



NICOLA LUPO*

IL PARLAMENTO EUROPEO: UN'ISTITUZIONE POTENTE, MA POCO CONOSCIUTA**

1.

Vorrei cominciare ringraziando, di cuore, gli organizzatori di questa iniziativa, e in particolare il prof. Fulco Lanchester, anche per le troppo lusinghiere parole di presentazione non solo del libro, ma anche di ciascuno dei suoi due autori. Ha fatto benissimo ad evidenziare la comunanza di scuola; e, anzi, la circostanza che si tratti di uno dei (non pochi) casi di *co-authorship* tra maestro e allievo.

Mi piace anche sottolineare, in proposito, come quello in discussione sia un libro scritto effettivamente “a quattro mani”: tanto nella prima, quanto nella seconda edizione, vi è stato un continuo interscambio dei testi dei capitoli tra i due autori, che si sono anche alternati nell’abbozzare la versione iniziale di ciascun capitolo o paragrafo. Così come “a quattro mani”, del resto, sono alcune voci enciclopediche che abbiamo pubblicato, in tema, in questi anni.

2.

La spinta a scrivere questo libro è venuta, appunto, sulla scorta dell’esperienza fatta predisponendo la prima di queste voci enciclopediche (apparsa, nel 2006, nel *Trattato di diritto pubblico* diretto da Sabino Cassese)¹, soprattutto sulla base della constatazione circa l’assenza di studi aggiornati, in lingua italiana, sul Parlamento europeo. È un’assenza un po’ paradossale perché, invece, nel corso dei suoi primi decenni di vita il Parlamento europeo era stato oggetto di grande attenzione da parte degli studiosi italiani: basti pensare ai primissimi lavori monografici, di taglio prevalentemente giuridico, usciti negli anni ’60 e

* Professore ordinario di Diritto costituzionale – Luiss Guido Carli di Roma.

** Intervento alla presentazione del volume N. Lupo, A. Manzella, *Il Parlamento europeo* (Luiss University Press, 2024), svoltasi il 24 maggio 2024 presso la Sala delle Lauree, edificio di Scienze Politiche della Sapienza-Università di Roma.

¹ A. MANZELLA-N. LUPO, voce *Parlamento europeo*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. Cassese, Milano, Giuffrè, 2006, vol. V, pp. 4112-4124.

'70²; fino a suscitare riflessioni ulteriori e specifiche in coincidenza con la sua prima elezione diretta, nel 1979³.

Nei decenni successivi, tuttavia, la dottrina italiana è sembrata abbandonare il tema e, aldilà delle sedi in qualche modo obbligate (capitoli all'interno dei manuali di Diritto dell'Unione europea o di Politica europea, commentari, voci di enciclopedia, e simili) e di talune analisi svolte perlopiù in chiave storico-sociologica⁴, ha sostanzialmente trascurato questa istituzione.

Il rallentamento degli studi si è paradossalmente verificato proprio nei decenni in cui il Parlamento europeo ha intrapreso, dall'Atto unico in poi, un processo di trasformazione assai significativo, che è stato giustamente definito in termini di “*empowerment*”⁵ e che, nelle sue diverse fasi, è stato oggetto di analisi assai significative da parte di studiosi non italiani⁶.

Non può sorprendere, perciò, che in Italia per almeno un paio di decenni sia risultata dominante, non solo nel dibattito politico e giornalistico, ma pure nelle analisi accademiche, una lettura del Parlamento europeo decisamente superata: quella di un'assemblea priva di poteri “veri”, e comunque chiamata a giocare un ruolo meno rilevante ove paragonato a quello spettante, nel loro sistema politico-istituzionale, ai Parlamenti nazionali.

Una lettura, dunque, superata, superficiale ed errata, ma che è incoraggiata, tra l'altro, dalla persistente assenza del potere di iniziativa legislativa in capo al Parlamento europeo. Un potere che com'è noto fu riservato sin dall'inizio della costruzione europea alla Commissione, sulla base di un'intuizione originaria dei trattati, i quali, nel delineare il

² Cfr., in particolare, E. VINCI, *Il parlamento europeo*, Milano, Giuffrè, 1968, e C. Romanelli Grimaldi, *Il parlamento europeo*, Padova, Cedam, 1977.

³ Tra le altre, cfr. G. ZAGREBELSKY-N. RONZITTI-A. TIZZANO-A. GIARDINA, E. VINCI, *Parlamento europeo forze politiche e diritti dei cittadini*, Milano, Franco Angeli, 1979. Di taglio politologico è L. BARDI, *Il Parlamento della Comunità europea. Legittimità e riforma*, Bologna, Il mulino, 1989; in chiave più divulgativa, cfr. L. BARDI-P. IGNAZI, *Il parlamento europeo*, Bologna, Il mulino, I ed., 1999; II ed., 2004.

⁴ Si vedano, in particolare, le ricerche condotte da D. PASQUINUCCI-L. VERZICHELLI (a cura di), *Elezioni europee e classe politica sovranazionale (1979-2004)*, Il Mulino, Bologna, 2004.

⁵ Cfr. A. HÉRITIER-K.L. MEISSNER-C. MOURY-M.G. SCHOELLER, *European Parliament Ascendant: Parliamentary Strategies of Self-Empowerment in the EU*, Palgrave, Cham, 2019, e, in lingua italiana, A. De Feo, *Il processo di empowerment del Parlamento europeo*, in R. IBRIDO-N. LUPO (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, Il mulino, Bologna, 2018, p. 241 ss.

⁶ Tra i tanti, per limitarsi solo alle monografie di taglio generale, cfr.: R. CORBETT, *The European Parliament's Role in Closer EU Integration*, London, Palgrave, 1998; O. COSTA, *Le Parlement européen, assemblée délibérante*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 2001; A. KREPEL, *The European Parliament and Supranational Party System. A Study in Institutional Development*, Cambridge, CUP, 2001; B. RITBERGER, *Building Europe's Parliament: Democratic Representation beyond the Nation State*, Oxford, OUP, 2005; N. CLINCLAMPS, *Parlement Européen et droit parlementaire. Essai sur la naissance du droit parlementaire de l'Union européenne*, Paris, LGDJ, 2006. Testi di riferimento sono quelli di R. CORBETT-F. JACOBS-D. NEVILLE, *The European Parliament*¹⁰, London, Harper, 2024; O. COSTA-F. SAINT-MARTIN, *Le Parlement européen*², Paris, La Documentation française, 2011; e ora D. BLANC, *Le Parlement européen, assemblée des citoyens de l'Union européenne. Aspects institutionnels, juridiques et politiques*, Bruylant, Bruxelles, 2024; nonché, in chiave politologica, A. RIPOLL SERVENT, *The European Parliament*, Palgrave, London, 2018.

