

Dipartimento di SCIENZE POLITICHE

Cattedra di SCIENZA POLITICA

***Successo e fallimento del modello Spitzenkandidaten:
un'analisi comparativa tra le elezioni europee 2014 e
le elezioni europee 2019***

Relatrice: Prof.ssa Maria Giulia Amadio Vicerè

Candidata: Maia Sacchetto

Matr. N. 086522

Anno Accademico: 2019/2020

Indice

Abstract	1
Introduzione	2
Capitolo 1: Il framework politico-istituzionale dell'Unione Europea	4
1.1 Il deficit democratico e il Trattato di Lisbona	4
1.2 Cleavages e distorsioni nel sistema di equilibrio istituzionale	9
1.3 Dal federalismo esecutivo all'Unione federale	12
Capitolo 2: I fattori determinanti il successo nel 2014	15
2.1 <i>Spitzenkandidaten</i> : l'iter giuridico e i motori del cambiamento	15
2.2 Europarlamentari in primo piano: personalizzazione e coesione partitica	21
2.3 Partecipazione elettorale e grado di coinvolgimento	26
Capitolo 3: I fattori determinanti il fallimento nel 2019	28
3.1 Le contraddizioni di una Commissione politicizzata	28
3.2 Europarlamentari in primo piano: frammentazione e conflitti interpartitici	31
3.3 Un elettorato più partecipe e consapevole	34
Conclusioni	37
Bibliografia	40
Sitografia	42

Abstract

Lo scopo di questa tesi è analizzare il modello elettorale *Spitzenkandidaten* adottato per l'elezione del Presidente della Commissione europea nel 2014, le cause del suo fallimento alle elezioni europee nel 2019 e il suo impatto nel processo di *accountability* dell'Unione. L'analisi si svilupperà dal tema del deficit democratico dei processi decisionali in seno all'Unione Europea e dell'accentramento del potere nelle istituzioni intergovernative, sulla spinta dell'ondata di crisi che ha investito l'Europa dal 2008. La ricerca sarà inserita nel framework politico-istituzionale nel contesto delle riforme apportate dal Trattato di Lisbona per il progressivo rafforzamento del Parlamento Europeo e che conduce all'esperimento elettorale del 2014. Ciò permetterà di approfondire il tema della struttura *sui generis* dell'Unione Europea e le esigenze che hanno spinto ad una parlamentarizzazione del decision-making, ma allo stesso tempo di rivelare le debolezze insite nello *Spitzenkandidaten*. Dagli effetti negativi di una Commissione politicizzata agli effetti distorsivi provocati da un sistema elettorale ancora organizzato su logiche nazionali, il modello si dimostrerà incompatibile con la governance dell'Unione. Attraverso l'analisi comparativa con il 2019, emergerà inoltre la suadipendenza da fattori contingenti che ne hanno favorito il successo nel 2014 e ne hanno precluso la ripetizione alle elezioni successive. Il fallimento del modello lascia dunque la strada aperta a riflessioni alternative per un coinvolgimento e una trasparenza maggiore nelle policies europee è pertanto ancora aperta.

Parole chiave: deficit democratico, conflitto interistituzionale, governance multilivello, parlamentarizzazione, *Spitzenkandidaten*

Introduzione

Nel maggio del 2014 Jean-Claude Juncker, *Spitzenkandidat* del Partito Popolare Europeo, viene designato nuovo Presidente della Commissione europea. In base al meccanismo dello *Spitzenkandidaten* – letteralmente “candidati di punta”, in lingua tedesca - la presidenza dell'esecutivo comunitario deve essere assegnata automaticamente al candidato del partito politico che ottiene la maggioranza alle elezioni europee. Per la prima volta l'elezione del Presidente della Commissione viene associata quindi alle elezioni parlamentari. Ciò rappresenta uno spartiacque nella storia istituzionale dell'Unione Europea che segna l'epigono di un lungo processo di amplificazione delle attribuzioni al Parlamento Europeo, in un contesto in cui il dibattito sul deficit democratico delle policies europee accomuna gli studiosi e i cittadini. L'avvicinarsi delle crisi intervenute dal 2008 e che investe particolarmente gli Stati debitori del Sud dell'Europa, divide l'Unione e accentra il potere decisionale in mano ai cosiddetti Paesi creditori. Questi ultimi sono i Paesi del Nord Europa che hanno gestito la crisi finanziaria senza detriorare il proprio rapporto debito/PIL e che detenevano, rispetto al Sud dell'Eurozona, un quantitativo di risorse maggiori per attuare riforme nelle politiche fiscali. L'Unione Europa diviene l'arena dello scontro tra gli interessi particolaristici degli Stati membri che vengono gestiti in seno agli organi intergovernativi, ovvero il Consiglio e il Consiglio Europeo e accordi come il Fiscal Compact o il Meccanismo Europeo di Stabilità (MES), che pongono vincoli fiscali stringenti e che colpiscono soprattutto i Paesi più danneggiati dalla crisi, provocano disintegrazione tra gli Stati. Il Parlamento Europeo, istituzione rappresentativa non dei governi ma direttamente dei cittadini europei, risulta in tale contesto fortemente marginalizzato e il cittadino estromesso dallo svolgimento delle politiche europee. Il successo dello *Spitzenkandidaten* rappresenta pertanto un *momentum* nell'affermazione del Parlamento Europeo come ente decisionale e istituzione

democratica per eccellenza e, apparentemente, il modello più adeguato all'implementazione dell'*accountability*, ovvero della responsabilizzazione delle istituzioni europee dinanzi ai cittadini europei e della trasparenza delle policies.

Questo "*colpo di stato vellutato*" (Putoto, 2019, pp.1) è sia il prodotto di un progressivo iter giuridico che modifica i trattati europei e che verte ad un incremento delle prerogative parlamentari iniziato con l'Atto Unico Europeo e culminato nel Trattato di Lisbona, sia il risultato di un intenso percorso di regolamentazione interna e interpretazione delle disposizioni dei trattati. Ma soprattutto il prodotto di uno spirito di coesione parlamentare nella realizzazione del progetto dello *Spitzenkandidaten*. Il successo del modello, oltre a segnare il trionfo istituzionale del Parlamento, conferisce al sistema governativo dell'Unione Europea una forma simile alle democrazie parlamentari nazionali in cui l'esecutivo si forma all'interno del legislativo ed è a quest'ultimo indissolubilmente legato secondo un rapporto di tipo fiduciario. È un'evoluzione decisiva della governance dell'Unione, che sin dalla sua istituzione viene definita come una "*governance without government*", ovvero una governance multilivello in cui il potere è disperso tra una varietà di attori politici che partecipano all'elaborazione e all'attuazione delle politiche europee a livello comunitario, nazionale e locale, ma in cui non esiste un centro ultimo di decision-making. Se questo centro è identificato nelle istituzioni intergovernative durante gli anni delle crisi, l'obiettivo ultimo dello *Spitzenkandidaten* è di muoverlo nel Parlamento Europeo.

Due nuovi termini subentrano nel dibattito sull'equilibrio istituzionale, "parlamentarizzazione" (Fabbrini, 2013) delle policies europee come mezzo di superamento del deficit democratico e "politicizzazione" (*ibidem*) della Commissione europea. Per parlamentarizzazione si intende, da un punto di vista governativo, il rafforzamento del ruolo del Parlamento nell'equilibrio e nei rapporti interistituzionali attraverso l'acquisizione del potere legislativo che esercita congiuntamente con il Consiglio e attraverso il potere di *checks and balances* sulle attività delle altre istituzioni nell'ambito dello svolgimento delle politiche comunitarie, con particolare riferimento al rapporto semi-fiduciario che lo lega alla Commissione. Da un punto di vista rappresentativo si intende invece una maggiore inclusione del Parlamento nelle politiche europee, in quanto unico tramite tra i cittadini e l'Unione, attraverso il ruolo dei partiti politici e una più stretta cooperazione con i parlamenti nazionali (principio di sussidiarietà, art.5 TUE). Se la parlamentarizzazione governativa trova la sua piena realizzazione nel Trattato di Lisbona con l'istituzionalizzazione della *codecisione* come procedura legislativa ordinaria, la parlamentarizzazione rappresentativa, tramite i partiti politici, avviene per la prima volta alle elezioni europee del 2014. La nomina del Presidente della Commissione da parte del PE e lo svolgimento di una competizione elettorale paneuropea rianimano il dibattito riguardo il futuro di un'Unione meno particolaristica e più coesa verso l'obiettivo comune di una cooperazione più stretta tra gli Stati membri, di cui i partiti politici si rendono i promotori. Piattaforme inedite vengono sviluppate per permettere la partecipazione attiva del cittadino al dibattito elettorale e permettere ai candidati di esporre i propri programmi elettorali.

Con l'elezione di Juncker, il rapporto tra Commissione e Parlamento Europeo si intensifica. Per l'intero mandato di Juncker l'attività dell'esecutivo è svolta congiuntamente al Parlamento che partecipa attivamente all'agenda-setting dell'Unione e per il quale vengono istituite apposite assemblee tra europarlamentari e commissari. Eletto attraverso il modello *Spitzenkandidaten*, il nuovo presidente della Commissione può contare su un grado di legittimità democratica che l'elezione "a porte chiuse" da parte dei membri del Consiglio europeo non gli avrebbe garantito, oltre che esercitare in modo più autonomo la sua funzione di iniziativa legislativa ed esecuzione delle norme europee. D'altra

parte questa rimane l'espressione di una maggioranza parlamentare rappresentata in questo caso dal Partito Popolare Europeo. Si parla di politicizzazione della Commissione europea in quanto nella risoluzione di alcune politiche, che menzionerò nella corso della tesi, la Commissione cede alle spinte partigiane e agli orientamenti politici del partito di appartenenza a discapito dei partiti minori, trasgredendo dunque il suo ruolo di guardiano imparziale e neutrale dei trattati.

Le negatività di una Commissione politicizzata, le anomalie di un sistema elettorale ancora organizzato su base nazionale e che crea effetti distortivi a livello europeo, l'eventualità che conflitti interni al Parlamento possano provocare situazioni di stallo, sono alcune delle debolezze intrinseche al modello *Spitzenkandidaten* manifestatesi nei cinque anni intercorsi tra il successo del modello nel 2014 e il suo fallimento nelle elezioni europee del 2019, in cui il candidato del Consiglio europeo Ursula Von der Leyen diviene il nuovo presidente della Commissione europea. Il dibattito riguardo i numerosi cleavages tra gli Stati membri fanno sorgere dubbi circa la possibilità che l'intera Unione venga rappresentata in una sola camera rappresentativa. Queste condizioni hanno svelato l'inadeguatezza dello *Spitzenkandidaten* e la sua precarietà, rendendolo (forse) un momento transitorio nella storia elettorale dell'Unione Europea.

Questa tesi ha lo scopo di indagare la cause del suo fallimento, la sua portata nel processo di *accountability* dell'Unione e la sua compatibilità con la governance europea. Mi avvarrò del metodo comparativo per esaminare le variabili indipendenti incorse tra i due momenti elettorali del 2014 e del 2019 e le cause che hanno precluso la ripetizione dello *Spitzenkandidaten*. Distinguerò dunque il diverso contesto socio-politico in cui si tengono le elezioni come variabile indipendente, la partecipazione elettorale come variabile dipendente dal contesto elettorale e la coesione partitica nel 2014 contro la frammentazione partitica nel 2019 come variabili intervenienti tra i due momenti. Aprirò la mia tesi con un capitolo dedicato al framework giuridico-istituzionale in cui si inseriscono le elezioni europee, che reputo necessario alla comprensione dei motivi per cui lo *Spitzenkandidaten* abbia avuto successo nel 2014, ma anche del perché non si sia potuto ripetere nel 2019. Tratterò della questione del deficit democratico, delle modifiche introdotte dal Trattato di Lisbona e del rapporto interistituzionale, nel contesto del clima di instabilità provocato dall'ondata di crisi socio-politiche. Questa premessa mi fornirà l'occasione per presentare le proposte di riforma istituzionale di Sergio Fabbrini (2017) e di Federico Fabbrini (2016). Il secondo capitolo sarà dedicato alla descrizione dello *Spitzenkandidaten*, le dinamiche che hanno caratterizzato la campagna paneuropea e i sondaggi post-elettorali dell'Eurobarometro di cui mi servirò per indagare l'impatto del modello sull'opinione dei cittadini e sulla partecipazione elettorale. Nel terzo capitolo analizzerò il momento elettorale del 2019 attraverso la comparazione speculare con il 2014. Nelle conclusioni, infine, sottolineerò gli elementi del modello che sono incompatibili con la governance dell'Unione Europea e il suo grado di *accountability* nel processo di democratizzazione delle politiche europee.

CAPITOLO 1

Il framework politico-istituzionale dell'Unione Europea

Il Trattato di Lisbona, ratificato nel 2007 ed entrato in vigore nel 2009, ha riformato le competenze e la suddivisione dei poteri in seno all'Unione Europea, ampliando considerevolmente la partecipazione del Parlamento Europeo nei processi di decision-making. Tuttavia, nonostante i progressi che il Trattato di Lisbona ha apportato, il tema del deficit democratico rimane centrale nel dibattito sulle policies europee. Soprattutto negli ultimi anni, il crescente scetticismo nei confronti dell'Unione ha contraddistinto l'opinione pubblica a tal punto da trasformarsi in anti-europeismo e riflettersi all'interno dello stesso Parlamento Europeo con la nascita di nuovi partiti nazionalisti¹. Molti studiosi hanno sottolineato che il deficit democratico che muoverebbe l'ondata di euroscetticismo degli ultimi anni, sia più correttamente da considerare un deficit rappresentativo² (Jonathan Bright e altri, 2016). Questo nascerebbe infatti dall'esigenza del cittadino europeo di sentirsi rappresentato da un'istituzione sovranazionale che possa rendere conto delle politiche europee. Come analizzerò in seguito, difatti, il Trattato di Lisbona ha compiuto enormi passi in avanti rispetto tale esigenza. Per comprendere le cause di questo deficit esaminerò pertanto, in questo primo capitolo, quali sistemi di rappresentanza siano garantiti dall'UE a livello giuridico e le sue dinamiche interistituzionali. Infine, presenterò la tesi di due studiosi riguardo l'evoluzione della governance europea.

1.1 Il deficit democratico e il Trattato di Lisbona

Come sancito dall'art.10 del Trattato sull'Unione Europea (TUE) *“il funzionamento dell'Unione si fonda sulla democrazia rappresentativa”*. Diversamente da quanto avviene a livello nazionale, l'Unione Europea richiede una doppia rappresentazione, quella diretta dei cittadini a livello sovranazionale nel Parlamento Europeo e quella dei governi nazionali in seno al Consiglio e al Consiglio Europeo. Il primo tipo di democrazia rappresentativa, si svolge in seno al Parlamento Europeo per mezzo dei partiti politici europei. Questi contribuiscono alla formazione di una coscienza europea e ad esprimere la volontà politica dei cittadini dell'Unione, secondo le disposizioni dell'art.10 paragrafo 4.

Sebbene la rappresentanza sia coesistente alla democrazia, il dibattito sul deficit democratico dell'Unione Europea è ruotato fino ad ora sull'impossibilità di trasporre, in ambito sovranazionale, i meccanismi che connotano le democrazie nazionali degli stati membri che la compongono (Hix, 1997). I canali di partecipazione dei cittadini alla vita dell'Unione sono molteplici e dal Trattato di Maastricht del 1992 sono stati ufficialmente istituzionalizzati: il diritto di petizione contemplato dall'art.227 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) che

¹ECFR (2019). S.Dennison, P.Zerka. *ECRF. Annual Report. The 2019 European elections: how Anti-Europeans plan to wreck Europe and what can be done to stop it.*

Secondo le previsioni dell'ECFR (European Council of Foreign Relations), ci sono alte possibilità che i partiti anti-europeisti guadagnino 1/3 dei seggi nelle prossime elezioni europee.

²Inoltre, le elezioni vengono svolte secondo regole che non rispecchiano l'estensione demografica dei paesi. Il principio di proporzionalità degressiva enunciato dall'art.14 TUE provoca una sovra rappresentanza dei paesi più piccoli rispetto a quelli più grandi, in quanto i primi avrebbero un numero di seggi superiore rispetto a quelli che vorrebbe la proporzionalità applicata in senso stretto.

disciplina il diritto dei cittadini di presentare al Parlamento Europeo un reclamo o un'istanza su una materia che rientra nel campo di attività dell'UE, per il quale è stata istituita un'apposita Commissione in seno al Parlamento; il diritto di iniziativa popolare introdotto dal Trattato di Lisbona, che permette ai cittadini dell'Unione di presentare alla Commissione Europea delle proposte su materie che loro ritengono necessitino di un atto giuridico ai fini della retta attuazione dei trattati; il libero accesso ai documenti³ di qualsiasi apparato istituzionale che viene garantito ai cittadini dall'articolo 16 TFUE.

Un iter giuridico è stato dunque necessario per ovviare al problema della partecipazione attiva dei cittadini alla vita dell'Unione Europea. Lo stesso iter è servito affinché il Parlamento Europeo fosse coinvolto maggiormente nei processi decisionali e che il suo ruolo di controllo politico sulle altre istituzioni, ai fini del funzionamento dei Trattati, fosse ulteriormente implementato: dall'Atto Unico Europeo, la stipulazione di qualsiasi trattato di adesione di un nuovo Stato membro è soggetta al parere del Parlamento Europeo⁴, così come la stipulazione di accordi internazionali. Dal Trattato di Maastricht il parere conforme del Parlamento è divenuto obbligatorio per qualsiasi atto del Consiglio che, se non approvato dal Parlamento, non può essere adottato ed è stato esteso, con il Trattato di Lisbona, anche a nuove materie (come modifiche al diritto di soggiorno e trasferimento dei cittadini, riforma dei Fondi Strutturali e l'elaborazione di procedure uniformi di voto per l'elezione del Parlamento europeo). Il Parlamento europeo ha acquisito poteri in materia di bilancio collocandosi su un piano di parità con il Consiglio nel processo di preparazione del bilancio annuale, della sua approvazione e della sua corretta esecuzione da parte dell'esecutivo. Il Trattato di Lisbona è il responsabile dell'istituzionalizzazione di tale meccanismo detto *codecisione* come procedura legislativa ordinaria, disciplinata dall'art.294 TFUE.

Con l'istituzionalizzazione della procedura di *codecisione*, il Trattato di Lisbona ha sollevato il dilemma della sovra rappresentanza di cui il Consiglio godeva ancora nella pratica della *comitologia*, ovvero quell'insieme di procedure attraverso il quale il legislatore unionale affida alla Commissione l'esercizio delle competenze esecutive: prima che l'Atto Unico Europeo apportasse delle riforme alla modalità di deliberazione del Consiglio, quest'ultimo si pronunciava all'unanimità. Raggiungere il consenso all'interno di un organo in cui gli stati più grandi potevano porre il loro incontrastabile veto provocando il più delle volte stalli decisionali, il Consiglio ha adottato la pratica di affidare alla Commissione ampie competenze esecutive in molteplici settori di intervento della Comunità in modo da velocizzare e snellire i processi decisionali. La Commissione, trovandosi investita dal Consiglio di competenze sempre più estese, ha finito per svolgere un'attività "quasi-legislativa" completando e a volte modificando le stesse norme (Savino, 2011). In questo modo il Consiglio ha continuato la sua attività di produzione legislativa definendo il contenuto primario della norma, ma dando alla Commissione sempre più possibilità di modificarne i cosiddetti "elementi non essenziali".

La procedura di *codecisione* ha sollevato un ulteriore problema di rappresentanza, ovvero in che modo il PE potesse essere rappresentato in un rapporto che univa Consiglio e Commissione da molto tempo. Un primo tentativo di

³Come disposto dal regolamento (CE) n. 1049/2001, il Parlamento europeo ha pertanto provveduto a istituire un apposito Registro elettronico con il fine di agevolare l'accesso ai documenti. Il Registro dei documenti contiene i riferimenti dei documenti elaborati ma anche di quelli ricevuti dal Parlamento europeo sin dal 2001, per agevolare la ricerca.

⁴Parere conforme: in virtù del trattato di Lisbona rientrano in questa procedura, oggi denominata «procedura di approvazione», alcuni nuovi ambiti, ad esempio gli articoli 7, 14, 17, 27, 48 e 50 TUE e gli articoli 19, 83, 86, 218, 223, 311 e 312 TFUE, nonché le misure che devono essere adottate dal Consiglio quando un'azione dell'Unione appare necessaria senza che i trattati abbiano previsto i poteri di azione richiesti a tal fine (articolo 352 TFUE).

risolvere questa asimmetria tra i due legislativi è avvenuta quando le istituzioni comunitarie, di comune accordo, hanno deciso di investire il PE di uno specifico potere di controllo proprio sulle misure “quasi-legislative”, sulle quali il Parlamento avrebbe potuto esercitare adesso il potere di veto. Soltanto nel 2009, con l’entrata in vigore del Trattato di Lisbona, l’asimmetria tra Consiglio e Parlamento viene definitivamente colmata precisamente nell’articolo 290 TFUE in cui viene istituita la categoria degli *atti delegati*⁵ definiti come quegli atti “di portata generale che integrano o modificano determinati elementi *non essenziali* dell’atto legislativo”. In questo modo il Trattato di Lisbona rende una competenza normativa, che dapprima l’Unione condivideva con gli Stati membri, una competenza di esclusiva proprietà dell’Unione (e ulteriormente ampliando i poteri del PE sia in quanto guardiano dei Trattati, sia in quanto organo legislativo). Sin dal Trattato di Roma del 1957, il PE ha inoltre un intenso potere di controllo sull’esecutivo esaminando la relazione generale attuale presentata dalla Commissione europea, i suoi atti delegati e di esecuzione. Ha diritto di voto, secondo le disposizioni dell’articolo 17 TUE e del 234 TFUE, ad una mozione di censura nei confronti della Commissione se raggiunge i 2/3 della maggioranza dei voti espressi. In tal caso, la Commissione ha l’obbligo di dimettersi per intero compreso il Vicepresidente della Commissione nell’ambito delle sue funzioni svolte all’interno del collegio. Su richiesta di 1/4 dei suoi membri il PE, come unica istituzione eletta direttamente dai cittadini, può istituire una commissione parlamentare d’inchiesta incaricata di esaminare le denunce di infrazione o di cattiva amministrazione nell’applicazione del diritto dell’Unione da parte del Consiglio o della Commissione.

Il Trattato di Lisbona condensa nella stipulazione del TUE e del TFUE il percorso che le istituzioni europee, già dal Trattato di Roma, hanno intrapreso verso una maggiore cooperazione, organizzazione e trasparenza, una più scandita suddivisione di ruoli e competenze che riforma i tre pilastri sanciti dal Trattato di Maastricht: la sicurezza, la giustizia, la libertà, l’immigrazione, la cooperazione giudiziaria, le politiche sui controlli alle frontiere diventano politiche comunitarie e il terzo pilastro scompare.⁶ Si deve al Trattato di Lisbona l’introduzione dei parlamenti nazionali all’interno dell’architettura istituzionale dell’Unione e un rafforzamento del rapporto tra il legislativo nazionale e il Parlamento europeo, dapprima solamente menzionato nei Protocolli⁷ e adesso disciplinato dall’articolo 12 TUE.

