuni membri proposero un emendamento al testo che invitava il Consiglio europeo a "tener conto dei risultati delle elezioni europee" e non, genericamente a "tener conto delle elezioni europee" (si veda il Doc. CONV. 709/03 del 29 maggio 2003, p. 26, disponibile sul sito <http://european-convention.europa.eu/pdf/reg/en/03/cv00/cv00709.en03.pdf>). E' sintomatico che vi sia, in tal senso, una discrepanza tra le diverse versioni linguistiche del Trattato di Lisbona. A differenza della versione italiana e inglese del Trattato, ad esempio, la versione spagnola contiene un riferimento ai "risultati" delle elezioni, così come proposto in sede di Convenzione dal Ministro degli Esteri spagnolo Ana Palacio.

essere lesiva del principio di leale collaborazione, cui i rapporti infra-istituzionali dovrebbero essere improntati.¹⁰ Nell'implementare le novità introdotte dal Trattato di Lisbona si sarebbe dovuto tener conto della Dichiarazione n. 11 allegata al Trattato e dedicata proprio all'articolo 17.7 TUE. Tale dichiarazione prevede che "il Parlamento europeo e il Consiglio europeo siano congiuntamente responsabili del buono svolgimento del processo che porta all'elezione del presidente della Commissione europea. Pertanto, rappresentanti del Parlamento europeo e del Consiglio europeo procederanno, preliminarmente alla decisione del Consiglio europeo, alle consultazioni necessarie nel quadro ritenuto più appropriato. Conformemente all'articolo 17, paragrafo 7, primo comma tali consultazioni riguarderanno il profilo dei candidati alla carica di presidente della Commissione, tenendo conto delle elezioni del Parlamento europeo. Le modalità di tali consultazioni potranno essere precisate, a tempo debito, di comune accordo tra il Parlamento europeo e il Consiglio europeo".

Questi suggerimenti sembrerebbero esser stati disattesi dalla prassi istituzionale descritta. La precisazione delle modalità attraverso le quali Consiglio e Parlamento avrebbero dovuto consultarsi sul profilo più idoneo alla carica di Presidente della Commissione non è avvenuta in quanto il Parlamento ha non solo giocato d'anticipo con la designazione degli *Spitzenkandidaten*, ma ha preso una posizione abbastanza netta all'indomani del voto, ritenendo un affronto alla democrazia in Europa la designazione di un qualunque altro candidato che si non corrispondesse al leader indicato dal primo partito in base all'esito delle urne.¹¹ Il altri termini, la consultazione post-elettorale tra le due istituzioni, che pure la Dichiarazione n. 11 prevedeva, è stata resa quasi superflua, o meglio scontata negli esiti, in seguito all'irrigidimento delle posizioni, anche pre-elettorali, del Parlamento europeo. Tale tempistica sembrerebbe aver realizzato, *de facto*, una delle proposte avanzate durante la Convenzione europea, ma poi non confluite né nel testo definitivo della Costituzione europea, né nel Trattato di Lisbona. E' interessante notare che alcuni membri del Parlamento, tra cui Andrew Duff, proposero di investire il Parlamento europeo del potere di scegliere il candidato alla Presidenza, lasciando al Consiglio europeo la facoltà di eleggerlo a maggioranza qualificata¹², quasi invertendo le funzioni attualmente attribuite alle due istituzioni dal Trattato di Lisbona.

3. Verso una forma di governo parlamentare europea? I limiti del mimetismo istituzionale

Oltre ad aver inasprito il conflitto infra-istituzionale tra Parlamento europeo e Consiglio europeo, la designazione dei candidati ad opera delle famiglie politiche europee presenta risvolti problematici anche perché ingenera nell'opinione pubblica la sensazione, in realtà ingannevole, che nell'Unione europea si stia delineando una sorta di forma di governo

¹⁰ Ai sensi dell'articolo 13.2 TUE "Ciascuna istituzione agisce nei limiti delle attribuzioni che le sono conferite dai trattati, secondo le procedure, condizioni e finalità da essi previste. Le istituzioni attuano tra loro una leale cooperazione".