Taglio storico-memoristico ha il lavoro di S. CLARK-J. PRIESTLEY, *Europe's Parliament. People, Places, Politics*, Harper, London, 2012. Cfr. inoltre la ricerca a più voci condotta da A. DE FEO-M. SHACKLETON (eds.), *Shaping Parliamentary Democracy. Collected Memories from the European Parliament*, London, Palgrave, 2019.

Per la storia dell'istituzione cfr. Y. MENY (ed.), *Building Parliament: 50 Years of European Parliament History. 1958–2008*, Luxembourg, European Communities, 2009, e D. DINAN, *Historiography of the European Parliament. Changing perceptions of the institution from the 1950s to today*, Brussels, European Parliament History Series, novembre 2018. Sulle sue origini, risalenti com'è noto all'Assemblea parlamentare della CECA, cfr. S. GUERRIERI, *Un Parlamento oltre le nazioni. L'Assemblea Comune della CECA e le sfide dell'integrazione europea (1952-1958)*, Il Mulino, Bologna, 2016.

“metodo comunitario”, vollero evitare che la prima stesura dei testi degli atti normativi fosse di fatto affidata agli Stati membri più potenti e, inevitabilmente, più interessati alla regolazione di questo o quel mercato, demandandola in via esclusiva a quella che era allora l'unica istituzione prettamente sovranazionale, quella per definizione incaricata di perseguire l'interesse generale.

È un'assenza che a mio avviso, sul piano sostanziale, non va sopravvalutata, tanto più che ora il monopolio del potere di iniziativa in capo alla Commissione risulta essere stato per più versi attenuato e, soprattutto, visto che tale potere è normalmente esercitato sulla base di una programmazione pluriennale alla quale partecipano tutte le istituzioni dell'Unione e dei suoi Stati membri⁷. Tuttavia, certo, sul piano simbolico-formale è un'assenza che continua a spiccare: tant'è che la stessa Presidente della Commissione, Ursula von der Leyen, ne ha prefigurato il superamento, poi auspicato anche dalla Conferenza sul futuro dell'Europa⁸.

3.

Questa evoluzione degli studi “italiani” sul Parlamento europeo spiega come mai nel titolo della prima edizione avevamo inserito le parole “Una introduzione”: l'idea era quella di fornire, alla vigilia dell'appuntamento elettorale del maggio 2019, una primissima guida all'istituzione, per consentire poi ulteriori approfondimenti su questioni o procedure più specifiche. Di qui anche l'attenzione prestata alle indicazioni bibliografiche, cui sono dedicate le pagine finali del volume (in modo da non distrarre troppo il lettore meno interessato all'approfondimento scientifico).

In questa seconda edizione, anch'essa uscita a ridosso delle elezioni europee del giugno 2024, si è deciso, come notava Fulco Lanchester, di semplificare il titolo e di eliminare così il riferimento esplicito al carattere introduttivo del volume, che peraltro permane nella premessa e nelle conclusioni.

Lo si è fatto, oltre che per ragioni di tipo grafico-estetico, anche perché da qualche anno si è fortunatamente registrato qualche ritorno di attenzione, in Italia, nei confronti di questa istituzione. Si pensi all'analisi monografica di Eugenio Salvati, condotta in chiave

⁷ Lo si è sottolineato in N. LUPO, *Iniziativa legislativa e ruolo dei parlamenti nazionali nel sistema istituzionale dell'Unione europea*, in R. MASTROIANNI-A. MAFFEO (a cura di), *L'iniziativa dei cittadini europei*, Editoriale scientifica, Napoli, 2015, pp. 13-48; e in ID., *The Commission's power to withdraw legislative proposals and its 'parliamentarisation', between technical and political grounds*, in *European Constitutional Law Review*, volume 14, issue no. 2, June 2018, pp. 311-331.

⁸ Si veda il programma presentato all'insediamento della commissione guidata dalla Presidente Ursula von der Leyen, *Political Guidelines for the Next European Commission 2019-2024: "A Union that strives for more. My agenda for Europe"*, 2019, disponibile su <https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20190716RES57231/20190716RES57231.pdf>, spec. p. 20 s. Per la Conferenza sul futuro dell'Europa, cfr. O. COSTA, *Can the Conference on the Future of Europe unlock the EU elections reform? Reflections on transnational lists and the lead-candidate system*, in *European Law Journal*, 2021, n. 56, pp. 460-471, e A.M. CECERE-B. GUASTAFERRO, *La Conferenza sul futuro dell'Europa. tra democrazia rappresentativa, partecipativa e di prossimità*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2022, 1-2, pp. 241-269.

politologica⁹; ad una collettanea di taglio pluridisciplinare curata da Giacomo Di Federico¹⁰; agli atti di un convegno interinale dell'Associazione italiana degli studiosi di diritto dell'Unione europea-AISDUE¹¹; per un profilo specifico ma cruciale, alle ricerche collettive dirette dal compianto Beniamino Caravita, rivolte ad analizzare “a caldo” le ultime quattro elezioni del Parlamento europeo (dal 2004 al 2019)¹²; nonché, infine, ad un agile e recente volume di Claudio Martinelli, uscito nella (nuova) collana “Riscoprire le istituzioni” per il Mulino, diretta da Francesco Clementi¹³.

Dunque, per fortuna, le “Introduzioni” al Parlamento europeo ormai sono molteplici e la nostra è diventata solo una delle tante, ora disponibili per il lettore italiano. L'aggiornamento, inoltre, è stato cospicuo e ha richiesto altresì una rimeditazione di alcune parti e l'aggiunta di qualche paragrafo, anche alla luce di alcuni “ritorni” ricevuti da studenti e colleghi, sulla base dell'uso del testo con finalità didattiche. Se ci si aggiunge che l'editore lo ha collocato in un'altra collana, visto che la precedente non era più attiva, e lo ha fatto uscire in un altro formato, direi che vi è abbastanza discontinuità per giustificare un (lieve) cambio del titolo.