Dal 1979, data in cui il Parlamento Europeo viene per la prima volta eletto a suffragio universale, i cittadini vengono dunque rappresentati non solo in maniera indiretta attraverso i loro governi in seno al Consiglio europeo e al Consiglio dell’Unione europea, ma anche in maniera diretta in seno ad un’istituzione che con il Trattato di Lisbona ha raggiunto piena realizzazione nello spazio politico dell’Unione. Vale la pena ricordare, tuttavia, che il rapporto tra rappresentatività e democrazia non è scontato, soprattutto se contestualizzato nel complesso framework politico-istituzionale che contraddistingue l’Unione Europea, nel momento in cui la trasposizione degli assetti democratici del livello nazionale al livello sovranazionale provoca necessariamente degli scompensi (Hobolt, 2014). Ad un aumento delle competenze del Parlamento non è corrisposto infatti un aumento di eguale entità dell’*accountability* delle

⁵Oltre alla forma delegata, gli atti non legislativi possono assumere il carattere di atti di esecuzione. L’articolo 291 del TFUE prevede infatti che l’adozione di misure di diritto interno per l’attuazione di atti vincolanti dell’Unione sia competenza degli Stati membri. Qualora, tuttavia, sia necessario garantire condizioni uniformi di esecuzione in tutta l’Unione, i Legislatori, attraverso gli atti di base, conferiscono alla Commissione il potere di adottare tali misure.

⁶Il Trattato di Maastricht, ratificato nel 1992, prevedeva la suddivisione delle competenze in tre pilastri: il primo pilastro comunitario, per cui gli stati avrebbero dovuto interamente cedere la propria sovranità. Il secondo pilastro formato da politica estera e di sicurezza comune. Il terzo pilastro costituito dalla cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni.

⁷Prima del Trattato di Lisbona, il ruolo dei Parlamenti era menzionato nel Protocollo n.1 e nel Protocollo n.2 sui principi di proporzionalità e sussidiarietà.

istituzioni dell'Unione Europea. Secondo Dieter Grimm (1995), attuale giudice della Corte Costituzionale federale tedesca, la responsabilità del deficit democratico non è attribuibile al Parlamento Europeo in quanto tale, ma alla mancanza del nesso tra delega e responsabilità, ovvero tra elezioni e operato del Parlamento Europeo. Le distorsioni del sistema democratico si anniderebbero nel tessuto strutturale dell'Unione, nell'assenza di elezioni di tipo sovranazionale considerando che il voto europeo è ancora regolato da normative elettorali nazionali.

L'articolo 223 TFUE disciplina il procedimento secondo il quale *“Il Parlamento europeo elabora un progetto volto a stabilire le disposizioni necessarie per permettere l'elezione dei suoi membri a suffragio universale diretto, secondo una procedura uniforme in tutti gli Stati membri o secondo i principi comuni a tutti gli Stati membri”*, ma aldilà degli aspetti puramente procedurali, alle elezioni europee si eleggono di fatto i partiti nazionali (Hix, 1997) che incentrano i propri programmi elettorali su politiche nazionali e che quindi non spiccano all'interno di un contesto sovranazionale, nel quale una volontà politica europea viene formata solamente ex post. I partiti politici possono aggregarsi formando gruppi parlamentari a seconda delle affinità ideologiche, ma che non attecchiscono le proprie radici nella società. Sono più che altro il frutto di dinamiche che si svolgono, ad elezioni già avvenute, in un contesto istituzionale e non sociale, come testimoniato d'altra parte dalla scarsissima affluenza alle urne nella storia delle elezioni europee (approfondirò in seguito il ruolo dello *Spitzenkandidaten* in tale contesto). La mancanza di elezioni formalmente sovranazionali e di un elettorato puramente europeo, come di campagne elettorali a livello europeo o meglio ancora di programmi europei (Fabbrini, 2013), indebolisce il senso di una responsabilizzazione dei membri del Parlamento Europeo nei confronti dei cittadini. Così, nonostante la notevole apertura che i cittadini europei hanno ottenuto nei confronti dello svolgimento delle politiche europee, dal Trattato di Lisbona, manca l'elemento fondamentale che è quello dell'identificazione del cittadino nelle proprie istituzioni rappresentative.

Da solo il divario tra livello nazionale e livello sovranazionale della rappresentanza non basta a giustificare il deficit democratico dell'Unione se questo non viene contestualizzato all'interno della sua governance e considerando il rapporto che intercorre tra legislativo ed esecutivo. E' stato già delineato come le riforme apportate dal Trattato di Lisbona abbiano arricchito le competenze del PE e potenziato il suo ruolo di guardiano dell'operato delle altre istituzioni e in modo particolare della Commissione in quanto organo esecutivo dell'Unione Europea, così come avviene nelle democrazie parlamentari. Ma questo non basta a categorizzare l'Unione Europea come democrazia parlamentare (Hix, 2008). Tra la Commissione e il Parlamento europeo non intercorre un rapporto fiduciario alla stregua del rapporto che lega il Parlamento e il Consiglio dei ministri in una democrazia parlamentare, in quanto nel caso dell'Unione (fino all'esperimento dello *Spitzenkandidaten* di cui tratta questa tesi) l'esecutivo non si forma all'interno del legislativo (Fabbrini, 2013). L'articolo 17 TUE al paragrafo 7 disciplina il procedimento di elezione del Presidente della Commissione europea e dell'intero collegio di commissari: il Consiglio Europeo, deliberando a maggioranza qualificata, propone al Parlamento europeo un candidato alla carica di presidente della Commissione, *“tenuto conto delle elezioni del Parlamento Europeo”*. A quel punto il candidato viene soggetto all'approvazione del Parlamento europeo. Ogni stato membro propone in seguito il proprio candidato a commissario. *“Il presidente, l'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza e gli altri membri della Commissione sono soggetti, collettivamente, ad un voto di approvazione del Parlamento europeo. In seguito a tale approvazione la Commissione è nominata dal Consiglio europeo, che delibera a maggioranza qualificata”*. L'esecutivo non si forma nel legislativo, ma in uno spazio intergovernativo, il Consiglio europeo, in cui i commissari vengono scelti dai rappresentanti degli stati membri. Per rimanere in carica, la Commissione europea non richiede pertanto una

maggioranza parlamentare e non è suscettibile di un voto di sfiducia: l'articolo 119 del Regolamento del Parlamento Europeo parla infatti di "mozione di censura" che quasi mai viene mossa contro l'intero collegio dei commissari, ma ad un singolo commissario.⁸

L'espressione "*tenuto conto delle elezioni del Parlamento Europeo*" inserita nell'articolo 17 TUE è di cruciale importanza per comprendere come il Trattato di Lisbona abbia comunque presupposto la tendenza ad una politicizzazione del ruolo della Commissione esplicitandone la responsabilità collettiva dinnanzi al Parlamento Europeo, sino ad allora solo indirettamente ricavabile attraverso i trattati vigenti. In una tradizionale democrazia parlamentare, i deficit della rappresentanza possono sorgere più che altro, come insegna Arend Lijphart (1968)⁹, a seconda del sistema elettorale che le democrazie decidono di adottare: nelle democrazie maggioritarie il rapporto tra legislativo ed esecutivo sarà più immediato e l'esecutivo godrà di una legittimazione più solida sebbene a scapito di una più limitata rappresentazione del pluralismo sociale; le democrazie consensuali saranno al contrario più rappresentative del pluralismo sociale grazie all'adozione del sistema elettorale proporzionale, ma saranno meno legittimate. I sistemi elettorali proporzionali spingono spesso gli attori politici a doversi coalizzare per raggiungere una maggioranza parlamentare e a sacrificare i programmi politici per cui gli elettori li hanno votati. Ciò ha delle ripercussioni negative dal punto di vista della responsabilizzazione e della legittimazione degli attori politici. Ma nonostante queste importanti differenze, democrazie maggioritarie e democrazie consensuali hanno in comune il rapporto fiduciario che lega il legislativo e l'esecutivo.

La struttura dell'Unione Europea vuole tuttavia che ad affiancare la Commissione nel suo ruolo di implementazione ed esecuzione delle leggi comunitarie, vi sia un secondo potere esecutivo rappresentato dal Consiglio Europeo ed un secondo legislativo che il più delle volte gli si sovrappone nell'iniziativa legislativa e i cui governi, sul piano sovranazionale, possono agire in totale autonomia rispetto a qualsiasi controllo parlamentare. Il Consiglio è l'istituzione intergovernativa per eccellenza essendo costituito da un rappresentante a livello ministeriale per ogni stato membro e le cui azioni sono strettamente connesse all'interesse nazionale in rappresentanza del quale si trova ad operare. E' in seno a questa istituzione intergovernativa che l'agenda-setting dell'Unione ha trovato la sua formulazione nel corso del processo di integrazione europea. Le riforme attuate dai Trattati non sono difatti altro che l'outcome di un processo di "*devoluzione*" (Mühlböck e altri, 2015) e non di totale attribuzione di competenze dal Consiglio alle altre istituzioni e in cui attualmente vengono prese le decisioni politiche nella maggior parte degli ambiti, anche nelle materie che il Trattato di Lisbona aveva innalzato a livello comunitario. Ciò non ha favorito l'emergere di un *demos* europeo¹⁰, ha anzi alienato il cittadino, più indifferente e poi anche scettico nei confronti delle politiche dell'Unione, come testimoniato dall'emergere massiccio di partiti anti-europeisti in occasione delle elezioni europee del 2019.

⁸Nel 1999 il PE ha esercitato il potere di mozione di censura nei confronti della Commissione Santer. La Commissione ha rassegnato le proprie dimissioni prima che il Parlamento lo costringesse a farlo. L'accusa mossa dal PE era di frode, di cattiva gestione e di nepotismo in seno alla Commissione europea.

⁹Arend Lijphart, *Typologies of democratic systems*, in "Comparative Political Studies" è il manuale in cui Lijphart suddivide le democrazie in maggioritarie e consensuali. Sergio Fabbrini supera questa distinzione, suddividendo le democrazie in consensuali e competitive enfatizzando il rapporto governabilità/rappresentatività.

¹⁰Per *demos* qui non si intende *ethnos*, ovvero un patrimonio di valori culturali condivisi, ma *demos* come soggetto politico ovvero patrimonio di diritti e comune riconoscimento nelle istituzioni politiche rappresentative che costituiscono la democrazia in senso proprio.

1.2 Cleavages e distorsioni nel sistema di equilibrio istituzionale

Sin dal trattato di Roma del 1957, l'attuazione del diritto comunitario da parte degli Stati membri ha un imprescindibile fondamento volontaristico. Essendo difatti la Comunità priva di un apparato coercitivo e garante dell'equilibrio istituzionale, l'attuazione delle misure prese a livello nazionale rimaneva a discrezione degli apparati nazionali, veri terminali del processo esecutivo. Riprendendo la tematica già affrontata nel precedente paragrafo, la *comitologia* ha permesso di rafforzare il legame tra la Commissione e il Consiglio estendendo all'esecutivo comunitario, precedentemente mancante di risorse e competenze per esercitare autonomamente il proprio potere esecutivo, una nuova competenza quasi-legislativa. L'ascesa del Parlamento Europeo dopo il Trattato di Lisbona ha spinto in direzione opposta, allentando il rapporto tra esecutivo comunitario e stati membri e rendendo più nitida la distinzione tra elaborazione delle norme a livello comunitario e attuazione a livello nazionale da parte degli stati membri. Ciò ha avuto delle ripercussioni sull'evoluzione dell'equilibrio istituzionale, ulteriormente accentuate dallo scoppio delle crisi che hanno potenziato il potere sia legislativo che esecutivo delle istituzioni intergovernative.

Con equilibrio istituzionale si fa riferimento al rapporto interistituzionale legato alla ripartizione delle competenze tra le istituzioni europee. Nell'ambito di tale suddivisione, il diritto dell'Unione Europea è in continua evoluzione, attraverso l' "interpretazione creativa" della Corte di Giustizia¹¹, giudice supremo delle controversie interistituzionali sorte nel corso del processo di integrazione, la quale interpretazione e in seguito sentenza, hanno sancito il graduale processo di revisione dei Trattati. Bisogna aggiungere che ad assecondare il processo di integrazione *funzionale*¹² dell'Unione Europea, sono spesso intervenuti atti atipici¹³ di facile creazione, attraverso i quali le istituzioni hanno negoziato le relazioni reciproche, noti come accordi interistituzionali. Al fine di comprendere l'effettiva apertura delle relazioni tra le istituzioni dell'Unione è pertanto necessario verificare quanto le norme atipiche, più o meno formalizzate, integrino le disposizioni contenute nei Trattati. Sono queste disposizioni che le istituzioni hanno interpretato, a volte occasionalmente, nei processi decisionali (Hix e Simon, 2002). I processi decisionali hanno assunto così una forma ibrida non sempre in linea con la suddivisione delle competenze sancita con il Trattato di Lisbona. I conflitti di attribuzione, nati dalla tenue demarcazione tra le sfere d'azione, hanno prodotto nel tempo elementi contrastanti nella governance dell'Unione confondendo il piano sovranazionale con quello nazionale, con una netta dominazione di quest'ultimo sul primo (Fabbrini, 2017).

L'Unione Europea ha un'organizzazione *sui generis*, una governance multilivello che si dipana, sia sul piano verticale che sul piano orizzontale, attraverso azioni di coordinamento. L'articolo 5 TUE disciplina il principio di sussidiarietà e di proporzionalità i quali legano il livello sovranazionale e il livello nazionale, attraverso l'azione coordinata di regioni, parlamenti nazionali e Unione garantendo l'intervento di quest'ultima laddove si ritiene che il conseguimento

¹¹La Corte di Giustizia dell'Unione Europea ha svolto un ruolo centrale nella definizione del diritto europeo culminato con la stipulazione dei due Trattati (TUE e TFUE), grazie alla sua interpretazione sistemica e assiologicamente orientata dall'interpretazione teleologica del diritto dell'Unione nel suo complesso ai fini del raggiungimento della coerenza normativa.

¹²Il metodo funzionalista è il metodo portato avanti da Jean Monnet per dare vita alla CECA. Secondo il metodo funzionalista, il modo più efficace per avere un'Europa pienamente integrata, era quello di procedere verso un'integrazione graduale e a piccoli passi, il primo dei quali sarebbe dovuto essere l'istituzione di un'unione economica. Sarebbe dovuta poi seguire una lenta cessione di sovranità da parte degli stati in settori via via più numerosi per una più intensa integrazione. Il metodo si contrapponeva a quello federalista, che ambiva invece ad una doppia integrazione, sia politica che economica, con l'ambizione di fare dell'Europa degli Stati Uniti europei con le stesse caratteristiche costituzionali degli stati federali.

¹³Gli atti atipici sono atti adottati dalle istituzioni europee e sono detti "atipici" in quanto non rientrano nelle categorie degli atti giuridici previste nel Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea. Sono disciplinati dagli articoli 288, 289, 290, 292).

degli obiettivi dei Trattati possa essere affrontato in modo più efficace a livello comunitario. Sul piano orizzontale, i rapporti interistituzionali fanno capo al principio di leale cooperazione sancito dall'articolo 13 TUE, secondo cui *“Ciascuna istituzione agisce nei limiti delle attribuzioni che le sono conferite dai trattati, secondo le procedure, condizioni e finalità da essi previste”*. Se il Trattato di Lisbona ha contribuito ad un'amplificazione delle competenze del Parlamento europeo, dell'accountability dell'Unione attraverso l'istituzionalizzazione delle pratiche menzionate nel paragrafo precedente, ha anche reso i processi decisionali in senso al Consiglio più veloci estendendo a numerose materie il procedimento di voto a maggioranza qualificata e ha riconosciuto il ruolo politico del Consiglio Europeo come istituzione comunitaria a pieno titolo¹⁴. Il Consiglio Europeo in particolare si è evoluto come principale agenda-setter dell'Unione, il più delle volte prevaricando l'iniziativa legislativa spettante alla Commissione¹⁵. L'iniziativa legislativa della Commissione risulta progressivamente erosa soprattutto in alcune materie in cui il Consiglio Europeo ha di soppiatto ottenuto il primato come in molte materie appartenenti all'area di giustizia e affari interni, su cui la Commissione non ha più voce in merito. Con lo scoppio delle crisi che hanno investito l'Unione Europea dalla crisi del debito sovrano nel 2009, i piani di coordinamento a livello sovranazionale sono venuti meno davanti alla rapidità decisionale degli enti intergovernativi e all'esigenza dei singoli stati membri di salvaguardare i propri interessi e la propria discrezionalità politica. Con la crisi migratoria del 2015 anche le materie di esclusiva competenza dell'Unione, si sono concentrate all'interno del Consiglio Europeo dove le decisioni sono state prese dai più alti rappresentanti degli stati membri in ottemperanza delle priorità politiche nazionali.

All'ascesa del Consiglio Europeo come organo esecutivo si affianca il ruolo del Consiglio come organo legislativo, sempre più prominente rispetto a quello del Parlamento Europeo (Mühlböck & Ritterberg, 2015). Molti trattati e accordi stipulati tra gli Stati membri, come armi preventive o risolutive della crisi, comprovano questa tendenza all'intergovernamentalismo: il Fiscal Compact, il Meccanismo Europeo di Stabilità (MES) e il precedente Fondo Europeo di Stabilità Finanziaria sono strumenti istituiti al di fuori del framework legale dell'Unione Europea, attraverso i *caucus* degli Stati membri. La possibilità degli stati membri di esercitare gli *opt-outs*¹⁶ e quindi di astenersi a stadi di integrazione più avanzati in specifiche materie, come difatti è stata l'Unione Monetaria alla quale non tutti gli Stati hanno aderito, ha frammentato il framework legale dell'Unione e destabilizzato la sua governance. La gestione della crisi da parte del Consiglio Europeo ha provocato una conversione del sistema europeo da “governance economica”, indicando con questo termine un sistema normativo basato su regole stabilite a livello istituzionale, a “governo economico” che implica invece decisioni esecutive discrezionali. Secondo Fabbrini (2008), il problema risiederebbe nell'impossibilità di trasferire “i poteri del Re” al Parlamento in un'Europa di “*Stati asimmetrici*” in cui l'aggregazione tra stati è resa improbabile dalle profonde differenze culturali, demografiche e, dopo le crisi, da un

¹⁴Il trattato di Lisbona istituisce la figura del presidente del Consiglio europeo, eletto per un mandato di due anni e mezzo.

¹⁵“Un atto legislativo dell'Unione può essere adottato solo su proposta della Commissione, salvo che i trattati non dispongano diversamente. Gli altri atti sono adottati su proposta della Commissione se i trattati lo prevedono” (art.17 paragrafo 2 TUE)

¹⁶Ad alcuni paesi dell'Unione europea (UE) è concesso il cosiddetto «opting out», ovvero uno strumento atto a garantire che quando un paese non vuole associarsi agli altri con riguardo a un particolare settore della politica dell'Unione, può non partecipare, evitando una situazione di stallo generale. Regno Unito e Danimarca hanno esercitato l'opting out nel momento dell'adozione dell'euro come moneta unica.

cleavage crescente tra paesi creditori e paesi debitori. Ciò ha favorito la centralizzazione dei processi decisionali dell'Eurozona nei cosiddetti *core state powers*¹⁷.

D'altra parte, come già delineato, le asimmetrie culturali si trasmettono nella struttura istituzionale dell'Unione: le tendenze accentratrici dei processi decisionali, in seno alle istituzioni intergovernative, hanno ridotto la demarcazione tra livello nazionale e livello sovranazionale confondendo gli ambiti di competenza e i processi decisionali, finendo per porre in una posizione di dominio gli stati più grandi agevolati dai processi di deliberazione¹⁸. Risulta difficile dunque categorizzare il tipo di governance dell'Unione Europea che non può essere definita una confederazione in quanto escluderebbe un piano sovranazionale che il Trattato di Lisbona ha invece fermamente istituito e istituzionalizzato, né un'organizzazione sovranazionale in quanto la doppia legittimazione democratica prevede una rappresentanza nazionale in seno al Consiglio e al Consiglio Europeo oltre quella prevista a livello comunitario nel PE.

Negli ultimi tempi, è stata avanzata la tesi di una “*governance without government*” (Heise, 2012) o di uno “*shaping government*”¹⁹ quali sistemi governativi che caratterizzano l'UE. In primo luogo l'UE non funzionerebbe secondo meccanismi di maggioranza/minoranza, ma attraverso negoziazioni interistituzionali in cui sempre più attori sono coinvolti nel processo di deliberazione. In questo modo si formerebbero reti politiche che non sono integrate nelle strutture gerarchiche formali e che rimangono al di fuori dal livello di auto-coordinamento orizzontale delle istituzioni (Rhodes, 1996). In sintesi, la struttura multilivello della governance europea può ridursi a tre specifiche caratteristiche: nel decision-making le competenze sono condivise da attori diversi su livelli differenti risultando in una dinamica dispersione dell'autorità (Liesbet Hooghe & Gary Marks, 2008); le arene e gli attori politici non sono organizzati secondo un principio gerarchico come avviene nelle tradizionali democrazie; i vari livelli di governance sono sovrapposti l'uno con l'altro. Il setting istituzionale dell'Unione Europea era stato delineato in termini di un triangolo abbastanza semplice e duraturo che prevedeva una stretta interconnessione tra Commissione, Parlamento Europeo e Consiglio. Come appena delineato, l'avvento di nuove sfide ha totalmente mutato il progetto istituzionale iniziale aumentando le prerogative di alcune istituzioni e diminuendo quelle di altre istituzioni, o addirittura istituito nuove figure che hanno reso ancora più complesso lo scenario europeo. Tradizionalmente la nazionalizzazione dei poteri centrali statali viene accompagnata al consolidamento delle istituzioni centrali del governo nazionale e quindi con una centralizzazione del controllo. Nell'Unione Europea questa statalizzazione e nazionalizzazione dei poteri comunitari è avvenuta, al contrario, per via dell'intensa proliferazione istituzionale e della dispersione del potere.