¹¹ Il Parlamento è stato per certi versi sostenuto anche da un analogo appello di molti intellettuali, intitolato "Europe's Democratic Moment" e lanciato da Stefan Collignon, Simon Hix, e Clause Offe. L'appello, che inquadra nel Parlamento europeo il custode della volontà dei cittadini dell'Unione, chiedeva espressamente al Consiglio europeo di designare Jean-Claude Juncker alla carica di Presidente della Commissione. Esso criticava espressamente la posizione del Consiglio europeo, che, nel chiedere al proprio presidente Van-Rompuy di effettuare le opportune consultazioni, aveva per certi versi rinviato la decisione, a differenza del Parlamento che aveva espresso una posizione chiara su Juncker immediatamente dopo il voto ed in modo quasi compatto (con cinque gruppi parlamentari su sette).

¹² Doc. CONV 709/03, 9 maggio 2003, p. 26.

parlamentare, nella quale l' "esecutivo" comunitario, o quanto meno il suo Presidente, sia una promanazione del Parlamento che la "elegge". Se è innegabile che il Trattato di Lisbona ha voluto "parlamentarizzare" la procedura di nomina del Presidente della Commissione, è pur vero che le due anime dell'Unione europea (quella intergovernativa rappresentata dal Consiglio e dal Consiglio europeo e quella rappresentativa dei cittadini identificata nel Parlamento europeo) coabitano nella designazione del Presidente della Commissione. Le stesse due anime, del resto, coesistono anche nella formazione dell'intero Collegio, spettando al Consiglio il potere di adottare l'elenco dei membri della Commissione proposti dagli Stati membri, ma al Parlamento il potere di sottoporre collettivamente il Collegio ad un voto di approvazione (Art. 17.7 TUE). Dai lavori preparatori che hanno dato vita alla nuova formulazione dell'articolo 17.7 TUE, infatti, emerge che la soluzione ivi contemplata rappresentò un compromesso tra quanti avrebbero voluto una nomina presidenziale mero appannaggio delle dinamiche intergovernative e quanti, attraverso una fuga in avanti eccessivamente federalista, avrebbero voluto far sentire la voce dei cittadini europei attraverso l'elezione diretta del Presidente della Commissione.

Oltre ad essere designato in seguito ad una concertazione tra il Parlamento europeo (che lo "elegge") ed il Consiglio europeo (che lo "propone"), il Presidente della Commissione europea non è paragonabile ad un Presidente del Consiglio che rappresenta una determinata (e politicamente connotata) maggioranza parlamentare. E questo non soltanto per la natura relativamente limitata dei propri poteri¹³, quanto per il fatto di essere a capo di un'istituzione che è, e non dovrebbe essere, espressione di una maggioranza parlamentare, la cui faziosità minerebbe alle fondamenta il ruolo imparziale di guardiana dei Trattati e custode dell'interesse generale dell'Unione storicamente riservato alla Commissione europea.¹⁴ E' importante a mio avviso sottolineare che il Trattato di Lisbona non scalfisce in alcun modo la natura indipendente della Commissione, né la sua legittimità funzional-tecnocratica. Ai sensi dell'articolo 17.3 TUE, la Commissione "esercita le sue responsabilità *in piena indipendenza*". Inoltre, "i membri della Commissione sono scelti in base alla loro *competenza generale* e al loro *impegno europeo* e tra personalità che offrono tutte le *garanzie di indipendenza*". Se, dunque, l'articolo 17 TUE si apre ribadendo che la Commissione "promuove l'interesse generale dell'Unione" (art. 17.1 TUE), sarebbe fuorviante immaginare che l' "elezione" del Presidente della Commissione da parte di una maggioranza parlamentare (pur prevista dallo stesso articolo 17 TUE) comporti una responsabilità dello stesso, o del collegio nel suo insieme, nei confronti di una determinata famiglia politica europea, alla stregua di ciò che accade nei regimi caratterizzati da una forma di governo parlamentare. Non è un caso, infatti, che un rapporto rilasciato dal Bureau of European Policy advisors ha messo in guardia da un potenziale rischio di "politicizzazione" della Commissione insito nel tentativo di vincolare la scelta del Presidente della Commissione ai risultati delle elezioni del Parlamento europeo. L' "institutional accountability" nei confronti del Parlamento europeo, non dovrebbe in alcun modo essere confusa con la "political responsiveness" nei

