



21 FEBBRAIO 2024

L'effimera candidatura di Charles
Michel alle elezioni europee: profili
giuridico-istituzionali

di Roberta Lucchini
Coordinatrice Formazione e Ricerca
Istituto Diplomatico Internazionale

L'effimera candidatura di Charles Michel alle elezioni europee: profili giuridico-istituzionali*

di **Roberta Lucchini**

Coordinatrice Formazione e Ricerca
Istituto Diplomatico Internazionale

Abstract [It]: L'articolo prende spunto dalle dichiarazioni del presidente del Consiglio europeo, Charles Michel, con le quali, dapprima, ha annunciato l'intenzione di candidarsi alle prossime elezioni del Parlamento europeo e, successivamente, vi ha rinunciato. L'analisi del quadro giuridico-istituzionale che, nell'ordinamento dell'Unione europea, sottende all'intera questione e l'esame della prassi relativa alla presidenza del Consiglio europeo sin dalla sua stabilizzazione, dopo il Trattato di Lisbona, consentono di prendere motivata posizione su alcune fattispecie, allo stato non puntualmente disciplinate, quali la candidabilità alle elezioni europee del presidente del Consiglio europeo, l'ipotesi della sospensione dalle funzioni per condurre la campagna elettorale, le dimissioni prima di assumere lo *status* di deputato europeo e la eventuale supplenza, da parte del presidente *pro tempore* del Consiglio dell'Unione, fino all'elezione del successore.

Title: Charles Michel's ephemeral candidacy as MEP: legal and institutional aspects.

Abstract [En]: This article is inspired by the statements of Charles Michel, acting President of the European Council, in which he initially announced his candidacy for the upcoming European Parliament elections, and later withdrew it. The analysis of the legal and institutional framework that underlies the entire issue in the European Union law, along with the examination of the practice related to the introduction of a full-time Presidency of the European Council under the Treaty of Lisbon, allows for a reasoned stance on some aspects that, in the present case, are not clearly regulated. These include the eligibility of the President of the European Council as a candidate in the European elections, his possible suspension from office during the electoral campaign, his resignation before assuming the status of Member of the European Parliament and his eventual replacement by an interim President of the Council of the Union until a successor is elected.

Parole chiave: Charles Michel, presidente del Consiglio europeo, elezioni 2024 al Parlamento europeo, candidatura e suo ritiro, subentro del presidente semestrale del Consiglio dell'Unione europea

Keywords: Charles Michel, President of the European Council, 2024 European Parliament election, candidacy and its withdrawal, takeover of six-month Presidency of the Council of the European Union

Sommario: 1. Considerazioni introduttive. 2. L'ammissibilità, per il presidente del Consiglio europeo, di candidarsi alle elezioni. 3. La sospensione dall'incarico di presidente del Consiglio europeo per partecipare alla campagna elettorale. 3.1. Le regole applicabili alle candidature. 3.2. Lacune nel regolamento interno del Consiglio europeo per quanto riguarda il suo presidente. 4. L'elezione del presidente del Consiglio europeo a deputato del Parlamento europeo. 4.1. Inesistenza di incompatibilità tra la carica di parlamentare europeo e quella di presidente del Consiglio europeo. 4.2. Le dimissioni da presidente del Consiglio europeo, a legislazione invariata, a seguito dell'elezione al Parlamento europeo. 5. Valutazioni conclusive.

1. Considerazioni introduttive

Dal 7 gennaio 2024, i corridoi delle istituzioni dell'Unione europea e le cancellerie degli Stati membri erano stati animati dalla notizia, rilanciata dai *media* di tutta Europa, circa l'intenzione del presidente del

* Articolo sottoposto a referaggio.

Consiglio europeo, Charles Michel¹, di candidarsi alle elezioni per il rinnovo del Parlamento europeo, previste per il prossimo mese di giugno. L'annuncio era stato dato da George-Louis Bouchez, presidente del *Movimento Riformatore* (MR)², partito politico belga di stampo liberale³, nel discorso di apertura del congresso organizzato per il lancio della tornata elettorale⁴.

¹ Charles Michel (Namur, Belgio, 1975), presidente del Consiglio europeo in carica dal 1° dicembre 2019, ha già alle spalle una lunga carriera politica, iniziata, secondo la consolidata prassi belga delle c.d. dinastie politiche (M. DUBUISSON, «Fils et filles de»: la politique en Belgique, une histoire de famille, in *Le Soir*, 22 janvier 2024, <https://www.lesoir.be/562917/article/2024-01-22/fils-et-filles-de-la-politique-en-belgique-une-histoire-de-famille-infographies>), sotto l'influsso del padre, Louis Michel, più volte deputato in Belgio, ministro degli esteri, commissario europeo e parlamentare europeo per due legislature, fino al 1° luglio 2019, incrociando, in tal modo, i destini del figlio nell'Unione europea. Laureato in giurisprudenza, da sempre militante nel partito liberale, in cui iniziò ben presto a ricoprire ruoli apicali, debuttò a soli 23 anni come deputato alla Camera dei Rappresentanti. Assumendo incarichi presso le istituzioni locali (ministro dell'interno e del servizio civile del governo della Vallonia - 2000, borgomastro di Wavre - 2006), diventò, nel 2007, ministro federale per la cooperazione allo sviluppo fino al 2011, periodo nel quale si susseguirono ben quattro governi. Nel 2014 divenne primo ministro del Regno del Belgio e, pur con un rimpasto nel 2018, restò alla guida del Paese fino al 25 ottobre 2019, quando annunciò l'intenzione di cessare dalle proprie funzioni per prepararsi ad assumere l'incarico di presidente del Consiglio europeo, essendo stato eletto il 2 luglio precedente.

² Il *Movimento Riformatore* (MR), partito di centro-destra d'ispirazione liberal-conservatrice, nasce dall'associazione di tre formazioni politiche: il PRL (*Partito Liberale Riformista*), il più antico partito belga, la cui creazione risale al 1846 con il nome di partito liberale; il PFF, *Partei für Freiheit und Fortschritt*, ramo di lingua tedesca del PRL; il MCC (*Movimento dei Cittadini per il Cambiamento*), creato nel 1998. Il 24 marzo 2002, questi tre gruppi politici confluirono all'interno del MR. Successivamente, dopo l'uscita, nel 2011, della formazione francofona FDF (*Front Démocratique des Francophones*), che pure era transitata nell'associazione, fu avviato un processo di revisione interna, su iniziativa dell'allora presidente Olivier Chastel, nel settembre 2015, con un ampio dibattito fra le diverse anime del MR, favorito anche da 42 riunioni preparatorie e sfociato, nel mese di novembre 2016, nel congresso riunito a Ciney, che favorì il nuovo corso del partito. Attualmente, il MR esprime, a livello nazionale, 20 parlamentari federali (16 su 150 alla Camera dei Rappresentanti e 6 su 60 al Senato), mentre, a livello di istituzioni europee, gli sono affiliati, oltre che Charles Michel, anche il commissario alla giustizia, Didier Reynders e due deputati al Parlamento europeo, nell'Alleanza dei Liberali e dei Democratici per l'Europa (ALDE), a sua volta componente del gruppo *Renew Europe*. Per un approfondimento sull'evoluzione del liberalismo belga, v. P. WYNANTS, *Le libéralisme francophone du PLP au MR. I. 1961-1999*, in *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2011, n. 2092-2093, pp. 5-77; ID., *Le libéralisme francophone du PLP au MR. II. 1999-2004*, *ivi*, 2011, n. 2108-2109, pp. 1-82; ID., *Le libéralisme francophone du PLP au MR III. 2004-2011*, *ivi*, 2011, n. 2110-2111, pp. 5-96.