L'istituzione di nuovi organi, attraverso il Trattato di Lisbona, ha ulteriormente sconvolto l'equilibrio tra il triangolo istituzionale Consiglio-Parlamento-Commissione. Il Trattato di Lisbona ha dunque favorito un nuovo assetto istituzionale e intriso i rapporti istituzionali di una nuova complessità ancora difficilmente districabile. Da questo disequilibrio istituzionale, poi ulteriormente complicato dalla crisi dell'euro, la maggior parte dei politologi concorda che l'Europa dovrebbe uscirne attraverso il rafforzamento di un'autorità politica che garantisca la legittimità e la responsabilità delle sue azioni e decisioni. I cleavages socio-culturali ed economici tra gli stati membri, la mancanza di

¹⁷La crisi del debito sovrano ha diviso l'Eurozona in paesi debitori e paesi creditori. In modo particolare, la crisi greca del 2011 è stata affrontata nei meetings tra i governi degli Stati membri in seno all'Euro Summit su impulso dei paesi maggiori e creditori come la Germania, i quali dovettero realizzare trasferimenti finanziari alla Grecia.

¹⁸ Il Consiglio Europeo delibera per consensus. Ma i paesi più grandi e influenti per capacità economica e politica hanno acquisito un potere di veto più “forte”.

¹⁹Rhodes, R. A. W, ‘The New Governance: Governing without Government’, *Political Studies*, XLIV (1996) pp. 652–67..

un forum europeo e di elezioni scandite da norme elettorali europee, di una governance effettiva, la presenza di una dispersione di potere e di asimmetrie interistituzionali, il ruolo preponderante delle istituzioni intergovernative, i quali stati membri spinti dalle agenzie e dalle lobbies hanno come obiettivo la salvaguardia degli interessi nazionali, non lasciano sperare nell'identificazione di questa autorità con il Parlamento Europeo (le elezioni dello *Spitzenkandidaten* nel 2014 rappresentano una storica eccezione).

1.3 Dal federalismo esecutivo all'Unione federale

Riprendo dal dibattito sulla governance europea, due tesi concordi riguardo la soluzione alla crisi di *accountability* e alla ricerca di un'autorità governativa. Ripercorrendo le fasi del processo di integrazione europea, i due autori condividono la tesi per cui un rafforzamento del ruolo del Presidente del Consiglio Europeo garantirebbe l'equilibrio istituzionale.

Secondo l'analisi di Federico Fabbrini (2016), la governance dell'Unione Europea è da considerare un "*federalismo esecutivo post-democratico*"²⁰ facendo riferimento ai quei modelli di governance in cui l'esecuzione del diritto sovranazionale è affidata ai rami amministrativi degli Stati membri. Come già analizzato difatti, dalla crisi finanziaria a cui ha fatto seguito la crisi dell'Eurozona, i processi decisionali dell'Unione si sono concentrati in seno alle istituzioni intergovernative e in particolar modo nel Consiglio Europeo trasformatosi in un forum in cui gli stati più grandi hanno potuto dominare i processi decisionali, prescindendo dal coordinamento istituzionale o dalla legittimità popolare delle proprie deliberazioni. Secondo F.Fabbrini, il tentativo di rafforzare i poteri del Parlamento Europeo lascerebbe irrisolte le questioni che automaticamente verrebbero sollevate riguardo l'equilibrio di potere tra gli Stati membri. Se il forum del decision-making dell'Unione Europea si è irreversibilmente spostato nel Consiglio Europeo, l'idea è di legittimare democraticamente la figura del Presidente del Consiglio Europeo attraverso elezioni dirette da parte dei cittadini. Forte della legittimazione democratica dei suoi elettori, il Presidente del Consiglio Europeo avrebbe dunque una doppia funzione, quella di evitare che si creino situazioni di dominio interstatale e quella di ridefinire il potere esecutivo dell'UE, depoliticizzando nuovamente il ruolo della Commissione Europea e prendendo decisioni politicamente vincolanti. Affidare l'autorità governativa ad un ufficio monocratico che abbia diretto controllo sugli stati membri e la quale leadership sia legittimata a livello popolare, susciterebbe quei meccanismi di *bottom-up* dopo anni di politiche *top-down*, che in ogni caso l'aumento delle competenze e dei poteri del PE non erano riusciti ad introdurre nella governance dell'Unione.

L'argomentazione su cui si fonda la proposta di rafforzare i poteri del Presidente del Consiglio Europeo è che l'Unione non è istituzionalmente pronta e strutturalmente adatta ad una fusione di poteri. Le differenze demografiche, culturali ed economiche non possono risolversi in un unico organo di rappresentanza. Il riconoscimento della legittima autorità nel Presidente del Consiglio Europeo invece permetterebbe alle istituzioni di mantenere la separazione dei poteri, ma controllandosi e bilanciandosi vicendevolmente secondo un meccanismo di *checks and balances* che riprende lo stesso sistema adottato da molti Stati federali. Nel modello istituzionale statunitense ad esempio, il potere legislativo spetta esclusivamente al Congresso (potere che d'altronde non può essere delegato a nessun'altra istituzione). Il Presidente può esercitare il potere di veto su ogni singola legge, ma il Congresso può superarlo a patto di riapprovare il testo con una maggioranza pari ai 2/3. La separazione tra Consiglio Europeo e PE sarebbe così sancita, poiché il primo non può

²⁰L'espressione è stata originariamente utilizzata da Jürgen Habermas nel suo studio sulla realtà politica europea.

sciogliere il secondo, ma il secondo non elegge il primo. In secondo luogo, il Presidente dovrebbe avere il potere di porre il veto alla legislazione dell'UE, fatta salva la possibilità per il legislatore di scavalcare il veto con una maggioranza di voti espressi.

La rappresentanza mediata del PE non risolverebbe il dilemma della polarizzazione politica, favorirebbe anzi una maggiore frammentazione tra i partiti: poiché il PE, come già analizzato precedentemente, è eletto attraverso un sistema di rappresentanza proporzionale, nessun partito politico potrà mai ottenere la maggioranza (approfondirò questa tematica nel capitolo dedicato al fallimento dello *Spitzenkandidaten*). Il PE manterrebbe comunque il suo ruolo di guardiano dell'esecutivo potendo esercitare il potere di impeachment e rimozione del Presidente nel caso di gravi comportamenti da parte di quest'ultimo. Infine, l'elezione diretta del Presidente potrebbe giovare anche i paesi fino ad ora schiacciati dal dominio degli stati più grandi, attraverso l'adozione di un sistema elettorale simile a quello svizzero, che darebbe una leggera soprarappresentanza ai paesi più piccoli. Con l'istituzione del voto popolare per l'elezione del Presidente del Consiglio Europeo, la governance dell'Unione Europea risulta pertanto assimilabile a un sistema di tipo presidenziale.

La tesi di Sergio Fabbrini (2017) parte dalle stesse premesse. Nel dibattito politico è diventato predominante il modello dei “*sistemi federali nati per disaggregazione*” come la Germania, per connotare il sistema governativo dell'Unione Europea, anziché dei “*sistemi federali nati per aggregazione*” come la svizzera o gli USA, senza considerare le differenze sostanziali tra la struttura dei primi e quella dell'Unione Europea. La Germania è l'esempio per eccellenza di un federalismo centralizzato in cui il *Bundestag* è l'organo decisivo per la formazione del governo e il fulcro del procedimento legislativo. Nonostante i governi dei *Länder* siano rappresentati nel *Bundesrat*, il *Bundestag* è l'organo di rappresentanza dell'intero popolo tedesco. L'organo legislativo del modello tedesco è pertanto monocamerale, mentre secondo il principio della doppia legittimazione, come già affrontato nel paragrafo 1, il legislativo dell'UE è bicamerale. Se il PE rimanesse l'organo rappresentante dei cittadini e il Consiglio Europeo l'organo di rappresentanza dei governi, l'equilibrio istituzionale verrebbe prodotto dal reciproco *containment* che un'istituzione eserciterebbe sull'altra, con la Commissione ad esercitare un ruolo puramente tecnico-amministrativo. Perché questa riforma istituzionale sia realizzabile, il cambiamento è drastico: l'Unione Europea deve eseguire un'inversione di rotta rispetto alla direzione seguita dall'Atto Unico Europeo al Trattato di Lisbona, abbandonando l'ambizioso progetto di “una taglia unica per Europe diverse” e accettando l'idea che per un'Europa più integrata, la separazione è la via da intraprendere.

Le crisi sono state secondo S. Fabbrini l'occasione per svelare l'instabilità dell'approccio che ha alimentato le teorie predominanti sul funzionamento dell'Unione Europea, ovvero l'idea che l'integrazione europea come processo organicistico e inclusivo avrebbe agevolato tutti gli Stati membri. Dall'adozione dell'euro come moneta unica questo processo di integrazione funzionale si è sgretolato e i motivi possono essere ricondotti a due fasi principali: la divisione tra stati appartenenti all'Eurozona che hanno adottato l'euro come moneta comune, formalizzatasi con la pratica degli *opt-outs* e la presenza di strumenti istituzionali distinti per la gestione dell'Eurozona come l'Eurogruppo e l'Euro Summit. L'Europa a due velocità, con lo scopo di un'integrazione sempre più stretta tra gli Stati, non tiene conto che le Unioni federali più stabili, come difatti sono gli USA, non soffocano il pluralismo delle identità nazionali degli Stati membri, ma lo enfatizzano e lo integrano in un programma comune di difesa delle democrazie interne attraverso l'istituzione di un mercato comune. Pur non rinunciando alle quattro libertà principali celebrate e garantite dal mercato unico, l'Europa deve trovare un modo per formalizzare la distinzione tra l'inclusiva comunità economica e

l'unione federale che hanno finalità diverse. Se l'Europa a due velocità venisse sostituita dall'Europa "a più finalità", il decision-making dell'Unione Europea sarebbe più rapido ed efficace, l'accountability delle decisioni in seno alle istituzioni implementata, l'equilibrio interistituzionale garantito e la partecipazione dei cittadini incrementata.

Il progetto dell'Europa a più finalità richiede ovviamente il consenso degli Stati membri e un atto fondativo che costituisca il nuovo apparato istituzionale dell'Unione. Una Costituzione vera e propria, dunque, che disciplini la nuova suddivisione delle materie e delle competenze e che istituzionalizzi i meccanismi dei checks and balances tra le istituzioni. La risposta alle distorsioni del sistema europeo sono pertanto da ritrovare oltre Lisbona, non nel consolidamento di un unico strumento e di un unico framework legale valido per tutti gli Stati membri e all'interno del quale coordinare due policies diverse, ovvero quella del mercato unico e quella dell'unione politica tra i membri, ma nella stipulazione di due patti separati con due diverse legittimazioni, secondo una strategia di discontinuità rispetto all'ordine legale costituito²¹. La nuova Costituzione sarebbe fondativa dell'Unione federale europea.

Le premesse fornite dal Capitolo 1 sono cruciali per ricostruire i processi che hanno portato l'Unione Europea ad optare per il metodo *Spitzenkandidaten* alle elezioni europee del 2014 ed inoltre sono necessarie ai fini della comprensione delle cause del suo fallimento alle elezioni del 2019. Il prossimo capitolo sarà dedicato al modello dello *Spitzenkandidaten*.

CAPITOLO 2

I fattori determinanti il successo nel 2014

Lo scopo di questo capitolo è di chiarire le dinamiche che hanno portato allo *Spitzenkandidaten*, il *bargaining istituzionale* (Hix, 2007) attraverso il quale il PE ha avanzato il diritto di selezionare il Presidente della Commissione, i fattori esogeni che hanno accelerato tale risultato e la particolare giurisdizione che lo ha permesso. Per conseguire quest'obiettivo ricorrerò all'analisi istituzionalista di cui mi sono avvalsa nel Capitolo 1 per delineare l'iter istituzionale e giuridico dell'Unione Europea verso un rafforzamento dell'*accountability*: seguirò dunque lo stesso procedimento per analizzare, nel primo paragrafo, il progressivo *empowerment* parlamentare culminato con la nomina della Commissione 2014. Il secondo paragrafo sarà dedicato alla descrizione dell'ambiente elettorale, delle relazioni interpartitiche e delle modalità di svolgimento della prima campagna elettorale paneuropea. Nel terzo paragrafo mi occuperò dunque dei risultati in termini di partecipazione elettorale, ma anche a livello di percezione collettiva delle politiche dell'Unione.

²¹La strategia alternativa per l'UE sarebbe secondo Fabbrini quella di conservare il carattere unitario del framework sebbene differenziato al suo interno. L'integrazione continuerebbe ad essere regolata da un unico framework legale, ma con differenziazioni a seconda di specifiche politiche. Questo adattamento delle politiche dovrebbe attenuare i nazionalismi e migliorare le policies europee.

2.1 – *Spitzenkandidaten*: l'iter giuridico e i motori del cambiamento

Nel 2014 Jean-Claude Juncker diventa Presidente della Commissione europea con 422 voti favorevoli da parte del PE, 250 contrari e 47 astenuti. In seno al Consiglio Europeo il nuovo presidente della Commissione ottiene 26 voti favorevoli su 28. Nel marzo 2014 Juncker viene difatti scelto come “*top candidate*” per la concorrenza a presidente della Commissione nel congresso di Dublino del Partito Popolare Europeo: la sua vittoria sarebbe stata assicurata nel caso il PPE fosse uscito dalle elezioni europee del 2014 come partito europeo più grande. Il metodo *Spitzenkandidaten* prevede difatti che a diventare il Presidente della Commissione sia automaticamente il leader del partito europeo che ottiene la maggioranza alle elezioni europee. Così è stato per il PPE nel maggio del 2014 il quale leader, Juncker, è divenuto il primo Presidente della Commissione europea nella storia ad essere eletto attraverso il metodo *Spitzenkandidaten*.

Come già anticipato nel Capitolo precedente, il processo di integrazione europea non è solo il prodotto di un organicistico sviluppo giuridico, ma anche dell'interpretazione occasionale che spesso le istituzioni attribuiscono ad alcune disposizioni dei trattati. Secondo Hix e Farrell (2002), i trattati sono dei “contratti incompleti” che gli attori politici costituiscono in un regime di imperfetta informazione e in orizzonti temporali di breve termine. Ciò ha portato gli attori politici, in determinate condizioni, a “completare” le disposizioni dei trattati, determinando così l'assetto istituzionale europeo.²² Il modello *Spitzenkandidaten* è anch'esso il prodotto di regole informali divenute pratica e che il Parlamento ha formalizzato gradualmente fino alla loro istituzionalizzazione attraverso i trattati. La nomina della Commissione europea, così come disciplinata dall'articolo 158 del Trattato di Roma secondo cui “*I membri della Commissione sono nominati di comune accordo dai governi degli Stati membri*”, non prevedeva alcun coinvolgimento diretto del Parlamento europeo (Assemblea) nel procedimento di nomina, sebbene vi fosse la consuetudine per i presidenti della Commissione di pronunciare una dichiarazione di politica generale dinanzi al Parlamento europeo nell'assunzione del proprio mandato. Tuttavia il Trattato non escludeva che il Parlamento potesse approvare la composizione della Commissione per intero, ma la deliberazione parlamentare non avrebbe in ogni caso avuto un valore legalmente vincolante.²³

Fino al 1980 il Parlamento Europeo tuttavia non ha mai messo in pratica la potenziale opportunità di approvare la Commissione e la nomina del Presidente del collegio e della composizione della Commissione sono rimaste una competenza esclusiva dei singoli governi. In più, vigeva la pressione da parte degli Stati membri i quali lasciavano poco spazio di manovra al Parlamento temendo che l'approvazione, una volta formalizzata, potesse consolidarsi come potere di veto e incidere sull'efficacia delle policies europee provocando stalli decisionali (Farrell and Héritier, 2003)²⁴. Data la posizione predominante delle istituzioni intergovernative nella nomina del Presidente della

²² Secondo Hix e Farrell (2002) il Parlamento Europeo ha raggiunto il proprio empowerment proprio grazie all'interpretazione, a proprio favore, delle disposizioni “incomplete” dei trattati.

²³ L'art.143 recitava inoltre che “L'Assemblea, in seduta pubblica, procede all'esame della relazione generale annuale, che le è sottoposta dalla Commissione”, mentre l'art.144 prevedeva già che la maggioranza dei due terzi dell'Assemblea potesse muovere censura (mozione di censura).

²⁴ Farrell e Héritier hanno argomentato che il Consiglio tenda ad avviare la formalizzazione di una regola informale solo se tale formalizzazione sia utile a salvare i costi di transazione e se rappresenti un beneficio per la totalità degli attori. Il che significa solo

Commissione e un maggiore riconoscimento del cittadino nelle istituzioni nazionali che europee, uno stallo del procedimento sarebbe stato più facilmente attribuibile ad un fallimento dei governi nazionali, più che al veto di un'istituzione comunitaria fino ad allora fortemente marginalizzata nei processi di decision-making. L'atteggiamento ambivalente dei governi nazionali di fronte all'ampliamento dei poteri del Parlamento è stato dunque dettato da una doppia esigenza, quella di preservare i propri poteri e le proprie competenze di fronte al rafforzamento delle istituzioni comunitarie e quella di garantire la propria legittimazione dinnanzi ai cittadini (Catherine Mouray, 2007). Oltre a questioni di potere orizzontale, una politicizzazione della Commissione europea era incompatibile con la sua stessa natura puramente tecnico-amministrativa e una struttura esigua costituita da soli nove membri che dovevano garantire, secondo l'art.157 del Trattato di Roma, la loro totale indipendenza rispetto ai governi nazionali.

Il primo passo per il PE fu quello di inserire nel suo Regolamento interno uno strumento di “*soft power*”, ovvero la pratica delle cosiddette “audizioni”: ciascun Commissario designato avrebbe dovuto essere ascoltato in un'audizione dedicata, cui avrebbero partecipato una o più commissioni parlamentari, dopo aver risposto a un questionario scritto e presentato la propria dichiarazione di interessi. Nel 1981, di sua iniziativa, il Parlamento sottopose la Commissione di Gaston Thorn, allora Presidente della Commissione, alle audizioni individuali. Il collegio fu approvato nella sua interezza e il Presidente fu supportato da 155 europarlamentari, mentre 31 voti furono sfavorevoli e 21 gli astenuti. Anche questa procedura non ha preso posto nei Trattati che costituivano allora la Comunità europea, non si sono tradotti in un cambiamento costituzionale, ma hanno prodotto una prima formalizzazione di una pratica parlamentare che ha visto il PE avanzare nel coinvolgimento della nomina della Commissione, sebbene ancora debolmente. Dietro la formalizzazione della pratica delle audizioni vi era la necessità di verificare, prima che la Commissione come collegio entrasse in opera, che ogni suo singolo commissario avesse i requisiti richiesti e stabiliti dal Trattato che istituisce la Comunità europea (articolo 213)²⁵ che indicava dettagliatamente quali requisiti dovessero avere i commissari sia collegialmente che individualmente per legge. È il caso di sottolineare che le audizioni individuali parlamentari non avrebbero prolungato di molto il processo di nomina dei commissari in quanto la Commissione si presentava come un collegio ristretto costituito da soli nove membri, gli stati più piccoli (Belgio, Lussemburgo, Paesi Bassi) ne nominavano uno, mentre gli stati più grandi (Francia, Germania, Italia) due a testa.

Nel 1981 prese avvio il processo di formalizzazione delle regole informali: i governi di Italia e Germania Ovest elaborarono il piano “*Genscher-Colombo*”, una dichiarazione congiunta in cui i due stati proponevano agli altri di approfondire l'integrazione della Comunità sotto molteplici aspetti. In occasione di un congresso del Consiglio europeo del 1983 i ministri degli Stati membri della Comunità firmarono la Dichiarazione di Stoccarda in cui si

se tutti gli Stati membri ritengono che la formalizzazione preservi i propri interessi. Se la posizione degli stati membri è divergente e incerta a riguardo, gli attori marginali nel processo di revisione dei Trattati quali il Parlamento europeo potrebbero spingere per la formalizzazione minacciando di apporre un potere di veto in un ambito di competenza del Consiglio.

²⁵ L'art. 213 del TCE recita: “*I membri della Commissione si astengono da ogni atto incompatibile con il carattere delle loro funzioni. Gli stati membri rispettano la loro indipendenza e non cercano di influenzarli nell'adempimento dei loro compiti. I membri della Commissione non possono, per la durata delle loro funzioni, esercitare alcun'altra attività professionale, remunerata o meno. Fin dal loro insediamento, essi assumono l'impegno solenne di rispettare, per la durata delle loro funzioni e dopo la cessazione di queste, gli obblighi derivanti dalla loro carica ed in particolare i doveri di onestà e delicatezza per quanto riguarda l'accettare, dopo tale cessazione, determinate funzioni o vantaggi*”. Le responsabilità della Commissione sono enunciate nel'art. 17 paragrafo 3 del TUE.

impegnavano, da lì in futuro, ad attuare un maggiore coordinamento sulle politiche comuni e un'armonizzazione della legislatura europea. La Dichiarazione ha permesso anche l'allargamento di alcune prerogative in capo alle istituzioni e in maniera particolare in capo al Parlamento europeo: oltre a richiamare ad un rafforzamento delle prerogative già riconosciutegli, la Dichiarazione sottolineava il diritto del PE di essere interpellato riguardo la nomina del Presidente della Commissione. Chiedeva inoltre che il suo sforzo individuale verso un maggiore coinvolgimento nella governance dell'Unione fosse riconosciuto e rispettato dagli Stati membri, ad iniziare dall'introduzione della consultazione parlamentare come pratica formalizzata per la nomina del Presidente della Commissione. Nel 1984 il Presidente del Consiglio europeo consultò il PE per discutere riguardo la presidenza di Jacque Delors, designato come successore di Gaston Thorn. Da lì ai suoi tre mandati successivi (dal 1985 al 1995) le Commissioni presiedute da Jacque Delors vennero approvate dal Parlamento²⁶. La consultazione e l'approvazione parlamentare non rientravano ancora tuttavia nella cornice costituzionale.

Anche l'Atto Unico Europeo del 1986 rafforzò i poteri del Parlamento circa il rapporto con la Commissione europea (oltre ai rapporti con il Consiglio definiti attraverso la *codecisione*), è in questa occasione che il Parlamento avanzò la richiesta di poter approvare il candidato alla presidenza della Commissione attraverso un voto a maggioranza assoluta durante una sessione plenaria *ad hoc*. Il voto sarebbe stato giuridicamente vincolante e avrebbe per la prima volta espresso un rapporto quasi fiduciario con l'esecutivo che, come nelle democrazie parlamentari degli Stati membri, avrebbe dovuto godere della fiducia di una maggioranza parlamentare per poter stabilmente esercitare le proprie competenze. La mancata approvazione del Parlamento avrebbe bloccato la nomina del Presidente in corso e spinto dunque il Consiglio europeo a scegliere un candidato alternativo secondo le disposizioni espresse dagli europarlamentari. Il Parlamento minacciava di non investire la Commissione Europea se il suo voto fosse stato sfavorevole al Presidente della Commissione, ma non fosse stato considerato come un voto dal Consiglio europeo, esercitando difatti il suo potere di blocco (Farrell e Héritier, 2003).

