

**DIRITTO PUBBLICO EUROPEO – RASSEGNA ON LINE****N. 2/2019****EDITORIALE****LA NOMINA VON DER LEYEN.****CONTENUTI, ORIZZONTI E QUESTIONI DI METODO.**

di Alberto Lucarelli\*

1

Sommario. 1. Il metodo. 2. I contenuti. 3. Per un diritto pubblico europeo dell'economia: cenni.

**1. Il metodo.**

Come è noto, il presidente della commissione, ai sensi dell'art. 17, comma 6, lett. a) TUE, definisce gli orientamenti dell'azione politica dell'UE, nel cui quadro la commissione esercita i suoi compiti.

Volendo utilizzare le categorie classiche del costituzionalismo moderno, potremmo dire che il presidente della commissione determina l'indirizzo politico dell'Unione europea, posto poi in essere ed attuato, secondo le rispettive competenze, dal consiglio europeo, dalla commissione, dal parlamento europeo.

Un indirizzo politico *bien caché* fino al suo discorso, in quanto, a differenza dei modelli democratici classici, nelle sue varie forme di organizzazione, e nelle sue varianti di rappresentanza, esso non costituisce un *continuum* naturale con il programma dei partiti politici. Questa cesura tra voto politico, rappresentanza ed indirizzo politico risulta evidente nell'ultimo procedimento di nomina del presidente della commissione.

Ursula von der Leyen non era uno *spitzenkandidat*, ovvero non era stata indicata dai partiti coinvolti nella competizione elettorale europea a ricoprire la carica di presidente della

---

\* Professore ordinario di diritto Costituzionale – Università di Napoli “Federico II”. Condirettore della rivista *Diritto pubblico europeo – Rassegna on line*.

commissione a seguito dei risultati elettorali<sup>1</sup>. Si è trattata dunque di una nomina condivisa secondo un metodo intergovernativo, che ha visto il parlamento europeo sostanzialmente ratificarla.

Ai sensi dell'art. 17, comma 7 TUE, tenuto conto delle elezioni del parlamento europeo, e dopo avere effettuato le consultazioni appropriate, il consiglio europeo, in data 28 giugno 2019, deliberando a maggioranza qualificata, ha proposto al parlamento europeo Ursula von der Leyen alla carica di presidente della commissione.

*Frau* von der Leyen, il giorno prima del voto del consiglio europeo, presentava frettolosamente le dimissioni da ministro alla difesa del governo presieduto da Angela Merkel. Il suo operato, nell'ambito del *Bundes Regierung* era stato fortemente criticato in Germania, e non solo, soprattutto per incapacità, così si è detto di natura gestionale<sup>2</sup>. Va tuttavia detto, a sua parziale discolpa, che nella Repubblica federale tedesca, da sempre, il ministero della difesa è inteso come un *Ministerium* molto complesso e scivoloso.

Un candidato, come detto, assolutamente estraneo al rapporto politico che si era configurato per altri candidati, sulla base di una proposta al corpo elettorale, mediata dai partiti politici e quindi interna al circuito della rappresentanza.

Volendo far ricorso alle categorie classiche del costituzionalismo moderno, il metodo intergovernativo della cooptazione ha prevalso sul circuito della rappresentanza e sul binomio classico esecutivo (commissione) e legislativo (parlamento europeo), nel quale, appunto l'esecutivo è espressione della rappresentanza, a seguito di una proposta elettorale.

