



EDITORIALE – 3 LUGLIO 2019

Dopo un difficile compromesso,
fumata bianca al Consiglio europeo sui
principali posti apicali nell'Unione
europea

di Carlo Curti Gialdino

Professore ordinario di Diritto dell'Unione europea
Sapienza – Università di Roma

Dopo un difficile compromesso, fumata bianca al Consiglio europeo sui principali posti apicali nell'Unione europea

di Carlo Curti Gialdino

Professore ordinario di Diritto dell'Unione europea
Sapienza – Università di Roma

Sommario: **1.** I posti apicali in scadenza nell'Unione europea. – **2.** Le disposizioni applicabili e il ruolo del Consiglio europeo. – **3.** Il risultato delle elezioni del Parlamento europeo del 2019. – **4.** Il tramonto del meccanismo degli *Spitzenkandidaten* per la scelta del presidente della Commissione europea. – **5.** Le riunioni del Consiglio europeo consacrate alle nomine alle posizioni apicali dell'UE: *a)* la riunione informale del Consiglio europeo del 9 maggio 2019. – **6.** *Segue: b)* la riunione informale del Consiglio europeo del 28 maggio 2019. – **7.** *Segue: c)* la riunione del Consiglio europeo del 20 giugno 2019. – **8.** Una fuga in avanti improduttiva: il c.d. pacchetto formulato al G20 di Osaka. – **9.** La riunione del Consiglio europeo del 30 giugno-2 luglio e la girandola delle ipotesi. – **10.** Il compromesso raggiunto ed i profili delle personalità indicate. – **11.** L'elezione del Presidente del Parlamento europeo. – **12.** Valutazioni conclusive di metodo e di merito.

1. I posti apicali in scadenza nell'Unione europea

A seguito delle elezioni europee del 23-26 maggio 2019 e tenuto conto delle diverse scadenze previste, gli Stati membri dell'Unione europea e le principali famiglie politiche europee, il 2 luglio 2019, dopo un serrato negoziato, sono riusciti ad individuare le personalità da porre alla testa delle principali istituzioni politiche dell'Unione (Commissione europea, Consiglio europeo, Parlamento europeo), nonché dell'istituzione che guida la politica monetaria dell'Unione (Banca centrale europea).

Vale la pena di ricordare che, per quanto riguarda la Commissione europea, il cui mandato cessa il 31 ottobre 2019, le posizioni apicali cui provvedere sono in linea di principio due e riguardano la presidenza, guidata negli ultimi cinque anni dal popolare lussemburghese Jean-Claude Juncker, e la posizione di alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza, che è al contempo vicepresidente della Commissione europea, detenuta nell'ultimo quinquennio dalla socialista e democratica italiana Federica Mogherini. Peraltro, al fine di raggiungere un compromesso più ampio, soprattutto sotto il profilo dell'equilibrio geografico tra Stati membri e tra le famiglie politiche che formano la maggioranza al Parlamento europeo, il Consiglio europeo ha anche preso in considerazione l'inserimento nel pacchetto globale di nomine anche talune posizioni di vicepresidente della Commissione, nonostante che, ai sensi del trattato, la relativa nomina sia prerogativa del presidente della Commissione (art. 17, par. 6, lett. c).

Per quanto concerne la presidenza stabile del Consiglio europeo, che ha una durata di due anni e mezzo, rinnovabile una sola volta, la funzione, ricoperta dal 2014 dal popolare polacco Donald Tusk, viene a scadenza il 30 novembre 2019.

Per quanto riguarda il presidente della Banca centrale europea, che ha un mandato di otto anni, l'ex governatore della Banca d'Italia Mario Draghi cesserà il 31 ottobre 2019.

Infine, il Parlamento europeo, presieduto dal 17 gennaio 2017 dal popolare italiano Antonio Tajani, il 3 luglio 2019 ha eletto il proprio presidente, 14 vicepresidenti e 5 questori.

2. Le disposizioni applicabili e il ruolo del Consiglio europeo

Nel procedimento per la scelta della maggior parte delle dette posizioni apicali, il trattato sull'Unione europea (TUE) ed il trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) affidano un ruolo centrale al Consiglio europeo, cioè all'istituzione composta dai capi di Stato e di Governo degli Stati membri che, secondo quanto dispone l'art. 15, par. 1, TUE, «dà all'Unione gli impulsi necessari al suo sviluppo e ne definisce gli orientamenti e le priorità politiche generali». Invero, ai sensi dei menzionati trattati, il Consiglio europeo è competente, in particolare: *a*) a proporre al Parlamento europeo il candidato alla carica di presidente della Commissione europea (art. 17, par. 7, primo comma, prima frase, TUE); *b*) a nominare l'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza (art. 18, par. 1 TUE); *c*) a nominare l'intero collegio della Commissione europea (art. 17, par. 7, ultima frase TUE), il cui elenco di personalità, selezionato in base alle proposte presentate dagli Stati membri, è adottato sempre dagli Stati membri, ma a livello di Consiglio, di comune accordo con il presidente eletto (art. 17, par. 7, terzo comma, ultima frase); *d*) ad eleggere il proprio presidente (art. 15, par. 5, TUE); *e*) a nominare il comitato esecutivo della Banca centrale europea, compreso il presidente della Banca (art. 283, par. 2, secondo comma TFUE).

