

Elezioni europee e nomina del Presidente della Commissione europea: “questa volta è (veramente) diverso”?

di **Maria Irene Papa**, ricercatore di Diritto internazionale, Università degli studi di Roma “La Sapienza”, mariairene.papa@uniroma1.it.

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Le modifiche introdotte dal Trattato di Lisbona in ordine alla composizione e alla formazione del Parlamento europeo e della Commissione. – 3. Le iniziative assunte dal Parlamento europeo e dalla Commissione in favore dell'introduzione dell'elezione indiretta del Presidente della Commissione. – 4. La scelta dei principali partiti politici europei di procedere all'indicazione dei candidati alla Presidenza della Commissione. Verso una nuova procedura di nomina del Presidente della Commissione? – 5. Gli effetti della (eventuale) elezione indiretta del Presidente della Commissione. – 6. Osservazioni conclusive.

1. Premessa

Le imminenti elezioni per il rinnovo del Parlamento europeo che si svolgeranno dal 22 al 25 maggio prossimi saranno le prime indette dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona: troveranno pertanto attuazione una serie di innovazioni istituzionali introdotte con la revisione dei Trattati che sono destinate ad incidere sulla formazione del Parlamento e della Commissione europea. Il cambiamento più rilevante, tuttavia, risiede nella decisione delle principali famiglie politiche europee di procedere, già durante la campagna elettorale, all'indicazione dei rispettivi candidati alla guida della Commissione, e nella conseguente possibilità per i cittadini europei di esprimere per la prima volta con il loro voto le proprie preferenze per tali candidature. Una novità che, come vedremo, solo indirettamente è possibile ricollegare alla riforma di Lisbona, ma che si fonda essenzialmente su una serie di iniziative adottate dal Parlamento e dalla Commissione e recepite dai partiti europei.

La scelta di inaugurare questa nuova prassi mira ad aumentare la legittimità del Presidente della Commissione e a rafforzare la sua responsabilità politica nei confronti del Parlamento e dell'elettorato europeo, favorendo in ultima analisi una maggiore legittimazione democratica

dell'intero processo di integrazione¹. Si tratta in pratica di avvicinare le istituzioni ai cittadini, attribuendo un peso politico più tangibile e diretto al loro voto. Si vorrebbe così ravvivare l'interesse nei confronti delle elezioni al Parlamento europeo, sempre più spesso viste come una sorta di duplicato in tono minore delle elezioni nazionali, ponendo i temi europei (occultati dagli antagonismi politici interni) al centro delle campagne elettorali. È un fatto ampiamente acquisito d'altronde che, nonostante la crescita dei poteri attribuiti all'organo democratico dell'Unione, si è registrata una flessione costante nell'affluenza alle urne (dal 66% delle prime elezioni dirette del 1979 – che resta un record nella storia dell'integrazione europea – al 43% dell'ultima tornata del 2009)². In tempi di diffuso antieuropeismo e di generale crisi della politica, questo dato rischia di raggiungere, proprio in occasione della prossima consultazione elettorale, proporzioni ancora più allarmanti. È ormai evidente, infatti, che il Parlamento europeo viene percepito dall'opinione pubblica come un'assemblea distante dalle reali esigenze dei cittadini, in ogni caso non idonea a veicolare la loro voce all'interno degli oscuri processi decisionali europei.

Non è poi senza rilievo la circostanza che questa iniziativa sia intervenuta proprio in una fase in cui l'equilibrio istituzionale si è incrinato a svantaggio della Commissione, la quale ha assunto un ruolo sempre più defilato, mentre il centro delle iniziative politiche si è spostato nel Consiglio europeo, che con il Trattato di Lisbona ha fatto il suo ingresso nel quadro istituzionale dell'Unione.

“Questa volta è diverso” è lo slogan scelto dall'Unione europea per invogliare gli elettori a non disertare le urne. Cosa tale diversità comporti per le dinamiche politico-istituzionali dell'Unione peraltro non è ancora del tutto chiaro. Sebbene una valutazione complessiva dell'iniziativa dei partiti politici europei non può che attendere la prova dei fatti, il presente contributo intende offrire alcuni brevi spunti di riflessione in ordine alla portata e alle conseguenze per così dire strutturali delle novità introdotte nell'attuale campagna elettorale per il Parlamento europeo.

2. Le modifiche introdotte dal Trattato di Lisbona in ordine alla composizione e alla formazione del Parlamento europeo e della Commissione

Prima di entrare nel merito della nuova procedura di nomina del Presidente della Commissione europea, può essere utile tracciare una sintesi dei cambiamenti principali che il Trattato di Lisbona ha comportato nelle modalità di formazione delle istituzioni interessate dai risultati delle elezioni europee.

Innanzitutto, con la prossima legislatura il numero degli eurodeputati raggiungerà il limite di 751 (750 più il Presidente) stabilito dal Trattato di Lisbona. In effetti, la Conferenza di revisione ha rinunciato a definire una volta per tutte il numero dei deputati e la distribuzione nazionale dei seggi, limitandosi ad indicare un tetto massimo per il totale dei membri e soglie, minima e massima, per i seggi attribuibili a ciascuno Stato (rispettivamente sei e novantasei), e rinviando la determinazione della composizione dell'organo ad una decisione unanime del Consiglio europeo su iniziativa e

¹ V. *infra*, par. 3.