13 Ai sensi dell'articolo 17.6 TUE il Presidente della Commissione definisce gli orientamenti nel cui quadro la Commissione esercita i suoi compiti; decide l'organizzazione interna della Commissione per assicurare la coerenza, l'efficacia e la collegialità della sua azione; nomina i vicepresidenti, fatta eccezione per l'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, tra i membri della Commissione. Ai sensi dell'articolo 17.7 TUE, inoltre, gli altri membri della Commissione sono scelti dal Consiglio di comune accordo con il Presidente eletto.

14 Le funzioni storicamente attribuite alla Commissione (che si trova sia a monte che a valle del processo legislativo) richiedono infatti indipendenza: il diritto di iniziativa fu concepito per controbilanciare le asimmetrie di potere tra Stati membri e il ruolo di guardiana dei trattati fu concepito per fare in modo che gli Stati applicassero il diritto dell'Unione, svincolandosi dal principio di reciprocità che caratterizza il diritto internazionale.

confronti di una maggioranza parlamentare, in quanto questo potrebbe minare la legittimazione della Commissione, fortemente incentrata su argomentazioni *non-maggioritarie*, che esaltano la neutralità e la funzionalità dei meccanismi non elettivi.¹⁵ La garanzia di imparzialità e di indipendenza sarebbe ancor più un dato da preservare qualora venissero incrementati i poteri della Commissione in aree cruciali per la sovranità statale.¹⁶

In sintesi, questa sorta di “mimetismo istituzionale”¹⁷ che tramite l'elezione del Presidente della Commissione in Parlamento sembrerebbe fare del primo un’“emanazione permanente” del secondo tipica della forma di governo parlamentare¹⁸, unita alla prassi degli *Spitzkandidaten* che sembra rievocare il “cancellierato” tedesco¹⁹, contribuisce a fornire una rappresentazione parzialmente ingannevole della realtà istituzionale. L'articolo 17.7 TUE non consegna all'Unione europea una sorta di parlamentarismo che attribuisce particolare risalto al ruolo del capo del Governo. Il nesso, pur importante, tra gli esiti delle elezioni europee e la nomina del Presidente della Commissione, non colora politicamente un Collegio sulla cui composizione il Presidente incide solo relativamente, muovendo dagli Stati membri le proposte per la nomina degli altri membri della Commissione. Cosa ancor più importante, il Presidente della Commissione, a capo di un'istituzione nata per essere indipendente, non godrà in Parlamento di una maggioranza (espressione di un orientamento politico ben definito) che si aggrega intorno ad un determinato indirizzo politico.²⁰ La prassi successiva al voto, difatti, problematizza eventuali analogie con la forma di governo parlamentare. In primo luogo, infatti, le dinamiche che hanno preceduto la designazione del popolare Jean Claude Juncker in seno al Consiglio europeo, hanno visto il leader dei popolari sostenuto, paradossalmente e quasi unanimemente, dai leaders