³ Lo stesso Michel ne ha detenuto la presidenza dal 2011 al 2014 e, successivamente, dal febbraio 2019 fino alla sua presa di funzioni alla presidenza del Consiglio europeo.

⁴ Cfr. *Discours du président du MR Georges-Louis Bouchez - Congrès «2024 s'éclaire»* - Vœux du MR à Louvain-La-Neuve, 7 janvier 2024. I passaggi pertinenti del discorso sono i seguenti: «Comment structurer notre liste pour les élections européennes? Quel parti normalement constitué et ayant dans ses rangs le président du Conseil européen ne voudrait pas lui confier la tête de liste européenne? Qui est le mieux placé pour parler d'Europe? Qui mieux que Charles Michel pour conduire le MR à ce scrutin?» (<https://www.mr.be/discours-du-president-du-mr-lors-du-congres-douverture-des-voeux-2024-seclair/>).

Michel stesso aveva informato, la sera precedente, le testate giornalistiche belghe *Le Soir*, *Sudinfo*, *La Libre Belgique* e *La Dernière Heure*. Va detto che, in Belgio, si svolgeranno, contestualmente alle elezioni europee, anche quelle per il rinnovo del parlamento federale e dei parlamenti regionali, ai sensi degli artt. 65, ult. comma, e 117, secondo comma, della Costituzione belga del 17 febbraio 1994 e ss. mm. Michel non aveva confermato di aver preventivamente comunicato in via formale la sua intenzione a tutti i leader europei. È immaginabile comunque che ne avesse fatto parola con il presidente francese, Emmanuel Macron, che fu il suo principale *sponsor* nel 2019 e che pure il primo ministro belga Alexander De Croo ne fosse stato informato nella sua qualità di presidente *pro tempore* del Consiglio dell'Unione in questo semestre. Inoltre, dell'intenzione di Michel il suo gabinetto aveva informato per mail gli *sherpa* dei capi di Stato e di governo (cfr. B. MOENS, J. BARIGAZZI, E. WAX, 'Pissed off, and rightly so.' EU fury at Charles Michel stepping down, in *Politico*, January 12, 2024, <https://www.politico.eu/article/pissed-off-rightly-so-eu-fury-charles-michel-stepping-down-european-council-president/>). La notizia, tuttavia, non ha destato alcuna sorpresa fra gli addetti ai lavori perché si trattava di una possibilità conosciuta da parecchio tempo (v. B. MOENS, S. LINCH, *How Charles Michel lost the room*, in *Politico*, March 23, 2023, <https://www.politico.eu/article/how-charles-michel-lost-the-room-mette-frederiksen>).

La maggior parte dei commentatori aveva concentrato la propria attenzione sui profili politici che tale decisione avrebbe delineato: la stampa belga, in particolare, aveva evidenziato il rinfocolarsi dello scontro, mai celato, con Didier Reynders, attuale membro della Commissione europea con il portafoglio della giustizia⁵, mentre, a livello sovranazionale, era emersa la diffusa preoccupazione per le dimissioni dalla presidenza del Consiglio europeo, in caso di elezione, preannunciate da Michel per il 16 luglio, giorno dell'insediamento del Parlamento europeo⁶, vale a dire con quattro mesi e mezzo di anticipo rispetto alla naturale scadenza del mandato, prevista il 30 novembre 2024.

Ciò avrebbe provocato una situazione di incertezza, tra l'altro, come taluno aveva rilevato, «nel momento più critico, nel periodo in cui il Consiglio europeo ha più potere», destinandosi così «a diventare un presidente con poca autorità»⁷. Per giunta, in tale scenario si sarebbe potuta configurare una supplenza

[european-council-migration-economy-french-president-emmanuel-macron-joe-biden-former-belgian-prime-minister/; Charles Michel, candidat aux élections 2024? Aucune législation ne l'interdit](https://www.lesoir.be/542791/article/2023-10-11/charles-michel-candidat-aux-elections-2024-aucune-legislation-ne-linterdit), in *Le Soir*, 11 octobre 2023, <https://www.lesoir.be/542791/article/2023-10-11/charles-michel-candidat-aux-elections-2024-aucune-legislation-ne-linterdit>).

⁵ La ruggine, fra i due, risale al 2011, quando Didier Reynders perse la presidenza del MR, durante la fronda interna guidata da un gruppo chiamato *Renaissance*, diretto in particolare da Charles Michel e Willy Borsus. Le critiche nei suoi confronti si incentravano sull'aver cumulato la carica di vice primo ministro con la presidenza del partito, così monopolizzandone la *leadership* (cfr. B. HENNE, *Quand le MR se taule dans ses tranchées*, in *rtbf.be*, 18 octobre 2018, <https://www.rtbf.be/article/quand-le-mr-se-taule-dans-ses-tranchees-10049672>; O. MOUTON, MR: *le dernier acte de la rivalité Michel-Reynders*, in *Trends-Tendances*, 8 janvier 2024, <https://trends.levif.be/a-la-une/politique-economique/federal/mr-le-dernier-acte-de-la-rivalite-michel-reynders/>; F. CHARDON, *Comment Charles Michel a fini par imposer sa loi à son ancien meilleur ennemi, Didier Reynders*, in *La Libre*, 9 janvier 2024, <https://www.lalibre.be/belgique/politique-belge/2024/01/09/charles-michel-et-didier-reynders-des-destins-croises-dignes-dune-serie-netflix-XUBXMNDR2ZCVLDKPAE56R4XREU/>). Ad ogni buon conto, Reynders, messo da parte nella competizione elettorale, ha ricevuto l'appoggio del governo federale belga per il secondo tentativo quale segretario generale presso il Consiglio d'Europa, avendo visto sfumare questa opportunità nel 2019, a favore della ministra degli affari esteri croata, Marija Buric. Al riguardo v. M. GRIERA, *Le commissaire européen Didier Reynders vise le Conseil de l'Europe*, in *Euractiv*, 8 janvier 2024, <https://www.euractiv.fr/section/elections/news/le-commissaire-europeen-didier-reynders-vise-le-conseil-de-leurope/>; P. DE BOECK, *Conseil de l'Europe: la deuxième tentative de Reynders sera-t-elle la bonne?*, in *Le Soir*, 10 janvier 2024, <https://www.lesoir.be/560396/article/2024-01-10/conseil-de-leurope-la-deuxieme-tentative-de-reynders-sera-t-elle-la-bonne>; BELGA, *Conseil de l'Europe: Didier Reynders face à un Estonien et un Suisse*, in *l'avenir*, 11 janvier 2024, <https://www.lavenir.net/actu/belgique/2024/01/11/conseil-de-leurope-didier-reynders-face-a-un-estonien-et-un-suisse-Z7K2IUZ4PJGG7IGCY255AGZTSU/>.

⁶ Ai sensi dell'art. 154, par. 2, del regolamento interno del Parlamento europeo, esso si riunisce di pieno diritto il primo martedì successivo alla scadenza di un mese dalla fine del periodo elettorale. Concludendosi, tale periodo, il 9 giugno 2024, il primo martedì utile, che risponde alle dette prescrizioni, è, appunto, il 16 luglio.

