DIRITTI COMPARATI
Comparare i diritti fondamentali in Europa

LA SELEZIONE DEGLI *SPITZENKANDIDATEN* DA PARTE DEI PARTITI POLITICI EUROPEI IN VISTA DELLE ELEZIONI DEL 2024

Posted on 15 Aprile 2024 by ***Giammaria Gotti***

1. "J'ai toujours fait part de mon doute sur ce qu'on appelle les *Spitzenkandidat*". Con queste parole, il presidente francese Macron – in una conferenza stampa a margine del Consiglio europeo del 22 marzo 2024 – ha ribadito la sua opposizione allo *Spitzenkandidatenprozess*. Secondo Macron, infatti, il processo politicizza eccessivamente la presidenza della Commissione, che ha invece il compito di perseguire l'interesse generale dell'Unione: "elle doit s'élever au-dessus des partis". L'idea di applicare lo *Spitzenkandidatenprozess* al sistema istituzionale dell'Unione europea nasce però proprio al fine di accrescere la legittimità democratica del Presidente della Commissione, cercando di favorirne l'individuazione da parte del Consiglio europeo (e la successiva elezione da parte del Parlamento europeo) nel "candidato di punta" di quel partito politico europeo che abbia ottenuto la maggioranza relativa dei seggi a seguito delle elezioni. Il successo del 2014 – quando Jean-Claude Juncker, candidato di punta del partito di maggioranza relativa (PPE), divenne Presidente della Commissione – non si replicò nel 2019, nonostante quel chiaro avvertimento del Parlamento europeo che, prima delle elezioni, si era detto "pronto a respingere qualsiasi candidato che non sia stato

nominato Spitzenkandidat". L'accordo raggiunto in sede di Consiglio europeo di proporre quale Presidente della Commissione Ursula Von der Leyen - estranea agli *Spitzenkandidaten* selezionati dai partiti europei prima delle elezioni - per alcuni rappresentò il "tramonto" di questa prassi. Del resto, tale prassi non sembra ancora avere la natura di norma consuetudinaria, in quanto da essa non deriva per le istituzioni dell'Unione un vero e proprio obbligo giuridico. Come è stato di recente osservato in dottrina, al momento non è altro che una "regola informale e irregolare", basata su strumenti di *soft law* (specialmente risoluzioni del Parlamento europeo), o comunque un'ambigua "convenzione costituzionale" ancora in via di (difficile) consolidamento. In vista delle elezioni europee del 2024, tuttavia, la maggior parte delle famiglie politiche europee hanno espresso l'intenzione di rinnovare questa regola e hanno proceduto a selezionare i propri candidati di punta. Anche il Parlamento europeo ha tentato, attraverso una sua recente risoluzione, di rafforzarla delineando con precisione i passaggi procedimentali da seguire nell'arco temporale che va dalla fine delle elezioni alla "proposta" da parte del Consiglio europeo del Presidente della Commissione.

2. Con la risoluzione del 12 dicembre 2023, il Parlamento europeo ha chiesto "l'istituzione di un accordo interistituzionale tra il Parlamento e il Consiglio europeo per quanto riguarda il sistema dei candidati capilista nel quadro dell'articolo 17, paragrafo 7, TUE", invitando la Presidente del Parlamento europeo ad iniziare immediatamente i lavori preparatori in vista di un tale accordo. Una richiesta che, come ci si poteva attendere, è stata ignorata dal Consiglio europeo: era del resto davvero difficile pensare di poter negoziare un accordo di tale portata a soli sei mesi dalle elezioni. In ogni caso, al fine di garantire il successo dello *Spitzenkandidatenprozess*, il Parlamento europeo dovrebbe riuscire a giocare d'anticipo: i candidati capilista e i presidenti dei partiti politici europei e dei rispettivi gruppi parlamentari "dovrebbero avviare negoziati subito dopo le elezioni europee del 2024 per trovare un accordo a nome del Parlamento europeo su un candidato comune alla presidenza della Commissione", *prima* che il Consiglio europeo avanzi la sua proposta. Il Parlamento ritiene anche che sia necessario abbandonare ogni