---

<sup>1</sup> In vista delle elezioni europee del 2014 ed alla luce del nuovo articolo 17 TUE introdotto dal Trattato di Lisbona, che consente per la prima volta di "eleggere" il presidente della commissione europea, le famiglie politiche europee hanno indicato in anticipo il loro candidato alla presidenza della commissione. Tale prassi (che riecheggia la prassi degli *spitzenkandidaten* prevista dall'ordinamento tedesco) è stata reiterata in occasione delle elezioni del 2019, ma l'accordo intergovernativo scaturito dal Consiglio europeo del 28 giugno non ha tenuto in considerazione le indicazioni dei partiti politici europei, al contrario di ciò che avvenne nel 2014, quando Juncker fu nominato dal Consiglio europeo (e successivamente eletto dal Parlamento europeo) in quanto *spitzenkandidaten* del partito che allora raggiunse la maggioranza alle elezioni. In dottrina, per una prospettiva critica sulla prassi, potenzialmente lesiva degli equilibri istituzionali tra Consiglio europeo e Parlamento europeo, B. Guastaferrò, *La prima volta del Presidente della Commissione "eletto" dal Parlamento europeo. Riflessioni sui limiti del mimetismo istituzionale*, in *Studi sull'integrazione europea*, n. 4/2014. Si veda, per una diversa prospettiva, E. Raffiotta, *Gli Spitzenkandidaten e il necessario rafforzamento politico dell'UE*, in *federalismi.it*, 11, 2019. il quale osserva come, in ogni caso, la prassi degli *spitzenkandidaten* vada nella direzione necessaria del rafforzamento democratico e politico delle Istituzioni UE. Se è vero che in passato il progetto eurounitario ha subito di un eccessivo deficit democratico, il Trattato di Lisbona ha sicuramente, se non colmato, quanto meno decisamente attenuato tale deficit attraverso il consolidamento del ruolo del Parlamento europeo e degli istituti di partecipazione.

<sup>2</sup> Sull'operato della neo-eletta Presidente della Commissione in qualità di Ministro della difesa in Germania, e, più in generale sulla sua carriera politica, si veda il ritratto di A. Carli, *Chi è von der Leyen, ministro della Difesa di Merkel che guiderà la Commissione Ue*, in *Il Sole 24 ore* del 16 luglio 2019.

In realtà, stante la diarchia del potere legislativo in ambito europeo, ha prevalso, *de facto*, nel processo di investitura del vertice dell'esecutivo, la dimensione governativa (consiglio europeo) su quella rappresentativa (parlamento europeo).

Pertanto, a seguito di una decisione politica, frutto della volontà degli Stati, formalmente, sulla base della procedura dettata dall'art. 17, comma 7 TUE, il parlamento europeo, il 16 luglio 2019, eleggeva presidente della commissione, a maggioranza assoluta, Ursula von der Leyen.

Si è trattato, dunque, di una ratifica parlamentare, di una scelta avvenuta tra gli esecutivi, ma soprattutto di un voto del parlamento europeo, non pienamente consapevole del progetto politico, redatto in gran fretta dalla von der Leyen.

Il progetto, infatti, veniva reso pubblico soltanto quando la stessa si presentava in parlamento per ottenere il voto di fiducia. Il suo progetto politico emergeva, dal punto di vista metodologico e procedurale, in maniera convulsa e non partecipata, espresso in sedi politiche ed economico-finanziarie, sicuramente *calato dall'alto* e non partecipato.

Il discorso comincia in francese, continua in tedesco e in inglese, il congedo è anche in italiano. Non è un caso, infatti, il neo-presidente della commissione vuole dimostrare, anche attraverso l'utilizzo di più lingue, la sua natura fortemente europea, la dimensione e proiezione europeista.

Questo lo scenario politico-istituzionale, fortemente criticato sia dai *parlamentaristi* europei, che immaginano, appunto, un esecutivo ed il suo *leader* espressione del parlamento europeo, in un quadro ortodosso della democrazia della rappresentanza, sia da chi spinge in Europa per una democrazia maggiormente partecipata (democrazia partecipativa)<sup>3</sup>, in grado di coinvolgere i cittadini, attraverso plurimi modelli di partecipazione politica<sup>4</sup>, e non solo *partitici*, nella determinazione dell'indirizzo politico europeo.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> In tal senso, si vedano fra gli altri, DiEM25 *Democracy in Europe Movement 2025, L'Europa sarà democratizzata o si disintegrerà* e il Manifesto del Movimento federalista europeo <http://www.mfe.it/site/index.php/2019-i-choose-europe/manifesto-dei-federalisti-europei>, entrambi tesi, con sfumature a diverse a valorizzare il ruolo del parlamento, della democrazia partecipativa, a partire dalla elezione di un'Assemblea Costituente, espressione della sovranità popolare europea.