⁷ Il virgolettato è di Alberto Alemanno, che si è più volte espresso dal suo profilo personale su *LinkedIn* e *X* a proposito della vicenda in questione, senza risparmiare critiche acerrime a Michel, affermando, ad esempio che «Charles Michel's decision to prematurely leave the EU Council presidency to pursue his own political career as MEP is not only self-centred but also irresponsible: it will pave the way for Viktor Orbán, the next president of the rotating presidency of the Council to take over the EUCO presidency until a new appointment. Charles Michel manifestly failed to leave a mark in EU politics as council president». Inoltre, ha anche sostenuto che «Charles Michel's early departure may reveal the most consequential of his actions as President: This is creating momentum to prompt the first-ever vote on Article 7.2 TEU (existence of breach) that may lead to suspension of voting rights of Hungary. This may solve the Orban problem not only in terms of avoiding him to step in for Michel EUCO but more broadly». In altri termini, egli ritiene Michel politicamente responsabile del non aver facilitato, mancando di iscriverne all'ordine del giorno del Consiglio europeo la questione, l'attivazione della procedura per la constatazione di una violazione grave e persistente, da parte dell'Ungheria, dei valori fondanti l'Unione europea, come indicati all'art. 2 TUE. La procedura, prevista appunto all'art. 7, par. 2, TUE, prescrive un voto all'unanimità da parte del Consiglio europeo, su proposta di un terzo degli Stati membri o della

da parte di Victor Orbán, il quale, assumendo, il 1° luglio 2024, l'incarico di presidente semestrale del Consiglio dell'Unione, avrebbe potuto, secondo l'opinione maggioritaria, agire anche in veste di facente funzioni di presidente del Consiglio europeo fino all'elezione del successore di Michel stesso, come previsto dal regolamento interno della detta istituzione⁸; eventualità, quest'ultima, non gradita ai più, dato il perenne stato di frizione tra il primo ministro ungherese e le istituzioni dell'Unione europea⁹.

La notizia, come si diceva, aveva creato scompiglio e disapprovazione, non soltanto in alcune cancellerie degli Stati membri e fra gli alti funzionari dell'Unione¹⁰, ma anche tra alcuni parlamentari europei. Esemplare, in tal senso, l'uscita su X della deputata olandese Sophie in't Veld, tra l'altro componente del gruppo *Renew Europe*, in cui è inserito il partito di Michel, la quale, forse richiamandosi ad una nota metafora utilizzata dal primo presidente stabile del Consiglio europeo, Herman Van Rompuy¹¹, aveva affermato: «The Captain leaving the ship in the middle of a storm. If that is how little committed you are

Commissione e previa approvazione del Parlamento europeo, sentite le osservazioni dello Stato membro coinvolto. Vi è da dire, in proposito, che il Parlamento si era già espresso, nel 2018, per sollecitare il Consiglio a prendere atto, ai sensi dell'art. 7, par. 1, TUE, dell'esistenza di un rischio di violazione grave dei valori di cui all'art. 2 TUE (PARLAMENTO EUROPEO, *Risoluzione del Parlamento europeo del 12 settembre 2018 su una proposta recante l'invito al Consiglio a constatare, a norma dell'articolo 7, paragrafo 1, del trattato sull'Unione europea, l'esistenza di un evidente rischio di violazione grave da parte dell'Ungheria dei valori su cui si fonda l'Unione*, P8_TA(2018)0340), reiterando le sollecitazioni in una risoluzione del settembre 2022, approvata con 433 voti a favore, 123 contrari e 28 astenuti (PARLAMENTO EUROPEO, *Risoluzione del Parlamento europeo del 15 settembre 2022 sulla proposta di decisione del Consiglio in merito alla constatazione, a norma dell'articolo 7, paragrafo 1, del trattato sull'Unione europea, dell'esistenza di un evidente rischio di violazione grave da parte dell'Ungheria dei valori su cui si fonda l'Unione*, P9_TA(2022)0324) e, di nuovo, il 1° giugno 2023, non soltanto ribadendo le conclusioni, le preoccupazioni e le raccomandazioni formulate nelle precedenti risoluzioni, ma interrogandosi anche sul come l'Ungheria potrà adempiere in modo credibile al ruolo di Paese titolare della presidenza semestrale del Consiglio dell'Unione nella seconda metà del 2024, considerato il mancato rispetto del diritto dell'Unione e dei valori sanciti dall'art. 2 TUE, nonché del principio di leale cooperazione (PARLAMENTO EUROPEO, *Risoluzione del Parlamento europeo del 1° giugno 2023 sulle violazioni dello Stato di diritto e dei diritti fondamentali in Ungheria e i fondi dell'UE congelati*, P9_TA(2023)0216, p. 11; la risoluzione è stata approvata con 442 voti favorevoli, 144 contrari e 33 astenuti). Cfr. al riguardo M. G. JONES, S. ZSIROS, V. GENOVESE, *L'Ue pensa a come evitare di ritrovarsi Orbán presidente del Consiglio europeo*, in *euronews.*, 08/01/2024, <https://it.euronews.com/my-europe/2024/01/08/lue-pensa-a-come-evitare-di-ritrovarsi-orban-come-presidente-del-consiglio-europeo>. Il *pressing* sta proseguendo anche in questi primi mesi del 2024, vista l'approvazione, lo scorso 18 gennaio, di una ulteriore risoluzione, con 345 voti a favore, 104 contrari e 29 astenuti, in cui di nuovo si esprimono forti perplessità sulla credibilità dell'Ungheria quale Stato membro detentore della presidenza semestrale del Consiglio e, più nello specifico, si sottolinea che «in alcuni casi il Presidente del Consiglio europeo potrebbe essere sostituito dal membro del Consiglio europeo che rappresenta lo Stato membro che esercita la presidenza semestrale del Consiglio», invitando il Consiglio «a trovare quanto prima soluzioni adeguate per attenuare tali rischi» (PARLAMENTO EUROPEO, *Risoluzione del Parlamento europeo del 18 gennaio 2024 sulla situazione in Ungheria e sui fondi dell'UE congelati*, P9_TA(2024)0053, p. 8).

⁸ Decisione del Consiglio europeo del 1° dicembre 2009 relativa all'adozione del suo regolamento interno (2009/882/UE), in *GUUE*, L 315 del 2 dicembre 2009, p. 51.

⁹ M. G. JONES, S. ZSIROS, V. GENOVESE, *L'Ue pensa a come evitare*, cit.; S. WHEATON, C. GONZALEZ, D. STURIS, *EU top jobs kickoff — finding compromise with Viktor Orbán*, in *Politico*, January 12, 2024, <https://www.politico.eu/podcast/eu-top-jobs-kickoff-finding-compromise-with-viktor-orban/>.

¹⁰ B. MOENS, J. BARIGAZZI, E. WAX, *Pissed off, and rightly so. EU fury at Charles Michel stepping down*, cit.

¹¹ Più di una volta Van Rompuy paragonò il Consiglio europeo ad una flotta, di cui lui era il nocchiero, ma senz'altro emblematico è il titolo del suo volume *Europe in the Storm: Promise and Prejudice*, Standaard Uitgeverij-Algemeen, Leuven, 2014.

to the fate of the European Union, then how credible are you as a candidate?»¹². Ad esacerbare gli animi, si era aggiunta anche la diserzione, da parte di Michel, per addotti motivi di salute, della seduta del 16 gennaio 2024, presso il Parlamento europeo¹³, ove era atteso per riferire i risultati del Consiglio europeo del 14-15 dicembre 2023 e dove, senza dubbio, sarebbe stato incalzato da alcuni parlamentari circa le sue recenti determinazioni¹⁴.