automatismo: subito dopo le elezioni, il candidato capolista del partito politico europeo che ha ottenuto la quota maggiore di seggi alle elezioni del Parlamento europeo dovrebbe guidare i negoziati "per individuare il candidato comune con la maggioranza più ampia", seguito, se necessario, in tale sforzo dagli altri candidati capilista, tenendo conto in proporzione della quota di seggi ottenuti dai rispettivi partiti politici europei. Infine, il Parlamento ritiene che in assenza di un suo candidato comune, "il presidente del Consiglio europeo dovrebbe avviare consultazioni con la Presidente del Parlamento europeo, i capilista, i presidenti dei partiti politici europei e dei rispettivi gruppi parlamentari, prima che il Consiglio europeo formuli la sua proposta al Parlamento europeo". Il Consiglio europeo dovrebbe quindi attendere a presentare la sua proposta, al fine di consentire al Parlamento europeo di presentare un candidato comune, conformemente alle consultazioni appropriate di cui all'articolo 17, paragrafo 7, TUE e al principio di leale cooperazione.

3. La stessa risoluzione chiamava i partiti europei a nominare i loro candidati alla carica di presidente della Commissione "a tempo debito, almeno 12 settimane prima del giorno delle elezioni", dunque entro i primi giorni di marzo. Un termine che, come si vedrà, non tutti i partiti hanno rispettato. La risoluzione richiama anche l'importanza delle norme democratiche interne ai partiti, "al fine di garantire che la nomina dei candidati capilista avvenga in modo democratico". È questo un aspetto di grande rilievo, su cui si concentreranno queste brevi note. All'interno dei dieci partiti politici europei registrati presso l'Autorità, sono varie le norme che regolano la procedura di selezione dello *Spitzenkandidat.* Alcuni partiti disciplinano la procedura nei suoi tratti essenziali direttamente nello Statuto (PPE, PSE, ALDE, PDE, ECR), affidando poi a decisioni dei suoi organi interni il dettaglio (PPE, PSE, EGP). Altri partiti non dettano alcuna regola (EFA, ID, ECPM, EL), affidando la decisione direttamente alla *leadership* di partito. L'impressione complessiva è comunque di una scarsa trasparenza dei processi. I documenti che tracciano le regole da seguire - laddove presenti - sono spesso difficilmente reperibili sui siti-web dei partiti, che non sempre rendono accessibili le decisioni dei propri organi interni. Per questo, appare particolarmente utile tentare di ricostruire i

processi decisionali seguiti in vista delle elezioni europee del 2024.

4. Quanto al *Partito popolare europeo* (PPE), il suo Statuto affida all'*Assemblea politica* – organo strategico del partito – il compito di "accettare la candidatura del candidato del Partito Popolare europeo alla Presidenza della Commissione europea" (art. 16), mentre spetta al *Congresso* - che riunisce tutti i vertici del partito, i rappresentanti e delegati dei partiti membri e i suoi membri individuali - eleggere "il candidato del PPE per la presidenza della Commissione" (art. 18). Per le elezioni europee del 2024, è stato un regolamento dell'Assemblea politica adottato il 14 dicembre 2023 a disciplinare la procedura per la selezione del candidato di punta. Il regolamento dava tempo fino al 21 febbraio 2024 per presentare le candidature, che per essere accettate dovevano dimostrare il sostegno del partito membro del candidato e quello di almeno due partiti membri di due paesi dell'UE diversi dal paese di origine del candidato. In occasione del Congresso svoltosi a Bucarest il 7-8 marzo 2024, preso atto dell'unica candidatura pervenuta, il PPE ha eletto – a scrutinio segreto – Ursula Von Der Leyen, con 400 voti a favore e 89 voti contro (su 591 registrati al voto). Molte le astensioni, tra le quali spicca quella dei *Républicains* francesi, il cui presidente Eric Ciotti, in una lettera del 5 marzo 2024 indirizzata al presidente del PPE Weber, chiariva la netta opposizione alla "candidate de Monsieur Macron et non de la droite".