4.

Un'altra convinzione che ispira il libro, sin dall'origine, consiste nell'utilità di ricorrere alla “cassetta degli attrezzi” della scienza costituzionalistica per studiare il Parlamento europeo, e più in generale l'Unione europea, specie nella sua dinamica politico-democratica e interistituzionale. Ovviamente, senza alcuna pretesa di esclusività, ma anzi muovendo, com'è indispensabile, dalle analisi già compiute, a partire da quelle svolte dai cultori del diritto dell'Unione europea – i quali peraltro raramente vi dedicano la dovuta attenzione – e dalla profonda convinzione, già espressa in più sedi¹⁴, che gli studi sulle istituzioni parlamentari non possano prescindere da un intenso livello di multidisciplinarietà.

In questa chiave, anche in dialogo con i politologi, il quesito di Fulco Lanchester sulla forma di governo dell'Unione europea merita senz'altro di essere affrontato. Anzitutto, appunto, sul piano del metodo, nel senso di riaffermare l'utilità di applicare all'Unione le

⁹ E. SALVATI, *Il Parlamento Europeo. Tra crisi del processo di integrazione e politicizzazione dell'Unione Europea*, Mondadori, Milano, 2019.

¹⁰ G. DI FEDERICO (a cura di), *Alla (ri)scoperta del Parlamento europeo. 1979-2019*, Giappichelli, Torino, 2021. A proposito di quest'ultimo si è scritto in N. LUPO, *Un ritorno di attenzione degli studi italiani sul Parlamento europeo?*, in *La Cittadinanza Europea on-line*, 2021, n. 0, pp. 1-7 (https://www.lceonline.eu/wp-content/uploads/2021/11/III-Lupo-recensione_lceonline0_21.pdf).

¹¹ Su *Ruolo e poteri del Parlamento europeo nella prospettiva giuridica. Rappresentatività e principio di democrazia*. Atti del I Convegno interinale, Università Firenze, 10 maggio 2019, *Annali AISDUE*, vol. I, Cacucci, Bari, 2020, pp. 183-247.

¹² B. CARAVITA (a cura di), *Le elezioni del Parlamento europeo del 2004*, Giuffrè, Milano, 2005; B. CARAVITA (a cura di), *Le elezioni del Parlamento europeo del 2009*, Jovene, Napoli, 2009; B. CARAVITA (a cura di), *Le elezioni del Parlamento europeo del 2014*, Jovene, Napoli, 2015; B. CARAVITA (a cura di), *Le elezioni del Parlamento europeo del 2019*, Giappichelli, Torino, 2019. Su tali volumi cfr., volendo, N. LUPO, *Le elezioni per il Parlamento europeo e i loro fisiologici effetti sui sistemi politici nazionali*, in *Scritti in memoria di Beniamino Caravita di Toritto*, a cura di L. CASSETTI-F. FABRIZZI-A. MORRONE-F. SAVASTANO-A. STERPA, Editoriale Scientifica, Napoli, 2024, vol. II (Europa), pp. 1519-1538.

¹³ C. MARTINELLI, *Il Parlamento europeo. Simbolo o motore dell'Unione?*, Il Mulino, Bologna, 2024.

¹⁴ Da ultimo, volendo, nell'editoriale *Parliamentary studies between sectionalism and universalism*, in *The International Journal of Parliamentary Studies*, volume 3, issue no. 2, 2023, pp. 151-155.

nozioni – tipiche della dottrina costituzionalistica – di indirizzo politico e di forma di governo.

So bene che il punto è tutt'altro che pacifico, tra i costituzionalisti, e non solo¹⁵. Tant'è che, alcuni anni or sono, proprio da un dissenso su questo con altri studiosi allora basati anch'essi alla Luiss nacque un volume a più voci, nel quale questa applicazione veniva tentata e discussa¹⁶. Poi, poco dopo l'uscita di quel lavoro, la Corte costituzionale ha adottato la sentenza n. 239 del 2018, nella quale – come credo sia ben noto – ha utilizzato appunto tale nozione e vi ha fatto leva al fine di rigettare le questioni di legittimità costituzionale che erano state sollevate sulla soglia di sbarramento, prevista, nella misura del 4%, per le elezioni europee dalla legge n. 18 del 1979, come modificata dalla legge n. 10 del 2009, considerando “il dato della indubbia trasformazione in senso parlamentare della forma di governo dell'Unione europea”¹⁷.

Credo appunto che da quest'ultima affermazione della Corte costituzionale occorra muovere quando si intenda qualificare la forma di governo dell'Unione, a maggior ragione nel momento in cui si va affermando, come si ribadirà più avanti, il principio democratico.

Peraltro, mi pare evidente che la forma di governo dell'Unione, un po' come è accaduto a quella del Regno d'Italia in epoca statutaria, sia tuttora non chiaramente definita, presentando alcuni caratteri tipici di un sistema a separazione dei poteri (si pensi all'impossibilità di sciogliere anticipatamente il Parlamento europeo) ed altri più propri di un sistema di tipo parlamentare (il legame tra Parlamento e Commissione). Tant'è che nella dottrina costituzionalistica si è fatto ricorso sostanzialmente a tutte le possibili opzioni per qualificarla¹⁸. Ed è perciò naturale che un ruolo decisivo spetti alle fonti non scritte, che integrino il disposto dei Trattati.

¹⁵ In senso contrario, tra i primi, cfr. M. LUCIANI, voce *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto. Annali*, III, Giuffrè, Milano, 2010, pp. 538-596, spec. 540. Tra i comunitaristi, cfr. L.F. PACE, *L'inapplicabilità della nozione di forma di governo (parlamentare) all'ordinamento giuridico dell'Unione europea: ragioni teoriche e pratiche. L'Unione come nuova forma di organizzazione politico-istituzionale del continente europeo*, in *Nomos*, 2021, n. 3.

¹⁶ Il riferimento è a R. IBRIDO-N. LUPO (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, cit. Cfr. anche S. ILLARI, *Sulla nozione di forma di governo e l'ordinamento dell'Unione europea. Aspetti problematici del difficile cammino verso un nuovo ordine politico*, in *Studi in onore di Vincenzo Atripaldi*, Napoli, Jovene, 2010, 1537 ss.