Quando tutto sembrava definito e ci si stava rassegnando all'idea di trascorrere i mesi successivi in un continuo rimpallo di accuse fra i detrattori di Michel, da un lato, agguerriti nel denunciarne la sconsideratezza politica ed istituzionale, mentre, dall'altro lato, egli stesso e il suo *inner circle* si schieravano su posizioni di difesa, è arrivata, come un *boomerang*, la notizia del ritiro della candidatura. È stato Michel in persona a comunicarlo, venerdì 26 gennaio, nel tardo pomeriggio, lasciando sorpreso lo stesso Bouchez, presidente, come detto, del suo partito politico¹⁵, attraverso un lungo *post* in lingua inglese affidato a *Facebook* (scelta da taluno ritenuta discutibile¹⁶) e rilanciato immediatamente dalla stampa¹⁷. Egli vi ripercorre le ragioni che lo hanno indotto a candidarsi prima e a ritirarsi poi: ragioni che vertono sul senso di responsabilità dimostrato, in un primo tempo, nel compiere il più alto esercizio di partecipazione democratica, cioè il proporsi come candidato alle elezioni, e, successivamente, nel rinunciarvi, per salvaguardare la missione del Consiglio europeo, vale a dire «work tirelessly for European unity».

¹² X, Sophie in 't Veld, @SophieintVeld, January 7, 2024, <https://twitter.com/SophieintVeld/status/1743925418938282282>.

¹³ Come previsto dall'art. 15, par. 6, lett. d), TUE e ripreso dall'art. 5, secondo comma, del regolamento interno del Consiglio europeo.

¹⁴ J. H. VELA, N. CAMUTA, *Michel dodges European Parliament grilling due to back pain*, in *Politico*, January 16, 2024, <https://www.politico.eu/article/belgium-charles-michel-dodges-eu-parliament-grilling-meps-acute-lumbago-back-pain/>; A. ROVAN, *Charles Michel sous le feu des critiques*, in *Le Figaro*, 18 janvier 2024, <https://www.lefigaro.fr/international/charles-michel-sous-le-feu-des-critiques-20240118>.

¹⁵ BELGA, "C'est une véritable déception": *Georges-Louis Bouchez réagit au retrait surprise de Charles Michel des élections européennes*, in *La Libre*, 26 janvier 2024, <https://www.lalibre.be/belgique/politique-belge/2024/01/26/cest-une-veritable-deception-georges-louis-bouchez-reagit-au-retrait-surprise-de-charles-michel-des-elections-europeennes-4QF7IRX3BFB7LMEIN23S6BMWNA/>.

¹⁶ D. CARRETTA, *Charles Michel fa marcia indietro: non si candida al Parlamento europeo*, in *Il Foglio*, 26 gennaio 2024 <https://www.ilfoglio.it/esteri/2024/01/26/news/charles-michel-fa-marcia-indietro-non-si-candida-al-parlamento-europeo-6145587/>.

¹⁷ Cfr. B. MOENS, N. CAMUT, *Charles Michel pulls out of EU election race*, in *Politico*, January 26, 2024, <https://www.politico.eu/article/charles-michel-pull-out-european-election-2024/>; V LAMQUIN, *Charles Michel se retire de l'élection européenne*, in *Le Soir*, 26 janvier 2024, <https://www.lesoir.be/564161/article/2024-01-26/charles-michel-se-retire-de-lelection-europeenne>; *EU's Charles Michel backtracks on plans to run as MEP*, in *DW*, January 26, 2024, <https://www.dw.com/en/eus-charles-michel-backtracks-on-plans-to-run-as-mep/a-68099050>; *Charles Michel se retire de l'élection européenne, son remplaçant sera désigné "en temps voulu", réagit Georges-Louis Bouchez*, in *rtbf.be*, 26 janvier 2024, <https://www.rtbf.be/article/charles-michel-se-retire-de-lelection-europeenne-son-remplacant-sera-designe-en-temps-voulu-reagit-georges-louis-bouchez-11319632>; *Charles Michel ha cambiato idea*, in *il Post*, 27 gennaio 2024, <https://www.ilpost.it/2024/01/27/charles-michel-elezionia-consiglio-europeo/>. La stessa Sophie in 't Veld ha immediatamente commentato, sempre su X, che "That saves the government leaders a few headaches" (<https://x.com/SophieintVeld/status/1750948463158628468?s=20>).

Orbene, questa vicenda, che ha dell'inverosimile, consente di riflettere su molteplici profili, di natura giuridica, che sono emersi all'indomani dell'annuncio, da parte di Michel, della sua candidatura e concernono aspetti istituzionali di sicura rilevanza, che, allo stato, sono assolutamente carenti di regolamentazione nell'ordinamento dell'Unione europea. Per cui la vicenda in esame potrebbe essere la buona occasione, *in primis* per gli Stati membri ma anche per il Parlamento europeo e per lo stesso presidente del Consiglio europeo, di lavorare, nei mesi che intercorrono con la presa di funzioni del nuovo presidente, il 1° dicembre prossimo, al fine di risolvere le criticità emerse. Ciò in quanto non si può escludere che, d'ora innanzi, non si possa ripresentare una situazione analoga, il che impone al sistema di dotarsi degli strumenti giuridico-istituzionali idonei a farvi fronte, senza ricorrere all'improvvisazione. In altri termini, è necessario delineare quelle fattispecie generali ed astratte che, pur prendendo spunto dal "caso Michel", possano integrare la disciplina relativa al presidente del Consiglio europeo¹⁸, che, come si verificherà oltre, risulta essere alquanto incompleta.

Ripercorrendo, dunque, i vari passaggi che, cronologicamente, avrebbero scandito i prossimi mesi, è possibile individuare alcune tematiche significative, meritevoli di essere analizzate. In via preliminare, alla luce di quanto accaduto, occorre interrogarsi sull'ammissibilità della candidatura del presidente del Consiglio europeo alle competizioni elettorali nazionali ed europea e sulle conseguenze del suo eventuale ritiro. In secondo luogo, bisogna esaminare il caso di una sospensione dall'incarico di presidente del