<sup>4</sup> Sul punto sia consentito rinviare a A. Lucarelli, *Nuovi modelli del diritto pubblico. Sovranità popolare v. sovranità parlamentare: il ruolo della comunità tra democrazia della rappresentanza e democrazia partecipativa*, in *Dir. pubbl. eur. – Rassegna on line*, gennaio 2015, pp. 3-5.

<sup>5</sup> Sui nuovi *cleavages* politico istituzionali che attraversano il parlamento europeo in seguito alle elezioni del 26 maggio, si rinvia a S. Fabbrini, *von der Leyen schiacciata tra Parlamento e Consiglio*, in *Il Sole 24 ore*, 22 luglio 2019, il quale evidenzia altresì l'anomalia delle maggioranze variabili che fuoriescono da una

## 2. I contenuti.

Passiamo al programma della Von der Leyen, formalmente presentato al parlamento europeo, prima di essere eletta presidente, la prima donna a ricoprire questo ruolo.

Eletta con una maggioranza di 383 voti, il quorum richiesto era 374, quindi sulla base di una maggioranza debole e molto complessa, che da una parte ne dovrebbe complicare la sua azione politica, ma dall'altra dovrebbe evitare continui compromessi di natura decisionale.

Nel suo discorso-programma, la neo-presidente pone la priorità sulla questione ambientale. E ciò ha una singolarità, anche nella considerazione che, fino a quel momento, la sua attività politica non si era caratterizzata per un'attenzione particolare alle questioni ambientali. Certo, va anche tenuto conto che *Die Gruenen* (i verdi tedeschi), che non l'anno votata, hanno ottenuto, nell'ultima tornata elettorale europea, il 20,5% dei voti, secondi soltanto alla CDU con 22,6%, quindi più del SPD che siede nel governo di Angela Merkel<sup>6</sup>.

La sua sfida, annuncia la neo-presidente, è la salute del pianeta. Dichiarò di volere che l'Europa diventi il primo continente a impatto climatico zero del mondo intero entro il 2050.

Il suo obiettivo è ridurre le emissioni di CO<sub>2</sub> del 50% entro il 2030, se non addirittura del 55%. Dichiarò che presenterà un *Green Deal* per l'Europa nei primi cento giorni del suo mandato, e proporrà la prima e vera *legge europea* sul clima, traducendo l'obiettivo del 2050 in disposizioni giuridicamente vincolanti.

In tal senso, si impegna a proporre un piano di investimenti per un'Europa sostenibile,

---

contrapposizione classica europeisti v. sovranisti e sinistra v. destra. Non è un caso che la von der Leyen sia stata eletta dal parlamento europeo con una maggiorata molto risicata, grazie al sostegno dei sovranisti polacchi ed ungheresi.

<sup>6</sup>*Die Grünen* tedeschi spingono per l'uscita totale della Germania dal carbone, anche se sono consapevoli che si tratta di un percorso da fare a tappe, e non in un minuto; condividono la bussola dei 17 goal dell'Agenda Onu 2030 per lo Sviluppo sostenibile; non accettano passi indietro rispetto agli accordi Parigi sul clima. Si battono per i diritti sociali, specie dei giovani: dallo studio alla casa e agli alloggi popolari, dal lavoro al godimento del tempo libero. E per trovare risorse con le quali finanziare il *welfare* nazionale ed europeo, *Die Grünen* tedeschi sono molto espliciti nel chiedere tasse versate, e non evasione fiscale, ai giganti americani del web. Tasse da pagare in Europa. Come i tributi fiscali, previsti anche per scoraggiare un certo tipo di consumi, proposti dai Verdi su buona parte del lunghissimo elenco dei prodotti usa-e-getta ancora in circolazione. Oggetti, ricordiamolo, quasi sempre di plastica. Al contrario, secondo *Die Grünen* tedeschi, lo sviluppo dell'economia circolare non può non passare anche per forme di incentivazione e di benefici fiscali.