I trattati istitutivi dispongono, altresì, che la votazione nel quadro del Consiglio europeo è presa a maggioranza qualificata, sia per quanto riguarda la proposta al Parlamento europeo del presidente della Commissione europea, sia la nomina dell'alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza, sia per l'elezione del presidente stabile del Consiglio europeo, nonché per la nomina del comitato esecutivo della Banca centrale europea, compreso il presidente della Banca. Per maggioranza qualificata si intende almeno il 55% dei membri del Consiglio, con un minimo di quindici, rappresentanti gli Stati membri che totalizzano almeno il 65% della popolazione dell'Unione; la minoranza di blocco deve comprendere il numero minimo di membri del Consiglio che rappresentano oltre il 35% della popolazione degli Stati membri partecipanti, più un altro membro; in caso contrario la maggioranza qualificata si considera raggiunta (art. 16, par. 4 TUE e art. 238, par. 3, TFUE). Salvo che per quanto riguarda la scelta del

presidente del Consiglio europeo, che è affidata in via del tutto esclusiva alla detta istituzione, per gli altri posti apicali (presidente della Commissione, alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza, presidente della Banca centrale europea) la procedura di nomina prevede un'attiva partecipazione del Parlamento europeo, che è chiamato ad approvare le proposte formulate dal Consiglio europeo, deliberando a maggioranza dei membri che lo compongono, per quanto riguarda il presidente designato della Commissione (art. 17, par. 7, seconda frase TUE, art. 117, par. 2, primo comma regolamento interno del Parlamento europeo); a maggioranza dei voti espressi, per quanto riguarda l'alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza, nella sua veste di vicepresidente della Commissione europea (art. 17, par. 7, terzo comma TUE e art. 118, par. 7 regolamento interno del Parlamento europeo); nonché previa consultazione del Parlamento europeo, per quanto riguarda il presidente della BCE (art. 283, par. 2, secondo comma TFUE, art. 122, par. 3 regolamento interno del Parlamento europeo). Il coinvolgimento dell'istituzione parlamentare nei procedimenti di nomina impone, pertanto, uno stretto coordinamento interistituzionale, da realizzarsi anche su base informale, che viene posto in essere, soprattutto, tra il presidente del Consiglio europeo e le famiglie politiche che, all'inizio di ogni legislatura, formano la maggioranza parlamentare. Si tratta, come noto di quelle «consultazioni appropriate», menzionate espressamente dall'art. 17, par. 7, primo comma, prima frase, TUE, per quanto riguarda il procedimento di elezione del presidente della Commissione.

3. Il risultato delle elezioni del Parlamento europeo del 2019

Il risultato delle elezioni europee del maggio 2019 può essere fotografato con l'immagine della progressione dei populistici, controbilanciati dall'aumento dei liberali e degli ecologisti¹. Si osserva, infatti, una sconfitta dei due principali partiti politici europei (il PPE, a destra) ed i Socialisti e Democratici (S&D, a sinistra), che insieme rappresentano il 44,2% dei voti, in continuo declino rispetto alle legislature precedenti (erano ancora il 54% nel 2014) e addirittura sfioravano il 75% nel 1999. IL PPE ha perduto, infatti, 37 seggi, passando da 216 a 179, mentre i S&D hanno ottenuto 20,37% dei voti ed hanno perso 37 seggi, passando da 185 a 153. Conseguentemente, queste due famiglie politiche, che dal 1979, cioè dalle prime elezioni a suffragio universale diretto del Parlamento europeo, hanno sempre avuto la maggioranza assoluta, dopo 40 anni l'hanno perduta e devono quindi farsi appoggiare da una terza forza politica, i liberali dell'ALDE che, invece, hanno beneficiato di un significativo incremento, ottenendo il 14,11% dei suffragi e, quindi, totalizzando 105 seggi, cioè 37 in più rispetto alle elezioni del 2014. Un incremento lo hanno pure avuto gli ecologisti del gruppo dei Verdi, che hanno ottenuto il 9,85% dei voti,

¹ I dati sono ricavati dal sito ufficiale del Parlamento europeo (<https://resultats-elections.eu/>).

che si sono tradotti in 22 eletti in più, totalizzando 74 voti. La prevista avanzata delle forze populiste di destra c'è stata, anche se non con gli incrementi sperati. Invero, il gruppo Europa della libertà e della democrazia diretta (ELDD) e il gruppo Europa delle Nazioni e delle libertà (ENL) hanno ottenuto, rispettivamente, il 7,19% ed il 7,72% dei voti; il gruppo ELDD ha ottenuto 12 seggi in più, totalizzandone complessivamente 54 voti, mentre l'ENL ha avuto 22 seggi in più, passando da 36 a 58 seggi. Le elezioni europee sono state invece perse sia dai nazionalisti e sovranisti del gruppo dei Conservatori e Riformatori europei (ECR), che hanno l'8,52% dei suffragi, perdendo 13 seggi e passando da 77 a 63 deputati, sia dalla Sinistra Unitaria Europea/Sinistra verde nordica (GUE/NGL), che ha ottenuto il 5,6% e ha perso 14 eletti, totalizzando 38 seggi. Ciò dimostra che le posizioni critiche verso il progetto di integrazione europea si sono tradotte in un premio per i populistici o sovranisti di destra, piuttosto che per la sinistra radicale.

L'altro dato significativo del turno elettorale del 2019 è stato l'aumento della partecipazione. Più della metà dei cittadini europei si sono recati ai seggi (51%), con un aumento di 8,39% rispetto alle precedenti elezioni. Il sentimento pro-europeo è stato anche sospinto dall'interminabile telenovela della *Brexit*, che, dopo due proroghe, veleggia ora stancamente verso la scadenza fissata al prossimo 31 ottobre.

4. Il tramonto del meccanismo degli *Spitzenkandidaten* per la scelta del presidente della Commissione europea

Com'è noto, nel caso dell'elezione Jean-Claude Juncker, avvenuta il 15 luglio 2014, in sede di prima applicazione del trattato di Lisbona del 2007, entrato in vigore il 1° dicembre 2009, si era registrata una significativa novità nel processo di selezione e nomina del presidente della Commissione europea. Invero, nel solco della lunga e significativa evoluzione che ha contrassegnato le modalità di nomina di tale figura istituzionale, il TUE ha dato ulteriore peso al Parlamento europeo, prevedendo, all'art. 17, par. 7, che la scelta del Consiglio europeo circa la personalità da proporre al Parlamento europeo sia effettuata «tenuto conto delle elezioni europee». Conseguentemente, la maggior parte dei partiti politici europei avevano designato la personalità che, in caso di loro successo elettorale, avrebbero proposto per la carica di presidente della Commissione europea (cd. sistema degli *Spitzenkandidaten*).