¹⁸ È opportuno ricordare che, fino all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, che ha trasformato nell'istituzione, in cui siedono, oltre ai capi di Stato o di governo degli Stati membri, anche il presidente stesso e il presidente della Commissione, quell'organo di vertice, nato nel 1975 e divenuto, negli anni, un tassello imprescindibile nel processo di integrazione europea, ebbene, fino al novembre 2009, l'incarico era ricoperto dall'esponente apicale (individuato nel rispetto delle attribuzioni costituzionali di ciascuno Stato membro) del Paese titolare della presidenza semestrale del Consiglio. Come noto, l'importanza acquisita dal Consiglio europeo nell'architettura istituzionale dell'Unione europea e la conseguente necessità di razionalizzarne i lavori, suggerirono, nei primi anni Duemila, di prevedere un incarico stabile, per il presidente, che, svincolato da interessi e pressioni promananti da questioni di politica interna, potesse in tal modo avere un orizzonte di medio periodo sia nel monitorare l'evoluzione, nei vari settori, delle politiche europee, anche nei rapporti coi Paesi terzi, sia nell'individuare le priorità su cui concentrarsi e, conseguentemente, nel garantire maggiore efficienza nella gestione dei *dossier*, al più alto livello politico. Le vicende geopolitiche degli ultimi decenni, tra l'altro, dimostrano come una tale scelta sia stata vincente, quanto meno in termini di coordinamento interno al Consiglio europeo e con le altre istituzioni, al netto delle polemiche, delle incomprensioni e degli screzi che ogni processo di personalizzazione di una funzione trascina inevitabilmente con sé. Ciò detto, le norme che disciplinano l'elezione del presidente del Consiglio europeo sono dettate nell'art. 15, par. 5, TUE, secondo cui egli è eletto a maggioranza qualificata per un mandato di due anni e mezzo, rinnovabile una volta. Le sue funzioni, poi, sono stabilite al par. 6, secondo cui egli «a) presiede e anima i lavori del Consiglio europeo; b) assicura la preparazione e la continuità dei lavori del Consiglio europeo, in cooperazione con il presidente della Commissione e in base ai lavori del Consiglio "Affari generali"; c) si adopera per facilitare la coesione e il consenso in seno al Consiglio europeo; d) presenta al Parlamento europeo una relazione dopo ciascuna delle riunioni del Consiglio europeo». Inoltre, al presidente è affidata «al suo livello e in tale veste, la rappresentanza esterna dell'Unione per le materie relative alla politica estera e di sicurezza comune, fatte salve le attribuzioni dell'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza». In più, si stabilisce l'incompatibilità con un mandato nazionale, aspetto di cui si parlerà *infra*, par. 4. Altre specifiche disposizioni sono previste nel regolamento interno del Consiglio europeo, per lo più riferite al suo ruolo nell'ambito delle procedure relative all'organizzazione dei lavori dell'istituzione. Si ricorda che, prima di Charles Michel, l'incarico è stato affidato, inizialmente, al belga Herman Van Rompuy (2009-2014) e, successivamente, al polacco Donald Tusk (2014-2019); tutti e tre i presidenti sono stati riconfermati dopo i primi 30 mesi di incarico.

Consiglio europeo per partecipare ad una campagna elettorale. Infine, dovrà essere affrontato il caso delle dimissioni del presidente a seguito della tornata elettorale. Si tratta di fattispecie tutte che, allo stato, non trovano alcuna previsione normativa né in disposizioni di diritto primario, quindi inscritte nei Trattati¹⁹ o in atti aventi il medesimo valore giuridico dei Trattati, qual è l'Atto del 1976, relativo all'elezione dei membri del Parlamento europeo a suffragio universale diretto²⁰, né in regole procedurali figuranti nel regolamento interno del Consiglio europeo ed in quello del Parlamento.

2. L'ammissibilità, per il presidente del Consiglio europeo, di candidarsi alle elezioni

Il preliminare aspetto su cui soffermarsi riguarda la partecipazione ad una tornata elettorale, nazionale o europea, che presuppone l'esistenza, in capo al presidente del Consiglio europeo, del requisito della candidabilità alle dette elezioni. In premessa, si ricorda che il diritto all'elettorato passivo è affermato da strumenti internazionali universali, cui sono vincolati gli Stati membri dell'Unione europea²¹. Limitandosi, tuttavia, all'ordinamento dell'Unione stessa, quindi alle elezioni per il Parlamento europeo, va precisato che le disposizioni relative ai requisiti di eleggibilità sono fissate dagli Stati membri²². Generalmente tali requisiti prevedono una soglia minima di età e il possesso della cittadinanza europea²³, in proposito avendo recepito, negli ordinamenti interni, le norme introdotte dal Trattato di Maastricht, confluite, con integrazioni, nel Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) e ribadite dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea²⁴, che stabiliscono, tra gli altri, il diritto di eleggibilità alle elezioni per il Parlamento europeo per chiunque, appunto, goda della detta cittadinanza²⁵; diritto disciplinato, altresì, mediante atti di diritto derivato dell'Unione²⁶. Le medesime norme nazionali dettano poi, anche in riferimento alle elezioni europee, i casi di ineleggibilità, di incandidabilità e di incompatibilità²⁷, ma appare

¹⁹ Si v. nota precedente.

²⁰ Atto relativo all'elezione dei rappresentanti nell'assemblea a suffragio universale diretto, in *GUCE*, L 278 dell'8 ottobre 1976, p. 5.

²¹ V. art. 25, lett. a) del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, concluso a New York il 16 dicembre 1966, in UNITED NATIONS, *Treaty Series*, vol. 999, p. 171.

²² Per l'Italia, L. 24 gennaio 1979, n. 18, Elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia, in *GU*, n. 29 del 30 gennaio 1979, art. 4.

²³ Cfr. art. 20, par. 2, lett. b), TFUE.

²⁴ Agli artt. 39 e 40.

²⁵ Cfr. F. BATTAGLIA, *La disciplina sull'elettorato passivo nel diritto dell'Unione europea tra competenze nazionali e principio d'autonomia del Parlamento europeo*, in *DPCE Online*, 4-2020, pp. 4467-4497, <https://www.dpceonline.it/index.php/dpceonline/article/view/1176>.

²⁶ Ci si riferisce alla direttiva del Consiglio, del 6 dicembre 1993, 93/19/CE, relativa alle modalità di esercizio del diritto di voto e di eleggibilità al Parlamento europeo per i cittadini dell'Unione che risiedono in uno Stato membro di cui non sono cittadini, in *GUCE*, L329 del 30 dicembre 1993, p. 34. Per quanto riguarda le elezioni comunali il riferimento è alla direttiva del Consiglio che stabilisce le modalità di esercizio del diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali per i cittadini dell'Unione che risiedono in uno Stato membro di cui non hanno la cittadinanza, in *GUCE*, L368 del 31 dicembre 1994, p.38.

²⁷ La Corte costituzionale italiana ha chiarito la distinzione fra le prime due fattispecie, indicando la non candidabilità come particolarissima causa di ineleggibilità, rendendo nulla l'elezione di chi si trovi nella prima condizione, in quanto

del tutto irragionevole anche solo ipotizzare che il ricoprire un incarico nazionale o europeo, quale quello di cui si discute, possa essere inserito fra le cause di incandidabilità, poiché una simile disposizione sarebbe passibile di sicura impugnazione innanzi alle corti, nazionali e, ove necessario, europee, rappresentando una grave violazione del diritto fondamentale all'elettorato passivo.

Ciò premesso, è chiaro che solo ragioni di opportunità - etica e/o politica - non certo giuridiche, si possono invocare per spingere il presidente del Consiglio europeo ad astenersi dal partecipare ad una competizione elettorale; ragioni che, per lo più, devono aver guidato Michel ad un ripensamento. Viene a questo punto da chiedersi se sia possibile ricostruire, attraverso l'analisi di alcune pertinenti disposizioni, l'esistenza di un dovere di rinuncia da poter addurre se, in futuro, si dovesse ripresentare una situazione analoga.