5. Il *Partito del Socialismo europeo* (PSE) attribuisce al *Congresso elettorale* (art. 25 dello Statuto) il compito di eleggere il candidato comune del partito alla presidenza della Commissione, "attraverso un processo competitivo, aperto, trasparente e democratico". Per garantire la democraticità del processo, in vista delle elezioni europee del 2019, si era seguita una procedura dettagliata delineata da una decisione della Presidenza del partito e approvata con apposita risoluzione del Consiglio di Lisbona il 1° dicembre 2017, nella quale si prefigurava una procedura di selezione di diretta consultazione tra i partiti membri che potesse includere primarie interne o anche primarie aperte, nel caso in cui vi fossero stati più candidati. La procedura seguita nel 2024 – che sembra replicare quella del 2019 – è stata avviata con il Congresso di Malaga del novembre 2023, che ne ha affidato la gestione ad un apposito "Working

Group on the Common Candidate". Il termine ultimo per la presentazione dei candidati era il 17 gennaio 2024, i quali dovevano assicurarsi il sostegno di almeno nove partiti membri. L'unica candidatura ricevuta è stata quella di Nicolas Schmit, attuale Commissario europeo per il lavoro e i diritti sociali. Formalmente nominato dalla Presidenza del partito, Schmit è stato eletto per acclamazione *Spitzenkandidat* del PSE in occasione del Congresso elettorale di Roma del 2 marzo 2024.

6. Particolare attenzione merita quanto deciso dal gruppo del Parlamento europeo *Renew Europe*, che rappresenta due partiti politici europei registrati – ALDE e il PDE. Il gruppo ha deciso di presentare un trio di candidati di punta (noto come *Team Europe*): uno scelto da ALDE, uno dal PDE e uno da *Renaissance* (partito francese del presidente Macron che non è membro di alcun partito europeo). Quanto a quest'ultimo, la scelta è ricaduta su Valérie Hayer, attualmente presidente del gruppo *Renew Europe*. La scelta di ricorrere a un trio di candidati è motivata non solo dalla creazione di una piattaforma elettorale comune tra ALDE – PDE – Renaissance (presentata il 20 marzo 2024 a Bruxelles), ma anche dalla perdurante assenza di liste transnazionali per le elezioni europee: ad avviso dei liberali, non avrebbe senso la selezione di un unico *Spitzenkandidat*, in assenza di un'unica lista transnazionale votabile dai cittadini europei. Dato che *Renaissance* è un partito politico nazionale (e, pertanto, Valerie Hayer non può essere considerata *Spitzenkandidat* di un partito politico europeo), si darà ora conto della procedura seguita da ALDE e dal PDE per la selezione del proprio candidato. Quanto all'*Alleanza dei Democratici e dei Liberali per l'Europa* (ALDE), lo Statuto affida al Congresso il potere di eleggere "il/i candidato/i comune/i". Le regole sono specificate nel Regolamento interno, il quale precisa che il candidato comune viene eletto dai partiti membri di Stati membri dell'Unione, dall'organizzazione giovanile European Liberal Youth (LYMEC) e dai "supporters" (membri individuali) del partito, con un sistema di voto che segue quello per l'elezione del Presidente del partito. Dopo la posizione di contrarietà allo *Spitzenkandidatenprozess* espressa nel 2019, che portò il partito ad individuare una rosa di sette possibili diversi candidati alla Presidenza della Commissione (Nicola Beer; Emma Bonino; Violeta Bulc;