trasformando una parte della Banca europea per gli investimenti in una banca climatica europea, sbloccando mille miliardi di euro di investimenti nel prossimo decennio. Alle emissioni, in tutti i settori, dai trasporti aerei ai trasporti marittimi, dovrà corrispondere un prezzo in grado di cambiare i comportamenti. Dichiara inoltre di voler introdurre una imposta sul carbonio alle frontiere, per evitare la rilocalizzazione delle emissioni di carbonio.

Insomma, un *green political project* molto ambizioso, che ovviamente dovrà fare i conti con la maggioranza che l'ha eletta, con i membri della commissione e soprattutto con gli interessi *lobbistici*.

Ska Keller, leader dei *Die Grünen* tedeschi<sup>7</sup> nel parlamento europeo, ha affermato che la von der Leyen non abbia fatto, nel suo discorso, una proposta concreta: nulla sul cambiamento climatico, nulla sul salvataggio delle vite in mare, niente sullo stato di diritto. Inoltre, secondo la Keller, non avrebbe assunto alcun impegno chiaro su come aumentare la democrazia in Europa, anche attraverso il sistema degli *spitzenkandidaten*.

La vera anomalia dello scenario post-elettorale, infatti, è che i Verdi, quarto eurogruppo nell'aula di Strasburgo, non avranno alcun rappresentante in Commissione. Lo spostamento a favore di dinamiche squisitamente intergovernative, e dunque la scelta di nominare il Presidente della Commissione (e successivamente i membri della stessa) alla luce di un compromesso tra Stati, più che alla luce dei risultati elettorali alle elezioni del Parlamento europeo, come pure suggerisce l'articolo 17 TUE, ha svantaggiato i Verdi, forza politica che, non essendo parte della compagine governativa di nessuno degli Stati membri, è stata esclusa dal *pacchetto* di nomine frutto di un delicato compromesso tra gli esecutivi degli Stati membri. La vicenda costituisce un ulteriore elemento che allontana l'organizzazione istituzionale dell'UE dal principio di rappresentanza, ed in senso più

---

<sup>7</sup> La Baerbock, leader dei verdi tedeschi, è un personaggio da studiare, per capire non solo le radici del successo dei Verdi in Germania, ma anche la profondità e la modernizzazione del loro programma politico: poco ideologico e saldamente pragmatico. Un programma, trasversale, molto condiviso dalle fasce giovanili della popolazione. Per esempio: i *Grünen* tedeschi spingono per l'uscita totale della Germania dal carbone, anche se sono consapevoli che si tratta di un percorso da fare a tappe; condividono la bussola dei 17 goal dell' Agenda Onu 2030 per lo Sviluppo sostenibile; non accettano passi indietro rispetto agli accordi Parigi sul clima. Si battono per i diritti sociali, specie dei giovani: dallo studio alla casa e agli alloggi popolari, dal lavoro al godimento del tempo libero. E per trovare risorse con le quali finanziare il welfare nazionale ed europeo, i *Grünen* tedeschi sono molto espliciti nel chiedere tasse versate ai giganti americani del web, da pagare in Europa. Ma anche tributi fiscali per scoraggiare un certo tipo di consumi, quali i prodotti usa-e-getta ancora in circolazione. Oggetti, ricordiamolo, quasi sempre di plastica. Infine, secondo i *Grünen* tedeschi, lo sviluppo dell'economia circolare non può non passare anche per forme di incentivazione e di benefici fiscali.

ampio, dalla categoria della sovranità popolare, riconducendola ad una espressione di natura intergovernativa.