L'unico documento, espressamente riferito al presidente del Consiglio europeo, che può essere evocato, è il suo Codice di condotta²⁸, che, in linea con quanto stabilito per i membri della Commissione europea, come si vedrà di seguito²⁹, profila l'incarico in questione come improntato al perseguimento degli interessi generali dell'Unione ed all'agire ispirato alla dignità e ai doveri che tale ruolo gli impongono. In più, accanto all'indipendenza, all'onestà, alla dignità e alla lealtà, il testo annovera quel principio di delicatezza³⁰, secondo una formulazione chiaramente importata dal Codice di condotta dei commissari, come modificato nel 2018³¹, che, se nei confronti di costoro è particolarmente, ma non esclusivamente, rilevante alla cessazione del mandato, ai sensi dell'art. 245, par. 2, TFUE³², rispetto al presidente del

non è «in alcun modo possibile per l'interessato rimuovere l'impedimento all'elezione, come invece è ammesso per le cause di ineleggibilità derivanti da uffici ricoperti attraverso la presentazione delle dimissioni o il collocamento in aspettativa». Cfr. Corte costituzionale, sentenza del 23 aprile 1996, n. 141 (ECLI:IT:COST:1996:141). Va evidenziato che, per il nostro ordinamento, le cause temporanee di incandidabilità sono afferenti all'aver riportato condanne penali definitive, fatte salve, ovviamente, le disposizioni del codice penale in materia di interdizione perpetua dai pubblici uffici. Quanto alle incompatibilità, esse agiscono, rispetto alle prime due, in un ambito temporale diverso, perché si manifestano ad elezione avvenuta. Sul tema, N. LUPO, G. RIVOSCECHI, *La disciplina di ineleggibilità e incompatibilità a livello europeo, nazionale e locale*, in R. D'ALIMONTE, C. FUSARO (a cura di), *La legislazione elettorale italiana, Come migliorarla e perché*, Bologna, Il Mulino, 2008, n. 4, pp. 259-290.

²⁸ *Code of Conduct for the President of the European Council*, https://www.consilium.europa.eu/media/45515/code_of_conduct_pec_en.pdf. Ne esistono soltanto le versioni inglese e francese.

²⁹ V., *infra*, par. 3.1.

³⁰ *Code of Conduct* cit., Part I - Guiding Principles, par. 1.

³¹ Decisione della Commissione del 31 gennaio 2018 relativa a un Codice di condotta per i membri della Commissione europea (2018/C 65/06), in *GUUE*, C 65 del 22 febbraio 2018, p. 7. È da notare che la versione italiana di questo documento riporta una discrepanza, nella terminologia, in quanto la parola inglese «discretion» è resa, all'art. 2, cioè fra i principi generali, come «discrezione», mentre al successivo art. 5 come «delicatezza». Risulta decisamente più attendibile la versione francese che, in entrambe le disposizioni, utilizza il termine «délicatesse», che appare sicuramente più corretto anche alla luce del testo in lingua italiana del Trattato, che non usa mai, al riguardo, la parola «discrezione».

³² Già art. 213, par. 2, secondo comma, TCE. Come noto, il dovere di delicatezza dei membri della Commissione è stato interpretato dalla Corte di giustizia in seduta plenaria nella sentenza 11 luglio 2006, *Commissione c. Cresson*, C-432/04, ECLI:EU:C2006:455. Sulla decisione v. F. CHERUBINI, *La Corte di giustizia per la prima volta condanna un ex commissario, ma la signora Cresson conserva la pensione*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2007, pp. 145-160; M. BORRACCETTI, *La sentenza Cresson e i doveri dei Commissari europei*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2007, pp. 275-280; R. MASTROIANNI, A.

Consiglio europeo agisce in termini di assolutezza, non essendo declinato in una precisa cornice temporale³³. Il successivo comma, poi, impone al presidente di evitare qualsiasi situazione suscettibile di dar luogo ad un conflitto d'interessi o che possa essere percepito come tale, laddove è chiarito, al par. 3, che si verifica tale conflitto quando un interesse personale può influenzare l'esercizio indipendente delle proprie funzioni.

Ciò che si discute è, precisamente, se e fino a che punto la partecipazione da candidato alle elezioni, europee, in questo caso, ma si sarebbe potuto trattare anche delle nazionali, possa essere configurata alla stregua di un interesse personale; oppure, come lo stesso Michel aveva affermato più volte, non si tratti piuttosto di assumersi una responsabilità in un esercizio altamente democratico, qual è per definizione una competizione elettorale, e non di compiere una scelta di comodo³⁴. Stando ad alcune autorevoli prese di posizione³⁵, sembrerebbe proprio doversi concludere che chi ricopre l'incarico della presidenza debba rinunciare alle proprie ambizioni politiche, anche per motivazioni, per così dire, storiche: «Son rôle essentiel consiste à veiller à “la continuité et la préparation des travaux”. Ledit rôle devient plus essentiel encore à la fin de la législature. Le Parlement européen est alors dissous et la Commission commence à se disloquer. Le président du Conseil européen demeure donc l'organe le plus stable. Pour cela, dès 2010, il a été décidé de désynchroniser cette fonction des autres, et de la maintenir jusqu'au 1^{er} novembre de l'année électorale. Il faut en effet quelqu'un en cas de crise majeure pendant la transition (un accident financier, ou un effondrement du front ukrainien, par exemple)». Orbene, al lettore disattento questa ricostruzione potrebbe apparire convincente, se non fosse che la data di entrata in vigore delle norme che disporono l'istituzionalizzazione del Consiglio europeo, insieme alla creazione di un presidente stabile (che è il 1° dicembre e non il 1° novembre, come tra l'altro asserito nel testo citato), non fu il frutto di una decisione comune e lungimirante, ma semplicemente dell'applicazione dell'art. 6, par. 2, del Trattato

ARENA, *Case C-432/04, Commission of the European Communities v. Édith Cresson, Judgment of the Court (Full Court) of 11 July 2006*, [2006] ECR I6387, in *Common Market Law Review*, 2008, pp. 1207-1232. Si v. anche C. CURTI GIALDINO, *Tra etica e diritto: il caso Barroso-Goldman Sachs*, in E. TRIGGIANI, F. CHERUBINI, I. INGRAVALLO, E. NALIN, R. VIRZO (a cura di), *Dialoghi con Ugo Villani*, vol. I, Cacucci, Bari, 2017, pp. 541-549.

³³ È opportuno evidenziare che la prima stesura del Codice di condotta del presidente del Consiglio europeo, risalente al 2015 (ben sei anni dopo la creazione della funzione), era decisamente più snella ed essenziale, rispetto all'attuale, e non si soffermava in maniera approfondita sui principi etici cui l'azione del presidente avrebbe dovuto ispirarsi. Tale versione è rimasta invariata almeno fino al 2020, quando, in seguito ad una richiesta di accesso ai documenti, presentata secondo le disposizioni del regolamento 1049/2001, si apprese che esso era stato predisposto, appunto nel 2015, dal presidente (Donald Tusk, al tempo), sottoposto ai membri del Consiglio europeo e catalogato con codice SN 4357/1/15 REV1. Recentemente, sulla pagina *web* del presidente, ne è apparsa la versione cui ci si riferisce nel testo, senza che vi sia riportata alcuna data o intestazione o indicazione in merito all'avvenuta modifica.

³⁴ E. DUPONT, BELGA, “*Ce n'est pas un choix de confort, au contraire*”: Charles Michel quitte la présidence du Conseil européen pour être tête de liste MR, in *RTL info*, 7 janvier 2024, <https://www.rtl.be/actu/belgique/politique/ce-nest-pas-un-choix-de-confort-au-contre-charles-michel-quitte-la-presidence/2024-01-07/article/623991>.