Il Trattato di Maastricht introdusse significative novità. In primo luogo permise al Parlamento europeo di incidere direttamente sul potere di iniziativa legislativa della Commissione, invitandola a presentare proposte legislative che potessero essere necessarie, ad avviso degli europarlamentari, alla piena attuazione dei Trattati. In secondo luogo, adoperò quella costituzionalizzazione delle regole parlamentari che fino ad allora erano state il prodotto di uno sforzo unilaterale del Parlamento, ma mai di fatto convertite da pratiche formalizzate (dopo per essere state a lungo regole informali) a regole costituzionali. Nel 1995 il Parlamento approvò la Commissione Santer con 260 voti su 238 e il suo voto consultivo funzionò come voto di conferma. Inoltre, nel 1999 il Parlamento esercitò il suo potere di blocco ottenendo le dimissioni della stessa Commissione, prima rifiutando di approvare il rendiconto di bilancio e poi minacciando di ricorrere al voto di sfiducia²⁷. Il potere di blocco del Parlamento finse chiaramente da potere di veto (Tsebelis 1994; 2002). La bocciatura delle nomine di singoli commissari nella costituzione delle Commissioni successive, in quanto "sfiduciati" dal Parlamento europeo, furono la testimonianza di come il PE stesse esercitando

²⁶ Il 10 Febbraio del 1993, Jaque Delors ha tenuto il suo discorso d'investitura in seno al Parlamento Europeo.

²⁷ Nel 1999 i membri della Commissione Santer hanno presentato le dimissioni collettive di fronte alla minaccia di sfiducia del Parlamento Europeo. Diversi Commissari erano stati accusati di malversazione, ma il caso più eclatante venne rappresentato dalla Commissaria alla ricerca Edith Cresson accusata di aver violato le disposizioni riguardo le responsabilità dei Commissari per aver assunto tra i suoi collaboratori un amico per il carico di consigliere scientifico, un titolo che quest'ultimo non aveva in verità mai acquisito.

un'influenza sempre maggiore sulla loro nomina, nonostante non esistesse ancora un istituto di sfiducia individuale nei confronti dei singoli membri. L'interrogazione dei commissari e il ricevimento di rapporti periodici diventò inoltre una pratica consolidata e accettata dalle istituzioni intergovernative. Uno dei cambiamenti costituzionali cruciali apportati dal Trattato di Maastricht fu, inoltre, l'allineamento del mandato dei commissari al mandato degli europarlamentari, ambedue della durata di cinque anni. Un cambiamento fondamentale verso la parlamentarizzazione e la politicizzazione dell'organo esecutivo, anticipando la dipendenza sempre più stretta tra Commissione e Parlamento europeo.

Il Trattato di Amsterdam del 1997 modificò l'articolo 214 del Trattato CE al paragrafo 2 in *“I governi degli Stati membri nominano di comune accordo la persona che intendono designare come Presidente della Commissione; la nomina deve essere approvata dal Parlamento europeo”*. Precedentemente alla modifica apportata dal Trattato di Amsterdam, il Presidente della Commissione veniva designato dai governi nazionali di comune accordo. Il momento della consultazione con il Parlamento europeo era un procedimento ex ante, prima che il Consiglio europeo procedesse con la nomina del presidente designato. L'articolo 214 CE, così come modificato dal Trattato di Amsterdam, introdusse quindi un procedimento di approvazione a posteriori, ovvero posteriore alla nomina del Presidente. In sostanza il Trattato di Amsterdam introdusse una doppia approvazione, l'approvazione iniziale sulla designazione del Presidente di Commissione attraverso la consultazione con il Consiglio europeo e la successiva approvazione del Presidente e della Commissione per intero a seguito della sua formazione. L'articolo modificato continua infatti con *“Il Presidente e gli altri Membri della Commissione europea una volta nominati sono soggetti, come collegio, al voto di approvazione del Parlamento Europeo. Successivamente al voto di approvazione del Parlamento Europeo, il Presidente e gli altri Membri della Commissione sono nominati di comune accordo dai governi degli Stati Membri”*.

Sulla scia del considerevole progresso apportato dal Trattato di Amsterdam, il Parlamento introdusse nel proprio regolamento interno una serie di nuovi criteri secondo i quali, nella nomina del Presidente della Commissione, il Consiglio europeo avrebbe dovuto tenere conto dei risultati delle elezioni parlamentari. Più nello specifico il Parlamento europeo intendeva vincolare la nomina del Presidente al gruppo politico risultante maggiore dalle elezioni parlamentari, in questo modo il Consiglio Europeo avrebbe dovuto tenere conto dei risultati elettorali nominando esclusivamente il candidato del più grande gruppo politico. Tuttavia nel Regolamento interno del Parlamento non apparivano ulteriori chiarificazioni sulle modalità elettorali da adottare affinché questa procedura potesse essere attuata.²⁸

Il Trattato di Lisbona attuò il cambiamento costituzionale decisivo. Oltre a rafforzare il potere legislativo del PE, definì il suo ruolo nella nomina del Presidente della Commissione attraverso l'articolo 17 TUE in cui fu introdotta la disposizione secondo la quale il Consiglio europeo avrebbe dovuto procedere con la nomina del Presidente della Commissione *“tenuto conto delle elezioni del Parlamento europeo”*. Nonostante la disposizione fosse ritenuta incompleta non fornendo abbastanza indicazioni sull'interpretazione precisa da dare all'enunciato, il Parlamento europeo la interpretò sin da subito come stabilito nel proprio Regolamento interno prevedendo, ovvero, che il

²⁸ Nel Regolamento interno del Parlamento non si parlava ancora di *Spitzenkandidaten*. Quella inserita nel regolamento del PE era cioè una bozza che non introduceva ancora nel progetto l'organizzazione di una campagna elettorale paneuropea che prevedesse il diretto conflitto elettorale tra candidati proponenti programmi europei. Le elezioni europee erano ancora legate al contesto nazionale che aveva come riferimento partiti nazionali.

Consiglio Europeo nominasse uno dei ministri appartenenti al partito politico più grande (Christiansen, 2016). La corsa verso la parlamentarizzazione della governance europea avrebbe così raggiunto una sua ufficializzazione dal momento in cui alle elezioni europee l'elettore avrebbe saputo che votando per il partito avrebbe votato per il leader del partito. Inoltre, la regola per cui il PE avesse il potere di bocciare per intero la Commissione in occasione della mozione di censura, venne ufficialmente inserita nel Trattato sull'Unione Europea (TUE). Nel 2013, a solo un anno dalle successive elezioni europee del 2014 dopo la lunga presidenza di Josè Manuel Barroso alla Commissione (eletto secondo le procedure vigenti prima delle modifiche apportate dal Trattato di Lisbona), il Parlamento europeo decise di agire ancora una volta unilateralmente adottando a maggioranza dei suoi membri una risoluzione riguardo il miglioramento delle disposizioni pratiche per lo svolgimento delle elezioni europee del 2014. La risoluzione 2013/2102(INI) passò anche grazie al supporto della Commissione. Il Parlamento europeo motivò la risoluzione da un punto di vista sia normativo che istituzionale attraverso una serie di criteri e richiami alle riforme dei trattati. Dal punto di vista normativo il PE sottolineò il suo diritto, in quanto unica istituzione direttamente rappresentante dei cittadini dell'Unione e poiché il ruolo dei partiti politici è quello di formare la volontà politica dei cittadini, di garantirne la partecipazione nel policy-making incidendo direttamente nella nomina della Commissione.

Dal punto di vista istituzionale, la proposta dell'elezione parlamentare del Presidente della Commissione sembrava costituire l'ulteriore nonché logico sviluppo della strategia di parlamentarizzazione dell'Unione Europea (Fabbrini, 2014). Per dare ai cittadini la consapevolezza politica delle proprie scelte e di chi le avrebbe gestite, il Parlamento chiedeva ai partiti di nominare ognuno il proprio candidato alla presidenza in largo anticipo rispetto alle elezioni in modo da organizzare una significativa campagna elettorale sul modello di elezione nazionale, dando ad ogni leader di partito la possibilità di esprimere il proprio programma elettorale su una piattaforma europea. Per rendere visibile la competizione politica il Parlamento chiedeva che i nomi dei candidati fossero pubblicati sei settimane prima dell'inizio delle elezioni sottolineando, inoltre, che il ruolo dei media in tal senso sarebbe stato fondamentale. Pertanto si suggeriva agli Stati membri di trasmettere il dibattito elettorale nelle televisioni nazionali e i partiti venivano sollecitati a tenere una serie di dibattiti pubblici recandosi a turno nelle arene politiche degli Stati membri. La campagna pubblica serviva ad implementare il grado di coinvolgimento del cittadino, incitandolo a recarsi a votare nel tentativo di arrestare il rapido calo del tasso di partecipazione registrato alle precedenti elezioni²⁹ (dall'86% della popolazione europea nel 1979 al 66% alle elezioni del 2009)³⁰. Quest'ultimo sarebbe stato un passo decisivo per liberare le elezioni europee dalla connotazione di "elezioni di secondo ordine" (Reif e Schmitt 1980)³¹. Infine, da un punto di vista tanto normativo quanto istituzionale, il PE rivendicava un ruolo sempre più centrale nella risoluzione della crisi della governance. Il PE argomentò che le nuove crisi dell'Europa (e dell'Euro zona in particolar modo)

²⁹ Secondo le previsioni del PE, l'aumento del coinvolgimento dell'elettorato al dibattito elettorale apportato dal metodo *Spitzenkandidaten* avrebbe garantito un'eguale presenza alle urne nel momento delle votazioni

³⁰ I dati sono stati reperiti dal sito ufficiale del Parlamento Europeo

³¹ Per comprendere se le "europee" siano o meno da considerarsi di secondo ordine, Reif e Schmitt hanno individuato cinque caratteristiche. Un voto è di "secondo ordine" se: 1) l'affluenza alle urne è più bassa che alle politiche; 2) l'attenzione si sposta sui temi nazionali più che su quelli europei; 3) i partiti di governo sono sconfitti; 4) i grandi partiti fanno registrare una flessione; 5) il voto ha conseguenze nazionali.

richiedessero una più piena legittimazione democratica del processo di integrazione che solo politiche di tipo europeo, il quale input era da ricercarsi nell'intesa tra Parlamento e Commissione, avrebbero potuto realizzare.³²

In conclusione l'ampliamento dei poteri del Parlamento non è stato solo il frutto di importanti vittorie politiche o di innovazioni apportate dalle riforme dei trattati, ma è stato determinato soprattutto dall'abile uso, da parte del PE, delle Regole di Procedura interne (Kreppel 2000). Le cause di questa inerzia istituzionale sono da ritrovarsi nella tradizionale lotta interistituzionale tra Consiglio Europeo e Parlamento, ma anche nelle discrasie interne agli stessi gruppi parlamentari. Alcuni gruppi parlamentari (il PPE in particolare) temevano difatti che un Presidente della Commissione che fosse espressione del gruppo più grande del Parlamento Europeo, potesse a lungo termine adattarsi alle esigenze dei singoli partiti nazionali più che alla volontà omogenea del gruppo politico di appartenenza.³³ D'altra parte la Commissione spingeva per una parlamentarizzazione e politicizzazione della stessa, nella convinzione che il rafforzamento del legame con il legislativo direttamente eletto dal popolo potesse garantire la legittimazione necessaria a riportarla al centro dell'agenda-setting europeo. Nel capitolo 1 ho infatti sottolineato come la nascita di nuove istituzioni come l'Alto Rappresentante con importanti compiti, abbia considerevolmente indebolito e marginalizzato la Commissione (ved. Cap 1). È indubbio però che l'esperimento dello *Spitzenkandidaten* non si sarebbe mai realizzato, nonostante l'exkursus fino ad ora eseguito, se fosse mancato un elemento essenziale e risolutivo: la coesione interpartitica. Di questo mi occuperò nel seguente paragrafo.

2.2 Europarlamentari in primo piano: personalizzazione e coesione partitica

Nel 2014 le elezioni europee hanno raggiunto un elevato livello di personalizzazione. I partiti politici si sono posti come attori centrali dello scenario europeo e la risonanza mediatica del contrasto elettorale ha raggiunto tassi senza precedenti. Far apparire il nome dei partiti politici europei alle votazioni elettorali è stato il primo passo compiuto dal PE verso un'arena elettorale paneuropea. Nel 2013 in occasione della già citata Risoluzione parlamentare e della Comunicazione IP/13/215 della Commissione che raccomandava ai partiti politici “di nominare un candidato alla presidenza della Commissione europea nelle prossime elezioni europee (2014) e di manifestare la loro appartenenza al partito politico europeo”, il PE ha reso pubblica la lista dei suoi *Spitzenkandidaten*. Lo sfondo di questa affermazione del PE nella “lotta latente” con il Consiglio Europeo (Christiansen, 2015) è stata l'iniziativa portata avanti dal Presidente del Parlamento Europeo Martin Schulz di offrirsi come candidato del Partito Socialista Europeo (PSE) alla Presidenza della Commissione alle elezioni europee del 2014. Da quel momento, i cinque partiti maggiori hanno selezionato il proprio candidato, ognuno in sede del proprio congresso: il centro-destra rappresentato dal Partito Popolare Europeo (PPE) ha selezionato Jean-Claude Juncker come proprio *Spitzenkandidat*, il centro-sinistra rappresentato dal Partito Socialista Europeo (PSE) ha candidato Martin Schulz, l'Alleanza dei Democratici e Liberali

³² La Risoluzione del Parlamento Europeo non chiariva ancora se il Consiglio Europeo avrebbe dovuto designare automaticamente il candidato del partito vincitore o se, in assenza di un vincitore che esprimesse la maggioranza assoluta dei voti del PE, avrebbe potuto scegliere il candidato di un altro partito.

³³ Secondo gli studi di Blomgren (2003) e di Bailer (2009), i partiti nazionali e i loro gruppi del PE tendono maggiormente a schierarsi con il proprio partito nazionale anziché mantenere la coesione in seno al gruppo politico di appartenenza.

per l'Europa (ALDE) ha selezionato Guy Verhofstadt. La sinistra europea ha selezionato Alexis Tsipras, mentre il partito dei Verdi europeo Ska Keller e José Bové.

Il finanziamento dei partiti è stato il secondo passo compiuto dal PE. I candidati si sarebbero dovuti confrontare durante un vero e proprio conflitto elettorale e, come previsto dalla Risoluzione 2013/2102(INI), la pubblicità della campagna elettorale sarebbe stata di vitale importanza per garantire la visibilità del processo. Pertanto per la prima volta le elezioni europee richiedevano un budget autonomo e un forte supporto mediatico e non sono il tradizionale supporto offerto dalle televisioni nazionali, ma una rete che garantisse che la campagna elettorale venisse seguita in eurovisione (Christiansen, 2016). Dal 9 Aprile al 20 Maggio i candidati hanno presentato i propri programmi in diretta televisiva nello studio televisivo della catena satellitare *Euronews* dedicata esclusivamente al dibattito elettorale. Le dirette vennero trasmesse anche su canali tv selezionati e in streaming online. Le lingue selezionate per il dibattito furono il tedesco, l'inglese e il francese. Il primo confronto andò in onda il 28 aprile 2014 a Maastricht e i dibattiti assunsero una forma simile alla forma tipica che da anni connota le campagne elettorali in occasione delle elezioni presidenziali degli USA: i candidati si sfidarono in un testa a testa televisivo presentando a turno il proprio programma e le proposte di policy da attuare per contrastare le crisi che nel 2014 stavano investendo l'Europa. Le tematiche più salienti discusse nel dibattito furono dunque l'economia Europea, l'imperante e dilagante euroscetticismo e la politica estera. Dei presentatori funsero da arbitri affinché ogni candidato potesse avere il tempo necessario per esprimere egualmente ed esaustivamente i punti del proprio programma.³⁴

Jean-Claude Juncker, ex primo ministro del Lussemburgo e ex Presidente dell'Eurogruppo (che aveva guidato dal 2005 al 2013) aveva ottenuto 382 voti contro i 245 voti ottenuti dal suo sfidante Michel Barnier. Proprio per le sue esperienze passate, tra cui si aggiunge il mandato come governatore della Banca Mondiale e del Fondo Monetario Internazionale (FMI), il programma di Juncker si concentrò particolarmente sui temi riguardanti politiche per la crescita dell'occupazione, politiche di rafforzamento del mercato unico digitale per consumatori e imprese e un irrobustimento del rapporto tra politici eletti e Banca centrale europea nella gestione della zona euro con sempre più compiti affidati alla Commissione e all'Eurogruppo. Il candidato Juncker proponeva anche una rappresentanza comune degli Stati membri in seno all'FMI. Infine, una maggiore integrazione finanziaria si prospettava necessaria a garantire maggiore stabilità nella zona euro.

Martin Schulz d'altra parte vantava una lunga e approfondita esperienza parlamentare in quanto allora Presidente del Parlamento Europeo e leader del Partito Socialista Tedesco (SPD). La priorità nel programma di Schulz era l'abbattimento del tasso di disoccupazione dei cittadini europei e, in particolar modo, dell'elevato livello di disoccupazione giovanile pari circa al 12% nel 2014 (ovvero la media tra stati membri con il più alto tasso e stati membri con il più basso tasso di disoccupazione giovanile). La lotta contro l'evasione fiscale e una riforma del sistema bancario in Europa erano ulteriori punti forti del programma di Schulz che avevano come obiettivo generale la riduzione delle diseguaglianze economico-sociali.

³⁴ Al pubblico del dibattito tenutosi a Maastricht è stata data la possibilità di intervenire, nella fase finale, porgendo domande dirette agli Spitzenkandidaten. Gli studenti hanno dunque chiesto a ciascun candidato quali pensavano fossero le priorità dei loro programmi.

Se i primi due avversari si concentrarono principalmente sulle tematiche legate alla sfera economica e sociale, nonché alle finanze dell'Unione, Guy Verhofstadt fondò il suo programma elettorale sulla battaglia contro l'euroscetticismo che nel 2014 aveva favorito un'ascesa (sebbene ancora contenuta rispetto quella che sarebbe stata nel 2019) dei partiti antieuropeisti e nazionalisti.³⁵ La priorità per il leader dell'Alleanza dei Democratici e Liberali per l'Europa (ALDE) era dunque quella di rafforzare l'idea di un'Europa federale più integrata dal punto di vista politico e più compatta e coesa in politica estera.³⁶

La crisi dell'Eurozona ha portato alla luce varie scissure all'interno della polity europea e l'argomento per il quale gran parte della crisi sarebbe stata gestita in maniera tecnocratica con una insufficiente legittimità democratica, è divenuta la posizione centrale della maggior parte dei partiti nazionali dei Paesi del Sud dell'Eurozona. La tendenza all'euroscetticismo provocata dallo scarso coinvolgimento del cittadino nelle policies, ha creato un paesaggio elettorale in cui è divenuto sempre più difficile, sia per i governi in carica che per i partiti tradizionali, mantenere la loro posizione nei polls (Christiansen 2014). Il primo segnale di contrapposizione dei paesi rispetto alle tendenze tecnocratiche e accentratrici del decision-making nelle mani dei Paesi creditori, fu la proposta da parte di alcuni partiti europei di presentare, in cima al proprio programma elettorale, l'eliminazione delle politiche di austerità imposte dall'Unione Europea. Il caso più eclatante venne rappresentato da SYRIZA, la coalizione della sinistra radicale rappresentata da Tsipras in Grecia, il quale richiedeva delle tempistiche più elastiche per il rientro del debito, minacciando di attuare la "Grexit" se l'Unione Europea non fosse venuta incontro alle esigenze economiche del Paese.

Tsipras si pose come rappresentanza dei paesi debitori creatisi in seno al Consiglio Europeo a seguito della crisi finanziaria del 2008 e la conseguente crisi del debito sovrano nel 2009 che colpì in particolar modo i paesi del Sud dell'Europa. Il candidato chiedeva pertanto un'urgente eliminazione delle restrizioni imposte dall'Unione Europea agli Stati membri e una riforma drastica del Fiscal Compact che andava nuovamente a penalizzare gli Stati più colpiti dalla crisi. Difatti, gli stati debitori appoggiarono entusiasticamente l'elezione di Tsipras e l'appoggio più intenso gli venne fornito dalla sinistra italiana con la fondazione della lista "L'Altra Europa con Tsipras".³⁷ Il candidato organizzò, difatti, diversi comizi nelle varie regioni d'Italia.

Ska Keller e José Bové posero in cima all'agenda politica la lotta contro il cambiamento climatico e la preservazione dei diritti sociali dei cittadini dell'Unione Europea con particolare attenzione alla percentuale di popolazione più

³⁵In attesa delle elezioni europee del 2014, si prevedeva che il 25-30% dei seggi del Parlamento venisse strappato dai partiti antieuropeisti e ultranazionalisti con il Partito di Marie Le Pen e Nigel Farage in testa. Con l'intensificarsi dell'ondata euroscettica a livello nazionale, nel 2019 i partiti nazionalisti di destra risultavano sparsi in ben quattro diversi gruppi parlamentari: il Partito popolare europeo (di cui fa parte il Fidesz di Viktor Orbán), l'Europa delle Nazioni e della Libertà (che comprende la Lega e il Rassemblement National), i conservatori europei dell'ECR (dominato dal PiS polacco), e l'Europa della libertà e della democrazia diretta (costituito da Alternative für Deutschland e il Movimento 5 Stelle).

³⁶ È possibile consultare i manifesti politici di ogni partito accedendo al loro sito ufficiale. Qui di seguito il Manifesto del PPE in occasione delle elezioni 2014 <<https://www.epp.eu/papers/epp-elections-manifesto-2014/>> e del Partito dei Verdi <https://europeangreens.eu/sites/europeangreens.eu/files/2014_Manifesto.pdf>.

³⁷ La lista venne lanciata il 17 gennaio 2014 tramite un appello pubblicato su rinomate testate giornalistiche italiane e al quale aderirono diverse organizzazioni politiche tra cui il Partito della Rifondazione Comunista (PRC), il Partito Pirata (PPIT) e solo più tardi anche il Partito dei Comunisti Italiani (PdCI).

povera. Il secondo macro tema dei Verdi era l'integrazione europea e l'accoglienza dei rifugiati, un tema sottile soprattutto con l'intensificarsi delle ondate migratorie che sfociarono nella crisi del 2013.³⁸ In politica estera i Verdi sostenevano la regolamentazione degli scambi con gli Stati Uniti in modo da assicurare che l'Unione Europea accettasse scambi commerciali esclusivamente con i paesi firmatari del Trattato di Parigi in modo da non contraddire i principali obiettivi climatici del programma.