Valutando le potenzialità di questo sistema – la cui idea originaria può essere fatta risalire alla componente del Partito popolare europeo (PPE) nella Convenzione sul Futuro dell'Europa del 2002-2003, poi rifluita, prima nell'art. I-26 del progetto di Costituzione europea, poi nell'art. I-17 del trattato che adotta una Costituzione per l'Europa e, infine, nell'art. 17, par. 7 TUE – avevamo osservato che «per verificare se la prassi degli *Spitzenkandidaten*, con l'elezione a presidente della Commissione della personalità candidata

dal partito che ha conseguito il maggior numero di voti alle elezioni europee si cristallizzi in una consuetudine costituzionale, attualmente in *statu nascendi*, dovremo attendere il turno elettorale del 2019»². In vista delle elezioni europee del 2019, il Parlamento europeo, in una risoluzione adottata nel febbraio 2018, ha affermato che avrebbe respinto i candidati alla presidenza della Commissione europea che non fossero *Spitzenkandidaten*. Pochi giorni dopo, la Commissione europea ha sottolineato che, nel 2019, il candidato presidente sarebbe stato quello «che ottiene l'appoggio della maggioranza dapprima all'interno del Consiglio europeo (...) poi all'interno del Parlamento europeo». Diversamente, il Consiglio europeo, sollecitato dal presidente francese Macron, ha escluso qualsiasi automatismo e ribadito che non lo si può privare del potere di scelta della personalità da proporre al Parlamento europeo.

Pertanto, buona parte delle famiglie politiche europee hanno indicato il/i proprio/i candidato/i di punta per il turno elettorale. Il PPE, nella riunione di Helsinki dell'8 novembre 2018, ha preferito al finlandese Alex Stubb il tedesco Manfred Weber, 46 anni, dal 2004 europarlamentare bavarese della CSU e dal 2014 capogruppo PPE al Parlamento europeo. Il Partito socialista europeo (PSE), nel congresso di Lisbona dell'8 dicembre 2018, ha scelto l'olandese Frans Timmermans, 58 anni, già funzionario diplomatico dei Paesi Bassi, poi ministro degli esteri dell'Aia dal 2012 al 2014 e, negli ultimi cinque anni, primo vicepresidente della Commissione, oltre che, di fatto, braccio destro di Juncker, con competenze in materia di tutela dello stato di diritto, relazioni istituzionali e diritti fondamentali. I Conservatori e Riformisti europei (ECR) hanno indicato il ceco Jan Zahradil, 56 anni, parlamentare europeo dal 2004 e dal 2009 presidente del gruppo ECR. Il Partito europeo dei Verdi, durante il congresso del 23-25 novembre 2018, conformemente alla prassi di indicare due candidati di genere diverso, ha scelto la tedesca Ska Keller, 38 anni, dal 2009 parlamentare europea, pure *Spitzenkandidat* nel 2014 e l'olandese Bas Eickhout, 43 anni, parlamentare europeo dal 2009. L'Alleanza dei liberali e democratici per l'Europa (ALDE, divenuta dopo le elezioni *Renew Europe Group* e comportante anche i francesi di *En Marche*), invece, ha presentato una squadra di ben sette candidati, comprendente, la danese Margrethe Vestager, 51 anni, già vice premier e ministro dell'economia e dell'interno nel gabinetto Thorning-Schmidt e poi commissaria alla concorrenza nella Commissione Juncker; il belga Guy Verhofstadt, 66 anni, già primo ministro dal 1999 al 2008 e, dal 2009, parlamentare europeo, presidente dell'ALDE, nonché responsabile del gruppo di coordinamento della *Brexit* al Parlamento europeo; l'italiana Emma Bonino, 71 anni, storica esponente dei radicali italiani, con esperienze ministeriali in Italia (ministro delle Politiche europee, ministro del Commercio internazionale e Ministro degli Esteri) ed in Europa (Commissario agli aiuti umanitari e la tutela dei consumatori nella Commissione Santer, europarlamentare); il tedesco Nicola

² C. CURTI GIALDINO, *L'elezione di Jean-Claude Juncker a presidente della Commissione europea: profili giuridico-istituzionali*, in B. CARAVITA (a cura di), *Le elezioni del Parlamento europeo del 2014*, Napoli, 2015, pp. 29-74, spec. p. 71.

Beer; lo spagnolo di Ciudadanos Luis Garicano; la slovena Violeta Bulc, attuale commissaria europea ai trasporti; nonché l'ungherese Katalin Cseh. Il Partito della Sinistra europea, nella riunione di Bruxelles del 26-27 febbraio 2019, ha indicato la slovena Violeta Tomić, 56 anni, parlamentare nazionale e Nico Cué, 63 anni, figura di spicco del movimento sindacale belga dei lavoratori siderurgici.

Infine, tra i partiti informali transnazionali europei, *European Spring* ha indicato l'ex ministro greco dell'economia Yanis Varoufakis. Diversamente, i gruppi Europa della libertà e della democrazia diretta (EFFD) ed Europa delle Nazioni e delle libertà (ENF) non hanno scelto i propri *Spitzenkandidaten*.