³⁵ Cfr. F. DEHOUSSE, *Charles Michel candidat au parlement européen ou Tintin au pays des conflits d'intérêts*, in *La Libre*, 9 janvier 2024, <https://www.lalibre.be/debats/opinions/2024/01/09/charles-michel-candidat-au-parlement-europeen-ou-tintin-au-pays-des-conflits-dinterets-S2OETLXIGFCL7EMH43ZZKK6NLY/>.

di Lisbona, secondo il quale esso sarebbe entrato in vigore il 1° gennaio 2009, se tutti gli strumenti di ratifica fossero stati depositati entro quella data, altrimenti il primo giorno del mese successivo a quello dell'ultima ratifica³⁶. Come noto, infatti, l'intenzione condivisa era quella di giungere alle elezioni europee del 2009 potendo contare sull'applicazione dei Trattati riformati, cosa che non fu possibile, a causa delle resistenze di Irlanda e Repubblica Ceca, che ratificarono rispettivamente il 2 ottobre e il 3 novembre 2009. Pertanto, nessuna premeditazione ci fu, che assicurasse una tenuta durante la fase di transizione fra legislature, ma solo un concatenarsi di eventi non prevedibili.

Non è, dunque, possibile configurare un dovere assoluto di rinunciare ad una candidatura per il solo fatto di essere presidente del Consiglio europeo, individuando, per giunta, in alcune regole di comportamento la base giuridica a sostegno di una tale situazione soggettiva (cioè il suddetto dovere di rinuncia). In effetti, il silenzio, circa le candidature, nel Codice di condotta del nostro presidente, che, come rilevato, è stato modellato sulla falsariga di quello dei commissari, lascerebbe intuire una deliberata omissione di questi aspetti, in fase redazionale, quasi a voler escludere *a priori* il verificarsi di una tale circostanza. In altre parole, non potendosi intervenire, per via normativa, a limitare un diritto di cittadinanza, si è creata una sorta di “moral dissuasion” affidata al Codice di condotta. Quello che stupisce, se così fosse, è che l'integrazione del detto Codice è avvenuta successivamente al 2020³⁷, quando cioè Charles Michel era già alla guida del Consiglio europeo: quindi, se non l'artefice, era di sicuro al corrente delle modifiche che si mirava ad introdurre. Ciò nonostante, nel *post* su *Facebook* prima richiamato, Michel fa riferimento ad un parere (chiaramente del servizio giuridico) del Consiglio³⁸, in cui viene riconosciuta la legittimità della decisione di avanzare la propria candidatura. Pertanto, si richiede, da parte dell'ordinamento, di approntare quei rimedi che consentano ad un cittadino dell'Unione, che pure ricopra incarichi particolarmente sensibili, di non trovarsi nella condizione di vedersi coartato un proprio diritto fondamentale. Ad ogni buon conto, i censori di Michel hanno qualificato la sua decisione come frutto di una condotta irrispettosa dell'istituzione che egli guida e dei principi etici che avrebbero dovuto animarlo, senza tuttavia giungere ad evocare un ripensamento; mentre, forse anche ispirandosi – tardivamente – ai detti principi, egli ha compiuto un dietrofront, per smorzare le polemiche e le contrarietà che la sua discesa in campo avevano ingenerato.

³⁶ Cfr. Part. 6, par. 2, delle disposizioni finali del trattato di Lisbona che modifica il trattato sull'Unione europea e il trattato che istituisce la Comunità europea, firmato a Lisbona il 13 dicembre 2007, in *GUUE*, C 306 del 17 dicembre 2007, p. 135.

³⁷ Come ricostruito, *supra*, nota 33.

³⁸ Michel riferisce che, secondo il detto parere, rimasto finora riservato: «The services of the Council of the EU have, moreover, taken the independent view that this is perfectly in line with legal and ethical principles, just as the European Commission has decided for the members of the College».

3. La sospensione dall'incarico di presidente del Consiglio europeo per partecipare alla campagna elettorale

Dando, quindi, per assodato che il presidente del Consiglio europeo possa liberamente decidere di candidarsi alle elezioni - nazionali od europee che siano - va considerato che il primo e maggior impegno che grava su chi si candidi riguarda l'organizzazione e la gestione della campagna elettorale. È dunque logico interrogarsi sull'eventualità di una sospensione dall'incarico, per questioni elettorali. Ed in effetti, se Michel avesse perseverato nel suo intento, questo sarebbe stato il primo problema da affrontare. Per la verità, egli aveva comunicato di non avere alcuna intenzione di lasciare le proprie funzioni prima delle votazioni, fissate in Belgio (come in Italia e in altri 20 Stati membri³⁹) per il 9 giugno prossimo. Se, tuttavia, avesse cambiato idea, anche per la stretta, rivelatasi poi fatale, da parte di alcuni *leader* europei nonché del mondo politico ed accademico e dei *media*, va sottolineato che non sarebbe stato possibile invocare alcuna disposizione che disciplini una tale fattispecie.

Né, d'altro canto, ci si sarebbe potuti appellare a qualche prassi in proposito, visto che i due *ex* presidenti, Herman Van Rompuy e Donald Tusk, sono arrivati al compimento del proprio mandato, accompagnando anche le procedure per la nomina dei loro successori⁴⁰. Si sarebbero dovute, quindi, richiamare le stesse ragioni di opportunità cui si accennava sopra, anche per giustificare una sospensione dall'incarico nel corso della campagna elettorale, che, secondo la legislazione belga⁴¹, prende avvio all'incirca 60 giorni prima della data della consultazione elettorale.

3.1. Le regole applicabili alle candidature

Esiste, in verità, una sola disposizione, cui ispirarsi, per analogia, che tratti il caso di una candidatura⁴², ed è rappresentata dall'art. 19 del Codice di condotta dei membri della Commissione europea, che non

³⁹ Le urne si apriranno in prima battuta nei Paesi Bassi, il 6 giugno, l'Irlanda seguirà il 7 giugno, insieme alla Repubblica Ceca, che lascerà i seggi aperti per due giorni, il 7 e l'8 giugno; Lettonia e Malta voteranno l'8 giugno, i restanti il 9 giugno.

⁴⁰ La prassi testimonia che i capi di Stato o di governo hanno demandato al presidente del Consiglio europeo uscente l'avvio delle esplorazioni e delle consultazioni, nelle varie cancellerie, per raccogliere il sentire degli Stati membri circa le proposte per riempire le posizioni istituzionali la cui scelta il Trattato attribuisce al Consiglio europeo: nel 2014, Herman van Rompuy guidò personalmente i negoziati per individuare le personalità destinate a ricoprire i ruoli di presidente della Commissione, di alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza nonché il suo stesso successore. Nel 2019, nel corso del pranzo informale del 28 maggio, organizzato subito dopo la diffusione dei risultati elettorali scaturiti dalle votazioni del 23-26 maggio, Donald Tusk fu incaricato dai *leader* degli allora 28 Stati membri di procedere alle dette consultazioni. Cfr. EUROPEAN COUNCIL, *Remarks by President Herman Van Rompuy following the decision of the European Council to elect a new European Council President and to appoint a new EU High Representative*, EUCO 166/14, Brussels, August 30, 2014, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-166-2014-INIT/en/pdf>; CONSIGLIO EUROPEO, *Pranzo informale dei capi di Stato o di governo, 28 maggio 2019*, <https://www.consilium.europa.eu/it/meetings/european-council/2019/05/28/>.

⁴¹ *Loi relative à l'élection du Parlement européen*, 23 mars 1989, in *Moniteur belge*, 25 mars 1989, p. 5321.