Ad accentuare il carattere inedito delle elezioni del 2014 furono i molteplici canali messi a disposizione del cittadino per l'attiva partecipazione alla competizione elettorale. Durante il dibattito politico organizzato a Maastricht una platea di settecento studenti assistette in studio televisivo alla presentazione dei programmi dei candidati. Un sondaggio post-elettorale sui 12.132 intervistati (di cui 6.083 votanti e 6.049 non-votanti) in 15 paesi dell'UE rivelò che il 15% dei cittadini europei assistettero almeno ad uno dei dibattiti televisivi dall'aprile al maggio 2014 (AECR 2014). La più alta percentuale di "audience" venne registrata in Lussemburgo in cui il 36% degli intervistati affermò di aver assistito ai dibattiti in diretta televisiva, mentre la minor percentuale venne registrata in Gran Bretagna e Olanda con solo il 6% di partecipazione dei cittadini ai dibattiti.³⁹ In occasione dei comizi e delle visite dei candidati negli Stati Membri vennero inoltre istituiti i cosiddetti "Citizens' Dialogues", dibattiti pubblici con i candidati, i membri della Commissione europea e gli europarlamentari nonché politici a livello nazionale, regionale e locale. Gli eventi presero la forma di una sessione domanda e risposta dando l'occasione ai cittadini non solo di commentare e confrontarsi con le istituzioni riguardo le politiche dell'Unione Europea, ma anche di analizzare quali ripercussioni avrebbero potuto avere le proposte di politica europea da attivare a seguito delle elezioni su ogni singolo cittadino e di proporre ulteriormente idee alternative per il futuro dell'Europa. I Citizens' Dialogues furono resi accessibili a chiunque. Per chi non poteva fisicamente prendere parte ai dibattiti, un broadcast live online venne istituito affinché tutti potessero parteciparvi. La Commissione Europea aggiornava dunque di volta in volta il calendario contenente gli orari e le città nelle quali i dibattiti si sarebbero tenuti. Nel corso della competizione elettorale si registrarono 50 Citizens' Dialogues a cui presero parte circa 16.000 cittadini.⁴⁰

³⁸ Nel 2013 l'Europa ha dovuto gestire l'esplosione migratoria rappresentata dall'arrivo di un milione di rifugiati dalla Siria dovuto all'inasprirsi della Guerra civile in atto dal 2011 insieme ai numerosi spostamenti di popolazioni provenienti da aree di conflitto civile o di matrice religiosa come l'Afghanistan, lo Yemen, la Somalia e la Libia e in numero ancora maggiore dall'Africa subsahariana.

³⁹ La Gran Bretagna si è opposta sin da subito allo Spitzenkandidaten. Nessun comizio o dibattito si è svolto pertanto nel Paese, incidendo sul grado di partecipazione e coinvolgimento dei cittadini britannici alle elezioni.

⁴⁰ Questi dati sono stati reperiti nel sito ufficiale della Commissione Europea.

Grafico 1: percentuale degli intervistati che ricordano di essere stati incoraggiati via radio, TV o manifesti, ad andare a votare in occasione delle elezioni del 2014 (Eurobarometro)

	UE28	Votato	Non votato
Si, mi ricordo	65%	73%	58%
No, non mi ricordo	33%	25%	39%
Non sa	2%	2%	3%

Base: tutti gli intervistati

Di conseguenza, oltre alla parlamentarizzazione compiuta sul processo elettorale, la svolta pubblica e mediatica della campagna elettorale, ulteriormente dinamizzata dall'aggiornamento quotidiano dei profili social network dei candidati e dalle interviste a cui questi sono stati copiosamente sottoposti, spinse verso una personalizzazione del dibattito elettorale (Schmitt e Hobolt, 2015). Oltre alla concretezza e efficacia dei punti del programma politico, ad attirare l'attenzione e il consenso dell'elettore fu difatti la presenza del leader, la sua visibilità, la densità dei comizi svolti nei singoli Stati Membri e dallo spazio politico e televisivo guadagnato. Nei due mesi prima dell'elezioni Schulz aveva già 38 visite in 20 paesi, Juncker 34 visite in 17 paesi diversi (AECR, 2014) e Verhofstadt vantava una modesta partecipazione in 12 paesi. La maggior parte di queste visite consistevano in classici comizi che prevedevano l'incontro tra attivisti e sostenitori del partito, raduni o incontri con candidati e leader nazionali (Sara Hobolt, 2015). D'altra parte come già accennato il dibattito politico mirava ad attirare e aggiornare i più giovani con l'intensa attività online che ha visto Schulz primeggiare come candidato più attivo con 11000 utenti a visitare il suo profilo twitter.

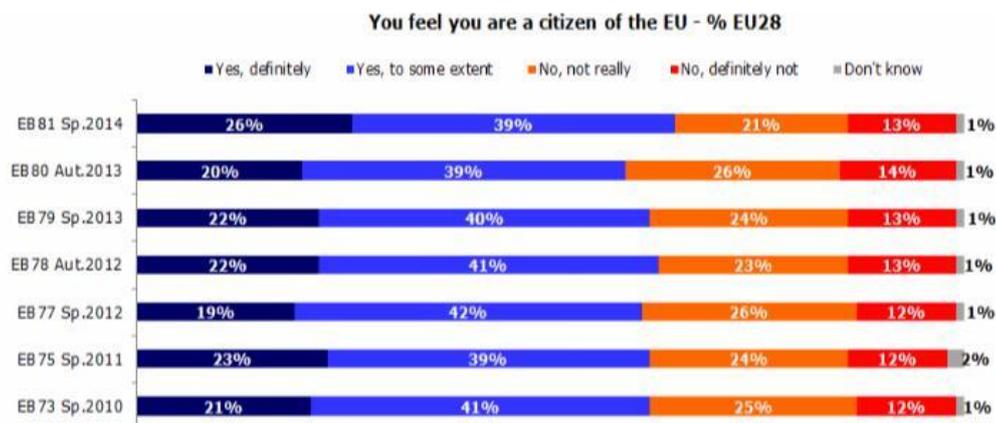
Il risultato di questo processo è noto: l'elezione dello *Spitzenkandidat* del Partito Popolare Europeo (PPE), Jean-Claude Juncker, come presidente della Commissione Europea. Per la prima volta dalla sua istituzione, il Parlamento Europeo ha eletto e non solo approvato il Presidente della Commissione secondo le regole elettorali che esso stesso ha costruito gradualmente dall'Atto Unico Europeo nella sua lotta di potere interistituzionale con il Consiglio Europeo, sebbene diversi capi di stato abbiano espresso riserve sulla cessione dell'iniziativa del PE durante lo svolgimento della campagna elettorale,⁴¹ e solo grazie all'impeto congiunto dei partiti europei coesi nel portare avanti il modello *Spitzenkandidaten*. Diversi autori hanno definito questo processo un "cambiamento istituzionale interstiziale" (Farrell e Heritier, 2003; Moury, 2007), inserendo l'elezione dello *Spitzenkandidat* nel complesso e graduale procedimento di espansione del potere parlamentare oltre il testo formale del trattato.

Jean-Claude Juncker fu eletto con 422 voti a favore, 250 contrari e 47 astensioni. Il 27 giugno, a seguito di una votazione formale in seno al Consiglio Europeo, 26 capi di stato sostennero la candidatura di Juncker ad esclusione del primo ministro britannico David Cameron e del primo ministro ungherese Victor Orbán.

⁴¹ Tra gli oppositori del modello *Spitzenkandidaten* spiccano il primo ministro britannico David Cameron e il primo ministro ungherese Viktor Orbán.

Sin dal principio, la Commissione di Juncker si mostrò aperta al cittadino. I Citizens' Dialogues non si fermarono, anzi vennero riproposti con costanza e in numero sempre maggiore di anno in anno, dimostrando che il coinvolgimento del cittadino non fosse servito come semplice espediente elettorale, ma fosse parte integrante di un processo di graduale costruzione delle politiche europee nella massima accountability. Nel corso del suo mandato, Juncker organizzò 1.572 Citizens' Dialogues tenuti in 583 locazioni diverse (Report della Commissione Europea, 2018) in cui, ancora una volta, le nuove generazioni ebbero la possibilità di intervenire su temi sensibili quali l'immigrazione, la politica estera, il cambiamento climatico, i valori europei, l'economia e il loro stesso futuro nell'Unione Europea. Ciò venne inserito in un più ampio progetto, il White Paper presentato da Juncker il 1° marzo del 2017 in cui venivano proposte 5 possibili scenari per il futuro dell'Unione Europea dei 27 (un anno era infatti già passato dalla decisione della Gran Bretagna di avviare la Brexit). Gli scenari non erano prescrittivi né esaustivi, nati con il principale obiettivo di alimentare un dibattito di vasta portata ed essere quindi progressivamente completati dai cittadini stessi.⁴² I Citizens Dialogues furono supportati dall'intensa attività mediatica che permise ai giovani di seguire online consultazioni paneuropee multilingua e di rispondere ad un certo numero di sondaggi e questionari a domande chiuse e aperte. Le stime riportarono che ben 87.000 cittadini parteciparono ai questionari.⁴³ Le esigenze dei cittadini emerse dai dialoghi rappresentarono dunque una fonte primaria, nonché necessaria, all'organizzazione dell'agenda-setting.

Grafico 2: percentuale degli intervistati che si sentono cittadini europei dopo le elezioni del 2014 (Eurobarometro)



⁴² In occasione della presentazione del White Paper, Juncker ha pronunciato testuali parole *'This White Paper should open an honest and wideranging debate with citizens on how Europe should evolve in the years to come. The European Commission, together with the European Parliament and Member States, will host a series of "Future of Europe Debates" across Europe's national Parliaments, cities and regions. The ideas and determination of hundreds of millions of Europeans will be the catalyst of our progress'*. (Report della Commissione Europea, 30 Aprile 2019).

⁴³ Risultati dell'Eurobarometro standard Primavera 2017, disponibile su:

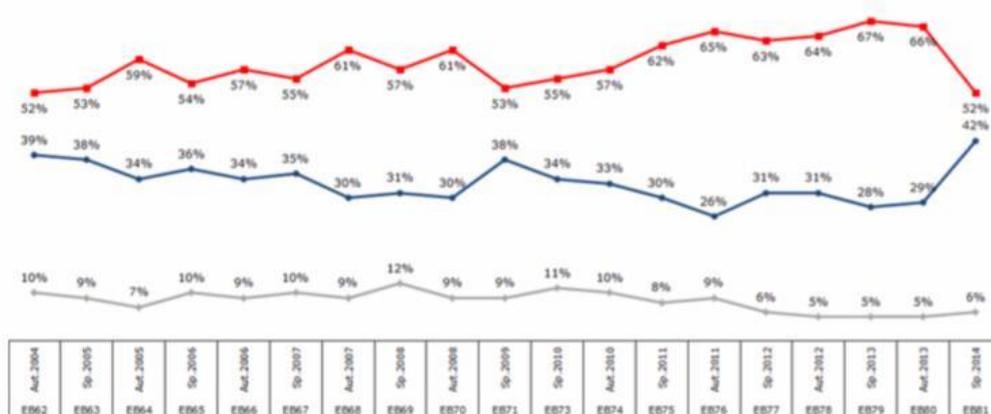
https://www.europarl.europa.eu/pdf/eurobarometre/2017/2019ee/two_years_until_the_2019_european_elections_it_it.pdf

Oltre a ciò, la Commissione del Presidente Juncker avviò una più stretta cooperazione con il Parlamento Europeo istituzionalizzata sotto la forma dei cosiddetti G5 ovvero incontri regolari tra Juncker, i leader degli altri partiti politici e il Vice-presidente della Commissione Frans Timmermans. Durante questi incontri si definivano di comune accordo i programmi da implementare nell'agenda politica, rendendo il PE attore integrante dell'agenda-setting (la precedente Commissione Barroso sviluppava i propri programmi di implementazione delle politiche che non venivano sottoposti al Parlamento Europeo). I G5 hanno così prodotto due considerevoli risultati: in primo luogo hanno facilitato la cooperazione strategica tra le due istituzioni, avanzando la loro posizione comune nei confronti delle istituzioni intergovernative dell'Unione; in secondo luogo hanno riattivato un flusso regolare di nuove proposte in seno all'organo legislativo (Christiansen 2016) contro la già citata inerzia istituzionale dell'Unione. In terzo luogo, hanno rafforzato il rapporto semi-fiduciario tra Parlamento e Commissione, vincolando quest'ultima al sostegno della sua maggioranza parlamentare.

2.3 Partecipazione elettorale e grado di coinvolgimento

Le elezioni europee 2014 sono state organizzate all'insegna del motto "*questa volta è diverso*"⁴⁴ e la diversità ha portato a dei risvolti positivi non solo come fin qui sottolineato nel grado di partecipazione degli elettori alla campagna elettorale, ma anche nel grado di consapevolezza collettiva. Nelle interviste immediatamente successive alle elezioni, il numero di cittadini che credevano che la loro voce contasse ha raggiunto il 42% contro il 29% del 2013. Come riportato dal sondaggio dell'Eurobarometro standard della primavera del 2014⁴⁵, la più alta percentuale registrata dai sondaggi in 10 anni. Tuttavia una percentuale bassa rispetto ai cittadini che non ritengono la loro voce conti.

Grafico 3: percentuale degli intervistati che credono che la propria voce conti, dopo le elezioni del 2014 (Eurobarometro)



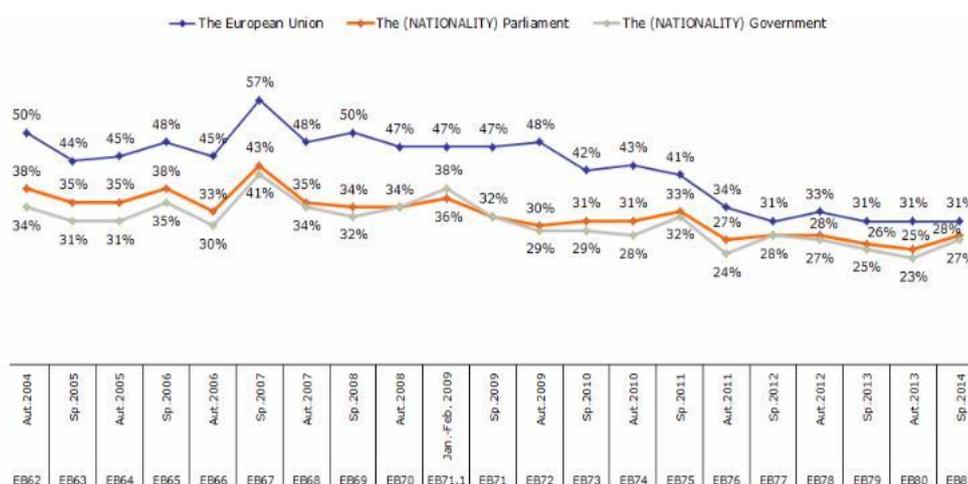
I sondaggi dell'Eurobarometro hanno registrato un crescente ottimismo del cittadino nei confronti delle politiche economiche europee e in generale nei confronti del futuro dell'Unione insieme ad un'accresciuta fiducia nei confronti

⁴⁴ Il motto è stato scelto dagli europarlamentari in occasione delle elezioni.

⁴⁵ Standard Eurobarometer 8: https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/archives/eb/eb81/eb81_first_en.pdf

delle istituzioni europee rispetto al 2013 che tuttavia si mantiene a livelli molto bassi: solamente il 30% degli intervistati ha dichiarato la propria fiducia nei confronti delle istituzioni europee, solo 4 punti in più rispetto al 2013. La fiducia nei confronti delle istituzioni europee diminuisce in quindici Stati membri su 27⁴⁶ rispetto al 2009. Il calo di fiducia è particolarmente significativo in alcuni dei paesi più toccati dalla crisi. In Italia (35%, -25), in Portogallo (34%, -24) in Spagna (38 %, -21), a Cipro (48%, -18), in Grecia (39%, -12) e in Francia (36%, -10).

Grafico 4: percentuale degli intervistati che hanno espresso fiducia nelle istituzioni europee dopo le elezioni 2014 (Eurobarometro)



Grafici:

https://www.europarl.europa.eu/pdf/eurobarometre/2014/post/post_2014_survey_analitical_overview_it.pdf

Se le crisi hanno corroborato la visibilità dell'Unione (Kriesi e Grande, 2014), le elezioni europee del 2014, grazie al modello *Spitzenkandidaten* e i nuovi canali di trasmissione del dibattito politico, hanno avvicinato ulteriormente il cittadino alle policies europee alle quali quest'ultimo si è approcciato, da allora, in maniera più consapevole riguardo lo svolgimento, gli attori e le conseguenze stesse delle azioni intraprese dall'Unione Europea. Eppure, si vedrà nel prossimo capitolo, contro ogni previsione, ad un più ampio coinvolgimento del cittadino non è corrisposta una maggiore corsa alle urne. Il tasso di partecipazione alle elezioni europee del 2014 è stato del 42,54% con uno scarto di ben 76,5 punti percentuali tra il Paese in cui si è registrato il più alto tasso di partecipazione (Belgio l'89,6%) e quello in cui la partecipazione è stata più scarsa (Slovacchia 13,1%). Ciò è legato a due fattori: la campagna elettorale è stata più intensa in alcuni Paesi rispetto ad altri ed è in questi che il tasso di partecipazione elettorale è stato più alto; i Paesi in cui la campagna elettorale è stata più attiva, era più probabile che i candidati fossero già conosciuti tra la popolazione. Non si può dunque sostenere l'assunto per cui ad una maggiore personalizzazione della campagna elettorale corrisponda una maggiore partecipazione alle urne, ma al massimo che una maggiore familiarità del candidato favorirebbe una più ampia partecipazione elettorale (Schmitt, Hobolt, Popa, 2015). I risultati delle elezioni 2019 ne sono una prova ulteriore.

⁴⁶ La Croazia non faceva ancora parte dell'Unione Europea nel 2009, vi entrerà il 1° luglio 2013.

CAPITOLO 3

I fattori determinanti il fallimento nel 2019

L'esperimento del modello *Spitzenkandidaten* è il prodotto di un graduale processo di rafforzamento del Parlamento Europeo attraverso una cronologia di traguardi, sia nella regolamentazione interna che nei trattati. La conquista di un ruolo attivo nel panorama istituzionale tuttavia non ha determinato l'elezione di Juncker, ne ha rappresentato la condizione necessaria ma non sufficiente. La presenza di circostanze precise hanno contraddistinto il momento elettorale del 2014 e non si sono ripetute poi nel 2019, provocando difatti il fallimento del modello *Spitzenkandidaten*. Questo capitolo ha lo scopo di esaminare le variabili intervenute tra il primo esperimento elettorale e il secondo, culminato con l'elezione di Ursula Van der Leyen, candidato alla Presidenza della Commissione nominato dal Consiglio Europeo. Un passo indietro dunque rispetto al traguardo raggiunto nel 2014, ma nel contesto di nuove crisi: la Brexit, il crescente euroscetticismo interno al Parlamento e soprattutto una marcata frammentazione parlamentare. Circostanze decisive che non hanno permesso la candidatura di un nuovo *Spitzenkandidat* e, anzi, hanno manifestato l'inadeguatezza del modello rispetto alla struttura della governance europea, la debolezze insite nel Parlamento europeo e gli effetti negativi di una Commissione politica.

3.1 Le contraddizioni di una Commissione politicizzata

L'esperimento *Spitzenkandidaten* ha orientato l'Unione Europea verso un sistema governativo di tipo parlamentare, con un organo legislativo incaricato della nomina dell'esecutivo e quest'ultimo responsabile dinnanzi al Parlamento e al cittadino. Sin dall'inizio del suo mandato, la Commissione Juncker si è rivelata non più una Commissione puramente tecnico-amministrativa, ma un organo alla stregua di un esecutivo nazionale, capace di attuare le strategie di *bargaining* necessarie all'ottenimento del consenso nazionale (Dawson, 2018). Le svolte positive di tale politicizzazione sono state palesi e immediate: una crescente compartecipazione di Commissione e Parlamento per la definizione delle priorità politiche nei G5 (ved. Cap.2); un notevole snellimento del carico di proposte legislative rispetto alla precedente Commissione Barroso. Secondo i dati riportati da Eur-Lex tra il 2015 e il 2018, la Commissione Juncker avrebbe formulato una media di 60 proposte all'anno contro le 100 annuali del leader portoghese. Tuttavia, è vero che una Commissione politica richiede criteri di valutazione nuovi, differenti da quelli utilizzati per giudicare l'operato delle Commissioni precedenti (*ibidem*). La Commissione guidata da Juncker, per l'intero corso del suo mandato, ha dimostrato che oltre alla tradizionale implementazione delle policies già decise nell'agenda europea, una Commissione politica è essa stessa un agenda-setter capace di definire le proprie priorità (ved. *White Paper* cap.2). Ma in un'Unione Europea in cui le incombenti crisi hanno spinto ad un processo di internalizzazione delle politiche europee nel contesto nazionale, rendendole inevitabilmente parte delle politiche domestiche, una Commissione politica difficilmente può sopperire al suo ruolo di tutela dell'interesse generale della Comunità. Deve cioè mediare tra i diversificati e spesso conflittuali interessi degli Stati membri e una Commissione politicamente orientata è più soggetta di un apparato tecnico ad inclinarsi a forze di politica ordinaria e partigiane (motivo per cui il PPE aveva inizialmente espresso la propria contrarietà al modello *Spitzenkandidaten*, ved. Cap. 2).

Inevitabilmente l'identità politica della Commissione mal si concilia con il principio di neutralità enunciato dall'articolo 17 TUE: il modello *Spitzenkandidaten* prevede una Commissione che sia espressione di una maggioranza parlamentare ed avanti al *trade off* tra l'esercizio delle responsabilità in "piena indipendenza", l'imparziale salvaguardia dei trattati e la preservazione dell'interesse dell'Unione nella sua totalità, Juncker ha invece spinto per il rafforzamento dei rapporti con i rappresentanti permanenti di Bruxelles (Fabbrini, 2016).

Nel conflitto tra orientamento politico e tecnicismo si sono rivelate le contraddizioni di una Commissione politicizzata. La Commissione Juncker ha adottato logiche partigiane in materie come la preservazione dello stato di diritto e la gestione delle politiche economiche e di bilancio degli Stati membri, ovvero materie che rientrano nell'ambito delle politiche comunitarie e che dunque dovrebbero permettere discrezionalità o particolarismi. Nel dicembre 2017 la Commissione europea ha chiesto che l'Unione intervenisse contro la violazione dello stato di diritto in Polonia in cui si temeva che il regime disciplinare intaccasse l'indipendenza della magistratura polacca. A seguito dell'approvazione del Parlamento Europeo, la Commissione ha inviato alla Polonia una lettera di messa in mora⁴⁷, ma dopo una serie di risposte ritenute insoddisfacenti ha deciso di deferire il Paese alla Corte di Giustizia, avviando in questo modo la procedura di infrazione prevista dall'art.258 TFUE. La Commissione Juncker si è mostrata più titubante rispetto ai provvedimenti da prendere contro la violazione dello stato di diritto in Ungheria, in cui la libertà d'espressione, l'indipendenza giuridica e i diritti delle minoranze venivano progressivamente minacciate. La chiave di lettura al trattamento più tollerante riservato all'Ungheria non può che essere che il partito Fidesz, di cui Orban è tutt'ora capo politico, era allora un partito molto saldo del PPE. I provvedimenti contro la violazione sono stati presi, non a caso, da Frans Timmermans un europarlamentare del PSE. Sia in un caso che nell'altro, la Commissione è stata accusata di essere politicamente motivata. Nella gestione dei disavanzi pubblici di Francia e Italia, la prima ha indubbiamente ricevuto un trattamento meno rigido e delle tempistiche più distese per far fronte alle difficoltà economiche, sostiene Fabbrini ne *Il Sole 24 Ore* (2016). A riprova del fatto che dietro lo *Spitzenkandidat* l'asse franco-tedesco stia ancora giocando il suo ruolo dominante.