Nonostante le segnalate indicazioni, il meccanismo degli *Spitzenkandidaten*, come noto non formalmente previsto dai trattati istitutivi, è stato oggetto di vigorose critiche, soprattutto da parte del presidente francese Macron, che ne ha auspicato a più riprese l'abbandono. Ebbene, alla luce del risultato del Consiglio europeo straordinario del 30 giugno-1 e 2 luglio, il detto sistema risulta completamente abbandonato. Invero, vale la pena di ricordare che, dopo la verifica da parte del Consiglio europeo del 20 giugno 2019, la candidatura dell'europarlamentare PPE Manfred Weber non aveva alcuna *chance* di essere avanzata con successo per la presidenza della Commissione. La proposta, sostanzialmente avanzata dalla cancelliera Merkel, a margine della riunione del G20 di Osaka, recuperava in qualche modo il detto meccanismo, poiché il candidato proposto per la Commissione europea, Frans Timmermans, era lo *Spitzenkandidat* del PSE, eletto all'Europarlamento nelle elezioni del maggio 2019. Boccato il pacchetto concepito a margine del G20 di Osaka, la soluzione emersa nel Consiglio europeo straordinario, con l'indicazione di Ursula von der Leyen, implica sicuramente l'abbandono del meccanismo degli *Spitzenkandidaten*. Ora, se la sua introduzione, nel 2014, era stata volta ad accrescere la democraticità del sistema e dare un senso politico forte al rapporto tra elezioni europee e scelta del presidente della Commissione, il risultato è stato di sottrarre qualsiasi scelta ai cittadini europei e di restituirla nelle mani dei governi degli Stati membri e delle famiglie politiche europee che controllano la maggioranza dell'Europarlamento.

5. Le riunioni del Consiglio europeo consacrate alle nomine alle posizioni apicali dell'UE: a) la riunione informale del Consiglio europeo del 9 maggio 2019

Il Consiglio europeo ha preso in esame, per la prima volta, la questione delle nomine nella riunione informale svoltasi a Sibiu (Romania) il 9 maggio 2019, giorno della festa dell'Europa. Il vertice è stato ospitato da Klaus Iohannis, presidente della Romania, che ha esercitato nel primo semestre 2012 la presidenza del Consiglio. Alla riunione, presieduta dal presidente del Consiglio europeo Tusk hanno partecipato, oltre ai capi di Stato e di governo, anche il presidente della Commissione europea Juncker

e il presidente del Parlamento europeo Tajani. Nelle osservazioni sui risultati della riunione³, per quanto qui interessa, il presidente Tusk ha annunciato che il 28 maggio, subito dopo le elezioni del Parlamento europeo, avrebbe convocato una riunione di tutti i 28 *leader* dell'UE, al fine di avviare il processo di nomina. «È mia intenzione – ha dichiarato Tusk – condurre in modo rapido, agevole ed efficace l'elezione dei capi delle istituzioni dell'UE». Al riguardo, quindi, ha precisato che «questo processo seguirà naturalmente le regole fissate dai trattati e dovrebbe rispecchiare l'equilibrio geografico nonché tenere conto della demografia, in modo che sia i paesi di grandi dimensioni che quelli più piccoli siano rappresentati nelle più alte cariche dell'UE». Ad avviso di Tusk, «lo spirito del trattato è importante per quanto riguarda sia l'equilibrio di genere che quello politico. Naturalmente sarebbe auspicabile che riuscissimo a raggiungere un consenso su tutte queste decisioni, ma dobbiamo essere realistici: qualora risulti difficile raggiungere il consenso». Tusk, infine, ha affermato che non avrebbe esitato a mettere ai voti tali decisioni, al fine di garantire che il Consiglio europeo possa nominare la nuova *leadership* dell'UE nel mese di giugno.

6. Segue: b) la riunione informale del Consiglio europeo del 28 maggio 2019

Il Consiglio europeo ha ripreso ad occuparsi della questione delle nomine in occasione del pranzo informale dei Capi di Stato o di governo del 28 maggio 2019, nel corso del quale i *leader* dell'UE hanno fatto il punto sui risultati delle elezioni europee, ne hanno discusso il significato per l'UE e hanno avviato il processo di designazione dei nuovi vertici delle istituzioni. A quest'ultimo riguardo, i capi di Stato e di governo hanno dato mandato al presidente del Consiglio europeo Tusk di avviare le consultazioni con gli Stati membri dell'UE e con il Parlamento europeo, nell'ottica di essere in grado di adottare le relative determinazioni nel quadro del Consiglio europeo previsto per il 20-21 giugno 2019. Come si evince dalle osservazioni del presidente Tusk alla fine della cena⁴, la discussione ha confermato l'accordo raggiunto dai *leader* nel febbraio scorso, in base al quale il Consiglio europeo eserciterà il proprio ruolo nell'elezione del presidente della Commissione, «il che significa che, in conformità dei trattati, non possono esserci automatismi. Allo stesso tempo, nessuno può essere escluso: essere capolista non è infatti motivo di esclusione, anzi può accrescere le probabilità di farcela. Il trattato parla chiaro: il Consiglio europeo propone, il Parlamento europeo elegge. Il futuro presidente della Commissione deve quindi godere del sostegno di una maggioranza qualificata al Consiglio europeo e di una maggioranza dei deputati del

³ <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2019/05/09/remarks-by-president-donald-tusk-at-the-press-conference-of-the-informal-summit-in-sibiu/>

⁴ <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2019/05/28/remarks-by-president-donald-tusk-at-the-press-conference-of-the-informal-summit-of-eu-heads-of-state-or-government/>

Parlamento europeo». Il presidente Tusk ha altresì ricordato che, mentre non si è parlato di nomi, si è «parlato anche di equilibri. Ovvero: la necessità di rispecchiare la diversità dell'Unione in termini di ripartizione geografica, dimensione dei paesi, genere e appartenenza politica». Conseguentemente, il presidente Tusk ha iniziato le consultazioni con il Parlamento europeo, come prevede il trattato. Per avviare il processo si è offerto di incontrare la conferenza dei presidenti del Parlamento europeo non appena costituita. Parallelamente, ha proseguito le consultazioni con i membri del Consiglio europeo, con il massimo spirito di apertura e trasparenza.