² In tema v. ampiamente D. SCHLEICHER, *What if Europe Held an Election and No One Cared?*, in *Harvard International Law Journal*, 2011, p. 109 ss.

previa approvazione del Parlamento europeo (art. 14, par. 2, TUE). Tale decisione è stata adottata il 28 giugno 2013, e ha fissato per l'Italia a 73 unità il numero degli eurodeputati³. La rappresentanza dei cittadini europei è assicurata, secondo quanto richiede lo stesso art. 14, par. 2, TUE, sulla base del principio di proporzionalità degressiva, in modo da garantire che ciascun deputato di uno Stato membro più popolato rappresenti più cittadini di ciascun deputato di uno Stato membro meno popolato. Questa previsione, comportando una chiara alterazione del principio dell'uguaglianza del voto di ogni elettore in favore dei cittadini degli Stati più piccoli, finisce con lo sminuire il valore – peraltro eminentemente simbolico – della nuova formula utilizzata per descrivere la *membership* dell'Assemblea, che risulta attualmente composta “dai rappresentanti dei cittadini dell'Unione” (e non più, come recitava l'art. 189 TCE, dai rappresentanti dei “popoli degli Stati riuniti nella Comunità”)⁴. In ogni caso, la qualificazione del Parlamento in termini di istituzione direttamente rappresentativa dei cittadini europei non vale ad incidere realmente sulla natura dell'organo, il quale non può certo ritenersi espressione di un *demos* europeo allo stato inesistente, come è tra l'altro confermato dalla stessa ripartizione nazionale dei seggi (i deputati non sono eletti dal corpo elettorale unitario dell'Unione, ma dai corpi elettorali separati degli Stati membri, sulla base tra l'altro di discipline elettorali differenti⁵).

Quanto alla formazione della Commissione, l'art. 17, par. 7, TUE prosegue sulla strada della “parlamentarizzazione” intrapresa nel 1992 con il Trattato di Maastricht⁶. Delle tre fasi in cui si articola il procedimento (nomina del Presidente, individuazione dei commissari e investitura del collegio) è la prima ad aver subito con la riforma di Lisbona le modifiche più consistenti, mentre la seconda resta nella sostanza invariata⁷, e la terza vede la sostituzione del Consiglio con il Consiglio

³ Decisione del Consiglio europeo, del 28 giugno 2013, che stabilisce la composizione del Parlamento europeo (2013/312/UE), in *GUUE*, L 181, 29 giugno 2013, p. 57.

⁴ V. anche l'art. 10, par. 2, TUE, in base al quale “i cittadini sono direttamente rappresentati, a livello dell'Unione, nel Parlamento europeo”.

⁵ Eppure la previsione di una base giuridica *ad hoc* per la definizione di una disciplina uniforme, contenuta oggi nell'art. 233 TFUE, risale ormai al Trattato di Maastricht. Tale disposizione stabilisce in effetti una procedura molto gravosa: decisione unanime del Consiglio secondo una procedura legislativa speciale, in cui il Parlamento è chiamato ad intervenire in fase di elaborazione della proposta e di approvazione finale, e approvazione dagli Stati membri in conformità alle rispettive procedure costituzionali. Attualmente si è preferito seguire la strada della fissazione di principi elettorali comuni, consentita da una modifica introdotta dal Trattato di Amsterdam del 1997, quale alternativa alla determinazione di una regolamentazione unitaria. Il quadro normativo in materia è dunque essenzialmente costituito dalla decisione 2002/772/CE, Euratom del Consiglio, del 25 giugno 2002 e del 23 settembre 2002, che modifica l'atto relativo all'elezione dei rappresentanti al Parlamento europeo a suffragio universale diretto, allegato alla decisione 76/787/CECA, CEE, Euratom, in *GUUE*, L 283, 21 ottobre 2002, p. 1 ss.

⁶ Come è noto, si è passati dalla nomina da parte degli Stati membri di comune accordo (al di fuori quindi del quadro istituzionale) ad una procedura interistituzionale che ha visto progressivamente aumentare il coinvolgimento del Parlamento europeo. Nella prospettiva della parlamentarizzazione va considerato poi anche il graduale rafforzamento dei poteri del Presidente della Commissione, che da *primus inter pares* ha acquisito nel tempo una posizione autonoma e preminente rispetto al resto del collegio: v. il par. 6 dell'art. 17 TUE.

⁷ Il Consiglio (presumibilmente nella formazione “Consiglio affari generali”), di comune accordo con il Presidente della Commissione, adotta a maggioranza qualificata l'elenco delle persone che intende proporre come commissari (con l'esclusione dell'Alto rappresentante dell'Unione europea per gli affari esteri e la politica di sicurezza: v. art. 18, par. 1, TUE), selezionate in base alle indicazioni avanzate dagli Stati membri. Quindi il Presidente, l'Alto rappresentante e gli

europeo quale istituzione competente (sempre a maggioranza qualificata) alla investitura finale. In particolare, la designazione del Presidente (che è definita ora “proposta”) spetta al Consiglio europeo a maggioranza qualificata (in luogo del Consiglio riunito nella formazione “Capi di Stato o di governo”, come era stabilito nella versione precedente dei Trattati), deve “tenere conto” dei risultati elettorali ed essere preceduta da consultazioni appropriate⁸. L’art. 17, par. 7, TUE inoltre fa riferimento non più all’*approvazione*, ma all’*elezione* del Presidente proposto da parte del Parlamento europeo (il quale peraltro – dato di non poco momento – deve deliberare a maggioranza assoluta, mentre anteriormente era sufficiente la maggioranza semplice)⁹. Se la modifica nella terminologia impiegata tradisce certo l’aspirazione ad una maggiore politicizzazione della figura del Presidente, da un punto di vista sostanziale essa non influisce sul ruolo del Parlamento che resta comunque confinato, come è evidente, alla scelta tra ratifica o rigetto dell’indicazione fornita dal Consiglio europeo¹⁰.