¹⁷ Sulla sentenza n. 239 del 2018 cfr. G. TARLI BARBIERI, *Il sistema elettorale per l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia: problemi e prospettive dopo la sent. 239/2018 della Corte costituzionale*, *www.giurcost.org*, 1, 2019, pp. 20 ss.; M. RUBECCHI, *Le modalità di elezione dei membri del Parlamento europeo, tra normative nazionali e profili eurounionali*, in *www.federalismi.it*, 11, 2019; G. DELLEDONNE, *A Goal That Applies to the European Parliament No Differently From How It Applies to National Parliaments: The Italian Constitutional Court Vindicates the 4% Threshold for European Elections*, in *European Constitutional Law Review*, 2, 2019, pp. 376 ss.; L. DI STEFANO, *La soglia di sbarramento della legge elettorale italiana per il Parlamento europeo all'esame della Corte costituzionale*, in *www.rivistaaic.it*, 2019, n. 3; G. PICCIRILLI, *La clausola di sbarramento per le elezioni europee tra Corte costituzionale e principi comuni a tutti gli Stati membri*, in *Studium Iuris*, 12, 2019, pp. 1430 ss.; F. SGRÒ, *Clausola di sbarramento e Parlamento europeo. Una lettura comparata della sentenza n. 239/2018 della Corte costituzionale*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 1, 2020, pp. 237 ss.

¹⁸ Alcuni autori tendono ad accostarla a quella parlamentare, parlando di forma di governo “quasi-parlamentare” o “semi-parlamentare”, cfr. A. MANZELLA, *L'identità costituzionale dell'Unione europea*, in *Studi in onore di Leopoldo Elia*, II, Milano, Giuffrè, 1999, p. 923 ss., spec. 949; P. MAGNETTE, *L'Union européenne: un régime semi-parlementaire*, in P. DELWIT, - J.M. DE WAELE-P. MAGNETTE (eds.) *A quoi sert le Parlement européen?*, Bruxelles, 1999, p. 25 ss.; S. HIX, *What's Wrong with the Europe Union and How to Fix It*, Cambridge, Wiley, 2013. Altri la qualificano come sistema a separazione di potere, e quindi sono portati ad accostarla alla forma di governo presidenziale: cfr. A. KREPPEL, *Le implicazioni politiche delle riforme istituzionali: le relazioni tra esecutivo e legislativo nell'Unione europea*, in *Rivista italiana di scienza politica*, 3, 2009, p. 383 ss.; S. FABBRINI, *Compound Democracies: why the United States and Europe are becoming similar*, Oxford, OUP, 2010; ID., *Which European Union? Europe after the Euro Crisis*, Cambridge, CUP, 2015. Il parallelismo con la forma di governo

5.

In questa chiave si inserisce la questione dei cosiddetti *Spitzenkandidaten*, che è stata toccata pressoché in tutti gli interventi, e che appunto abbisogna dello strumentario proprio del costituzionalista per poter essere correttamente compresa. Si tratta infatti, in definitiva, di una classica convenzione costituzionale, solo parzialmente riuscita¹⁹, che appunto mira a definire meglio i caratteri di una forma di governo ancora non stabilizzata come è appunto quella dell'Unione.

Altri passaggi della procedura di formazione della Commissione europea – solo in parte disciplinata dall'art. 17 TU – sono invece efficacemente regolati da fonti-fatto. Si pensi alle audizioni dei nominandi commissari in seno commissioni permanenti del Parlamento europeo. In questo caso, a partire dal 1995 (con la Commissione Santer; non a caso, visto che il suo predecessore, Delors, era contrario all'introduzione di tale istituto) si è consolidata una procedura che non esiterei a definire come una vera e propria consuetudine costituzionale²⁰, con la quale si è predisposto un efficace filtro onde evitare nomine di commissari dal profilo non adeguato, e a volte utilizzata altresì per consentire ritorsioni politiche nei confronti delle nomine proposte da alcuni governi meno graditi. Un filtro efficace anche perché collocato nella fase del procedimento di formazione della Commissione in cui è il Parlamento europeo ad avere il “pallino” in mano: ossia nell'intervallo tra la c.d. “elezione” del Presidente della Commissione da parte del Parlamento europeo (in realtà, consistente nell'approvazione del nome indicato dal Consiglio europeo), che avviene a scrutinio segreto, e il voto parlamentare di approvazione della Commissione nella sua collegialità, che ha luogo, alcune settimane dopo, a scrutinio palese.

La convenzione costituzionale sugli *Spitzenkandidaten*, invece, ha faticato a consolidarsi. Essa, dopo essere stata da tempo ipotizzata in sede politica e dottrinale anche al fine di affermare, nell'ambito dell'Unione, una tendenziale prevalenza delle istituzioni sovranazionali su quelle intergovernative²¹, aveva trovato una sua prima applicazione in occasione delle elezioni europee del 2014, in cui il Partito popolare europeo ha ottenuto la maggioranza relativa dei voti, e della successiva formazione della Commissione presieduta

direttoriale svizzera è in particolare sviluppato da T.E. FROSINI, *La dimensione europea della forma di stato e di governo*, in *Federalismi*, 5, 2012.

¹⁹ Cfr. Y.M. CITINO-N. LUPO, *The Spitzenkandidaten process: establishing an ambiguous constitutional convention*, in M. CERON-T. CHRISTIANSEN-D.G. DIMITRAKOPOULOS (eds.), *The Politicization of the European Commission's Presidency. Spitzenkandidaten and Beyond*, Palgrave, London, 2024, pp. 83-107, nonché, parlando di una «political convention», L. BESSELINK, *Introduction: A Directly Elected European Parliament*, in T. MARGUERY-S. PLATON-H. VAN EIJKEN (eds.), *Les élections européennes 40 ans après. Bilans, enjeux et perspectives. The European Elections, 40 Years Later. Assessment, Issues and Prospects*, Bruylant, Bruxelles, 2020, p. 9 ss., spec. 14.

²⁰ Come si è argomentato in Y.M. CITINO-N. LUPO, *Règles pratiques, conventionnelles et coutumières dans la procédure d'investiture de la Commission européenne*, in *Revue de l'Union européenne*, n. 678, Mai 2024, pp. 283-291.