15 La delega alle istituzioni non maggioritarie viene giustificata in base alla logica dei “credible commitments”, secondo cui solo un’istituzione terza ed imparziale riesce ad assicurare la credibilità degli impegni previamente sottoscritti tra le parti; viene giustificata in base alla possibilità di svincolare le cosiddette *regulatory policies* dal consenso elettorale, alla riduzione di costi di transazione nell’affidare ad esperti la gestione di alcune politiche dotate di un certo grado di complessità, alla potenziale neutralità degli esperti rispetto ad organi elettivi spesso rappresentativi di una particolare maggioranza politica, all’expertise come garanzia di efficienza nella produzione di *outputs* desiderabili. Si veda, in tal senso, A. Moravcsik, ‘*In Defense of the ‘Democratic Deficit’: Reassessing Legitimacy in the European Union*’, in *Journal of Common Market Studies*, 40, 2002. Per una recente critica alla delega alle istituzioni non maggioritarie si rinvia a R. Bellamy, D. Castiglione, *Democracy by Delegation. Who Represents Whom and How in European Governance*, “*Government and Opposition*”, Vol. 46, n.1, 2011, pp. 101-125.

16 E. Best and S. Lange, *European Elections and questions of legitimacy*. Bepa Monthly Brief, May 2014. Nello stesso report si legge che non sarebbe visto di buon occhio uno sbilanciamento della Commissione verso opzioni politiche più vicine al colore di alcuni governi di alcuni stati membri.

17 L'espressione è stata usata da Paul Maignette per indicare un accostamento tra parlamentarismo e democrazia incapace di svincolare la democratizzazione del sistema europeo dagli *standards* derivati dalle esperienze democratiche degli Stati nazionali, sui quali si veda anche G. Majone, *Europe's “Democratic Deficit”: The Question of Standards*, in *European Law Journal*, 4, n. 1, 1998.

18 “La forma di governo parlamentare si caratterizza per l'esistenza di un rapporto di fiducia tra Governo e Parlamento: il primo costituisce *emanazione permanente* del secondo, il quale può costringerlo alle dimissioni votandogli contro la sfiducia”. Così R. Bin e G. Pitruzzella, *Diritto costituzionale*, Giappichelli, 2011, p. 134.

19 La prassi inaugurata dal Parlamento presenta notevoli similitudini con la forma di governo parlamentare a forte razionalizzazione offerta dalla Costituzione tedesca del 1949, secondo cui il Cancelliere federale viene proposto dal Presidente federale per poi essere eletto dalla Camera politica (il *Bundestag*) a maggioranza dei suoi membri. Se il candidato non ottiene questa maggioranza, la Camera può eleggere un altro Cancelliere nei quattordici giorni successivi (sul cancellierato tedesco v. R. Bin e G. Pitruzzella, *op. cit.*, p. 135).

di governo socialisti, e fortemente osteggiato da molti dei leaders che invece ne condividono l'orientamento politico.²¹ In secondo luogo, non avendo il partito popolare, benché primo partito, una maggioranza necessaria ad eleggere il Presidente della Commissione, Jean Claude Juncker ha necessariamente aperto ad altri partiti politici, tra cui socialisti e liberali, ciascuno con le proprie rivendicazioni, per ottenere l'appoggio di almeno 376 euro-parlamentari su 751. E' evidente che questa ampia compagine a sostegno del Presidente sarà riflessa in un programma non fortemente caratterizzato dal punto di vista politico. In terzo luogo, 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. In sintesi, in un Parlamento europeo sempre caratterizzato dalle logiche compromissorio-consensuali tra le varie forze politiche europee, si è innestata una fuorviante prassi tipica, al contrario, del "parlamentarismo maggioritario".²²

4. Considerazioni conclusive

La scelta dei partiti politici europei di nominare i candidati alla presidenza della Commissione è stata dettata da una serie di considerazioni, tutte ascrivibili alla volontà di avvicinare il cittadino all'Unione europea, spesso percepita come una distante tecnocrazia. In primo luogo, il Parlamento ha cercato di porre un freno alla scarsa affluenza al voto per le elezioni europee, in costante calo a partire dalla prima elezione a suffragio universale diretto del 1979 (che portò al voto il 90 per cento degli europei) sino ad arrivare al minimo storico raggiunto nelle scorse elezioni del 2009 (che hanno portato al voto il 43 per cento degli europei). In secondo luogo, l'esortazione ai candidati alla Presidenza a presentare personalmente il loro programma in tutti gli Stati membri dell'Unione, avrebbe dovuto stimolare un dibattito pan-europeo, attraverso una campagna elettorale incentrata su temi squisitamente europei e non sull'aggregazione, spesso dissonante, dei diversi dibattiti nazionali. In terzo luogo, come si legge nella risoluzione del novembre 2012, la scelta avrebbe potuto "rafforzare la legittimità politica sia del Parlamento che della Commissione instaurando un collegamento più diretto tra le rispettive elezioni e la scelta dei votanti".