Allo stesso modo prevalentemente simbolica appare la scelta di definire il rapporto tra la Commissione e il Parlamento in termini di responsabilità collettiva della prima verso il secondo. Si tratta in effetti della esplicitazione di un principio già consolidato nella prassi anteriore, rispetto al quale in pratica nulla muta: i Trattati, infatti, non modificano gli strumenti di controllo politico a disposizione dell’organo assembleare, né intervengono sulle modalità di approvazione e di funzionamento della mozione di censura (mantenendo tra l’altro, con riguardo alle maggioranze richieste in Parlamento, l’asimmetria tra procedura di elezione e sfiducia). Anche da questo punto di

altri commissari sono sottoposti ad un voto collettivo di approvazione da parte del Parlamento che delibera a maggioranza semplice.

⁸ La dichiarazione n. 11, allegata al Trattato di Lisbona, relativa all’art. 17, paragrafi 6 e 7, TUE affida a Consiglio europeo e Parlamento la responsabilità congiunta del procedimento che porta all’elezione del Presidente della Commissione, fornendo alcune indicazioni in ordine alle necessarie consultazioni tra le due istituzioni sul profilo dei candidati alla carica di Presidente. Si noti che, benché il Trattato di Lisbona non fosse ancora entrato in vigore all’epoca delle precedenti elezioni europee del 2009, in linea con quanto previsto dalla Dichiarazione in parola la nomina del Presidente Barroso era stata preceduta da un dialogo informale tra Parlamento e Consiglio europeo. Peraltro la stessa dichiarazione auspica che le modalità di tale consultazione vengano precisate di comune accordo tra le istituzioni interessate. Ad oggi, un accordo non è stato però ancora formalizzato.

⁹ Parallelamente, l’art. 14, par. 1, TUE indica tra i compiti del Parlamento europeo l’*elezione* del Presidente della Commissione.

¹⁰ Così anche L. DANIELE, *Le istituzioni politiche dell’Unione europea dopo il Trattato di Lisbona: verso un nuovo equilibrio?*, in *Studi sull’integrazione europea*, 2009, p. 43 ss., p. 47; C. FASONE, N. LUPO, *Il Parlamento europeo alla luce delle novità introdotte nel Trattato di Lisbona e nel suo regolamento interno*, ivi, 2012, p. 329 ss., p. 342. Nel senso invece che “l’elezione parlamentare del Presidente della Commissione ha un’importanza rilevante, dal momento che elimina un’ambiguità di fondo e agevola il processo di democratizzazione delle istituzioni europee” v. V. FIORILLO, *Strasburgo si adegua: le modifiche del regolamento parlamentare europeo in risposta al Trattato di Lisbona*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 15 dicembre 2009, p. 3.

Il regolamento interno del Parlamento precisa, all’art. 105, le modalità di svolgimento dell’elezione: nello specifico è richiesto che il Presidente dell’Assemblea inviti il candidato proposto dal Consiglio europeo a fare una dichiarazione e a presentare i suoi orientamenti politici al Parlamento. La dichiarazione è seguita da un dibattito a cui è invitato a partecipare anche il Consiglio europeo. La successiva votazione si svolge a scrutinio segreto (diversamente dalla votazione sull’intero collegio che avviene invece per appello nominale: v. art. 106 del regolamento), scelta questa evidentemente non in linea con le ovvie esigenze di trasparenza della procedura.

vista quindi non si registra una reale revisione del previgente assetto dei rapporti tra le due istituzioni¹¹.

Strettamente legato al tema della procedura di nomina è quello della composizione della Commissione. Il Trattato di Lisbona aveva individuato nel 1° novembre del 2014 la data in cui sarebbe stata attuata la ridefinizione della *membership* dell'istituzione, secondo un disegno che affondava le sue origini nel Trattato di Nizza del 2000¹². Rispetto al progetto di Nizza, che sul punto non entrava in dettaglio, la riduzione era stabilita dall'art. 17, par. 5, TUE nella misura dei due terzi del totale dei membri¹³. Le note resistenze degli Stati nei confronti di tale opzione si erano però tradotte nella previsione del potere del Consiglio europeo di rivedere nuovamente la composizione deliberando all'unanimità. Una via di fuga subito sfruttata. È noto infatti che, nelle more dell'entrata in vigore del Trattato di riforma, il Consiglio europeo di Bruxelles dell'11 e 12 dicembre 2008, per sbloccare l'*impasse* determinata dall'esito negativo del primo referendum popolare tenutosi in Irlanda del Nord nel giugno 2008, si è impegnato a garantire il ritorno alla regola "un commissario per Stato membro"¹⁴. La promessa è stata puntualmente mantenuta, e si è concretizzata nella decisione del Consiglio europeo del 22 maggio 2013 relativa al numero dei membri della Commissione europea, ai sensi della quale "la Commissione è composta da un numero di membri, compreso il Presidente e l'Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, pari al numero degli Stati membri"¹⁵.

3. Le iniziative assunte dal Parlamento europeo e dalla Commissione in favore dell'introduzione dell'elezione indiretta del Presidente della Commissione

La revisione di Lisbona non sembrava dunque aver introdotto un significativo rinnovamento sul piano dei rapporti tra Parlamento e Commissione. Negli ultimi mesi, però, come si è detto, con la scelta dei principali partiti politici europei di avanzare le proprie candidature alla carica di Presidente della Commissione, si è profilata una novità il cui impatto sembra destinato ad assumere dimensioni ben più rilevanti. Si tratta di una iniziativa che non ha richiesto una formale revisione dei Trattati, ma che fa leva sul riferimento, inserito come si è visto con il Trattato di Lisbona nell'art.17, par. 7, TUE, alla necessità per il Consiglio europeo di tenere conto, nella elaborazione della proposta di Presidente da sottoporre al Parlamento, delle elezioni europee.

È questo un aspetto della riforma di Lisbona che in origine non aveva suscitato particolare interesse da parte della dottrina. L'espressa menzione delle elezioni al Parlamento europeo era stata

¹¹ *Contra* M. POIARES MADURO, *A New Governance for the European Union and the Euro: Democracy and Justice*, RSCAS Policy Papers, 2012/11, p. 19, secondo cui "[t]he accountability of the Commission to the European Parliament, imposed by Article 17, para. 8 TEU, makes clear that the Commission is no longer supposed to be an independent technocratic body but a politically accountable one".