Una Commissione politica può dunque produrre degli effetti negativi, non tanto rintracciabili nella mala gestione ed implementazione delle politiche, ma negli effetti distorti che può determinare sul piano rappresentativo. In quanto essa è espressione della maggioranza parlamentare, nonostante il principio di proporzionalità degressiva⁴⁸, i partiti minori soprattutto se rappresentanti paesi di media o piccola dimensione, risultano inevitabilmente marginalizzati. La responsabilità di tale asimmetria rappresentativa è secondo Fabbrini (2013) da ricercarsi, come per Hix (1997), nell'organizzazione delle elezioni europee a livello statale. Nonostante le elezioni 2014 abbiano inaugurato un tipo di campagna elettorale paneuropea, le elezioni europee sono il risultato delle singole elezioni a livello statale attraverso un sistema di rappresentazione proporzionale che a livello europeo non basta a generare una maggioranza. Lo stesso Juncker ha dovuto negoziare una grande coalizione partitica con il PES per raggiungere la maggioranza, che non

⁴⁷Se la Commissione individua possibili violazioni del diritto dell'UE sulla base delle proprie indagini o di denunce da parte di cittadini, imprese e altre parti interessate, può avviare la procedura di infrazione disciplinata dagli articoli 258 e 259 TFUE. Il procedimento consta di 3 fasi, la prima delle quali è l'invio di una lettera di costituzione in mora al Paese inadempiente, al quale quest'ultimo deve rispondere entro un termine temporale. Se il Paese non risponde per tempo o la sua risposta è ritenuta insoddisfacente, la Commissione può ricorrere alle fasi successive. Se anche queste sono ritenute inadeguate dalla Commissione, il Paese viene deferito alla Corte di Giustizia e può essere sottoposto a sanzioni pecuniarie.

⁴⁸Secondo il principio di proporzionalità degressiva, i paesi con popolazione più numerosa hanno più seggi dei paesi meno popolosi, ma questi ultimi dispongono di un numero di seggi superiore a quello che vorrebbe la proporzionalità applicata in senso stretto.

avrebbe ottenuto se il leader politico del PES Martin Schulz non avesse accettato di abbandonare la sua corsa per la Presidenza pur di portare avanti il progetto dello *Spitzenkandidat*.⁴⁹ Il riferimento immediato è ancora una volta il modello tedesco in cui le differenze demografiche dei *Länder* hanno trovato un'unificazione nel Bundesrat, la camera alta del legislativo tedesco, così da non produrre differenze di rappresentazione individuale nel Bundestag, la camera rappresentante il popolo tedesco nella sua totalità. Le differenze demografiche, culturali, strutturali che dividono gli Stati membri non possono essere unificate all'interno di un'unica camera rappresentativa, ovvero il Parlamento. Sebbene l'Unione Europea sia dotata di un legislativo bicamerale, lo *Spitzenkandidaten* ha determinato che sia infatti il Parlamento l'unico responsabile della nomina della Commissione. Secondo Fabbrini (*ibidem*) in tal modo quest'ultima ha perso la neutralità e imparzialità che devono, secondo i trattati, contraddistinguere le sue attività, ma non ha d'altra parte guadagnato maggiore legittimazione politica. Quest'ultima sarebbe possibile solo se in tutti gli Stati membri i gruppi o partiti politici tra cui l'elettore si trova a scegliere siano due, sulla base di un'organizzazione bipolare dei partiti in seno al Parlamento Europeo. Non è il caso dell'Unione Europea in cui i conflitti non hanno natura ideologica (tradizionale cleavage tra destra e sinistra), bensì interstatale. Prevedibilmente i cleavages emersi dalle elezioni del 2019 sono tutti espressione delle divisioni prodotte dagli anni della crisi: le divisioni tra paesi del Nord e del Sud dell'Europa (rispettivamente creditori e debitori), stati che sostengono una futura e più stretta integrazione dell'Unione Europea e stati che richiedono una redistribuzione della sovranità ceduta all'Unione. In ambedue i casi, al centro del dibattito vi è la tutela degli interessi dei singoli stati membri, ma non le politiche europee da attivare a livello comunitario.

Inoltre, nell'eventualità che il partito maggiore non ottenga la maggioranza ma solo una pluralità di voti (in mancanza di una coalizione partitica dunque), il modello *Spitzenkandidaten* lascia aperta la questione riguardo ai criteri che il Consiglio Europeo dovrebbe adottare per interpretare l'articolo 17 TUE⁵⁰. Alle elezioni del 2019 il PPE ha ottenuto 179 seggi configurandosi nuovamente come il partito europeo maggiore per la seconda volta, ma senza aver effettivamente ottenuto una maggioranza. Ogni tentativo di coalizione è stata resa stavolta impossibile dall'estrema frammentazione parlamentare. Come avrebbe il Consiglio Europeo dovuto agire nei limiti attribuitigli dallo *Spitzenkandidaten*?

3.2 Europarlamentari in primo piano: frammentazione e conflitti interpartitici

Anche in vista delle elezioni europee del 2019, il PE ha pubblicato la lista dei propri candidati, ribadendosi deciso a rifiutare qualsiasi candidato nominato attraverso una formula che fosse alternativa allo *Spitzenkandidaten*. Il PPE ha selezionato questa volta Manfred Weber, sin da subito supportato da Angela Merkel. Il PSE ha nominato l'ex ministro degli esteri olandese Frans Timmermans, l'Alleanza dei Conservatori e Riformisti Europei (ACRE) ha proposto Jan Zahradil suo presidente dal 2009, il Partito Europeo dei Verdi ha rielezionato Ska Keller questa volta affiancata da Bas Eickhout membro della Commissione Ambiente del PE. L'ALDE ha presentato una lista di ben sette candidati tra cui Margrethe Vestager, Emma Bonino e nuovamente Guy Verhofstadt. Per il Partito della sinistra europea sono stati selezionati il membro dell'Assemblea Nazionale slovena Violeta Tomić e Nico Cué rappresentante del movimento

⁴⁹Nell'intervista rilasciata per il giornale tedesco *Der Spiegel* nel 2015, Schulz ha dichiarato di sostenere la Presidenza di Juncker in un momento in cui l'Unione Europea aveva bisogno di una "*broad coalition*" (ampia coalizione).

⁵⁰Ovvero, come dovrebbe interpretare il Consiglio Europeo la disposizione "*tenuto conto delle elezioni europee*"? Dovrebbe scegliere un candidato alternativo sempre in seno al PE o dovrebbe nominarne uno a porte chiuse?

sindacalista belga. Compatibilmente con le aspettative generali, un gran numero di elettori si sono recati alle urne il 26 maggio, superando il 50% di partecipazione alle votazioni secondo le percentuali dell'Eurobarometro. Un boom partecipativo mai raggiunto dal 1979 determinato plausibilmente dal fatto che nei 5 anni che hanno separato i due momenti elettorali del 2014 e del 2019, accanto all'inasprimento delle crisi già esistenti, l'Unione ha dovuto fronteggiarne di nuove e ciò ha notevolmente incrementato la sua visibilità. La Brexit ha in tal senso giocato un ruolo fondamentale, riaccendendo il dibattito sull'integrazione europea e creando nuove scissure ideologiche che si sono riflesse poi nel Parlamento europeo.⁵¹ I partiti più piccoli, tra cui i partiti euroscettici, hanno guadagnato nel 2019 numerosi seggi in più rispetto al 2014, come riflesso dell'accresciuto consenso guadagnato dai partiti populistici ed euroscettici a livello nazionale, mentre i partiti più grandi come il PPE ne hanno persi altrettanti. Il PE risultante dalle elezioni del 2019 è dunque fortemente frazionato. Il confronto interistituzionale che nel 2014 ha contrapposto il Parlamento e il Consiglio Europeo, è diventato nel 2019 un confronto interpartitico (Christiansen, 2019) che ha reso impossibile stabilire una coalizione tra gruppi e raggiungere una maggioranza.

Affinché l'elezione del candidato del PPE Max Weber fosse infatti realizzabile, una coalizione con il PES di Frans Timmermans sarebbe stata comunque aritmeticamente insufficiente. Con rispettivamente 179 seggi (contro i 214 del 2014) e 153 (contro i 189 del 2014), l'unione dei due partiti non avrebbe raggiunto la maggioranza dei seggi. La nuova grande coalizione avrebbe dovuto comprendere al suo interno un terzo gruppo politico, nello specifico l'Alleanza dei Liberali e Democratici Europei risultante terzo per numero di seggi ottenuti (106). Alle elezioni del 2019, l'ALDE ha guadagnato ben 40 seggi in più rispetto al 2014 (in cui deteneva 66 seggi)⁵². Tale successo è stato in parte determinato dalla grande eco mediatica del partito per la sua candidatura *sui generis*, in parte dal sostegno offerto da un partito nazionale capace di attrarre una porzione consistente di elettorato. L'ALDE è l'unico partito europeo a non aver presentato alle elezioni uno o due *Spitzenkandidaten*, bensì un gruppo di leader liberali ed europeisti (di cui fanno parte i soprammenzionati sette candidati) che nel corso della campagna elettorale si è presentato difatti come "Team Europe"⁵³, in modo da avere un vasta scelta di candidati. La strategia della costituzione di un Team avrebbe avuto come scopo l'istituzione di un progetto su più ampia scala, fortemente coordinato a livello nazionale dal momento in cui i 7 dell'ALDE sarebbero stati ministri di Paesi diversi. La spinta decisiva per il progetto è arrivata però dall'esterno, grazie al supporto che il partito nazionale *La République en Marche*⁵⁴ di Emmanuel Macron ha fornito al gruppo durante la campagna elettorale. Poco prima dell'avvio delle elezioni europee, l'ALDE ha cambiato nome in *Renew Europe*⁵⁵, una coalizione composta dagli eletti dell'Alleanza, più quelli del Partito Democratico Europeo e di cui avrebbero fatto parte anche gli eletti del partito di Macron. In totale il gruppo avrebbe contato 108 europarlamentari con a capo l'ex-ministro rumeno Dacian Cioloș coniugando al suo interno spinte socialiste e liberaldemocratiche.

⁵¹ Con la Brexit il numero di deputati è sceso da 751 a 705 e la nuova composizione dei gruppi parlamentari ha leggermente favorito i partiti di destra in quanto i popolari hanno guadagnato cinque parlamentari e i nazionalisti tre. I liberali hanno invece perso 11 deputato, i socialisti 6, i verdi 7, i conservatori 3 e anche la sinistra radicale 1.

⁵² I risultati ufficiali delle elezioni 2019 sono stati reperiti dal sito ufficiale del Parlamento Europeo <https://www.europarl.europa.eu/election-results-2019/it>

⁵³ Redazione Ufficiale dell'Alde Online (2019) "Team Europe: seven leaders to renew Europe", visibile su <https://www.aldeparty.eu/news/team-europe-seven-leaders-renew-europe>

⁵⁴ *La République en Marche* è il partito politico indipendente fondato da Macron nel 2016, una volta uscito dal Partito Socialista francese. Si configura come un partito "pigliatutto".

⁵⁵ Manifesto Ufficiale di *Renew Europe* <https://teameurope.eu/our-manifesto/>

Il partito di Macron ha permesso dunque all'Alde di farsi spazio in Parlamento e di estendere il proprio progetto originale per ambire alla maggioranza alle elezioni europee del 2024, ma ad una sola condizione: opporsi allo *Spitzenkandidaten*. Alla richiesta del PPE al Consiglio Europeo di nominare Weber come nuovo Presidente della Commissione, in quanto leader del gruppo politico principale, *Renew Europe* ha espresso il suo rifiuto nel sostenere la candidatura. Accompagnato dal capo esecutivo de *La République en Marche* Christophe Castaner e altri leader politici in un vertice del Consiglio Europeo, Macron si è ufficialmente opposto allo *Spitzenkandidaten*, definendolo "una vera anomalia democratica" (Politico, 2019). I detrattori del metodo si sono giustificati nel summit europeo del 23 febbraio a Bruxelles prima di tutto esprimendo il loro scetticismo riguardo la trasparenza nel procedimento di selezione di Juncker 5 anni prima. Hanno manifestato quindi la loro preoccupazione nei confronti di una Commissione politicizzata, dimostratasi politicamente schierata e poco obiettiva. Hanno infine sottolineato che l'eventuale crescita dei partiti euroscettici si potrebbe tradurre, per via dello *Spitzenkandidaten*, in una Commissione euroscettica e dunque dannosa per l'integrazione europea (Europa Today, 2018). Ampio disappunto è ruotato inoltre attorno alla figura di Weber, ritenuto inadeguato al ruolo di futuro Presidente della Commissione, data l'inesperienza come leader politico. Infatti Max Weber non è mai stato, diversamente dai precedenti Presidenti della Commissione europea, un capo di governo. In effetti, Juncker è stato un *insider* del Consiglio Europeo per molto tempo prima ancora di diventare il candidato del PPE, non solo in quanto ex ministro del Lussemburgo ma anche come presidente dell'Eurogruppo. Secondo Fabbrini (2017), l'asse franco-tedesco si sarebbe dunque palesato anche nel momento della scelta del candidato e non solo nella successiva implementazione delle politiche europee, essendo quei 26/28 voti del Consiglio europeo a favore del candidato, espressione di una conoscenza approfondita di Juncker tra i capi di stato e i ministri europei. Per bloccare l'elezione di Weber, Macron ha creato una coalizione di ministri in occasione dell'Eurosummit precedente alle elezioni europee (Kelemen, 2019), tutti hanno sostenuto che il candidato non avesse le qualità per ricoprire il ruolo di Presidente. Un'ulteriore argomentazione sostenuta da Macron contro lo *Spitzenkandidaten* è che le elezioni europee del 2014 sono state poco inclusive per la maggior parte dei cittadini dell'Unione, in quanto nel momento delle elezioni gli elettori si sono ritrovati a votare per candidati che non conoscevano. Non a caso il più alto livello di partecipazione alle urne è stato registrato proprio in Belgio e Lussemburgo (con rispettivamente l'89,64% e l'85,55% di partecipazione elettorale⁵⁶), Paesi in cui il volto e le idee politiche di Juncker sono più familiari.

Di fronte alla decisione dei Liberali di non sostenere la candidatura di Weber, in accordo con il PES Angela Merkel ha avanzato un compromesso che avrebbe fatto di Timmermans il nuovo Presidente della Commissione e Weber il nuovo Presidente del Parlamento Europeo (Politico, 2019). Non potendo raggiungere la maggioranza attraverso coalizioni partitiche, il compromesso sarebbe stato l'unico modo per salvare lo *Spitzenkandidaten*. La proposta ha tuttavia incontrato vari ostacoli e su più fronti, primo fra tutti il dissenso del PPE. I membri del Partito Popolare Europeo hanno infatti espresso il loro rifiuto nei confronti di qualsiasi *Spitzenkandidat* che non provenisse dal proprio gruppo politico. In più la candidatura di Timmermans non è stata supportata dai ministri del gruppo di Visegrad (Politico, 2019), in particolar modo dal primo ministro ungherese Orban e dal primo ministro bulgaro Boyko Borisov, dal ministro croato Andrej Plenkovic, dal primo ministro irlandese e dal vice-presidente del PPE l'italiano Antonio Tajani, allora Presidente del Parlamento Europeo. La giustificazione del Presidente Tajani, ha riflettuto in realtà l'opinione condivisa dalla totalità dei membri del PPE, ovvero che un Presidente di Commissione socialista non sarebbe stato espressione della volontà popolare. D'altra parte il gruppo di Visegrad ha letto nell'elezione di Timmermans la presenza, ancora una volta, degli interessi franco-tedeschi gestiti da Angela Merkel.

⁵⁶Le percentuali sono state reperite nel sito ufficiale del Parlamento Europeo.

Il 9 maggio i leader dell'Unione Europea si sono incontrati a Sibiu in Romania per discutere riguardo le priorità politiche e l'agenda del 2020. Nel corso del vertice, i leader politici hanno avuto l'occasione di scambiarsi la propria opinione riguardo la scelta del prossimo presidente di Commissione.⁵⁷ In quest'occasione ha iniziato a circolare in Consiglio Europeo il nome di Ursula Von der Leyen, ministro della difesa tedesco ed esponente del Partito Popolare Europeo. Il nuovo presidente della Commissione avrebbe dovuto coniugare le richieste proprio di quei gruppi politici che si erano opposti alla candidatura di Weber e che reputavano la nomina di Timmermans un'alternativa non in linea con gli interessi della maggior parte del Parlamento. In cambio della sua elezione, Ursula Von der Leyen ha promesso quindi al Parlamento una concessione oltre gli schemi (oltre che ai trattati), che avrebbe ulteriormente consolidato il suo potere decisionale: il diritto di avviare la legislazione. In questo modo al Parlamento era garantito che qualsiasi fosse stata la Commissione entrante non avrebbe avuto il monopolio sull'iniziativa legislativa. Nel capitolo 1 ho già analizzato la procedura legislativa ordinaria disciplinata dall'articolo 294 TFUE, che prende avvio dal momento in cui la Commissione presenta al Parlamento e al Consiglio una proposta legislativa. Il diritto di iniziativa legislativa è una prerogativa giuridica che la Commissione conserva dal Trattato della Comunità Europea (TCE). Se il PE si sostituisse alla Commissione nell'esercizio di tale diritto, grazie alle concessione di Ursula Von Der Leyen, sarebbe dunque un precedente storico che permetterebbe al Parlamento di avviare la procedura legislativa in maniera autonoma e indipendente sulle materie che esso stesso ritiene più urgenti di legislazione (sebbene Ursula Von Der Leyen non abbia accennato ad una riforma costituzionale, ma solo appunto ad una personale concessione). Non solo, il diritto acquisito presenterebbe per il PE anche un vantaggio rispetto allo stesso Consiglio nello svolgimento della procedura legislativa, non avvalendosi il secondo dello stesso diritto. Il candidato alla Presidenza ha promesso, inoltre, un'Unione Europea più unita ed efficiente, con un'elezione più trasparente dei prossimi presidenti di Commissione contro ogni interesse particolaristico degli Stati membri (La Repubblica, 2019).

Le concessioni hanno ottenuto il consenso del gruppo di Visegrad, dell'Irlanda e parte dell'Italia⁵⁸. Il 16 luglio 2019, a due mesi dalle elezioni europee, Ursula Von Der Leyen viene eletta dal Parlamento europeo nuovo Presidente della Commissione con 383 voti favorevoli e 327 contrari, ovvero nove voti in più rispetto ai necessari per essere eletta. Esattamente un mese dopo, la nuova presidente ha avviato le singole audizioni dei candidati alla carica di commissario e per l'attribuzione degli incarichi. Il Parlamento ha approvato la Commissione per intero durante la sessione plenaria tenutasi a Strasburgo a novembre, dopo non poche respinte di singoli commissari candidati ed in particolar modo del candidato ungherese Rovana Plumb e di quello rumeno Laszlo Trocsanyi. La Commissione è dunque entrata ufficialmente in carica il 1° dicembre 2019.⁵⁹

3.3 Un elettorato più partecipe e consapevole

Nel capitolo 2 ho esaminato quale e quanta influenza abbia avuto la campagna paneuropea sulla partecipazione elettorale. Ho rilevato che il cittadino è stato maggiormente coinvolto durante le svolgimento della campagna attraverso spazi di dialogo (ved. Citizens' Dialogues, cap.2), comizi e attività mediatica (post su *twitter* e altri social network), che nell'effettivo momento della votazione. Il tasso di partecipazione elettorale si è mantenuto a livelli

⁵⁷I punti discussi nel vertice di Sibiu sono pubblicati nel sito ufficiale del Consiglio Europeo.

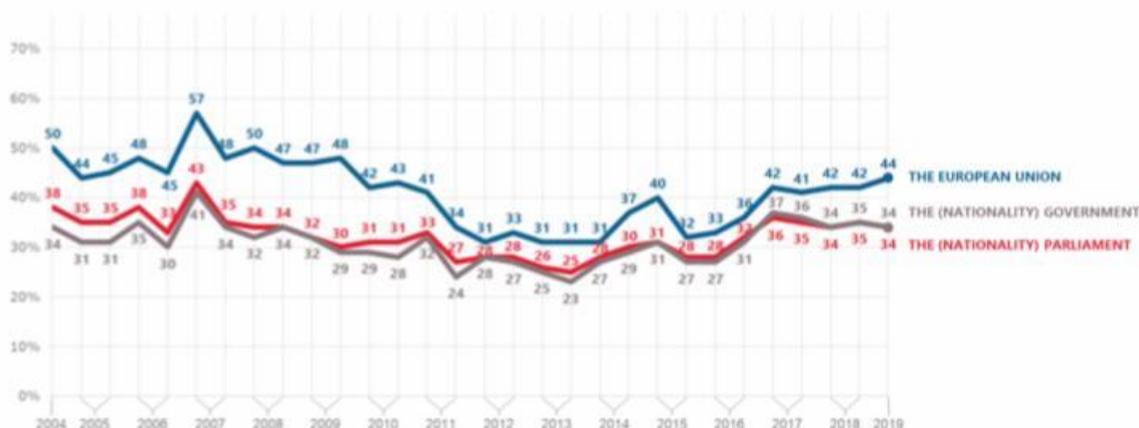
⁵⁸In Italia, il Movimento 5 Stelle ha votato in maniera compatta (con solo due contrari) per la Presidenza di Ursula Von der Leyen. Grazie ai 14 voti a suo favore l'Italia ne ha permesso la nomina. Al contrario la Lega ha espresso il suo voto contrario.

⁵⁹Dati ricavati dal sito ufficiale del Parlamento Europeo.

alquanto bassi (42,54%) con un notevole scarto tra i Paesi in cui i candidati erano figure familiari al cittadino e quelli in cui i candidati venivano conosciuti per la prima volta. Ho concluso dunque che il modello *Spitzenkandidaten* ha indubbiamente suscitato una nuova consapevolezza nell'elettore, ha coinvolto quest'ultimo nella campagna con metodi inediti e attraverso spazi appositamente dedicati all'intervento del cittadino, ma non è stato efficace nell'incitare i cittadini a votare. Ho inserito questi risultati in un contesto di generale euroscetticismo sorto proprio durante le crisi del 2013-2014 che ha mantenuto basso il livello di fiducia del cittadino nei confronti delle istituzioni europee e lo ha disincentivato a recarsi alle urne.