7. *Segue:* c) la riunione del Consiglio europeo del 20 giugno 2019

Il Consiglio europeo ha trattato il tema delle nomine ai posti apicali dell'Unione europea nella riunione del 20 giugno 2019. Sebbene le conclusioni al riguardo non forniscano alcun elemento, dalle osservazioni rese dal presidente Tusk a seguito della riunione⁵ si apprende che il Consiglio europeo ha proceduto ad una approfondita discussione sulle nomine, tenendo conto delle consultazioni svolte dal presidente Tusk e delle dichiarazioni del medesimo in sede di Parlamento europeo. Tusk stesso avverte che «non è stata raggiunta la maggioranza su alcun candidato». Il Consiglio europeo ha però convenuto «sulla necessità di un pacchetto che rispetti la diversità dell'UE» ed ha chiesto al presidente Tusk di proseguire le consultazioni con il Parlamento europeo.

8. Una fuga in avanti improduttiva: il c.d. pacchetto formulato al G20 di Osaka

Come spesso avviene nei negoziati diplomatici, i *leader* si incontrano anche nel quadro di riunioni di organi di enti internazionali, di conferenze internazionali istituzionalizzate, come i vari formati del Gruppo degli Stati maggiormente industrializzati o meno. Ebbene, profittando della riunione del G20 di Osaka, pare alla vigilia dell'inizio dei lavori, soltanto quattro dei sei Stati membri dell'Unione presenti, cioè i *leader* di Francia, Germania, Paesi Bassi e Spagna hanno messo a punto un accordo su un pacchetto, che avrebbe previsto il laburista olandese Frans Timmermans come presidente della Commissione, la bulgara Kristalina Georgieva (PPE) al Consiglio Europeo, la danese Margrethe Vestager (Liberali) vicepresidente della Commissione, un altro liberale come alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza, nonché la presidenza del Parlamento Europeo al tedesco Manfred Weber (PPE). Pare che di questa intesa, sostanzialmente franco-tedesca, persino il presidente del Consiglio europeo Tusk, cui peraltro era stata affidato dal Consiglio europeo il compito di trovare una posizione di compromesso, nonostante la sua

⁵ <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2019/06/21/remarks-by-president-donald-tusk-after-the-european-council-meeting-on-20-june-2019/>

presenza ad Osaka, sia stato tenuto al di fuori della riunione e del risultato della stessa è stato soltanto destinatario.

Una logica del genere, al di là delle scelte sulle persone, che prese individualmente possono sicuramente apparire competenti e rispettabili, non appare in alcun modo accettabile, in quanto costituisce uno sviamento della procedura, che lo stesso Consiglio europeo si era dato.

9. La riunione del Consiglio europeo del 30 giugno-2 luglio e la girandola delle ipotesi

Particolarmente lunga e complessa è stata la riunione che ha impegnato i capi di Stato e di governo, al Palazzo Europa di Bruxelles, tra sessioni plenarie ed incontri bilaterali. Dapprima per 18 ore consecutive, iniziate alle 18 del 30 giugno ed andando avanti fino al pomeriggio del 1° luglio. Poi, dopo una sospensione di mezza giornata – anche per tenere conto degli impegni nazionali di alcuni leader⁶ – ripresa alla fine della mattinata del 2 luglio e conclusa nel tardo pomeriggio.

La prima parte della riunione ha registrato una fumata nera ed una sonora bocciatura dell'ipotesi avanzata dalla cancelliera Merkel, frutto dell'intesa raggiunta a margine del G20 di Osaka con Macron, Rutte e Sanchez e che, in sostanza, prevedeva, come detto, l'affidamento della presidenza della Commissione al socialista olandese Frans Timmermans e quella del Parlamento europeo al capogruppo dei popolari a Strasburgo Manfred Weber. Probabilmente, la cancelliera tedesca, che ha dominato negli ultimi 14 anni le riunioni del Consiglio europeo, non aveva previsto che, oltre alla scontata opposizione dei quattro Paesi del Gruppo di Visegrád (Polonia, Repubblica ceca, Slovacchia e Ungheria) sul nome di Timmermans, punta di lancia della contestazione delle violazioni dello Stato di diritto in Polonia e Ungheria, vi sarebbe stata anche quella di molti *leader* di Stati membri a guida PPE, ai quali si è aggiunta pure l'Italia.

L'opposizione al pacchetto ha coalizzato 10-11 paesi, sufficienti per far scattare la minoranza di blocco, pur nella diversità delle motivazioni. Taluni, infatti, erano assolutamente ostili ad affidare la testa della Commissione ad un candidato socialista; altri avevano un proprio interesse a far parte della spartizione dei posti; altri ancora, come il presidente Conte, ne facevano una questione di metodo, facendo osservare che in una Unione a 28 è inconcepibile essere posti di fronte ad un pacchetto, praticamente non negoziabile. Neppure una proposta di mediazione del *premier* bulgaro Boris Borisov e di altri *leader* ha cercato di recuperare il pacchetto, sempre prevedendo Timmermans alla presidenza della Commissione,

⁶ Tra cui il presidente Conte, chiamato a presiedere a Roma un delicato Consiglio dei ministri volto ad un aggiustamento strutturale di bilancio di 7,5 miliardi, dovuti anche a minori spese, con evidente sollievo per i conti pubblici nell'ottica pure di rassicurare la Commissione sugli impegni "politici" per il bilancio 2020, volti a scongiurare la temuta apertura della procedura di infrazione per debito eccessivo.

Weber all' Parlamento europeo e, in questo schema, la presidenza del Consiglio europeo o la carica di alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza affidata a un esponente liberale.

L'impasse ha richiesto una lunga serie di incontri bilaterali prima che, alla ripresa della riunione il 2 luglio, il quadro mutasse completamente.

Un nuovo pacchetto, formalmente proposto da Macron, con l'evidente assenso della Merkel, ha sparigliato il campo, restituendo al PPE, famiglia politica che ha comunque il maggior numero di seggi al Parlamento europeo, la presidenza della Commissione europea nella persona di Ursula von der Leyen, esponente della CDU e ministro fin dall'inizio del Gabinetto Merkel. Un altro nominativo al femminile è stato proposto per la presidenza della BCE, nella persona di Christine Lagarde, già ministro dell'economia sotto la presidenza di Sarkozy ed attualmente direttore generale del Fondo monetario internazionale. Il pacchetto era completato affidando al liberale belga Charles Michel, primo ministro a Bruxelles la presidenza del Consiglio europeo ed al socialista spagnolo Josep Borrell Fontelles, ministro degli esteri spagnolo e già presidente del Parlamento europeo, la carica di alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza. In tal modo, risultavano prescelti esponenti delle tre famiglie politiche che, dopo le elezioni del 2019, detengono la maggioranza al Parlamento europeo. Il che tenderebbe ad escludere sorprese nel passaggio parlamentare, che non è previsto esclusivamente per il presidente del Consiglio europeo.