¹² Si veda l'art. 4 del Protocollo sull'allargamento dell'Unione europea allegato al Trattato di Nizza.

¹³ Essa avrebbe dovuto inoltre accompagnarsi all'introduzione di un sistema di rotazione in grado di assicurare condizioni di parità tra gli Stati membri nel rispetto della loro "molteplicità demografica e geografica" (art. 244 TFUE).

¹⁴ V. le conclusioni della Presidenza dal Consiglio europeo di Bruxelles dell'11 e 12 dicembre 2008, punto 2.

¹⁵ Decisione del Consiglio europeo, del 22 maggio 2013, relativa al numero dei membri della Commissione europea (2013/272/UE), in *GUUE*, L 165, 18 giugno 2013, p. 98.

anzi inizialmente considerata un risultato minore rispetto ai progetti ben più ambiziosi volti a instaurare un legame diretto tra le votazioni e la scelta del Presidente¹⁶. La formulazione dell'art. 17, par. 7, TUE non sembra in effetti in partenza idonea a incidere sulla discrezionalità del Consiglio europeo, che non è vincolato ad ancorare la sua designazione agli esiti elettorali, di cui deve più genericamente “tenere conto”.

Il Parlamento e la Commissione hanno mostrato però di voler valorizzare al massimo la previsione in parola¹⁷. Il primo, in una risoluzione del 22 novembre 2012 sulle elezioni al Parlamento europeo nel 2014, aveva esortato i partiti politici europei ad indicare nel corso della campagna elettorale per il rinnovo dell'Assemblea i candidati alla Presidenza della Commissione (par. 1)¹⁸. La seconda, nel 2013, con una comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni¹⁹ e una corrispondente raccomandazione rivolta a Stati membri e partiti politici europei e nazionali²⁰ aveva fatto proprio l'auspicio in favore dell'instaurazione di un collegamento più immediato e visibile tra il voto espresso dai cittadini europei e l'elezione del Presidente, al fine di intensificare la partecipazione dei cittadini ai processi democratici dell'Unione.

Il Parlamento è poi tornato con maggior dettaglio sulla questione con una risoluzione del 4 luglio 2013²¹. Innanzitutto, viene reiterata la richiesta rivolta ai partiti europei e nazionali di presentare le rispettive proposte per la *leadership* della Commissione, rendendole pubbliche con sufficiente anticipo, almeno sei settimane prima, rispetto alle elezioni (par. 1). Ciò al fine, tra l'altro, di permettere l'organizzazione di campagne elettorali su scala europea, incentrate cioè su tematiche europee e basate sui programmi dei partiti europei e dei rispettivi candidati alla Presidenza della Commissione (par. 5). La risoluzione auspica che “il candidato alla Presidenza della Commissione presentato dal partito politico europeo che avrà conseguito il maggior numero di

¹⁶ V. *Contribution by Mr John Bruton, member of the Convention: “A proposal for the appointment of the President of the Commission as provided for in Article 18.bis of the Draft Constitutional Treaty”*, CONV 476/03 (Annex), 9 gennaio 2003 (european-convention.europa.eu/pdf/reg/en/03/cv00/cv00476.en03.pdf).

¹⁷ Su questi aspetti v. G. BONVICINI, *Verso una nuova procedura di nomina del Presidente della Commissione europea: i documenti della Commissione e del Parlamento europeo*, in *La cittadinanza europea*, 2013, p. 119 ss.

¹⁸ Risoluzione del Parlamento europeo, del 22 novembre 2012, sulle elezioni al Parlamento europeo nel 2014 [2012/2829(RSP)]. In aggiunta, si auspicava che il maggior numero possibile di commissari venissero scelti fra i membri del Parlamento (par. 2).

¹⁹ “Prepararsi alle elezioni europee 2014: rafforzare la democrazia e l'efficienza”, COM(2013) 126 final, 12 marzo 2013. V. anche la precedente Comunicazione, “Piano per un'unione economica e monetaria autentica e approfondita - Avvio del dibattito europeo”, COM(2012) 777 final, 28 marzo 2012, in cui la Commissione aveva sottolineato come l'attribuzione ai partiti politici, nel contesto delle elezioni per il rinnovo del Parlamento europeo, del compito di indicare i candidati alla Presidenza della Commissione costituisse “una misura fondamentale per favorire l'affermarsi di una vera e propria sfera politica europea” (p. 39).

²⁰ Raccomandazione della Commissione, del 12 marzo 2013, sul rafforzare l'efficienza e la democrazia nello svolgimento delle elezioni del Parlamento europeo (2013/142/UE), in *GUUE*, L 79, 21 marzo 2013, p. 29 (soprattutto par. 13 ss.). Si veda, inoltre, “Verso elezioni più democratiche del Parlamento europeo. Relazione sull'attuazione delle raccomandazioni della Commissione del 12 marzo 2013 sul rafforzare l'efficienza e la democrazia nello svolgimento delle elezioni del Parlamento europeo”, COM(2014) 196 final, 27 marzo 2014.

²¹ Risoluzione del Parlamento europeo, del 4 luglio 2013, sul miglioramento delle modalità pratiche per lo svolgimento delle elezioni europee del 2014 [2013/2102(INI)].

seggi al Parlamento sarà il primo ad essere preso in considerazione al fine di verificare la sua capacità di ottenere l'appoggio della maggioranza assoluta del Parlamento, necessaria per la sua elezione" (par. 15). Altre previsioni mirano poi a rafforzare il ruolo e la visibilità dei partiti europei: gli Stati e i partiti sono invitati a provvedere affinché i nomi e i simboli dei partiti politici europei compaiano sulla scheda elettorale (par. 4); i partiti politici nazionali sono sollecitati a informare i cittadini, prima e durante la campagna elettorale, circa le loro scelte di affiliazione a un partito politico europeo e il loro sostegno al candidato da questo indicato (par. 7); e si incoraggia l'organizzazione di dibattiti pubblici e di trasmissioni radiotelevisive di carattere politico con la partecipazione dei partiti europei (paragrafi 8 e 9).