Questa volta le elezioni europee si sono svolte sullo sfondo di un crescente affidamento dei cittadini europei ai policy-makers (Euroflexions, 2019). Il livello medio di fiducia nelle politiche dell'Unione e nelle sue istituzioni ha avuto un andamento fluttuante negli ultimi anni e il calo più significativo si è registrato proprio nei mesi precedenti alle elezioni europee del 2014, quando le crisi hanno diviso gli europei e favorito la nascita di nuovi sentimenti anti-europeisti. Secondo un sondaggio dell'Eurobarometro Standard 91⁶⁰, successivo alle elezioni del 2019, il 42% dei cittadini dell'Unione ha affermato di nutrire fiducia e ottimismo nei confronti delle istituzioni europee, percentuale più alta addirittura rispetto al livello di fiducia che i cittadini nutrono nei loro governi nazionali. Il grado di fiducia è aumentato in venti Stati membri rispetto al 2014 con i tassi più alti registrati in Lituania (72%), in Danimarca (68%) e in Estonia (60%). Un apporto decisivo in tal senso si deve alla decisione del Regno Unito di recedere dall'Unione, il che ha suscitato una sensibilità e consapevolezza diversa dinanzi alla possibilità della disintegrazione europea, addirittura riaccendendo punti di vista più moderati tra gli stessi partiti euro-scettici. Il 22% dei votanti alle elezioni ha dichiarato che la Brexit è stato uno dei fattori principali che li ha spinti a votare, insieme all'emergenza legata al cambiamento climatico che è, tra l'altro, la tematica che Ursula Von der Leyen ha messo al centro della sua Agenda politica.⁶¹

Grafico 1: percentuale degli intervistati che hanno espresso la loro fiducia nelle istituzioni europee dopo le elezioni 2019 (Eurobarometro)



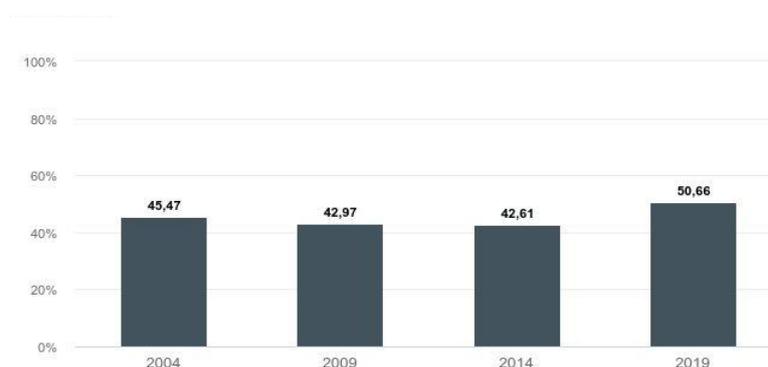
⁶⁰ Eurobarometro Standard 91, Primavera 2019, visibile su: file:///C:/Users/Asus/Downloads/eb91_fir_en.pdf

⁶¹ Nella sua Agenda politica Ursula Von der Leyen ha inserito le linee guida per la Commissione 2019-2024 incentrate sui punti principali: *A European Green Deal, An economy that works for people, A Europe fit for the digital age, Protecting our European way of life, A stronger Europe in the world, A new push for European democracy*. È possibile trovare il suo programma politico sul sito dedicato all'Agenda: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_en.pdf.

Secondo il sondaggio standard dell'Eurobarometro successivo alle elezioni, il 55% degli europei si è dichiarato soddisfatto di come la democrazia stia funzionando nell'Unione Europea, undici punti percentuali in più rispetto alle statistiche del post-elezioni 2014, nonché la percentuale più alta dal 2004. Al tempo stesso, la categoria dei “non soddisfatti” è diminuita di cinque punti. Lo *Spitzenkandidaten* è stato sicuramente propedeutico all'incremento di questo tasso, eliminando l'asimmetria informativa esistente tra cittadino e istituzioni e svelando per la prima volta i meccanismi esistenti dietro le policies dell'Unione. Considerando inoltre lo spazio che la Commissione Juncker ha dedicato all'ascolto dei cittadini europei anche dopo il momento elettorale (ved. Citizens' Dialogues), non stupisce che il grado di soddisfazione del cittadino si sia costruito dal post-elezioni 2014 in poi.

Ciò che ha sconvolto, contro ogni aspettativa, i risultati delle europee 2019 è stato l'alto livello di partecipazione elettorale. Il tasso di affluenza ha superato il 50%, la percentuale più alta mai raggiunta dalle prime elezioni europee a suffragio universale del 1979. Come nel 2014, le elezioni europee hanno ottenuto una certa attenzione mediatica. Il modello di una campagna elettorale paneuropea è stato ripetuto attraverso comizi, dibattiti televisivi e una forte opera di sensibilizzazione alla partecipazione elettorale. Un cortometraggio ideato dall'Europarlamento per spingere le nuove generazioni a votare, pubblicato in rete con il nome “*Scegli il tuo Futuro*”, si è diffuso in tempo record raggiungendo milioni di visualizzazioni e condivisioni. Secondo un Eurobarometro commissionato dal Parlamento, difatti, i giovani (in particolare quelli al di sotto dei 25 anni) hanno avuto un peso enorme sullo slancio verso l'alto della curva di partecipazione. Quest'ultima è aumentata del 50% rispetto al 2014, quando era stata di appena il 28%. In generale, ben 19 Paesi hanno registrato un aumento dell'affluenza rispetto alle elezioni europee del 2014 tra cui Polonia, Romania, Spagna e Austria che alle elezioni precedenti avevano registrato tassi molto bassi⁶².

Grafico 2: tasso di partecipazione elettorale dal 2004 al 2019 (Eurobarometro)



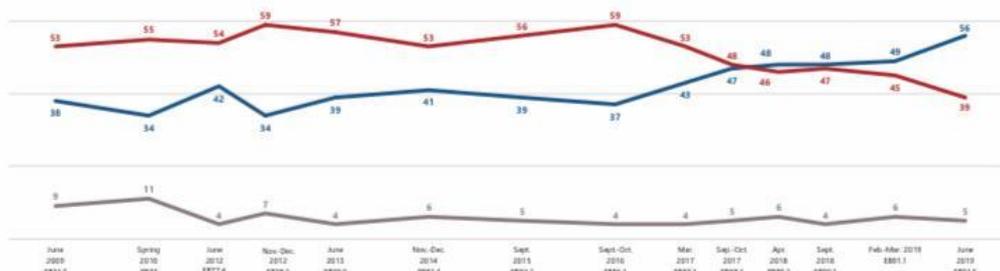
Fonte: Parlamento europeo in collaborazione con Kantar



⁶²Grazie all'inserimento di nuove tematiche nella campagna elettorale come il cambiamento climatico e la gestione dell'immigrazione, le elezioni hanno attratto anche i Paesi che storicamente registravano bassi tassi di partecipazione alle elezioni europee.

Dal 2016, inoltre, la curva dei cittadini europei convinti che la propria voce conti all'interno dell'Unione ha subito una crescita costante fino a raggiungere, nel 2018, l'aumento più significativo con +13 punti percentuali rispetto ai sondaggi eseguiti nel 2014. Il 56% dei cittadini dell'Unione hanno dichiarato di sentirsi partecipi delle politiche europee, mentre sempre di meno sono i cittadini che si sentono alienati e vorrebbero che il proprio Paese uscisse dall'Unione.

Grafico 3: percentuale degli intervistati che credono che la propria voce conti, dopo le elezioni 2019



Grafici: <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/files/beheard/eurobarometer/2019/election2019/EB915_SP_EUROBAROMETER_POSTEE19_FIRSTRESULTS_EN.pdf>

In definitiva le elezioni 2019 hanno dimostrato tutta la precarietà dello *Spitzenkandidaten*, un esperimento riuscito nel 2014 in quanto inserito in un contesto favorevole al cambiamento, ma che le nuove condizioni socio-politiche e istituzionali sorte successivamente non hanno permesso di ripetere. Hanno svelato che oltre le più visibili tensioni tra dinamiche sopranazionali e intergovernative (che hanno continuato ad esistere anche durante il mandato della Commissione Juncker), esistono profonde fratture interne alle istituzioni stesse (Christiansen 1997) e che per conciliarle una riforma del sistema elettorale europeo è necessaria. Hanno portato alla luce, attraverso le dissertazioni di una moltitudine di leader politici e di studiosi, gli effetti negativi di una Commissione politicizzata e le contraddizioni prodotte dal tentativo di rendere l'Unione Europea una democrazia parlamentare. Infine, hanno dimostrato che una maggiore personalizzazione della campagna elettorale non è direttamente proporzionale ad una maggiore partecipazione politica, se non in quei Paesi in cui i candidati erano già conosciuti prima del momento elettorale.

Avendo fin qui esaminato le premesse necessarie alla comprensione del contesto giuridico-istituzionale in cui si inseriscono le elezioni europee, il momento elettorale del 2014 con il successo dello *Spitzenkandidaten* e i motivi del suo fallimento alle elezioni europee del 2019, mi accingo di seguito a presentare le conclusioni della mia tesi.

Conclusioni

Lo *Spitzenkandidaten* non è stato solo il prodotto di un processo giuridico in atto da anni che ha ampliato di trattato in trattato il coinvolgimento e l'influenza del Parlamento Europeo nel decision-making, ma di un'evoluzione del sistema governativo dell'Unione Europea. La connessione della nomina del Presidente della Commissione alle elezioni parlamentari ha rappresentato l'ultima tappa verso la responsabilizzazione dell'esecutivo dinnanzi all'organo rappresentativo dei cittadini europei, oltre che verso una maggiore *accountability* delle policies dell'Unione. Il suo successo nel 2014 ha invalidato le tesi circa l'inerzia istituzionale destinata a caratterizzare l'Unione in maniera perpetua, il suo fallimento nel 2019 ha avvalorato le tesi circa la necessità di ricercare modelli più compatibili all'identificativa governance dell'Unione per ovviare al problema del deficit democratico.

Questa tesi aveva lo scopo di indagare l'impatto dello *Spitzenkandidaten* nel processo di *accountability* dell'Unione, la sua compatibilità con la governance europea e la cause del suo fallimento. Ho dimostrato nel Capitolo 2 che, per lo meno durante lo svolgimento della campagna elettorale, l'obiettivo dell'*accountability* è stato raggiunto. Attraverso un coinvolgimento sempre più diretto del cittadino nel dibattito elettorale, soprattutto per mezzo di piattaforme paneuropee ideate a tal fine, gli elettori hanno dimostrato un incremento della fiducia nei confronti delle istituzioni europee e un maggior sostegno delle *policies* dell'Unione. I g5 d'altra parte, coinvolgendo assiduamente e attivamente il Parlamento nell'agenda-setting hanno rappresentato un passo decisivo verso l'*accountability*. Tuttavia, attraverso l'analisi dei dati riportati dai sondaggi post-elettorali dell'Eurobarometro è emersa una notevole concentrazione di partecipazione attiva nei Paesi in cui gli *Spitzenkandidaten* erano già noti in qualità di ex ministri e non in qualità di europarlamentari. Ho voluto dunque indagare se ad un maggiore coinvolgimento del cittadino durante la campagna fosse corrisposto un generale incremento del tasso di partecipazione elettorale, ma ho rilevato che in realtà una bassa percentuale di popolazione si è recata alle urne, la percentuale più bassa dall'elezione del Parlamento Europeo a suffragio universale. Il più alto tasso di partecipazione elettorale si è registrato in Paesi come il Belgio, il Lussemburgo e la Germania in cui gli *Spitzenkandidaten* erano stati *insider* dei governi nazionali. In conclusione, nonostante il tentativo di coinvolgere l'intero elettorato europeo nel nuovo processo di selezione del candidato alla presidenza, il modello *Spitzenkandidaten* ha preso la forma di un fenomeno sostanzialmente esclusivo.

Nella sezione del Capitolo 3 mi sono dedicata alla comparazione tra i due moment elettorali e nella sezione dedicata alla partecipazione elettorale ho constatato un notevole aumento dei votanti alle elezioni 2019 rispetto al 2014, considerando il tasso di partecipazione elettorale una variabile dipendente tra i due momenti elettorali. Ho contestualizzato infatti queste percentuali rispettivamente nel clima euroscettico e nella svolta intergovernativa che ha contraddistinto le elezioni del 2014 contro i nuovi sentimenti europeisti scaturiti invece, soprattutto negli elettori più giovani, dal fenomeno della Brexit nel 2019. Ho considerato dunque i due momenti storici in cui si sono inserite le due elezioni come le cause determinanti il comportamento degli elettori nei cinque anni che hanno separato le due elezioni. Nel primo caso argomenti a favore della disintegrazione europea dal momento in cui la gestione delle crisi aveva acquisito il carattere di politica domestica anziché comunitaria, nel secondo caso argomenti a favore della reintegrazione europea di fronte al potenziale recesso di uno Stato membro.

La comparazione tra i due momenti elettorali mi ha permesso di rivelare che il fallimento dello *Spitzenkandidaten* alle elezioni europee 2019 non sia da ricercare nel tradizionale conflitto interistituzionale tra Consiglio e Parlamento, ma nelle scissure parlamentari intervenute in questo preciso momento elettorale. Nella seconda sezione del capitolo 3 ho

indicato le fratture interpartitiche come la variabile interveniente tra i due momenti elettorali: le opposizioni del gruppo di Visegrad, le critiche alla candidatura di Weber e le dissertazioni di *Renew Europe* contro il modello elettorale hanno precluso la possibilità che una coalizione partitica potesse, alla stregua del 2014, sostituire la mancanza di un partito egemone. Il problema risulterebbe proprio nel sistema elettorale europeo che, essendo organizzato ancora a livello nazionale, provocherebbe delle anomalie nel momento della trasposizione dei risultati elettorali dal livello nazionale al livello europeo. Coalizioni *ex post* o, come nel caso del 2014 accordi tra i maggiori gruppi politici, sono necessari a raggiungere la maggioranza richiesta per l'elezione di uno *Spitzenkandidat*. La coesione parlamentare nel 2014 ha favorito tali accordi, che non sono intervenuti invece nel 2019 a causa della frammentazione ideologica e, secondo molti critici, dei conflitti di interesse tra i gruppi politici provocando di fatto il fallimento dello *Spitzenkandidaten*. Ciò ha enfatizzato l'estrema fragilità del modello e soprattutto la necessità di riformare il sistema elettorale in modo da creare una piattaforma europea che includa tutti i partiti politici europei, ma che permetta di generare una solida maggioranza e favorire l'alternanza.

L'exkursus sulla governance dell'Unione Europea nel capitolo 1 mi è servito ad inserire le cause del fallimento del modello in una serie di problemi più complessi: le anomalie che un sistema elettorale organizzato ancora su base nazionale genera a livello europeo e quindi la mancanza di un sistema elettorale propriamente europeo, l'impossibilità di aggregare la volontà di tutti gli Stati membri in una sola camera legislativa, le ineguaglianze che in ogni caso scaturirebbero da un esecutivo che è espressione esclusiva di una maggioranza. Tutti gli effetti distorti che si creano tentando di applicare i meccanismi di uno specifico sistema governativo, in questo caso il parlamentarismo, ad una governance multilivello come l'Unione Europea in cui il potere è disperso tra una moltitudine di attori, gruppi, *veto players* che operano su una moltitudine di livelli, locale, nazionale e sovranazionale, che spesso tendono a sovrapporsi. Per di più si è dimostrato che una Commissione che sia espressione di una maggioranza parlamentare sia più incline a cedere a spinte politiche e interessi particolaristici che a rispettare il requisito di neutralità. L'implementazione del coinvolgimento cittadino e dell'*accountability* delle politiche europee, che è rimasta una priorità anche durante lo svolgimento del mandato di Juncker, non si è infatti conciliato con le politiche partigiane che la stessa Commissione ha adottato occasionalmente.

In definitiva, lo *Spitzenkandidaten* ha numerosi punti deboli. Il suo successo è avvenuto in un momento in cui l'iter giuridico e l'equilibrio istituzionale spingevano per un cambiamento che si sarebbe dovuto realizzare per mano del Parlamento Europeo. La coesione parlamentare ha fatto il resto, ma non è intervenuta a salvaguardare lo *Spitzenkandidaten* nel 2019. Ciò è bastato a definire questo modello inadeguato e non compatibile con la governance multilivello dell'Unione Europea. Nuove prospettive devono essere considerate se si vuole rendere l'Unione più trasparente ai suoi cittadini e un metodo elettorale alternativo e soprattutto inclusivo dell'intero elettorato europeo deve essere adattato alla governance unica dell'Unione. In questa tesi ho ad esempio presentato nell'ultima sezione del capitolo 1 le proposte di Sergio Fabbrini (2016) e Federico Fabbrini (2017), che spingono verso una soluzione diversa allo *Spitzenkandidaten*, che più che ad un parlamentarismo renderebbe l'Unione Europea un'Unione federale presidenziale con l'elezione diretta del Presidente del Consiglio Europeo, il che dovrebbe neutralizzare le spinte intergovernative degli Stati membri. Anche ciò necessiterebbe tuttavia di una riforma costituzionale senza la quale è incerto definire se il modello dello *Spitzenkandidaten* si ripeterà alle prossime elezioni europee o se questo fallimento sia bastato a ripristinare il primato del Consiglio Europeo nella nomina del Presidente della Commissione.

Bibliografia

- Arend Lijphart, *Typologies of democratic systems*, in “Comparative Political Studies”, I, 1968, n.1
- Bright, J., Garzia, D., Lacey, J., & Trechsel, A.H. (2015). “The representative deficit in different European Party Systems: An analysis of the elections to the European Parliament 2009-2014”, disponibile su: <<https://www.semanticscholar.org/paper/The-representative-deficit-in-different-European-An-Bright-Garzia/e3e961b9f8600a63962c8eb0dc17b47087e95de8>> (ultimo accesso: 31/05/2020)
- Christiansen, T. (2016). *After the Spitzenkandidaten: fundamental change in the EU's political system?*, West European Politics: Vol. 39, n°5, disponibile su: <<https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/01402382.2016.1184414>> (ultimo accesso: 31/05/2020)
- Christiansen, Thomas (2019), *Spitzenkandidaten 2.0: From experiment to routine in European elections?*, The European Parliament Elections of 2019: LUISS University Press, pp. 43-55, disponibile su: <https://cise.luiss.it/cise/wp-content/uploads/2019/07/DCISEEP2019_44-57.pdf> (ultimo accesso: 31/05/2020)
- D. Grimm (1995): “ Does Europe Needs a Constitution?”, *European Law Journal*, n.3, 1995, disponibile su: <<https://doi.org/10.1111/j.1468-0386.1995.tb00033.x>> (ultimo accesso: 31/05/2020)
- Fabbrini, Sergio (2014), *The Parliamentary Election of the Commission President: Constraints on the Parliamentarization of the European Union*, Roma: Luiss School of Government Working Paper Series. Disponibile su: <<https://ssrn.com/abstract=2423364>> oppure <<http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2423364>>
- Fabbrini, Federico (2016), *Economic Governance in Europe: Comparative Paradoxes, Constitutional Challenges*, Oxford: Oxford University Press
- Fabbrini, Sergio (2017) *Sdoppiamento: Una prospettiva nuova per l'Europa*, Bari: Edizioni Laterza
- Farrell, H eritier (2003): “Formal and Informal Institutions under codecision: continuous constitution-building in Europe”, *Governance an International journal of policy, administration, and institutions*, Volume 16, pp. 577-600, disponibile su: <<https://doi.org/10.1111/1468-0491.00229>> (ultimo accesso: 31/05/2020)
- Goldoni, Marco (2016), “Politicising EU Lawmaking? The Spitzenkandidaten Experiment as a Cautionary Tale”, *European Law Journal: Review of European Law in Context*, Vol.22, disponibile su: <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/eulj.12181>> (ultimo accesso: 01/03/2020)

- Grande, E. & Kriesi, H.. (2014). “The restructuring of political conflict in Europe and the politicization of European integration”, disponibile su:
<https://www.researchgate.net/publication/292937611_The_restructuring_of_political_conflict_in_Europe_and_the_politicization_of_European_integration> (ultimo accesso: 31/05/2020)
- Heise, Arne (2012): “Governance Without Government”, *International Journal of Political Economy*, 41:2, 42-60, disponibile su: <<https://doi.org/10.2753/IJP0891-1916410203>> (ultimo accesso: 31/05/2020)
- Hix, Simon (1997): “Executive Selection in the European Union: Does the Commission President Investiture Procedure Reduce the Democratic Deficit?”, *European Integration Online Paper (EIoP)*, Vol 1 (1997), n° 021, disponibile su: <<http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-021a.htm>> (ultimo accesso: 31/05/2020)
- Hix, Simon (2002): “Constitutional agenda-setting through discretion in rule interpretation: why the European Parliament won at Amsterdam”, LSE Research Online: Londra, disponibile su:
<http://eprints.lse.ac.uk/636/1/Hix_BJPS_Article_%282002%29.pdf> (ultimo accesso: 31/05/2020)
- Hobolt , Sara B. (2014), “A vote for the President? The role of *Spitzenkandidaten* in the 2014 European Parliament elections”, *Journal of European Public Policy*, disponibile su:
<<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13501763.2014.941148>> (ultimo accesso: 01/03/2020)
- Kreppel, A. (2000). Rules, Ideology and Coalition Formation in the European Parliament: Past, Present and Future. *European Union Politics*, 1(3), 340–362, disponibile su:
<<https://doi.org/10.1177/1465116500001003004>> (ultimo accesso: 31/05/2020)
- Liesbet Hooghe & Gary Marks (2008): “European Union?”, *West European Politics*, 31:1-2, 108-129, disponibile su: <<https://doi.org/10.1080/01402380701834739>> (ultimo accesso: 31/05/2020)
- Majone, Giandomenico (2003): “Deficit democratic, istituzioni non-maggioritarie ed il paradosso dell’integrazione europea”, *Stato e mercato*, Il Mulino n.67, pp.3-38, disponibile su:
<<https://www.rivisteweb.it/doi/10.1425/8809>> (ultimo accesso: 31/05/2020)
- Moury, Catherine (2007), “Explaining the European Parliament’s right to appoint and invest the Commission”, *West European Politics*, pp. 367-391, disponibile su:
<<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/01402380701239889>> (ultimo accesso: 01/03/2020)
- Mühlböck, Monika and Berthold Rittberger (2015): ‘The Council, the European Parliament, and the paradox of inter-institutional cooperation’, in: Christine Neuhold and Sophie Vanhoonacker (eds): ‘Dynamics of institutional cooperation in the European Union: Dimensions and effects’ *European Integration online Papers (EIoP)*, Special issue 1, Vol. 19, Article 4, pp. 1-20, disponibile su: <<http://eiop.or.at/eiop/texte/2015-004a.htm>> (ultimo accesso: 31/05/2020)