²¹ Sulla genesi degli *Spitzenkandidaten*, cfr. ampiamente J. PRIESTLEY, N. PEÑALVER GARCÍA, *The Making of a European President*, Palgrave MacMillan, London, 2015, spec. p. 54 s.

da Jean-Claude Juncker, previamente individuato come capolista di tale partito²². Tale convenzione costituzionale, pur rinnovata, alla vigilia dell'appuntamento elettorale del 2019, dal Parlamento europeo, con l'approvazione di un'apposita risoluzione, e da quasi tutte le principali forze politiche in campo, non aveva però tenuto alla prova del dopo-elezioni. Tant'è che la Presidente della Commissione, Ursula von der Leyen, è risultata essere figura nuova e diversa rispetto agli *Spitzenkandidaten* che erano stati messi in campo²³.

Tale esito è stato peraltro variamente interpretato: alcuni vi hanno visto un vero e proprio fallimento della convenzione²⁴, mentre altri lo hanno considerato solo come una rilettura e un adattamento della stessa, valorizzando la presenza, in qualità di vicepresidenti, di altri due *Spitzenkandidaten* di partiti componenti la coalizione che supportava la Commissione e il fatto che la presidente von der Leyen avesse un'estrazione, geografica e partitica, non troppo dissimile da quella di Manfred Weber, *Spitzenkandidat* del Partito popolare europeo²⁵.

Nonostante questa chiara battuta di arresto, la convenzione costituzionale in questione appare ancora viva, ancorché sempre per più profili controversa, e si è riaffacciata nei mesi che hanno preceduto le elezioni di giugno 2024.

Questa persistenza della convenzione è in parte dovuta ai lavori della Conferenza sul futuro dell'Europa, in cui, in alternativa ad una (invero improbabile) elezione diretta del Presidente della Commissione, si è prospettato l'abbinamento della convenzione costituzionale in questione con l'introduzione delle liste transnazionali per il Parlamento europeo, delle quali gli *Spitzenkandidaten* dovrebbero essere effettivi capilista. Essa è parsa inoltre utile fors'anche al fine di rafforzare le credenziali democratiche dell'Unione rispetto alle critiche ai meccanismi di selezione dei *leader* dell'Unione in più occasioni formulate dai regimi illiberali²⁶.

²² Cfr., con posizioni variegata, S.B. HOBOLT, *A Vote for the President? The Role of Spitzenkandidaten in the 2014 European Parliament Elections*, in *Journal of European Public Policy*, 2014, p. 1528 s.; S. FABBRINI, *The European Union and the Puzzle of Parliamentary Government*, in *Journal of European Integration*, 2015, n. 5, p. 571 s.; C. ANTPÖHLER, *Enhancing European Democracy in Times of Crisis? The Proposal to Politicise the Election of the European Commission's President*, in F. FABBRINI, E. HIRSCH BALLIN, H. SOMSEN (eds.), *What Form of Government for the European Union and the Eurozone*, Hart, Oxford and Portland, 2015, p. 217 s.; M. GOLDONI, *Politicising EU Lawmaking? The Spitzenkandidaten Experiment as a Cautionary Tale*, in *European Law Journal*, 2016, n. 3, p. 279 s.; T. CHRISTIANSEN, *After the Spitzenkandidaten: fundamental change in the EU's political system?*, in *West European Politics*, 2016, p. 992 s.; H. KASSIM, *What's new? A first appraisal of the Juncker Commission*, in *European Political Science*, 2017, p. 14 s.

²³ Cfr. tra gli altri, L. BESSELINK, *Introduction: A Directly Elected European Parliament*, cit., p. 9 s.; K. RAUBE, *From dawn to doom: the institutionalization of the Spitzenkandidaten process during European elections and its final negation*, in S. KRITZINGER, C. PLESCIA-K. RAUBE-J. WILHELM-J. WOUTERS (eds.), *Assessing the 2019 European Parliament Elections*, cit., pp. 19 s.; nonché, anche per ulteriori indicazioni, N. LUPO, *La forma di governo dell'Unione, dopo le elezioni europee del maggio 2019*, in *Liber Amicorum per Pasquale Costanzo. Diritto costituzionale in trasformazione*, vol. VI, Genova, 2020, p. 25 s. (disponibile su www.giurcost.org), spec. 31 s.

²⁴ Cfr., ad esempio, G.E. VIGEVANI, *Dalle elezioni europee alla scelta del presidente della Commissione: brevissime note sull'evoluzione della forma di governo europea*, *Quaderni costituzionali*, 2019, n. 4, p. 917 s., e l'intervista di F. Bechis a S. Fabbrini, *Perché von der Leyen non può ancora esultare*, www.formiche.net, 27-11-2019.

²⁵ In questo senso, tra gli altri, N. VEROLA, *Il punto d'incontro. Il negoziato nell'Unione europea*, Luiss University Press, Roma, 2020, p. 123 s., ad avviso del quale il principio degli *Spitzenkandidaten* non è stato ripudiato, ma solo "rimodulato", e L. BESSELINK, *Introduction: A Directly Elected European Parliament*, cit., p. 14.

²⁶ Cfr. A. JAKAB, *Wie die EU durch das Spitzenkandidatensystem ihre illiberalen Regime in Ungarn und Polen bekämpfen könnte*, in *VerfBlog*, April 2023.

Le scelte compiute dai due principali partiti europei – peraltro senza candidature alternative al loro interno, che invece vi erano state in passato – sono state prevalentemente in continuità con la Commissione uscente²⁷. In particolare, il Partito popolare europeo ha indicato Ursula von der Leyen, evidentemente alla ricerca di una qualche legittimazione popolare di cui non ha fin qui potuto godere; i socialisti europei, convinti di poter arrivare non primi ma secondi alla conta dei voti, hanno puntato su una figura non di primissimo piano, come il lussemburghese Nicolas Schmit, commissario al lavoro e ai diritti sociali. Peraltro, non si può fare a meno di notare che né von der Leyen né Schmit sono stati effettivamente candidati al Parlamento europeo, fors'anche per non incorrere nelle complesse regole di condotta intese a evitare un coinvolgimento eccessivo della Commissione e dei suoi membri nella campagna elettorale.