La risoluzione, al pari degli altri atti richiamati che l'hanno preceduta, contiene una serie di raccomandazioni agli Stati e ai partiti politici nazionali ed europei e non è dunque direttamente vincolante. Aderendo agli inviti ad esse rivolte, però, le principali formazioni politiche europee hanno deciso di indicare ciascuna il nome del candidato a rivestire la carica di Presidente della Commissione che intendono sostenere: il Partito popolare europeo (PPE) ha presentato Jean-Claude Juncker; il Partito socialista europeo (PSE) Martin Schulz; l'Alleanza dei Democratici e dei Liberali per l'Europa (*Alliance of Liberals and Democrats for Europe* – ALDE) Guy Verhofstadt; il Partito della sinistra europea Alexis Tsipras; mentre il Partito verde europeo ha avanzato una doppia proposta: José Bové e Ska Keller.

Si realizza così una prospettiva che già da tempo era stata suggerita e discussa in ambienti politici e scientifici²², ma che aveva incontrato decise resistenze da parte degli Stati membri, ancora oggi non del tutto superate²³. Determinante è stata evidentemente la spinta impressa dal Parlamento europeo, il quale peraltro non è nuovo ad iniziative di questo genere, finalizzate a ritagliarsi un ruolo più incisivo nella procedura di nomina della Commissione approfittando degli spazi di manovra lasciati dai Trattati (si pensi in particolare all'introduzione, sulla base del regolamento interno, delle audizioni individuali dei candidati a commissario e alle conseguenze che si sono prodotte per questa via sulla formazione della passata e attuale Commissione)²⁴.

²² V. in particolare G. BONVICINI (ed.), *Democracy in the EU and the Role of the European Parliament. A Study and a Call*, IAI Quaderni English Series, n. 14, 2009 (disponibile nel sito www.iai.it); e inoltre J.H.H. WEILER, *European Parliament Elections 2014: Europe's Fateful Choices*, in *European Journal of International Law*, 2013, p. 747 ss. Come è stato notato, un precedente importante di questa iniziativa risale alle elezioni europee del 2004, quando, a urne chiuse, il PPE, che aveva ottenuto la maggioranza relativa dei seggi, dichiarò che non avrebbe approvato la candidatura di personalità esterne al partito, aprendo così la strada all'elezione di Barroso (G. BONVICINI, G. L. TOSATO, R. MATARAZZO, *Should European Parties Propose a Candidate for European Commission President?*, in G. BONVICINI (ed.), *Democracy in the EU*, cit., p. 59 ss., p. 64, pubblicato in italiano in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2009, p. 179 ss).

²³ Merkel: *EU Vote not Decisive on Commission President*, 25 ottobre 2013, euobserver.com.

²⁴ Sul punto cfr. C. MOURY, *Explaining the European Parliament's Right to Appoint and Invest the Commission*, in *West European Politics*, 2007, p. 367 ss., pp. 379-380. Il Parlamento ha così rafforzato la sua influenza sulla scelta dei singoli commissari, i quali sono chiamati, prima del voto di approvazione collettivo, a comparire davanti alle varie commissioni parlamentari competenti per il loro portafoglio di futura assegnazione, in modo da consentire una valutazione del relativo programma (art. 106 del regolamento). Nel caso in cui emerga la contrarietà dell'Assemblea alla scelta di singoli candidati, il Consiglio può essere indotto a avanzare delle proposte sostitutive. In dottrina è stato rilevato che tale procedimento potrebbe sollevare dubbi di compatibilità con il requisito della mera competenza generale richiesta ai candidati: così L. CARBONE, L. COZZOLINO, L. GIANNITI, C. PINELLI, *Le istituzioni europee*, in

4. La scelta dei principali partiti politici europei di procedere all'indicazione dei candidati alla Presidenza della Commissione. Verso una nuova procedura di nomina del Presidente della Commissione?

Dal punto di vista giuridico, la decisione dei partiti politici europei di designare un loro candidato alla *leadership* della Commissione non altera la natura del vincolo rappresentato per il Consiglio europeo dai risultati delle elezioni europee ai sensi dell'art. 17, par. 7, TUE. Il Consiglio europeo cioè non è tenuto a proporre come Presidente il candidato che abbia ottenuto il favore delle urne²⁵. Ad ogni modo, non risultano indicazioni univoche circa la eventuale disponibilità dei Governi ad assecondare l'invito del Parlamento a rispettare le preferenze espresse dagli elettori: alcuni leader tra i più influenti tendono anzi a prendere le distanze da tale iniziativa, rifiutando qualsiasi automatismo tra i risultati elettorali e la designazione del vertice della Commissione²⁶. Né al momento sono state definite le modalità della consultazione preventiva tra Parlamento e Consiglio europeo a cui fa riferimento l'art. 17, par. 7, TUE, nonostante l'auspicio contenuto nella Dichiarazione n. 11 allegata ai Trattati²⁷. A ciò si aggiunga che, stando ai sondaggi pubblicati nelle scorse settimane, (escluso a priori che le elezioni europee possano condurre alla vittoria netta di un unico partito) la frammentazione politica tipica dell'Assemblea parlamentare appare destinata a perpetuarsi, se non ad accentuarsi, a seguito della prevista crescita dei partiti populistici europei e dei movimenti euroscettici. Prospettiva questa che, rendendo più difficile il raggiungimento della maggioranza assoluta necessaria in Parlamento per riuscire a contrapporre efficacemente le preferenze degli elettori agli interessi degli Stati membri, potrebbe vanificare la portata dell'iniziativa in esame.