- Reif, K & H. Schmitt (1980). “Nine second-order national elections: A conceptual framework for the analysis of European election results”, *European Journal of Political Research*, 8 (1): 3-45, disponibile su: <<https://web.uniroma1.it/disp/sites/default/files/Second%20Order%20Elections.pdf>> (ultimo accesso: 31/05/2020)
- Rhodes, R. A. W, ‘The New Governance: Governing without Government’, *Political Studies*, XLIV (1996) pp. 652–67, disponibile su: <<http://spp.xmu.edu.cn/wp-content/uploads/2013/12/The-New-Governance-Governing-without-Government-pdf.pdf>> (ultimo accesso: 31/05/2020)
- Schmitt, Hermann, Hobolt, Sara, Popa, Sebastian Adrian (2015), “Does the personalization increase turnout? Spitzenkandidaten in the 2014 European Parliament elections”, *SAGE Journals*, Vol.16, disponibile su: <<https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/1465116515584626>> (ultimo accesso: 01/03/2020)
- Tsebelis, George (2002). “Veto Players: How Political Institutions Work”. Princeton University Press. *JSTOR*, disponibile su: <<https://www.jstor.org/stable/j.ctt7rvv7>> (ultimo accesso: 31/05/2020)
- Von Ondarza, Nicolai (2019), “A Redefinition of Spitzenkandidaten: The Next EU Commission Needs a Common Political Mandate”, *Stiftung Wissenschaft und Politik*, disponibile su: <<https://www.swp.berlin.org/10.18449/2019C28/>> (ultimo accesso: 31/05/2020)

Sitografia

- Barigazzi, Jacopo, De La Baume, Maïa, Gray, Andrew (2019), “Who killed the Spitzenkandidat? No shortage of suspects in drama over how EU should be governed”, *Politico*, disponibile su: <<https://www.politico.eu/article/who-killed-the-spitzenkandidat-european-parliament-election-2019-transition/>> (ultimo accesso: 28/02/2020)
- Comunicati stampa (2018), “Elezioni 2019: il sistema degli “Spitzenkandidaten” non può essere revocato”, disponibile su: <<https://www.europarl.europa.eu/news/it/press-room/20180202IPR97026/elezioni-2019-il-sistema-degli-spitzenkandidaten-non-puo-essere-revocato>> (ultimo accesso: 28/02/2020)
- Dawson, Mark (2018): “Evaluatin Juncker’s Political Commission: the right idea in the wrong hands?”, *Verfassungsblog*, disponibile su: <<https://verfassungsblog.de/evaluating-junckers-political-commission-the-right-idea-in-the-wrong-hands/>> (ultimo accesso: 31/05/2020)
- De la Baume, Maïa (2018): “Macron’s party rejects Spitzenkandidat process”, *Politico*, disponibile su: <<https://www.politico.eu/article/macrons-party-rejects-spitzenkandidat-process/>> (ultimo accesso: 31/05/2020)
- ECFR (2019). S.Dennison, P.Zerka. *ECRF. Annual Report*. “The 2019 European elections: how Anti-Europeans plan to wreck Europe and what can be done to stop it”, disponibile su: <https://www.ecfr.eu/specials/scorecard/the_2019_european_election> (ultimo accesso: 31/05/2020)

- Fabbrini, Sergio (2016), “Le conseguenze di una Commissione «politicizzata»”, *Il Sole 24 Ore*, disponibile su: <<https://st.ilsole24ore.com/art/notizie/2016-02-07/le-conseguenze-una-commissione-politica-165729.shtml?uuiid=ACyshYPC>> (ultimo accesso: 31/05/2020)
- Jonathan Bright, Diego Garzia, Joseph Lacey and Alexander H. Trechsel (2016): “The representative deficit in different European Party Systems: An analysis of the elections to the European Parliament 2009-2014”, *Western Political Science Association Meeting*, Manchester Hyatt, San Diego, California, March 24–26, disponibile su: <<https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/a75a48f1-fe03-4d3a-9fc5-de1e3dc4cc18.pdf>> (ultimo accesso: 31/05/2020)
- Kelemen, R.Daniel (2019), “European conservatives’ Spitzenkandidat dilemma, party has a tough choice to make: Stick with Manfred Weber or save lead candidate system”, *Politico*, disponibile su: <<https://www.politico.eu/article/manfred-weber-commission-president-european-conservatives-spitzenkandidat-dilemma/>> (ultimo accesso: 01/03/2020)
- Khan, Mehreen (2018), “The EU’s Spitzenkandidat 2.0 is heading for a fall”, *Financial Times*, disponibile su: <<https://www.ft.com/content/a4d65e38-badf-11e8-94b2-17176fbf93f5>> (ultimo accesso 01/03/2020)
- Macshane, Denis (2017), “Time for the Spitzenkandidat to die: the EU needs a more democratic way to choose its leaders”, *Politico*, disponibile su: <<https://www.politico.eu/article/eu-commission-top-job-jean-claude-juncker-time-for-the-spitzenkandidat-to-die/>> (ultimo accesso 01/03/2020)
- Moschetti, Riccardo (2019), “Fixing the Spitzenkandidaten system for a more democratic EU”, *Thinking Federalist*, disponibile su: <<https://www.thenewfederalist.eu/fixing-the-spitzenkandidaten-system-for-a-more-democratic-eu?lang=fr>> (ultimo accesso: 01/03/2020)
- Niklas Bolin, Kajsa Falasca, Marie Grusell, Lars Nord (2019): “Euroreflections: leading academics on the European elections 2019”, *DEMICO-report nr 40*, disponibile su: <<http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1323936/FULLTEXT01.pdf>> (ultimo accesso: 31/05/2020)
- Prestigiacomo, Dario (2018), “Il successore di Juncker? Macron non vuole che lo scelgano i cittadini”, *EuropaToday*, disponibile su: <<https://europa.today.it/attualita/il-successore-di-juncker-macron-non-vuole-che-lo-scelgano-i-cittadini.html>> (ultimo accesso: 31/05/2020)
- Putoto, Sebastiano (2019): “The Spitzenkandidaten are dead. Long live the Spitzenkandidaten!”, *Thinking Federalist*, disponibile su: <<https://www.thenewfederalist.eu/the-spitzenkandidaten-are-dead-long-live-the-spitzenkandidaten?lang=fr>> (ultimo accesso: 31/05/2020)
- Redazione AGI (22 luglio 2019): “Il nuovo Parlamento Europeo”, disponibile su: <https://www.agi.it/saperetutto/nuovo_parlamento_europeo-5868353/longform/2019-07-22/> (ultimo accesso: 31/05/2020)
- Riccardi, Katia (2019): “Ue, Ursula Von der Leyen eletta president della Commissione: «La fiducia che avete in me la riponete nell’Europa»”, *La Repubblica*, disponibile su: <https://www.repubblica.it/esteri/2019/07/16/news/ue_von_der_leyen_se_europa_fosse_donna_sarebbe_simone_veil-231293184/> (ultimo accesso: 31/05/2020)

- Rosadini, Serena (2018), “Ue: Spitzenkandidat e futuro tra democratizzazione e incertezza”, *Affari Internazionali*, disponibile su: <<https://www.affarinternazionali.it/2018/11/ue-spitzenkandidat-democratizzazione/>> (ultimo accesso: 31/05/2020)
- Savino, Mario (2011): “La comitologia dopo Lisbona: alla ricerca dell’equilibrio perduto”, *Norme Unione Europea*, disponibile su: <https://images.irpa.eu/wp-content/uploads/2019/04/Savino_Comitologia_dopo_Lisbona_GDA_10_2011-libre.pdf> (ultimo accesso: 31/05/2020)

Abstract

This thesis aims to analyze the electoral model used in the 2014 European elections known as *Spitzenkandidaten*, the causes of its failure in subsequent parliamentary elections, its impact in the process of accountability and its compatibility with the governance of the European Union. This model consists in the automatic election of the candidate of the European party who obtains the majority in the European Parliament elections. Therefore it connects for the first time the election of the President of the European Commission to the composition of the European Parliament. More specifically, this thesis investigates the reasons for its success in 2014 and the causes of its failure in 2019 through a comparative analysis between the two electoral moments in order to define the variables that occurred between the two. I will therefore distinguish the different socio-political context in which elections are held as an independent variable, electoral participation as a variable dependent on the electoral context and party cohesion in 2014 against party fragmentation in 2019 as intervening variables between the two moments.

I will primarily provide an overall description of the institutional framework in which the electoral experiment and the political and institutional components that favored its success in 2014 are inserted. This year is marked by the victory of Jean-Claude Juncker, top candidate of the European People's Party, nevertheless his victory occurs in a overall climate of Euroscepticism prevailing among the citizens of the European Union and among the national political parties of the member States and which animates the debate regarding the democratic deficit of European decision-making processes favoring the entry of anti-Europeanist sentiments to the inside the European Parliament itself.

The causes of anti-Europeanist sentiments are attributable to the intergovernmental bend caused by the crises that followed in the years from 2008 to 2015 and which have led to an "internalization" of European policies as member states have adopted national policies to resolve the economic and political imbalances caused by the crises. Inevitably this represented a deviation in the functional process of European integration and in its democratization processes. The decision-making processes of the European Union have seen a progressive concentration in the hands of the ministers of the Member States and the heads of State represented respectively within the Council and the European Council. On the other hand, the European Parliament, which is the only institution directly representative of European citizens, has

been highly marginalized. The focal point of the debate on the democratic deficit is indeed the alienation of the citizen from European policies given the technocratic turn of his decision-making processes.

The Lisbon Treaty, from which the thesis is developed, represents the epigone of the process of gradual strengthening of the Parliament, which goes from a secondary role to a leading role in the European agenda-setting, started with the Single European Act and developing through a gradual formalization process of informal rules and internal regulations. Changes in the institutional balance of the European Union open up the complex issue of its governance. The European Union has a multilevel governance that unfolds both vertically and horizontally and is exercised by a plurality of local, national and supranational actors. This translates into a complex structural framework in which more than a merger of power we can speak of a dispersion of power. As missing a center of power the European Union has been defined by many scholars as a *governance without government*. On the other hand, cultural asymmetries are transmitted in the institutional structure of the Union: the centralizing tendencies within the Council and the European Council have reduced the demarcation between the national and supranational level by confusing the areas of competence. It is therefore difficult to categorize the type of governance of the European Union which cannot be defined as a confederation as it would exclude a supranational plan that the Lisbon Treaty has instead firmly established and institutionalized, nor a supranational organization as the dual democratic legitimacy provides for national representation in the Council and to the European Council in addition to that foreseen at EU level in the EP.

In the debate on EU governance Sergio Fabbrini and Federico Fabbrini share the thesis that a merger of powers within the European Parliament would be counterproductive and would not represent the solution to the democratic deficit and the technocratic drift of the Union, as it would produce a deficit of representation: not all countries can be represented in a single representative chamber given the numerous cleavages between Member States. It is nevertheless true that the lack of a pan-European electoral system and the distorting effects caused by the transposition of the electoral results from the national to the European level, however, produce a representative deficit. To increase the accountability of the European policies the European Union should not take the form of a parliamentary democracy, but instead a Federal Union with the direct and popular election of the President of the European Council. This would guarantee the neutralization of the particularistic pressures that lead the European policies in favor of the larger states, that are historically the creditor States.

The 2014 European elections are defined as a “*velvet state coup*” as they are not the product of a constitutional milestone. They are instead the process of an internal regulation and a process of interpretation of the dispositions of treaties. The empowerment of the European Parliament is a legal process which consists of several steps and which not only amplifies the sphere of competence of the European Parliament but also the relations between Parliament and other European institutions, primarily with the European Commission. First exercising a power of checks and balances on the executive through the practice of hearings and questions for the purpose of full compliance with the provisions of the Treaties in the exercise of its functions, then exercising a real power to reject the whole Commission through the “motion of complaint” that the European Parliament exercised for the first time on the Santer commission which collectively resigned in 1999.

The increasingly accentuated power of control of Parliament over the Commission has changed the interinstitutional link between the two institutions and has made the executive-legislative relationship inseparable. Inevitably, the *Spitzenkandidaten* model, connecting the appointment of the President of the executive to the election of the legislative, has transformed the power of checks and balances into a fully-fledged fiduciary relationship, so the President of the Commission would need the confidence of the majority to stay in charge. The parties, on the other hand, represented the engine of this process of transformation of a practice that had been going on for years, the appointment of the chairman of the commission by the European Council, and the morphology of governance itself which now took the form of a parliamentary democracy.

The decisive step towards the *Spitzenkandidaten* was the adoption of a resolution regarding the improvement of the practical provisions for the conduct of the 2014 European elections which Parliament approved by a majority of its members. The European Parliament motivated the Resolution 2013/2102 (INI) from both a normative and institutional point of view. From a normative point of view, the EP underlined its right, as the only institution directly representing citizens of the Union and since the role of political parties is to form the political will of citizens, to guarantee their participation in policy-making by directly affecting in the appointment of the Commission. From an institutional point of view, the proposal for the parliamentary election of the President of the Commission seemed to constitute the development of the European Union's *parliamentarization* strategy, i.e. the final step of the empowerment of the European Parliament in the decision-making. In order to give citizens political awareness of their choices and who would manage them, Parliament asked the parties to each nominate their candidate for the presidency well in advance of the elections in order to organize a significant election campaign on the national election model, giving each party leader the opportunity to express their electoral program on a European platform. To make political competition visible, Parliament asked that the names of the candidates be published six weeks before the start of the elections, also underlining that the role of the media in this regard would have been fundamental. Therefore, Member States were suggested to broadcast the electoral debate on national televisions and parties were urged to hold a series of public debates by taking turns in the political arenas of the Member States. The public campaign served to implement the degree of citizen involvement, prompting him to vote in an attempt to stop the rapid drop in the participation rate recorded in previous elections. In conclusion, Parliament itself made the 2014 *Spitzenkandidaten* election possible, considering it as the only way to solve the democratic deficit of the European Union.

In fact, the elections took place as defined by the Regulation. Each European political party chose its top candidate in parliamentary caucuses by making its name public in advance. In May 2014, from the beginning, the start of the first pan-European election campaign had a huge media impact, especially thanks to the use of the first pan-European platform dedicated to the real-time transmission of the electoral debate, *Euronews*. The latter took place most of the time in front of a large audience of students with the possibility of asking questions directly to the *Spitzenkandidaten* once the presentation of the electoral programs had ended.

From the outset it was clear that the protagonists of the 2014 elections were the political parties and that their presentation in ideological but also above all physical terms, was fundamental for the success of their candidacy. The 2014 elections were certainly characterized by the profound personalization of the election campaign. Another distinctive element was the diversified and numerous channels made available to the citizen to ensure their active

participation in the electoral debate. On the occasion of the meetings held by the *Spitzenkandidaten*, the so-called Citizen's Dialogues were set up, public debates with candidates, members of the European Commission and MEPs as well as politicians at national, regional and local level. The events took the form of a question and answer session giving citizens the opportunity not only to comment and compare themselves with the institutions regarding the policies of the European Union, but also to analyze what repercussions the proposals of the European policies could have, once activated, on each individual citizen and to further propose alternative ideas for the future of Europe.

To stand out during the presentation of the programs were in fact those parties such as SYRIZA of Tsipras who pursued the primary objective of eliminating the constraints imposed by the stipulation of new agreements, such as the Fiscal Compact, which seriously damaged the countries of Southern Europe most affected by the crisis of the sovereign debt and the austerity policies imposed by the creditor countries of the Northern Eurozone. The primary objective of SYRIZA, which was supported by most of the political forces of the southern Eurozone, was to eliminate the differences that had split Europe in two parts, favoring the particularistic interests of the most economically stable countries. Electoral programs also expressed the need to mitigate anti-Europeanism which intensified following the European crises.

The European People's Party headed by Jean-Claude Juncker obtained the most conspicuous number of votes, but not enough to guarantee the majority. A post-electoral coalition with the second most voted party, the Alliance of Liberals and Democrats in Europe and an agreement with its leader Martin Schulz, was necessary to ensure the election of the EPP Spitzenkandidat as new President of the European Commission. Jean-Claude Juncker was elected with 422 votes in favor, 250 against and 47 abstentions. On 27 June, following a formal vote in the European Council, 26 out of 28 heads of state supported Juncker's candidacy. Sin the beginning of its mandate, Juncker's Commission proved open to the citizen. Indeed, the Citizens' Dialogues did not stop, on the contrary they were re-proposed with constancy and in increasing numbers every year, demonstrating that citizen involvement had not served as a simple electoral device, but was an integral part of a process of gradual construction of European policies in maximum accountability. Certainly one of the most significant elements for the accountability of the policies of the European Union was the decision to establish institutional meetings called G5 between the Commission and the MEPs with the aim of working together on the drafting of the agenda-setting. Active parliamentary participation has thus become an essential part of setting European political priorities.

The post-election standard Eurobarometer estimates show that citizen involvement both during the campaign and during Juncker's mandate has positively influenced the sense of belonging to the Union and the degree of trust placed in the European institutions. However, despite a new awareness regarding decision-making processes within the European Union, the ballot box results from the investigations were still strongly contained and the lowest since the first election of the European Parliament by universal suffrage. There were also some profound discrepancies between the countries where the candidates were familiar as political insiders, for their activity as ministers and the countries where the *Spitzenkandidaten* were not known at all.

The Commission led by Juncker, for the entire course of its mandate, has shown that in addition to the traditional implementation of the policies already decided on the European agenda, a Political Commission is itself an agenda-setter capable of defining its priorities. That is, it must mediate between the diversified and often conflicting interests

of the Member States and that a politically oriented Commission is more subject than a technical apparatus to lean towards ordinary and partisan political forces. The Jucker Commission has on several occasions failed to comply with the neutrality principle enshrined in Article 17 of the Treaty on European Union, according to which commissioners cannot and must not receive instructions from political bodies while maintaining the purely technical-administrative function intact. In his intervention against the violation of the rule of law in Poland and Hungary, Juncker has shown himself to be much more tolerant about the violation of some fundamental principles in Hungary than Fidesz being the latter a veteran of the European People's Party. Furthermore, in managing the budget deficits of Italy and France, the Commission has granted less stringent and restrictive timelines and methods of action. Particularistic pushes and partisan forces ended up influencing the actions of a Commission which, being now the expression of a party majority, was far from being neutral.

In addition to the negativities of a politicized Commission, the *Spitzenkandidaten* model had not considered how to remedy the problem of the lack of an electoral system still organized on a national and not on a European basis. The proportional criterion would not have ensured a majority as demonstrated by the alliance between Alde and the EPP. The algebraic impossibility was overcome only through the strong cohesion of a Parliament which granted the election of a *Spitzenkandidat* in order to guarantee the success of the electoral model. This cohesion did not occur in the 2019 elections.

At the 2019 elections, the *Spitzenkandidaten* took place with the same modalities 2019, i.e. through an intense pan-European media campaign and election rallies organized in the member states. This time chaired by Max Weber, the EPP has once again configured itself as the major party, but not the majority. The coalition with Alde was precluded by the entry into the scene of a new party in the European Parliament, Macron's *La République en Marche* configured as a party that caught in itself both liberal and democratic tendencies and that perfectly found itself in the electoral project of Team Europe. The new European party presented in the elections born from the coalition between *La République en Marche* and Team Europe took the name of *Renew Europe*.

Macron's party, which enjoyed a strong consensus from the national point of view, therefore offered enormous support to Alde, increasing the chances of it becoming the majority party. On the other hand, it pushed the European party to strictly oppose the election of Max Weber by rejecting any type of coalition and agreement with the EPP. Right from the start Macron had in fact opposed the *Spitzenkandidaten* defining it as "a democratic anomaly". Faced with the repudiation of the Liberals and the opposition of the Visegrad Group to the compromise that would have made the leader of the PES Timmermans the President of the Commission, in occasion of the Sibiu meeting the ministers and heads of state have appointed Ursula von der Leyen, the former German Minister of Defense, as new President of the Commission.

The latter's promises to MEPs, including the one to entrust the legislative initiative to the Parliament (hitherto the exclusive legal prerequisite of the European Commission), have convinced an internally fragmented Parliament to yield to the election of a candidate who was not a *Spitzenkandidat*, accepting in fact its failure.

To connote the 2019 elections as well as the election of a candidate not chosen by the European Parliament, was an unexpected intense participation in the voting. The highest percentage of voters ever recorded since 1975. In addition to the media contribution and the degree of involvement in the electoral campaign, equal to that of 2014, the 2019 post-election Eurobarometer shows that many young people went to the polls unlike of 2014 and most of them driven

by the new sensibleness created by the Brexit phenomenon. It seems that the latter represented an awareness of the need to restore the European integration project and to deny disintegration. According to Eurobarometer surveys, the degree of trust in institutions has also increased and satisfaction with the functioning of democracy in Europe as well. The 2019 elections therefore showed that greater personalization of the election campaign is not directly proportional to greater political participation, except in those countries where candidates were already known before the election time.

From the comparative analysis between 2014 and 2019 and of the variables that occurred between the two electoral moments, it was possible to answer the questions posed at the basis of the research.

The *Spitzenkandidaten* has certainly had a positive impact in the EU accountability process, being the first electoral model comprising a pan-European campaign made up of rallies, question-answer sessions organized for citizens and above all a pan-European live television platform for the campaign. On the other hand, it has translated into a substantially exclusive process, actively involving only that part of the population who already knew the top candidates.

Moreover, the analysis carried out showed that the higher electoral participation rate in 2019 does not seem to be attributable to the way the election campaign was conducted, which in fact resumed that of 2014, but from the historical moment in which the 2019 elections entered. Great Britain's recession from the European Union has been a voter sensibleness factor and has prompted young people in particular to vote with a new awareness.

The comparison between the two electoral moments has revealed that the failure of the *Spitzenkandidaten* in the 2019 European elections is not to be found in the traditional interinstitutional conflict between the Council and Parliament, but in the parliamentary fractures that occurred at this precise electoral moment due to ideological divisions. This emphasized the extreme fragility of the model and above all the need to reform the electoral system so as to create a European platform that includes all European political parties, but which allows to generate a majority, without which the repetition of the *Spitzenkandidaten* would always depend on parliamentary contingencies.

Finally, the *Spitzenkandidaten* is not compatible with the governance of the European Union. The numerous cleavages between Member States cannot be conjugated in a single representative chamber as this would necessarily create representative deficits. Many scholars, including Sergio Fabbrini and Federico Fabbrini, therefore consider it necessary that in a multilevel governance such as the European Union the solution to the democratic deficit must be another: since the government is now inevitably concentrated in the European Council, the only solution is order the direct election of its President, bringing the European Union closer rather than a parliamentary democracy to a presidentialism and founding a Federal Union in which the Parliament goes back to its power of checks and balances. The debate on the democratic deficit and on European governance is therefore still open.