Ad elezioni europee concluse è possibile svolgere qualche breve considerazione

20E' noto, invece, che nella forma di governo italiana il rapporto di fiducia si sostanzia in un legame tra il Governo e la "maggioranza politica" e non tra il Governo e l'intero Parlamento. Come è stato osservato, la nostra Costituzione, "imponendo la *motivazione della mozione di fiducia*, richiede che il Governo trovi non tanto un generico sostegno parlamentare, quanto l'accordo con quella parte di Parlamento che si impegna a realizzare un *indirizzo politico* definito", (R. Bin e G. Putruzzella, *op. cit.*, p. 165).

21Il Consiglio europeo ha proceduto ad una votazione formale che ha visto l'opposizione formale di Regno Unito e Ungheria alla designazione di Jean-Claude Juncker, che aveva bisogno della maggioranza qualificata ai sensi del Trattato.

22 Non è infatti nei sistemi a parlamentarismo compromissorio, ma nei sistemi a parlamentarismo maggioritario caratterizzati dalla presenza di un sistema politico bipolare, che l'elettore, pur non votando formalmente per il Primo ministro, ma per i candidati al Parlamento nel suo collegio elettorale, riesce ad esprimere la sua preferenza per la persona che dovrà assumere la carica di Primo ministro. Ciò in quanto ciascun partito si presenta alla competizione elettorale con un leader che in caso di vittoria della coalizione assumerà la carica di Primo ministro. Sulle differenze tra parlamentarismo maggioritario (o a prevalenza di Governo) e parlamentarismo compromissorio (o a prevalenza del Parlamento) si vedano R. Bin e G. Putruzzella, *op. cit.*, pp. 136-138.

per capire se, e quanto, il sistema degli *Spitzenkandidaten* abbia sortito gli effetti sperati. Con riferimento al possibile valore aggiunto che la personalizzazione della campagna elettorale avrebbe potuto fornire all'affluenza al voto, nonostante le prime stime marcassero un incremento percentuale dello 0,99 per cento rispetto al 43 per cento delle elezioni del 2009, i dati definitivi consegnano un'affluenza in calo, che ha visto la partecipazione al voto assestarsi al 42.54 per cento.²³ Pertanto, anche se la previa indicazione dei candidati alla Presidenza della Commissione ha consegnato agli elettori l'immagine di un Parlamento europeo più forte, dotato di un nuovo e sostanziale potere di "eleggere" il leader dell'esecutivo comunitario, nemmeno con le elezioni del 2014 si è riusciti a superare il paradosso secondo il quale il coinvolgimento (sempre decrescente) dei cittadini nelle elezioni europee è inversamente proporzionale ai poteri (sempre crescenti) attribuiti al Parlamento europeo nel corso della storia istituzionale dell'Unione europea.²⁴ Va anche ricordato, inoltre, che se l'obiettivo dell'affluenza al voto era strettamente connesso a quello dell'avvicinamento del cittadino all'Unione europea, nelle elezioni del 2014 molti cittadini euroscettici hanno votato contro l'Europa, consegnando un "Parlamento (un po' meno) europeo" che ha istituzionalizzato il fronte degli "euro-ostili", prospettando un'alleanza parlamentare tra i gruppi di opposizione "istituzionale", pur di diversa matrice ideologica.²⁵