Il partito della sinistra europea ha indicato l'austriaco Walter Baier. I verdi, come nelle precedenti occasioni, hanno individuato due nomi, la tedesca Terry Reintke e l'olandese Bas Eickhout. Le forze liberali ne hanno indicati tre (in corrispondenza delle diverse sigle in cui si articolano): la tedesca Marie-Agnes Strack-Zimmermann, per l'Alleanza dei democratici e dei liberali per l'Europa (ALDE); l'italiano Sandro Gozi, per il Partito democratico europeo (PDE); la francese Valérie Hayer, per Renew Europe. Una opzione che è probabilmente da leggere anche alla luce della tradizionale opposizione alla convenzione costituzionale in questione manifestata in più occasioni da Emmanuel Macron, il quale non a caso vede nella valorizzazione del ruolo del Consiglio europeo nella scelta del Presidente della Commissione il corrispondente, nella forma di governo dell'Unione, del semipresidenzialismo a trazione presidenziale che lo vede protagonista in Francia.

I partiti euroscettici hanno perlopiù evitato di indicare nomi, preferendo muoversi, in campagna elettorale, in chiave sovranista e oppositiva, anche perché, quasi per definizione²⁸, piuttosto divisi al loro interno.

Vedremo dunque, in base al responso delle urne del 6-9 giugno 2024 e alla luce alle opzioni che saranno compiute sia dalle forze politiche rappresentate nel nuovo Parlamento europeo sia dai capi di Stato e di governo in seno al Consiglio europeo, chi saranno i *leader* dell'Unione nella prossima legislatura (2024-2029). I quali saranno individuati secondo dinamiche che sono senz'altro assai complesse e articolate, e come si è visto solo parzialmente regolate dai Trattati, ma della cui democraticità non si può dubitare: specie in un momento, come l'attuale, in cui la democrazia risulta essere sotto attacco un po' in tutte le aree del globo. Procedure che, in fondo, anche a prescindere dal consolidamento o meno della convenzione costituzionale degli *Spitzenkandidaten*, si avvicinano decisamente più a quelle di una forma di governo parlamentare rispetto a quelle di modelli presidenzialistici, i quali richiederebbero elezioni dirette che in seno all'Unione è difficile pure soltanto immaginare.

²⁷ Cfr. Y.M. CITINO, *The Spitzenkandidaten Practice in the Spotlight*, in *VerfBlog*, April 2024.

²⁸ Come evidenziava, ad esempio, all'indomani delle elezioni del 2014, A. MANZELLA, *Prima lettura di un Parlamento (un po' meno) europeo*, editoriale in www.federalismi.it, 28 maggio 2014, n. 11, pp. 1-5.

6.

Sul piano del metodo, tuttavia, si può forse osservare che la costruzione della convenzione costituzionale sui cosiddetti *Spitzenkandidaten* si basa su un errore di prospettiva che vedremo essere il medesimo che ha condotto ad adottare e poi ad assolutizzare la formula del “deficit democratico”.

L'errore è quello di considerare quello dell'Unione europea come un sistema politico-istituzionale ulteriore, autonomo e distinto – o almeno chiaramente distinguibile – rispetto a quelli dei suoi Stati membri: una lettura questa che può ben rientrare nelle opzioni di alcuni, specie nell'ambito di un'auspicata evoluzione in chiave federale del processo di integrazione, ma che non sembra corrispondere all'attuale assetto dell'Unione europea, in cui il peso della dinamica intergovernativa continua a essere relevantissimo, e si è com'è noto ulteriormente accentuato nel corso degli ultimi tre decenni²⁹.

Non si intende qui sostenere che la convenzione costituzionale sugli *Spitzenkandidaten* risulti, in quanto tale, del tutto incompatibile con la stretta connessione esistente tra il sistema politico-istituzionale dell'Unione e quelli dei suoi Stati membri. Si vuole però osservare come la versione semplificata di tale convenzione costituzionale, e la narrativa ad essa correlata, nei termini di “una sorta di elezione diretta del Presidente della Commissione europea”, e quindi del “capo di governo dell'Europa”, apparissero sin dall'origine poco plausibili nel momento in cui sembravano pretermettere ogni ruolo degli Stati membri, e soprattutto dei loro capi di Stato e di governo, nel procedimento di formazione della Commissione europea, e in particolare nell'individuazione del suo Presidente.

7.

Giustamente sia Gaetano Azzariti, sia Raffaele Bifulco si sono ampiamente soffermati, nei loro densi e stimolanti contributi, sulla funzione rappresentativa del Parlamento europeo. In proposito, senza ovviamente poter affrontare un tema così complesso e per più versi “difficile”, mi permetto solo, in conclusione di questo intervento, due notazioni a margine.

La prima è volta a criticare quello che ritengo essere poco più di uno *slogan* che, in Italia ma anche altrove, ha a lungo dominato e tuttora campeggia nei dibattiti sulla democrazia europea, ossia quello del “deficit democratico”. Uno *slogan* che poteva avere un qualche fondamento allorquando la formula fu coniata, a ridosso delle elezioni del 1979³⁰, e alla cui diffusione ha contribuito lo stesso Parlamento europeo, al fine di alimentare il proprio

²⁹ Per tutti, cfr. C.J. BICKERTON-D. HODSON-U. PUETTER (eds.), *The New Intergovernmentalism: States and Supranational Actors in the Post-Maastricht Era*, OUP, Oxford, 2015; R. BELLAMY, *A Republican Europe of States: Cosmopolitanism, Intergovernmentalism and Democracy in the EU*, CUP, Cambridge, 2019, spec. p. 97 s.; e S. FABBRINI, *Differentiation or federalisation: Which democracy for the future of Europe?*, in *European Law Journal*, 2022 (28), pp. 9–21.

³⁰ Cfr. il manifesto del congresso dei giovani federalisti europei (JEF) del 1977 (dovuto a Richard Corbett, che ne fu il *leader* dal 1979: <https://federalunion.org.uk/the-first-use-of-the-term-democratic-deficit/>) e D. MARQUAND, *Parliament for Europe*, Jonathan Cape, London, 1979, pp. 64 ss.

processo di *empowerment*, ma che nasce da un duplice errore: uno di merito e uno di metodo, potremmo dire, per semplificare.

Sul piano del merito, la formula del “deficit democratico” appare oggi per più aspetti inaccurata, se non falsante³¹. Già si è osservato, infatti, di come il Parlamento europeo, in esito all’ appena ricordato processo di *empowerment*, sia attualmente un’assemblea che, ancorché come si è appena visto formalmente priva del potere di iniziativa legislativa, appare decisamente più “influyente” – e, se si vuole, più “potente” – di numerosi Parlamenti nazionali³².