### 3. Per un diritto pubblico europeo dell'economia. Cenni.

Il secondo passaggio del discorso *tocca*, seppur in maniera molto marginale, la forma di Stato, il rapporto autorità-libertà, il modello socio-economico delle istituzioni europee. Più volte abbiamo scritto su tale modello<sup>8</sup>, sulle radici ordo-liberali, sulla sua propensione, in particolare dopo il Trattato di Maastricht, a fondarsi sul principio della *competition law*, piuttosto che sul principio solidaristico.

La von der Leyen sembra proporre una torsione a tale modello, valorizzando ciò che abbiamo definito, a più riprese, il *diritto pubblico europeo dell'economia*. Sembra voler ispirare la sua azione politica ai principi di coesione economico-sociale e territoriale, solidarietà, eguaglianza sostanziale, trattare in maniera diversa dal punto di vista economico-finanziario territori più deboli e svantaggiati. “Non lasciamo dietro nessuno”, dice, questa è la via europea, da percorrere, anche laddove necessario con una certa flessibilità, anche se non si spinge ad affermare una modifica del patto di stabilità e di crescita. L'economia deve essere al servizio dei cittadini e non i cittadini al servizio dell'economia.

Insomma, proclami importanti che sembrano mettere in discussione un'Europa che sembrava ormai completamente ammaliata dalla *competition law*, in netta regressione rispetto alle conquiste sociali delle Costituzioni *post second war*. Importante poi il passaggio sui doveri. La solidarietà e l'eguaglianza sostanziale si reggono su un fisco equo,

---

<sup>8</sup> In merito al diritto pubblico europeo dell'economia, quale strumento di riequilibrio, rispetto a politiche europee ispirate e mosse prevalentemente dal diritto della concorrenza sia consentito rinviare da ultimo a A. Lucarelli, *Le radici dell'Unione europea tra ordoliberalismo e diritto pubblico europeo dell'economia*, in *Diritto pubblico europeo on line*, n. 1/2019, p. 19. Il tentativo, da anni, è quello di sostenere e dimostrare che in Europa sia possibile individuare spazi e basi giuridiche per un ruolo attivo di soggetti pubblici e comunità intermedie, che abbiano quali priorità il soddisfacimento dei diritti fondamentali dei cittadini, a prescindere da esigenze di mercato e di stabilità dei prezzi. L'obiettivo deve essere quello d'individuare dei *principi costituzionali europei*, quali possibili fonti ispiratrici delle politiche pubbliche. L'idea di fondo deve essere quella di verificare l'esistenza, accanto al diritto della concorrenza, che si basa in prevalenza su regole di natura privatistica, tese a soddisfare le libertà economiche di imprese e cittadini all'interno del mercato, di un complesso di principi e regole finalizzate alla tutela ed alla garanzia dei diritti sociali, secondo logiche di equità e solidarietà, tipiche dello Stato sociale. Il risultato non deve essere quello di abbandonare lo Stato sociale ma di portarlo su scala europea. Diversi saggi sul tema sono stati raccolti in Idem, *Scritti di diritto pubblico europeo dell'economia*, Esi, Napoli, 2016, *passim*.

ed è inammissibile che le grandi multinazionali della tecnologia facciano i loro grandi profitti traendo vantaggio dal nostro sistema di istruzione, dalla nostra forza lavoro qualificata, dalle nostre infrastrutture, dai nostri sistemi di sicurezza sociale, senza pagare praticamente imposte, poiché sfruttano i meccanismi dei nostri sistemi fiscali. Ai loro diritti, legati alla libertà di impresa, devono derivare anche obblighi e doveri di solidarietà, a partire dal versare imposte eque.