Ciò non toglie che, laddove il candidato del partito che abbia ottenuto la maggioranza relativa riesca a coagulare su di sé un ampio consenso all'interno del Parlamento (la maggioranza assoluta), il potere di proposta del Consiglio europeo risulterebbe inevitabilmente indebolito. È difficile infatti immaginare che quest'ultimo possa ignorare del tutto il responso delle urne, ingaggiando uno scontro istituzionale con l'organo rappresentativo degli interessi dei cittadini europei²⁸. Alle condizioni descritte, la visibilità che è data alle scelte dei partiti europei con la personalizzazione della campagna elettorale rafforza evidentemente la posizione contrattuale del Parlamento, che pure a stretto rigore, come si è detto, è chiamato unicamente ad esprimere un voto di approvazione. La variabile decisiva è dunque costituita dalla volontà (e capacità) dei partiti politici europei di

BASSANINI, TIBERI (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Bologna, 2010, p. 239 ss., p. 275. Si noti comunque che il meccanismo delle audizioni individuali, nonostante sia ormai ampiamente consolidato, non è stato incorporato nei Trattati a seguito della riforma di Lisbona.

²⁵ G. BONVICINI, op. cit., p. 113.

²⁶ V. *supra*, nota 23. Senza contare che la scelta del nuovo Presidente della Commissione potrebbe rientrare, come è accaduto in passato, in una trattativa di portata più ampia, che riguarda anche altre cariche europee il cui mandato è in scadenza (il Presidente del Consiglio europeo e l'Alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza), con il rischio che gli interessi politici in gioco finiscano con il prevalere sulle scelte degli elettori.

²⁷ *Supra*, nota 8.

²⁸ Così anche G. BONVICINI, G.L. TOSATO, R. MATARAZZO, op. cit., pp. 68-69; J. V. LOUIS, *Des partis politiques européens et de l'élection du président de la Commission*, in *Cahiers de droit européen*, 2013, p. 5 ss., p. 17.

proseguire fino in fondo sulla strada indicata dal Parlamento europeo e dalla Commissione, mantenendo fede all'impegno di garantire il necessario sostegno al candidato che raccolga il maggior numero di voti. Si noti però che una soluzione di questo tipo, richiedendo un'ampia convergenza tra i partiti europei (al di là delle distanze ideologiche e politiche), finirebbe in ogni caso, paradossalmente, con l'attenuare di molto la coloritura politica dell'intera operazione²⁹.

5. Gli effetti della (eventuale) elezione indiretta del Presidente della Commissione

Proviamo adesso ad interrogarci sulle conseguenze che potrebbero prodursi sull'equilibrio politico-istituzionale dell'Unione europea nel caso in cui si realizzasse lo scenario da ultimo ipotizzato, e venisse nominato Presidente il candidato che abbia ottenuto il favore degli elettori.

Secondo alcuni, l'elezione indiretta del successore di Barroso avrebbe l'effetto di rafforzare il legame politico tra Commissione e Parlamento europeo in vista del confronto con le istanze intergovernative e di favorire la trasformazione della Commissione da organo di tecnici a organo politico. In altre parole le elezioni per il Parlamento europeo diventerebbero una sorta di "competizione elettorale per il governo dell'Europa"³⁰.

Questa prospettiva è a sua volta guardata da altri con una certa preoccupazione, in quanto minerebbe l'indipendenza e l'imparzialità dell'istituzione a cui è assegnato il ruolo di "guardiana dei Trattati"³¹. Si tratta di un'obiezione, se non capziosa, comunque poco convincente. L'indipendenza della Commissione non è concepita infatti rispetto ai partiti politici (cioè quale assoluta estraneità rispetto alla politica in generale), ma come una difesa dall'influenza dei Governi, condizione questa ritenuta imprescindibile per consentire la realizzazione dell'interesse generale dell'Unione, al di sopra dei particolarismi nazionali e dei *desiderata* dei singoli Stati membri³². D'altronde, proprio da questo punto di vista lo *status quo* non si è sempre rivelato pienamente in linea con l'ideale dell'autonomia della Commissione: non è un mistero che la scelta degli Stati in ordine ai commissari aventi la propria nazionalità ricada generalmente su esponenti politici vicini alla maggioranza di governo del Paese, e che la stessa nomina del Presidente sia stata spesso influenzata in passato dall'orientamento politico della maggioranza dei Governi degli Stati membri. In ogni caso, nella prassi, a partire dalla Commissione Santer, la scelta del Presidente della

²⁹ D'altronde è risaputo che, nonostante l'apparente riproposizione del classico *cleavage* destra-sinistra, il dialogo tra i partiti europei all'interno del Parlamento è ben lontano dal riprodurre le tradizionali dinamiche di contrapposizione tra maggioranza e opposizione tipiche dei sistemi parlamentari.

³⁰ M. POIARES MADURO, op. cit., p. 19.

³¹ V. U. DRAETTA, *I principi democratici dell'Unione europea nel Trattato di Lisbona*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2008, p. 513 ss., pp. 516-517; H. GRABBE, S. LEHNE, *The 2014 European Elections: Why a Partisan Commission President Would Be Bad for the EU*, ottobre 2013, pp. 2-3 (disponibile all'indirizzo www.cer.org.uk). Più in generale sui rischi di una progressiva parlamentarizzazione della Commissione cfr. G. MAJONE, *Independence versus Accountability? Non-Majoritarian Institutions and Democratic Government in Europe*, in *The European Yearbook of Comparative Government and Public Administration*, vol. 1, 1994, p. 117 ss.