10. Il compromesso raggiunto ed i profili delle personalità indicate

Le conclusioni del Consiglio europeo del 30 giugno-2 luglio 2019 ci indicano la sostanza delle decisioni assunte dai Capi di Stato e di Governo⁷.

Per quanto riguarda il Consiglio europeo stesso, è stato eletto Charles Michel come presidente per il periodo dal 1° dicembre 2019 al 31 maggio 2022 e, conseguentemente, è stato invitato il segretario generale del Consiglio ad assistere il presidente eletto nel periodo di transizione. Contestualmente, il Consiglio europeo ha accolto con favore la decisione dei capi di Stato o di governo delle parti contraenti del trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'Unione economica e monetaria la cui moneta è l'euro (cd. *Fiscal Compact*) di nominare Charles Michel presidente del Vertice euro sempre per il periodo dal 1° dicembre 2019 al 31 maggio 2022.

Per quanto riguarda la presidenza della Commissione il Consiglio europeo, ha adottato la decisione che propone al Parlamento europeo Ursula von der Leyen.

⁷ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-18-2019-INT/it/pdf>

Inoltre, il Consiglio europeo ha considerato Josep Borrell Fontelles quale candidato adeguato per la carica di alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, fatto salvo l'accordo della neoeletta presidente della Commissione.

Infine, il Consiglio europeo ha considerato Christine Lagarde quale candidata adeguata per la carica di presidente della Banca centrale europea, previo ricevimento della raccomandazione e delle opinioni pertinenti in conformità dei trattati.

Queste le deliberazioni assunte dal Consiglio europeo all'unanimità, salva l'astensione della Germania sulla proposta della candidata alla presidenza della Commissione europea, a motivo del veto posto dalla SPD.

Da voci informali raccolte a Bruxelles ed anche filtrate sulla stampa sembrerebbe che nella prossima Commissione resterebbero con responsabilità elevate sia l'attuale primo vicepresidente il socialista olandese Frans Timmermans sia la vicepresidente danese Margrethe Vestager, della Radikale Venstre, partito social-liberale di centro, che nella Commissione Juncker detiene il portafoglio della concorrenza.

11. L'elezione del Presidente del Parlamento europeo

Mentre si svolgeva la riunione del Consiglio europeo a Bruxelles, il Parlamento europeo, a Strasburgo, teneva la propria seduta costitutiva il 2 luglio 2019. Nel corso di essa, presieduta dal presidente uscente Antonio Tajani si è registrata singolare protesta dei deputati appartenenti al *Brexit party* di Nigel Farage, che hanno voltato le spalle alla presidenza mentre veniva suonato l'Inno alla gioia di Beethoven⁸.

Sebbene nelle conclusioni del Consiglio europeo del 30 giugno-2 luglio non è presente alcuna indicazione con riguardo all'elezione del presidente del Parlamento europeo, il che è assolutamente corretto sul piano della grammatica istituzionale, già al termine della riunione dei capi di Stato e di governo si è fatta avanti l'ipotesi di un compromesso che prevedeva un primo mandato di due anni e mezzo affidato ad un europarlamentare della famiglia del Partito socialista europeo, cui sarebbe seguito, nella seconda parte della legislatura, un europarlamentare appartenente alla famiglia del Partito popolare europeo, rispetto al quale si è pure fatto il nome del capogruppo PPE Manfred Weber, già *Spitzenkandidat* e pure officiato per la presidenza del Parlamento europeo, addirittura per l'intera legislatura nel pacchetto proposto a margine del G20 di Osaka.

Allorché il Consiglio europeo del 30 giugno-2 luglio 2019 ha approvato il pacchetto di nomine, indicando una esponente della CDU per la presidenza della Commissione, un esponente del Partito socialista

⁸ Un'analogia forma di grave mancanza di rispetto nei confronti dell'istituzione, di cui volontariamente si fa parte per effetto della candidatura alle elezioni, era stato posto in essere dal partito UKIP, sempre guidato da Nigel Farage alla sessione costitutiva del Parlamento nel 2014.



spagnolo per la posizione di alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza, un esponente liberale per il Consiglio europeo e, per la presidenza della BCE, proponendo una esponente, certamente di profilo più tecnico, ma nondimeno con un passato di ministro delle finanze sotto la presidenza Sarkozy, era ipotizzabile che si perseguisse un ulteriore riequilibrio politico, geografico e di genere nella scelta del presidente del Parlamento europeo.

Per rafforzare la maggioranza PPE, S&D e *Renew Europe Group* (i liberali, già ALDE) era immaginabile che, nella prima parte della legislatura, fosse proposto un candidato S&D, mentre nella seconda parte sarebbe stato il turno di un candidato PPE. Nella riunione del S&D, tenutasi nella notte di ieri, la scelta è stata quella di candidare alla presidenza del Parlamento l'italiano David-Maria Sassoli, parlamentare europeo dal 2009 e precedentemente giornalista RAI, oltre che vice direttore del TG1 dal 2006 al 2009. Sassoli è stato indicato con 74 voti a favore, 39 contrari e 13 astenuti, avendo avuto la meglio su un parlamentare ungherese. La parallela scelta dei gruppi del PPE e di *Renew Europe Group* di non presentare propri candidati ha subito fatto pensare ad una candidatura vincente per Sassoli. Non avevano infatti alcuna *chance*, data la consistenza dei relativi gruppi, quelle della verde Ska Keller, dell'esponente di Podemos Sira Abed Rego e del ceco Jan Zahradil, presidente gruppo ERC.