Ma non è solo questo. Vi è anche un problema di metodo, che conferma come la diagnosi alla base del “deficit democratico” sia profondamente errata. Tant’è che non è certamente bastato aumentare i poteri del Parlamento europeo per risolvere i problemi della democrazia in Europa, come sta a testimoniare il parallelo calo dell’affluenza alle urne che a lungo si è registrato nelle elezioni europee³³. Un *trend* che si è interrotto solo nelle elezioni del 2019, allorché si è passati dal 42,61% al 50,66% degli aventi diritto (ma non in Italia, dove l’affluenza è scesa, rispetto alle elezioni del 2014, dal 57,22% al 54,50% degli aventi diritto)³⁴.

Il punto è che soltanto in una visione incentrata interamente ed esclusivamente sull’ordinamento dell’Unione, che ignori perciò completamente le (spesso assai vivaci) dinamiche democratiche in essere in ciascuno dei suoi Stati membri, si può effettivamente riscontrare una vera e propria “carezza” di democrazia nel continente europeo. Un continente in cui, com’è noto, si collocano larga parte dei sistemi democratici attualmente identificabili su scala globale³⁵.

Ovviamente, ciò non toglie che tuttora sussistano (ampi) margini di miglioramento della democrazia europea, in particolare per far sì che si rafforzi la capacità del Parlamento europeo di rappresentare i cittadini europei nei loro interessi comuni. E la strada pare, in

³¹ Sia consentito rinviare al nostro *Elezioni e aritmie nella democrazia rappresentativa dell’Unione europea*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 210, 2° semestre 2021, pp. 11-31.

³² L’osservazione è, ad esempio, nel fortunato manuale polilogico di Neill Nugent: cfr. N. NUGENT, *Government and Politics in the European Union*⁷, Palgrave, London, 2017, p. 225. La traduzione italiana (a cura di S. Gozi) è purtroppo ferma al 2008 (al 2011 per la parte istituzionale). Sulla robusta amministrazione che ne accompagna i lavori, che si è ulteriormente sviluppata negli ultimi venti anni, cfr. A.L. HÖGENAUER-C. NEUHOLD-T. CHRISTIANSEN-M. DOBBELS, *Administrative Players in the European Parliament*, in *Parliamentary Administrations in the European Union*, Palgrave, London, 2016, pp. 32-50; F. JACOBS, A. DE FEO, *European Parliament’s Administration*, in T. CHRISTIANSEN-E. GRIGLIO-N. LUPO (eds.), *The Routledge Handbook of Parliamentary Administration*, Routledge, London, 2023, pp. 725-737, nonché, anche per le testimonianze di alcuni dei protagonisti, *Making Europe Happen. The politics and impact of Klaus Welle. Essays on his 60th birthday, Liber Amicorum*, 2024 (disponibile su <https://www.martenscentre.eu/news/liber-amicorum-making-europe-happen/>).

³³ Cfr., tra gli altri, O. ROZENBERG, *L’influence du Parlement européen et l’indifférence de ses électeurs: une corrélation fallacieuse?*, in *Politique européenne*, 2009, n. 2, pp. 7-36, e N. CLARK, *Explaining low turnout in European elections: The role of issue salience and institutional perceptions in elections to the European Parliament*, in *Journal of European Integration*, 2014, 36(4), pp. 339-356.

³⁴ Cfr., in proposito, tra gli altri, F. MARQUART-A.C. GOLDBERG-C.H. DE VREESE, *This time I’m (not) voting: A comprehensive overview of campaign factors influencing turnout at European Parliament elections*, in *European Union Politics*, 2020, n. 4, pp. 680-715.

³⁵ Basti notare che ben 11 dei 24 Stati contemporanei che sono considerati “full democracies” nell’ “Economist Democracy Index 2023” sono Stati membri dell’Unione europea (tra i quali non figura, si badi, l’Italia, classificata invece tra le “flawed democracies”): cfr. <https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2023/>.

effetti, già ampiamente tracciata. Quella che sembra mancare è la volontà di percorrerla fino in fondo, in particolare da parte dei Governi degli Stati membri.

Basti qui ricordare i contenuti della risoluzione legislativa Ruiz Devesa, approvata dal Parlamento europeo il 3 maggio 2022, anche sulla scorta delle conclusioni della Conferenza sul futuro dell'Europa (peraltro in quel momento ancora non formalmente adottate, visto che i relativi lavori si sono conclusi il 9 maggio 2022)³⁶.

In tale risoluzione si è prospettata una revisione del sistema elettorale al fine di prevedere liste continentali e di armonizzarne alcuni elementi tra i diversi Stati membri³⁷: stabilendo a 16 anni la soglia per esercitare l'elettorato attivo e a 18 anni quella per l'elettorato passivo; fissando un'unica data per lo svolgimento delle elezioni per il Parlamento europeo, il 9 maggio; individuando una soglia di sbarramento minima nella misura del 3,5% per le circoscrizioni elettorali nazionali che abbiano più di 60 seggi in palio; obbligando gli Stati membri a consentire il voto postale e ad agevolare il voto di speciali categorie di cittadini europei, tra cui i disabili, gli appartenenti a gruppi svantaggiati e i residenti in paesi terzi; introducendo un'autorità elettorale europea; armonizzando le regole per la presentazione delle liste e delle candidature.

Tutte innovazioni assai utili, a mio avviso, che aiuterebbero a rafforzare la componente europea del procedimento euro-nazionale attualmente vigente per l'elezione del Parlamento europeo. Ma l'aspetto più significativo è la proposta, già avanzata e respinta anche nella precedente legislatura, consistente nell'introdurre una circoscrizione unica, nella quale assegnare, dai confini coincidenti con quelli dell'intera Unione europea, sulla base di liste transnazionali, 28 seggi. E, soprattutto, come si accennava, nel prevedere un collegamento tra queste liste transnazionali e la convenzione costituzionale sugli *Spitzenkandidaten*: si è suggerito a tal fine che le liste transnazionali che concorrono all'assegnazione dei 28 seggi nella circoscrizione unica siano capeggiate da candidati per la posizione di Presidente della Commissione nominati dai partiti politici europei almeno 12 settimane prima delle elezioni.