Per quanto riguarda il contributo che il sistema degli *Spitzenkandidaten* avrebbe dovuto dare ad un dibattito pubblico squisitamente europeo, la campagna elettorale è sembrata, invece, ancorata ad una configurazione squisitamente nazionale dello spazio pubblico. Sintomatica, in tal senso, la Dichiarazione del Presidente della Commissione Barroso all'indomani del voto di maggio, nella quale si evidenzia che i risultati delle elezioni europee differiscono in modo significativo da Stato a Stato, invitando i leaders europei e nazionali a riflettere sulle proprie responsabilità in merito ad una continua (e deprecabile) commistione tra il dibattito politico pan-europeo e le specificità delle singole agende nazionali.²⁶ Anche uno studio comparato sui dibattiti che hanno accompagnato le elezioni europee del 2014 in molti paesi membri dell'Unione, dimostra che la visibilità dei candidati alla Presidenza è stata molto limitata e che i temi sul futuro dell'Unione europea sono stati canalizzati nel dibattito domestico soltanto laddove funzionali al sostegno di determinate candidature nazionali. Inoltre, l'Unione europea ha intercettato il dibattito nazionale delineando un *cleavage*, e non solo nei paesi più colpiti dalla crisi economico-finanziaria, tra sostenitori e detrattori dell'Unione europea.²⁷ Il dibattito su *quanta Europa* ha dunque, per certi versi, offuscato il dibattito su *quale Europa*, che avrebbe potuto essere potenzialmente trainato dalle diverse visioni di Europa incarnate dai rispettivi

23E' stato tuttavia osservato che nei paesi dove c'è stata forte visibilità dei candidati (come ad esempio la Germania), l'affluenza è aumentata in modo significativo. Così M. Incerti, *Never mind the Spitzenkandidaten: It is all about politics*, CEPS Commentary, 6 June 2014.

24Come nota J.H.H. Weiler, c'è una sorta di "ironic parallel" secondo il quale più crescono i poteri del Parlamento europeo, più aumenta l'indifferenza dei cittadini nei confronti della stessa istituzione, in *European Parliament Elections 2014: Europe's Fateful Choices*, editoriale del Vol. 24, n. 3 dell'*European Journal of International Law*, p. 247.

25A. Manzella, *Prima lettura di un Parlamento (un po' meno) europeo*, in www.federalismi.it (28 maggio 2014).

26 European Commission, Statement/14/171, *Statement of the President Barroso on the outcome of the 2014 European Parliament elections* (Brussels, 26 May 2014). "The outcomes differ significantly between Member States. These differences reflect our Union's mix of a pan-European political debate with specific national agendas. As a consequence, all political leaders at national and European level must reflect on their responsibilities following this election".

candidati alla Presidenza della Commissione.

Quanto, infine, all'ultimo degli effetti che l'indicazione degli aspiranti candidati alla presidenza della Commissione avrebbe potuto sortire, ossia un rafforzamento della legittimità politica sia del Parlamento che della Commissione è possibile che le nuove modalità di "elezione" del Presidente della Commissione dotino la Commissione di una maggiore legittimazione democratica che la rafforzi nelle dinamiche infra-istituzionali. Nel proprio discorso al Parlamento il 15 luglio Jean-Claude Juncker ha dichiarato di non voler essere, da Presidente della Commissione, "né il segretario del Consiglio né l'aiutante di campo del Parlamento". E' tuttavia il Parlamento europeo il vero vincitore della prassi istituzionale che ha implementato le novità di cui all'articolo 17.7 TEU. Il Parlamento ha infatti utilizzato il potere (legittimo) di "eleggere" il Presidente della Commissione europea (con obbligo del Consiglio europeo di proporre un nuovo candidato in caso di rifiuto da parte del Parlamento) per "sconfinare" nel potere di proposta che i trattati riservano al Consiglio europeo, anche per la tempistica prescelta²⁸. Il sistema degli *Spitzkandidaten* ha, di fatto, ridotto i margini di manovra del Consiglio europeo la cui scelta è stata, per certi versi, quasi "obbligata". Non è un caso che nelle Conclusioni del Consiglio europeo del 26 e del 27 giugno, che ufficialmente designano Juncker, non vi è alcuna menzione (quasi a volerlo delegittimare) del sistema degli *Spitzkandidaten*. Vi è, anzi, la volontà di discostarsene o quanto meno di mettere a punto, *pro futuro*, le modalità attraverso le quali designare il Presidente della Commissione europea nel rispetto dei trattati²⁹.