³² V. G. BONVICINI, op. cit., p. 116.

Commissione è sempre ricaduta su personalità che avevano ricoperto cariche di vertice nel governo dello Stato di provenienza, e la cui coloritura politica era quindi ben nota³³.

Il rilievo descritto tradisce comunque timori eccessivi. Intanto il ruolo di garante *super partes* dell'interesse comune dell'Unione è affidato al collegio nella sua interezza, e non è affatto certo che l'elezione indiretta del Presidente possa incidere realmente sulla legittimazione democratica dell'intera istituzione. Il potere negoziale del Presidente nella selezione dei commissari sembra anzi destinato a non risentirne, se non al limite in negativo, qualora egli non riscuota il favore della maggioranza dei Governi degli Stati membri, o almeno di quelli politicamente più forti³⁴. In tale ottica la disciplina stabilita dall'art. 17 TUE non lascia adito a dubbi: la composizione del collegio resta appannaggio del Consiglio e risulta svincolata dai risultati elettorali (il riferimento ai quali è testualmente circoscritto alla sola fase della nomina del Presidente)³⁵. La disomogeneità politica, quale tratto tipico della Commissione, è dunque verosimilmente destinata a perdurare³⁶.

Non sembra che a soluzioni diverse possa pervenirsi valorizzando la prassi delle audizioni individuali dei commissari davanti alle commissioni parlamentari competenti. Tale prassi è infatti idonea ad incidere in senso negativo su *singole* scelte, ma non garantisce all'Assemblea (e quindi indirettamente al Presidente della Commissione sostenuto dalla maggioranza dei deputati) nessun contributo costruttivo nella definizione degli equilibri complessivi del collegio.

Probabilmente la nuova procedura di nomina del Presidente avrebbe potuto influire in maniera ben più significativa sul grado di politicizzazione della Commissione se fosse stata mantenuta la riduzione della *membership* originariamente stabilita dal par. 5 dell'art. 17 TUE³⁷. Con l'allentamento del vincolo di rappresentatività nazionale, infatti, il peso dei singoli Governi nella procedura di formazione dell'istituzione si sarebbe ridotto a probabile vantaggio di partiti e gruppi politici europei che avrebbero potuto far sentire con maggiore forza la loro voce nelle trattative per la selezione dei commissari³⁸.

Ma più in generale è la stessa capacità del Parlamento europeo di trasferire legittimità democratica alla Commissione a sollevare perplessità. Il Trattato di Lisbona, nonostante l'apparente tentativo di rafforzarne la percezione quale istituzione democratica e il maggior coinvolgimento nei processi decisionali dell'Unione, ha lasciato irrisolti, da questo punto di vista, i nodi principali

³³ G. BONVICINI, G.L. TOSATO, R. MATARAZZO, op. cit., p. 68.

³⁴ Per una opinione diversa al riguardo v. invece M. POIARES MADURO, op. cit., p. 19.

³⁵ Così anche H. GRABBE, S. LEHNE, op. cit., p. 5.

Il potere negoziale del Presidente sarebbe stato invece di certo maggiore qualora fosse stata mantenuta nella riforma di Lisbona la norma contenuta nel Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa, che attribuiva al Presidente della Commissione il compito di selezionare ciascun commissario in una rosa di tre proposte avanzate dal rispettivo Stato di cittadinanza (l'art. 26).

³⁶ Si consideri poi, quale ulteriore fattore di scarsa democraticità della formazione della Commissione, che la distanza temporale tra le elezioni politiche nazionali e quelle europee è tale che alcuni Governi all'epoca della selezione dei commissari potrebbero non corrispondere più alla volontà del corpo elettorale nazionale. Gli aspiranti commissari inoltre non vengono scelti tra i deputati europei, opzione caldeggiata invece dal Parlamento europeo (*supra*, nota 18), e che evidentemente garantirebbe un maggiore collegamento con l'elettorato.

³⁷ V. *supra*, il passo del testo successivo alla nota 11.

³⁸ Così C. FASONE, N. LUPO, op. cit., p. 341.

relativi alle carenze di rappresentatività dell'Assemblea di Strasburgo³⁹. La frammentazione nazionale del corpo elettorale, l'assenza di una piena proporzionalità nei criteri di ripartizione dei seggi tra i membri dell'UE, nonché la disparità delle normative elettorali applicate nei singoli ordinamenti interni concorrono a determinare diseguaglianze notevoli tra i cittadini europei a dispetto della formale unitarietà del concetto di cittadinanza europea e dei diritti ad essa collegati (innanzitutto il diritto politico per eccellenza, quello di voto). A queste condizioni è effettivamente irrealistico e ingiustificato immaginare che le elezioni al Parlamento europeo "should generate a clear 'mandate to govern'"⁴⁰. Le carenze di partecipazione democratica dei cittadini europei inoltre non si manifestano soltanto nel momento elettorale, ma lungo tutto l'arco della legislatura⁴¹. Esse non possono quindi essere risolte se non nell'ambito di una strategia di ampio respiro.

Certamente, in questa strategia, lo spostamento della competizione tra i partiti su un piano genuinamente europeo, forse più di qualsiasi ulteriore riforma nell'architettura istituzionale dell'UE, costituisce un passaggio obbligato. La saldatura tra politica nazionale e politica europea richiede però un sistema partitico di dimensione sovranazionale più forte e credibile, mentre fino ad oggi i partiti politici europei (nella loro configurazione di federazioni di partiti nazionali legati da affinità ideologiche e prive nella sostanza di una reale autonomia), che pure nelle intenzioni dei redattori dei Trattati dovrebbero costituire la base della democrazia rappresentativa nell'Unione⁴², hanno giocato un ruolo del tutto marginale nella scena politica europea⁴³.