Sassoli, che non è passato al primo scrutinio⁹ per soli 7 voti, avendo ottenuto 325 voti, mentre ne occorrevano 332 per la maggioranza assoluta dei voti espressi prescritta nelle prime tre votazioni¹⁰, avendo partecipato al voto 735 deputati ed essendo state computate 73 schede nulle o bianche, è stato invece eletto presidente del Parlamento al secondo scrutinio, al quale, avendo partecipato 704 votanti ed essendo state registrate 37 schede bianche o nulle, la maggioranza assoluta, fissata a 334 voti, è stata superata da Sassoli per 11 voti, in quanto ha totalizzato 335 voti.

Nel suo discorso di investitura dopo l'elezione¹¹, Sassoli ha tenuto un alto profilo, di chiaro segno europeista. Dopo aver ringraziato i deputati per la fiducia riposta ha affermato: «in questi mesi, in troppi, hanno scommesso sul declino di questo progetto, alimentando divisioni e conflitti che pensavamo essere un triste ricordo della nostra storia. I cittadini hanno dimostrato invece di credere ancora in questo straordinario percorso, l'unico in grado di dare risposte alle sfide globali che abbiamo davanti a noi». Ha sottolineato che «dobbiamo avere la forza di rilanciare il nostro processo di integrazione, cambiando la nostra Unione per renderla capace di rispondere in modo più forte alle esigenze dei nostri cittadini e per

⁹ Nel primo scrutinio la Keller ha ottenuto 133 voti (molti di più quindi dei 75 accreditati al suo gruppo), la Rego ha preso 42 voti (facendo praticamente il pieno del suo gruppo) e Zahradil ha ottenuto 162 voti (cioè esattamente 100 di più della consistenza del suo gruppo).

¹⁰ Nel secondo scrutinio sono diminuiti a 119 i voti della Keller, sostanzialmente stabili a 43 i voti della Rego e leggermente diminuiti a 160 i voti ottenuti da Zahradil.

¹¹ Per il testo completo si veda <http://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20190703RES56112/20190703RES56112.pdf>

dare risposte vere alle loro preoccupazioni, al loro sempre più diffuso senso di smarrimento». Ha inoltre rimarcato le priorità che il Parlamento dovrà portare avanti nei prossimi anni. Per Sassoli «siamo immersi in trasformazioni epocali: disoccupazione giovanile, migrazioni, cambiamenti climatici, rivoluzione digitale, nuovi equilibri mondiali, solo per citarne alcuni, che per essere governate hanno bisogno di nuove idee, del coraggio di saper coniugare grande saggezza e massimo d'audacia». Il presidente ha concluso affermando: «l'Europa ha ancora molto da dire se noi, e voi, sapremo dirlo insieme. Se sapremo mettere le ragioni della lotta politica al servizio dei nostri cittadini, se il Parlamento ascolterà i loro desideri e le loro paure e le loro necessità».

12. Valutazioni conclusive di metodo e di merito

Le decisioni assunte dal Consiglio europeo in ordine alle designazioni/nomine alle posizioni apicali nell'UE, nonché l'elezione di David-Maria Sassoli a presidente del Parlamento europeo si prestano a talune riflessioni.

Osservo, anzitutto, che le personalità elette o di cui è proposta la nomina, viste complessivamente sono, per un verso, frutto dell'evidente stretta concertazione franco-tedesca. Il blocco carolingio, tenuto conto dell'ormai evanescente presenza del Regno Unito, in via di uscita dall'Unione e l'innegabile isolamento in Europa della maggioranza giallo-verde che governa l'Italia¹² costituisce pur sempre il gruppo di comando dell'UE, cui, man mano si aggiungono, in posizione di satelliti, altri Stati membri, essenzialmente guidati da governi presieduti da esponenti appartenenti alle famiglie politiche democristiana, socialista e liberale. Ciò premesso, per quanto riguarda la candidata alla presidenza della Commissione europea vanno segnalate talune particolarità.

Anzitutto, nella storia della Commissione europea è la prima volta in assoluto, che una donna assurge alla presidenza dell'istituzione.

In secondo luogo, merita di essere segnalato che un cittadino della Germania non presiedeva la Commissione dai tempi del mitico Walter Hallstein, uno dei padri dei trattati di Roma, che fu il primo presidente della Commissione delle Comunità europee nel gennaio 1958 e che governò l'istituzione fino alle dimissioni date nel settembre 1967, notoriamente contraddistinguendosi, fra l'altro, per la contrapposizione avuta con il presidente francese De Gaulle durante la crisi della sedia vuota (giugno 1965- gennaio 1966).

¹² I deputati del Movimento 5 Stelle non hanno trovato un gruppo cui apparentarsi e figurano quindi tra i non iscritti, che notoriamente è una posizione di estrema debolezza; i 24 deputati della Lega fanno parte, invece, del gruppo sovranista Identità e Democrazia, che è gruppo di opposizione al Parlamento europeo.

In terzo luogo, si registra, come segnalato, una rottura del meccanismo degli *Spitzenkandidaten*, che tuttavia appare conforme alla lettera e al senso dei trattati. Invero, nella valutazione dell'art. 17, par. 7 TUE, la dottrina pressoché unanime ritiene che, sotto il profilo giuridico, come risulta dalla stessa formulazione letterale, la disposizione non implica alcuna «automaticità» nella designazione da parte del Consiglio europeo del candidato del partito politico che abbia ottenuto più seggi nelle elezioni europee¹³. Il Consiglio europeo, inoltre, come ha fatto in questo caso, ha fatto cadere la propria scelta su di un *outsider*, pure se membro della famiglia politica che ha la maggioranza relativa al Parlamento europeo, ma non eletto nella recente tornata elettorale¹⁴.