Katalin Cseh; Luis Garicano; Guy Verhofstadt e Margrethe Vestager), ALDE ha deciso, già in occasione del Congresso di Dublino del 2022 e successivamente nel Congresso di Stoccolma del maggio 2023, di tornare ad appoggiare il processo e presentare per le elezioni europee del 2024 un unico candidato (nonostante la piattaforma comune con il PDE e Renaissance di cui si diceva sopra). Marie-Agnes Strack-Zimmermann, presidente della Commissione Difesa del *Bundestag* tedesco, è stata candidata dal *Freie Demokratische Partei* (FDP), partito membro tedesco di ALDE. Come riportato da ALDE, la candidatura rappresenta una risposta positiva alla *richiesta* di ALDE fatta a FDP, sostenuta dai copresidenti del partito e da altri dieci partiti membri. Candidatura che è stata formalmente approvata dal Congresso di Bruxelles del 20-21 marzo 2024. Il *Partito Democratico europeo* (PDE), invece, assegna alla Convention il compito di designare il candidato comune (art. 17 Statuto). La Convention di Firenze dell'8 marzo 2024 ha eletto Sandro Gozi come proprio candidato di punta, sulla base di un non meglio specificato procedimento interno.

7. Il *Partito Verde europeo* (EGP) è quello che ha predisposto le regole più dettagliate per la selezione del candidato di punta, garantendo un processo democratico ed effettivamente competitivo. Nonostante l'assenza di apposite disposizioni nello statuto, le regole specifiche per il 2024 sono raccolte in apposita risoluzione del Congresso di Vienna del giugno 2023. Come già nel 2019, orientamento dell'EGP è quello di eleggere due candidati di punta, al fine di assicurare la parità di genere. La procedura è stata così delineata. Il Comitato dell'EGP – organo esecutivo del partito composto da 9 membri eletti dal Consiglio – ha aperto il bando per i contendenti già nel novembre 2023. Qualsiasi partito membro dell'EGP di uno Stato membro UE e la Federazione dei Giovani verdi europei (FYEG) poteva nominare un candidato entro il 28 novembre. In una seconda fase, per sottolineare il carattere transnazionale delle elezioni europee, tutti i candidati erano chiamati ad acquisire il sostegno esplicito di almeno altri cinque partiti membri dell'EGP entro il 7 gennaio 2024 al fine di diventare ufficialmente contendenti alla posizione di *Spitzenkandidat*. I candidati sono risultati quattro: Bas Eickhout, dei

GroenLinks olandesi, Elīna Pinto del lettone *Progresīvie*; Terry Reintke, dei *Bündnis 90/Die Grünen* tedeschi e l'italiana Benedetta Scuderi, per FYEG. La risoluzione sopra richiamata invitava espressamente i partiti membri a contribuire a un processo inclusivo e partecipativo, anche organizzando dibattiti tra i diversi candidati. Il Congresso di Lione del febbraio 2024 ha eletto come *Spitzenkandidaten* Terry Reintke e Bas Eickhout, rispettivamente il Co-Presidente del gruppo EGP al Parlamento e la Vice-Presidente dello stesso gruppo.

8. L'*Alleanza Libera europea* (ALE) non ha predisposto regole specifiche nel proprio statuto. Tuttavia, già a partire dal 6 aprile 2023, il Bureau di ALE decise di partecipare alle elezioni europee del 2024 con un tandem di *Spitzenkandidaten* di sesso diverso. Dopo un processo interno non meglio specificato, si è previsto che i candidati sarebbero stati resi pubblici in occasione del Congresso del partito, da tenersi nell'ottobre 2023 a Strasburgo. Il 23 ottobre 2023 il Congresso di ALE ha quindi eletto Raül Romeva – già membro del governo catalano che organizzò nel 2017 il referendum per l'indipendenza della Catalogna – e Maylis Roßberg – segretario generale dell'organizzazione giovanile di ALE ed espressione della minoranza danese in Germania – come propri *Spitzenkandidaten.* Il *Partito della Sinistra europea* (EL – European Left) ha stabilito nel proprio statuto (art. 25) che l'Assemblea generale del partito "determini la piattaforma politica e la strategia di EL per le elezioni europee", senza chiarire la procedura di selezione del proprio candidato comune. Per il 2024, risulta che, in occasione dell'evento di lancio della campagna elettorale tenutosi nel febbraio 2024 a Ljubljana, l'Assemblea generale abbia eletto Walter Baier – attuale presidente del partito – come *Spitzenkandidat*, accogliendo la proposta fatta dalla Segreteria politica. Il *Movimento politico cristiano europeo* (ECPM), nel febbraio 2024, ha selezionato come proprio candidato comune il suo Presidente, Valeriu Ghileț chi. Non sono però specificate in nessun documento le regole seguite per tale selezione. Risulta solo che la scelta è stata presa all'unanimità dai membri del Board del partito. Infine, occorre dar conto della posizione dei due partiti europei a destra dello spettro politico, l'*Alleanza dei conservatori e riformisti in Europa* (ECR) e *Identità e Democrazia*