³⁹ Appare troppo ottimistica, per quanto comunque minoritaria, la visione secondo cui oggi, a seguito della revisione operata dal Trattato di Lisbona, la critica del *deficit* democratico sarebbe soltanto "una vuota ripetizione", e si sarebbe ormai raggiunto il traguardo di "una vera e propria parlamentarizzazione delle relazioni istituzionali": cfr. S. MANGIAMELI, *Il disegno istituzionale dell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2011, p. 377 ss., rispettivamente pp. 379-380 e 390.

⁴⁰ F. DECKER, J. SONNICKSEN, *The Direct Election of the Commission President. A Presidential Approach to Democratizing the European Union*, ZEI Discussion Paper, n. 192, 2009, p. 8.

⁴¹ Come è stato notato, il Parlamento europeo "looks and sounds like a democratically-elected legislature, with parties organizing votes, predictable ideological splits, lobbyists loitering in the hallways and members making preening speeches. There is one missing element: any semblance of democratic control. Voters have no idea who MEPs are, do not care about what they do, and certainly do nothing to punish their bad behaviour" (D. SCHLEICHER, op. cit., p. 113).

⁴² V. l'art. 10, par. 4, TUE.

⁴³ In tema v., anche per ulteriori riferimenti bibliografici, G. GRASSO, *Partiti politici europei*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Aggiornamento, Torino, 2008, p. 615 ss.

In merito al sistema partitico europeo va ricordato che la Commissione ha recentemente presentato una proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo allo statuto e al finanziamento dei partiti politici europei e delle fondazioni politiche europee, COM(2012) 499 final, 12 settembre 2012 (v. per un primo commento G. SAVOIA, *Democrazia interna ai partiti in Italia e nell'Unione europea: discipline a confronto*, in *federalismi.it*, 17 marzo 2014) che dovrebbe sostituire il regolamento (CE) n. 2004/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 novembre 2003, in *GUUE*, L 297, 15 novembre 2003, p. 1 ss., così come modificato dal regolamento (CE) n. 1524/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 dicembre 2007, in *GUUE*, L 343, 27 dicembre 2007, p. 5 ss. (su cui v. F. SEATZU, *La nuova disciplina giuridica sul finanziamento dei "partiti politici a livello europeo"*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2008, p. 575 ss.).

6. Osservazioni conclusive

In conclusione, l'impatto dell'introduzione (peraltro, come si è visto, ancora *eventuale*) della nomina indiretta del Presidente della Commissione europea sull'equilibrio istituzionale dell'Unione europea appare sopravvalutato tanto dai detrattori quanto dai sostenitori di tale opzione.

Certo è assai dubbio che essa sia in grado di realizzare un vero salto qualitativo del quadro istituzionale europeo. Qualsiasi aspettativa di questo tipo tradisce una visione poco realistica dei rapporti cittadini–istituzioni europee e una fiducia forse eccessiva nelle reazioni dell'elettorato.

Ciò non toglie tuttavia che un nuovo tassello è stato aggiunto alla costruzione dell'integrazione europea, un altro passo verso l'ampliamento dello spazio democratico dell'Unione.

Intanto l'iniziativa di cui si sono fatti promotori la Commissione e il Parlamento può essere vista come un tentativo di realizzare un fronte comune in grado di porre un argine alla attuale deriva verso il potenziamento del modello intergovernativo⁴⁴.

Un ulteriore merito sta nella sperimentazione di un nuovo metodo di riforma istituzionale. Qualora l'obiettivo della "investitura popolare" del Presidente fosse raggiunto, questo successo potrebbe fungere da stimolo per la promozione di analoghe iniziative volte a rafforzare la legittimazione del quadro istituzionale senza passare per una formale revisione dei Trattati. Si pensi al problema della duplicazione degli organi monocratici di vertice, da molti giustamente criticata per la confusione che introduce in un sistema istituzionale già estremamente complesso e di difficile comprensione per l'opinione pubblica. L'idea che sta prendendo sempre più piede (ma che ovviamente non riguarda le prossime nomine) è quella di "convincere" i Governi ad affidare la Presidenza del Consiglio europeo al Presidente della Commissione legittimato dalle elezioni europee, pervenendo così all'unificazione delle due cariche⁴⁵.

Infine, se, come si è detto, lo sviluppo limitato dei partiti politici europei costituisce attualmente un ostacolo alla legittimazione democratica del Parlamento, e conseguentemente del Presidente della Commissione da questo eletto, non è escluso che proprio la competizione elettorale per individuare la *leadership* della Commissione europea possa stimolare un rafforzamento del loro ruolo⁴⁶ e aprire la strada ad un *vero* sistema partitico transnazionale⁴⁷.

⁴⁴ V. G. BONVICINI, op. cit., p. 116.

⁴⁵ Cfr. ad esempio R. CANGELOSI, M. PERONACI, *La geografia istituzionale post-Lisbona e la posizione dell'Italia*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2009, p. 55 ss., pp. 66-67, e S. GOZI, *Il governo dell'Europa*, Bologna, 2011, pp. 244, 264. V. inoltre F. SALLEO, *Il governo dell'Europa*, in *La Repubblica*, 13 maggio 2014. L'idea di un Presidente unico risale in realtà all'epoca dei lavori preparatori del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa: al riguardo v. L. GIANNITI, *Nota sul dibattito in merito alle riforme istituzionali*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 30 gennaio 2003.

⁴⁶ Così G. BONVICINI, G.L. TOSATO, R. MATARAZZO, op. cit., pp. 64-65; G. BONVICINI, op. ult. loc. cit. V. anche E. GRECO, *L'anello mancante della democrazia europea*, in *AffarInternazionali.it*, 19 marzo 2009.

⁴⁷ Cfr. L. BARDI, R. S. KATZ, P. MAIR, *Verso una politica europea*, in *Rivista italiana di scienza politica*, 2011, p. 347 ss., pp. 363-364.