In conclusione, quest'analisi sulla novità introdotte dal Trattato di Lisbona in merito alla designazione del Presidente della Commissione e sulla prassi che ne è scaturita, dimostrano che una battaglia concepita e condotta in nome della democrazia, si è in realtà rivelata un regolamento di conti sul peso specifico di ciascuna istituzione. Il Parlamento europeo ha sicuramente fatto tesoro della "svolta rappresentativa" voluta dal Trattato, quasi strumentalizzandola a proprio vantaggio nel conflitto inter-istituzionale con il Consiglio europeo. Volgendo, invece, lo sguardo al cittadino, le novità procedurali volute dal Trattato hanno per certi versi disatteso le aspettative in merito ad un potenziale incremento dell'affluenza al voto. E' possibile dunque concludere che il mimetismo istituzionale che ha provato a collegare la nomina del Presidente dell'"esecutivo" comunitario alle elezioni del Parlamento europeo, alla stregua di quanto accade nella forma di governo parlamentare, ha sicuramente rafforzato l'*accountability* istituzionale della Commissione di fronte all'assemblea rappresentativa, superando il "deficit parlamentare" dell'Unione europea. Lo stesso mimetismo, tuttavia, non è riuscito a creare un legame di "political responsiveness" dell'esecutivo comunitario nei confronti di una determinata maggioranza parlamentare, lasciando persistere il "deficit politico", inteso come incapacità del cittadino di tramutare il proprio voto in un *policy output* che abbia una determinata connotazione politica.³⁰ Pertanto, volendo concepire la legittimità come un

27 S. Piedrafita and A. Lauenroth (eds), *Between Apathy and Anger Challenges to the Unione from the 2014 Elections to the EP in Member States*, EPIN Paper No. 39/May 2014. Questo è accaduto specialmente in Francia, Grecia, Italia, Olanda e Regno Unito.

28 Mentre il consenso elettorale del Parlamento dovrebbe essere successivo alla designazione del candidato da parte del Consiglio europeo, a sua volta successiva alle elezioni, la designazione dei candidati da parte del Parlamento europeo ed i relativi moniti al Consiglio ad attenervisi hanno invece scandito la fase pre-elettorale.

29 Al punto 27 delle Conclusioni, si legge: "Once the new European Commission is effectively in place, the European Council will consider the process for the appointment of the President of the European Commission for the future, respecting the European Treaties", *European Council Conclusions*, EUCO 79/14, Brussels, 27 June 2014.

30 E' proprio questa incapacità che è stata più volte additata come causa della disaffezione dei cittadini alle elezioni europee e come causa del "deficit politico", espressione coniata da Renaud Dehousse e recentemente ripresa da

“claim made by the *rulers*”, l'analisi sin qui condotta tratteggia una storia di successo, in cui la prossima Commissione europea potrebbe uscire rafforzata dalla forte legittimazione parlamentare. Se, invece, ci si aspetta che la legittimità sia un “belief held by *subjects*”³¹, persiste qualche ombra in merito alla possibilità che le novità introdotte dal Trattato di Lisbona possano superare la disaffezione dei cittadini europei nei confronti della tecnocrazia di Bruxelles.

** Ricercatrice a tempo determinato in Istituzioni di diritto pubblico (Università telematica Pegaso) e Post-doctoral Research and Teaching Fellow in European and Constitutional Law (Durham Law School).

J.H.H.Weiler, *op. cit.*

31 La distinzione è attribuibile a E. Barker, *Political Legitimacy and the State*, Clarendon Press, Oxford, p.202.