(ID). Nel 2019, ECR aveva selezionato un proprio *Spitzenkandidat*, in linea con quanto previsto dal suo Statuto (art. 19: il Consiglio del partito "elegge il candidato ECR per il ruolo di presidente della Commissione"). Per le elezioni del 2024, ad oggi il partito non ha ancora selezionato alcun candidato. Qualcosa sembra muoversi in vista della prossima riunione del partito, dedicata all'adozione del manifesto elettorale, che dovrebbe tenersi intorno alla metà di aprile a Bruxelles. Giorgia Meloni, presidente di ECR, ha infatti dichiarato che "chi farà il Presidente della Commissione si vede sulla base di come votano i cittadini europei" e "i conservatori potrebbero avere un loro candidato". Posizione condivisa dal co-presidente del gruppo ECR al PE, Nicola Procaccini, ad avviso del quale ECR potrebbe optare per la selezione di uno *Spitzenkandidat* per dare maggiore visibilità al suo programma. ID, invece, si oppone apertamente al processo, ma il relativo gruppo del Parlamento europeo ha scelto di individuare Anders Vistisen – europarlamentare danese – come suo rappresentante nei dibattiti pubblici tra *Spitzenkandidaten*.

9. Come si nota da questa rassegna, non tutti i partiti assicurano procedure democratiche e trasparenti per la selezione del proprio candidato di punta. L'EGP è sicuramente il partito che da tempo garantisce un processo di selezione competitivo e aperto. Anche i popolari e i socialisti hanno delineato procedure complesse, probabilmente anche a causa del grande numero di partiti membri. Per il PSE, in assenza di una reale competizione, l'impressione è che il candidato fosse già stato individuato dai vertici di partito e che le procedure delineate fossero dedicate essenzialmente a formalizzare una scelta già presa altrove. Quanto al PPE (all'interno del quale nel 2019 vi fu una qualche competizione tra Weber e Stubb), l'assenza di altri candidati poteva giustificarsi con la difficoltà (o l'inopportunità) di confrontasi con la Presidente uscente della Commissione. La maggior parte dei partiti si distingue poi per una scarsa trasparenza dei processi decisionali: è spesso assai arduo individuare – laddove effettivamente disponibili – informazioni sulle procedure seguite e i risultati delle decisioni assunte. Un processo di selezione degli *Spitzenkandidaten* che non segua un metodo genuinamente democratico non contribuisce però in alcun modo

a perseguire i fini per il raggiungimento dei quali lo stesso processo è stato creato. Introdotto al fine di garantire un qualche collegamento del vertice della Commissione con i cittadini europei per aumentarne così la legittimità democratica, ad oggi gli stessi cittadini non possono votare direttamente lo *Spitzenkandidat* favorito, nella perdurante assenza di liste transnazionali. Possono farlo, al limite, solo i cittadini dello Stato membro nella cui lista (nazionale) lo *Spitzenkandidat* sia stato (eventualmente) inserito. Appare allora doveroso quanto meno assicurare che la procedura di selezione dei candidati di punta da parte dei partiti politici europei si svolga in modo democratico. Tuttavia, è noto come le norme del Regolamento n. 1141/2014 (in particolare art. 4.2) sui partiti europei non siano così rigorose nell'imporre un'organizzazione interna democratica, oltre a non incentivare la possibilità che i singoli cittadini possano divenire "membri individuali" di un partito europeo, che rimangono nella maggior parte dei casi esclusivamente associazioni di associazioni. Alla luce del quadro descritto, i dubbi segnalati in apertura del presente commento rischiano di apparire tutt'altro che infondati.