In quarto luogo, non ha trovato conferma la regola, peraltro non figurante nei trattati né in alcun testo ufficiale, ma impostasi dal 1994, secondo cui la scelta del presidente della Commissione europea ricade su una persona che precedentemente ha svolto le funzioni di primo ministro.

In quinto luogo, non risulta neppure confermata la prassi, che ha visto, dal punto di vista della dimensione geopolitica del paese di origine del presidente, alternarsi esponenti di paesi dell'Europa del Sud ad esponenti di paesi del Europa centro-occidentale. In questo caso si succedono due presidenti dell'Europa centro occidentale, il lussemburghese Juncker e la tedesca von der Leyen. Mentre è confermata la prassi che vede succedersi ad un esponente di un paese piccolo, comunque orbitante nella sfera tedesca, una personalità di uno Stato grande, anzi dello Stato più grande dell'Unione.

In sesto luogo, è confermata la prassi che vede alla testa della Commissione, cittadini di paesi che fanno parte del «nucleo duro» dell'Unione, comprendente, cioè sia l'area euro sia il sistema integrato Schengen, senza peraltro partecipare ad alcuna forma di integrazione differenziata, che comporti una minore incidenza delle competenze complessivamente attribuite all'Unione.

Per quanto riguarda, invece, la presidenza del Consiglio europeo, alla quale è stato eletto il *premier* belga Michel, trova significativa conferma la prassi che vuole la personalità prescelta già facente parte del club dei primi ministri. Trova altresì conferma la nomina della medesima persona alla presidenza del Vertice euro. Non si può sottacere, peraltro, che in una Unione di 28 (presto 27) Stati membri la scelta del presidente del Consiglio europeo cada per la seconda volta su tre su di un *ex* primo ministro belga.

Con riguardo alla selezione dell'alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza, viene confermata la preferenza per un ministro degli Affari esteri in carica al momento dell'indicazione (come era stato per Federica Mogherini).

¹³ C. CURTI GIALDINO, *L'elezione di Jean-Claude Juncker a presidente della Commissione europea*, cit., pp. 44-45 e letteratura ivi citata.

¹⁴ Posizione avanzata dalla cancelliera Merkel fin dal giugno 2013 (*Der Spiegel*, 4 giugno 2013).

Infine, per quanto concerne la scelta di Christine Lagarde per la presidenza della BCE non sembra completamente soddisfare il requisito personale previsto dall'art. 11.2 del protocollo sullo statuto del Sistema europeo di banche centrali e della Banca centrale europea, allegato ai trattati istitutivi. La disposizione prescrive che il presidente del comitato esecutivo della BCE sia nominato «tra persone di riconosciuta levatura ed esperienza professionale nel settore monetario o bancario». Ora il fatto di aver svolto le funzioni di ministro delle Finanze in Francia o di aver guidato, nella veste di direttore generale, il Fondo monetario internazionale non è prova di possedere le dette qualità personali. Non è un caso infatti che tutti i presidenti della BCE fossero, al momento della scelta, governatori di banche centrali appartenenti all'area euro. Inoltre, l'appartenenza della Lagarde al gruppo Bilderberg non potrà non suscitare l'attenzione della Mediatrice europea Emily O'Reilly, che già aveva aperto una inchiesta sulla partecipazione di Draghi al Gruppo dei Trenta, con sede a Washington, che riunisce banchieri e governatori di istituti, alcuni dei quali sono sotto la supervisione di Francoforte.

Due parole, per concludere, sul ruolo dell'Italia. Anzitutto, non appare ragionevole paragonare la straordinaria posizione di privilegio che ha avuto l'Italia negli ultimi anni (presidente della BCE, alto rappresentante e presidente del Parlamento europeo, con i posti apicali cui potrà ambire nel prossimo quinquennio. Si è già menzionata, al riguardo, la posizione di innegabile isolamento del governo giallo-verde. Tuttavia, va riconosciuto che il presidente Conte, pur non avendo lunga frequentazione di Consigli europei, si è fatto forza della sua esperienza giuridica, per porre questioni di metodo e di merito non prive di rilievo. Ciò gli ha permesso di restare abbastanza al centro della scena, di perorare sia nei bilaterali con gli Stati membri sia nei contatti con il presidente Juncker e con la neo designata presidente la correttezza dell'aggiustamento operato sui conti pubblici, operazione coronata da successo, dato che la Commissione europea ha deciso proprio oggi di archiviare, per il momento, la procedura per debito eccessivo. Va poi rilevato che l'indicazione della Lagarde per la presidenza della BCE apre la possibilità che un italiano entri nel Comitato esecutivo della banca. Quanto al profilo della von der Leyen e della Lagarde c'è da chiedersi però se, rispetto a Juncker ed a Draghi, diano reale affidamento di voler puntare sulla crescita e non soltanto su rigore ed austerità. Solo il tempo potrà dirlo.

Rispetto, poi, alla prospettiva che l'Italia possa puntare una posizione di rilievo nell'ambito della prossima Commissione europea, ad esempio ad un portafoglio economico, pure dotato della vicepresidenza, essa non appare fuori portata, sempreché il governo proceda, in stretta consultazione con il presidente designato, alla scelta di una personalità di indiscutibile caratura, tenendo ben presente che la personalità prescelta dovrà superare il sindacato del Parlamento europeo, che non sarà una passeggiata, dato che le nostre forze politiche di governo sono all'opposizione nell'assemblea.



Infine, il fatto che alla presidenza del Parlamento europeo sia stato eletto un italiano, indipendentemente dal gruppo politico di appartenenza, dev'essere motivo di giustificato orgoglio per ogni connazionale. Invero, come ha scritto il presidente Mattarella nel messaggio di auguri al neoeletto presidente, l'alta responsabilità affidata a David-Maria Sassoli dai parlamentari dei Paesi dell'Unione «rappresenta una testimonianza dell'ampia fiducia riposta nella sua persona e un riconoscimento al suo costante e proficuo impegno nelle istituzioni europee». Di questo impegno non potrà che beneficiare l'intera Nazione.