Il Consiglio – aggiungerei, purtroppo – si è guardato bene dal dare seguito a queste proposte.

³⁶ Cfr. la risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 3 maggio 2022 (relatore il deputato socialista spagnolo Domènec Ruiz Devesa) sulla proposta per un regolamento del Consiglio sull'elezione dei membri del Parlamento Europeo mediante suffragio universale diretto, che abroga la Decisione del Consiglio (76/787/ECSC, EEC, Euratom) e l'Atto concernente l'elezione dei membri del Parlamento Europeo mediante suffragio universale diretto annesso alla medesima Decisione ([2020/2220\(INL\)](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-05-03_EN.html#title2) – [2022/0902\(APP\)](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-05-03_EN.html#title2)), disponibile online, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-05-03_EN.html#title2.

³⁷ Si vedano alcuni contenuti della proposta n. 38, così formulati: “modificare la legge elettorale dell'UE al fine di armonizzare le condizioni elettorali (età per votare, data delle elezioni, requisiti per le circoscrizioni elettorali, candidati, partiti politici e il loro finanziamento) per le elezioni del Parlamento europeo e procedere verso il voto per liste a livello di Unione o “liste transnazionali”, con candidati provenienti da più Stati membri, tenendo conto nel contempo delle opinioni espresse dai cittadini di tutti gli Stati membri dell'UE in materia; alcuni dei deputati al Parlamento europeo dovrebbero essere eletti attraverso una lista a livello dell'Unione europea, mentre il resto dovrebbe essere eletto all'interno degli Stati membri; tale riforma dovrebbe inoltre mirare ad agevolare le possibilità di voto digitale e a garantire diritti di voto effettivi alle persone con disabilità” (disponibile su <https://futureu.europa.eu/it/pages/follow-up?locale=it>). Cfr., tra gli altri, C. FERRER MARTÍN DE VIDALES, *La nueva propuesta de reforma de las elecciones al parlamento europeo: ¿destinada otra vez al fracaso?*, in *Revista General de Derecho Europeo*, 2023 (60), pp. 39-87; F. RASPADORI, *Il Parlamento europeo e l'araba fenice del collegio transnazionale*, in *Diritto Pubblico Europeo. Rassegna on-line*, 2023, n. 2, pp. 192-222; e O. COSTA-C. FASONE, *The law and politics of electoral reform*, in M. CERON-T. CHRISTIANSEN-D.G. DIMITRAKOPOULOS (eds.), *The Politicization of the European Commission's Presidency. Spitzenkandidaten and Beyond*, cit., pp. 109-130.

8.

La seconda e ultima notazione, a mo' di battuta conclusiva, attiene alle tante difficoltà che qualunque sede della rappresentanza politica incontra, oggi, nel fornire quelle prestazioni di unità che pure sarebbero assolutamente necessarie, in società a pluralismo così accentuato, e spesso esasperato.

Sul piano teorico, si tratta di una questione centrale, ma troppo difficile, almeno per le mie limitate possibilità, e su cui mi rimetto perciò volentieri alle considerazioni svolte da Gaetano Azzariti e Raffaele Bifulco.

Sul piano pratico, credo che alcune risposte il Parlamento europeo, seppure tra mille difficoltà, le stia dando: nel difficile tentativo di adattare gli istituti della rappresentanza parlamentare a una dimensione sovranazionale della democrazia. Una dimensione che si sovrappone ma che, diversamente a ciò che in molti avevano immaginato, non sostituisce quella nazionale, tuttora ben presente, e forse persino rafforzata in conseguenza delle dinamiche dell'integrazione europea. Con l'effetto di dover conciliare una molteplicità di *cleavages*, destinati strutturalmente a coesistere e a dover trovare, in esito a plurimi negoziati, adeguati punti di incontro nell'ambito dei suoi complessi procedimenti decisionali.

A riprova di ciò, si può citare per un verso lo strumento dei triloghi: una soluzione intelligente per evitare una formalizzazione eccessiva delle procedure e, soprattutto, tempi biblici di svolgimento del procedimento legislativo ordinario dell'Unione europea³⁸. E, al tempo stesso, un emblema della democrazia europea come luogo in cui sono necessarie continue e plurime mediazioni: il trilogio ne può ben rappresentare la quintessenza, fornendo un'ulteriore riprova che sistemi istituzionali così complessi e articolati devono fondarsi sulla cooperazione più che su una rigida separazione dei poteri³⁹.

E, per altro verso, si possono richiamare le continue riforme del regolamento interno del Parlamento europeo, che ne hanno accompagnato costantemente l'attività e il percorso di "empowerment" prima richiamato: ad anticipare e a rispondere alle revisioni dei Trattati, quando queste avvenivano con notevole frequenza; e ora, in una (lunga) fase in cui si deve agire nell'invarianza dei Trattati, a tentare comunque di introdurre elementi innovativi e utili nelle sue procedure, anche al fine di evitare che siano solo i poteri esecutivi, senza un adeguato avallo parlamentare, a poterne proporre interpretazioni evolutive eccessivamente audaci⁴⁰.

³⁸ La si veda ora ottimamente analizzata da G. RUGGE, *Trilogues: The Democratic Secret of European Legislation*, Cambridge, CUP, 2024.

³⁹ Per ulteriori indicazioni sia consentito rinviare a C. FASONE-N. LUPO, *La separazione tra poteri nei raccordi tra Unione Europea e Italia*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, Giuffrè, Milano, n. 1, 2023, pp. 45-87.

⁴⁰ Si veda in tal senso la riforma del Regolamento del Parlamento europeo approvata il 10 Aprile 2024, nella quale compare un articolo volto a parlamentarizzare l'uso dell'art. 122 TFEU come base giuridica per fronteggiare circostanze eccezionali, (affermatosi di recente, per il *Next Generation EU* e in altri casi: cfr., per tutti, M. CHAMON, *The EU's Dormant Economic Policy Competence: Reliance on Article 122 TFEU and Parliament's Misguided Proposal for Treaty Revision*, in *European Law Review*, 2024, 49(2), pp. 166-187, e P.L. LINDSETH-P. LEINO-SANDBERG, *Reinterpretation, and the Rule of Law: Repurposing 'Cohesion' as a General EU Spending Power* in *Hague Journal on the Rule Law*, 2024).