⁴² Certamente, nel caso del presidente del Consiglio europeo, la cui posizione, nei documenti di bilancio del Consiglio europeo, rientra nel «personale senza inquadramento», del tutto inconferente sarebbe il richiamo allo Statuto dei

prevede (più⁴³) alcun obbligo di sospensione nel caso di partecipazione alla campagna elettorale per le elezioni europee. La revisione del Codice, intervenuta, come detto, nel 2018, ferma restando la libertà di partecipazione a qualsiasi attività politica, presso associazioni sindacali o partiti, senza responsabilità di gestione e, comunque, nel rispetto della priorità dell'impegno presso l'istituzione europea di appartenenza, ha previsto una duplice fattispecie: per un verso, stabilendo la sospensione obbligatoria

funzionari dell'Unione europea (Regolamento n. 31 (C.E.E.), n. 11 (C.E.E.A.) relativo allo statuto dei funzionari e al regime applicabile agli altri agenti della Comunità Economica Europea e della Comunità Europea dell'Energia Atomica, in *GUCE*, P 045 del 14 giugno, p. 1385), il cui art. 15 (che per analogia si applica anche agli agenti temporanei) disciplina il caso del funzionario dell'Unione che intenda candidarsi a pubbliche funzioni, il quale è tenuto ad informarne l'autorità che detiene il potere di nomina che, a sua volta, nell'interesse del servizio, può decidere se egli deve chiedere un'aspettativa per motivi personali, se deve vedersi concedere un congedo ordinario, se può essere autorizzato a lavorare a orario ridotto o se può continuare a svolgere come prima le proprie funzioni. Che al presidente del Consiglio europeo non si applichino le dette disposizioni è comprovato dal fatto che, quando si ritiene di estendere la legislazione applicabile ai funzionari intesi in senso stretto anche ad altre categorie, ciò viene espressamente previsto: ad es., in tema di lotta alle frodi finanziarie nei confronti dell'Unione, all'art. 4, par. 2, lett. a), punto i), è chiarito che al "funzionario dell'Unione" si intendono «assimilati i membri di istituzioni, organi o organismi dell'Unione, istituiti a norma dei trattati e il relativo personale cui non si applica lo statuto dei funzionari» (Cfr. Direttiva (UE) 2017/1371 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2017, relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale, in *GUUE*, L 198 del 28 luglio 2017, pp. 29-41).

Nel caso del presidente del Consiglio europeo, poi, non esiste un'autorità con potere di nomina diversa dal collegio che lo ha eletto – cioè il Consiglio europeo stesso – che, tuttavia, può incidere sulla durata del mandato, una volta instaurato, solo ponendo fine al medesimo e con la medesima procedura seguita per l'elezione, come statuito dall'art. 15, par. 5, TUE. Non si prevede, infatti, la posizione giuridica dell'aspettativa, che debba o meno essere concessa, salvo che non intervenga un'auto-sospensione, da parte del diretto interessato, rispetto alla quale nulla potrebbe eccepire la detta istituzione.

⁴³ Il Codice di condotta per i Commissari, in vigore durante la tornata elettorale del 2014, prevedeva, in effetti che essi informassero il presidente dell'intenzione di candidarsi e lasciassero il loro incarico (talvolta anche su richiesta del presidente stesso) per un periodo di tempo almeno corrispondente alla durata della campagna elettorale, senza ricevere, nel detto periodo, alcuna retribuzione né poter usufruire di risorse umane e materiali della Commissione (CODE OF CONDUCT FOR COMMISSIONERS, C(2011) 2904 final1, Part I: *Independence and Dignity: Ethical Issues* - 1.1. *Outside activities during the term of office*, par. 8 ss: «Commissioners shall inform the President of their intention to participate in an election campaign and the role they expect to play in that campaign. If they intend to stand for election and to play an *active role* in the election campaign, they must withdraw from the work of the Commission for the entire period of active implication and at least for the duration of the campaign. In other instances, the President, taking into account the particular circumstances of the case, shall decide on whether the envisaged participation in the election campaign is compatible with the performance of the Commissioner's duties», corsivo aggiunto). In effetti, il 2 aprile 2014, in un comunicato stampa, l'allora presidente della Commissione José Manuel Durão Barroso informò che 7 commissari avrebbero partecipato quali candidati alle elezioni europee e, di costoro, 6 si sarebbero impegnati attivamente nella campagna elettorale, facendo automaticamente scattare la sospensione dalle funzioni senza retribuzione prevista dal Codice di condotta, come sopra riportato. Essendo stata fissata, come ultima giornata elettorale, la domenica 25 maggio 2014, i sospesi sarebbero rientrati in servizio il 26 maggio, salvo dimissioni entro il mese di giugno in caso di avvenuta elezione. Per memoria, i commissari in questione erano: il vicepresidente Reding, responsabile della giustizia, dei diritti fondamentali e della cittadinanza, il vicepresidente Tajani, responsabile per l'industria e l'imprenditoria, il vicepresidente Šefčovič, responsabile delle relazioni interistituzionali e dell'amministrazione, il vicepresidente Rehn, responsabile degli affari economici e monetari e dell'euro, il commissario Lewandowski, responsabile della programmazione finanziaria e del bilancio, il commissario Mimica, responsabile per la tutela dei consumatori. Invece, il commissario al commercio De Gucht, avendo dichiarato che non avrebbe partecipato attivamente alla campagna elettorale e che, in caso di vittoria, non avrebbe accettato il seggio, poté continuare a svolgere le proprie mansioni. Cfr. EUROPEAN COMMISSION, *President Barroso announces 7 Commissioners are to stand in European Parliament elections and sets out working arrangements for duration of campaign*, Press release, Brussels, April 2, 2014 (<https://www.eumonitor.eu/9353000/1/i9vvik7m1c3gyxp/vjilh2wtr0xa?ctx=vhcmd0jazafk>).

dalla funzione di commissario soltanto in occasione della candidatura a livello nazionale⁴⁴; per altro verso, non prescrivendo la medesima misura per le candidature in ambito europeo⁴⁵. La *ratio* del duplice registro

⁴⁴ Codice di condotta *cit.*, art. 9, par. 2: «I membri informano il presidente dell'intenzione di partecipare a una campagna elettorale nazionale, regionale o locale e del ruolo che intendono svolgere. Qualora intendano candidarsi alle elezioni o comunque svolgere un ruolo attivo nella campagna elettorale, devono astenersi dal partecipare ai lavori della Commissione per tutto il periodo di coinvolgimento attivo e almeno per tutta la durata della campagna. Negli altri casi è il presidente a decidere se, tenuto conto delle particolari circostanze del caso, la prevista partecipazione alla campagna elettorale è compatibile con l'esercizio delle funzioni del membro. Ai membri che si astengono dal partecipare ai lavori della Commissione il presidente accorda un «congedo elettorale non retribuito», durante il quale non possono avvalersi né del personale né delle risorse materiali della Commissione. Il presidente informa debitamente il presidente del Parlamento europeo della sua decisione di accordare tale congedo, indicando l'identità del membro che assumerà le corrispondenti responsabilità in tale periodo».

⁴⁵ Codice di condotta *cit.*, art. 10, parr. 2-3-4-5: «I membri possono partecipare alle campagne elettorali per il Parlamento europeo, anche come candidati. Inoltre, possono essere scelti dai partiti politici europei come capolista («Spitzenkandidat») per la carica di presidente della Commissione.

I membri informano il presidente dell'intenzione di partecipare a una campagna elettorale ai sensi del paragrafo 2 e del ruolo che intendono svolgere.

Il presidente informa in tempo utile il Parlamento europeo dell'intenzione di uno o più membri di candidarsi alle campagne elettorali per il Parlamento europeo nonché delle misure adottate per garantire il rispetto dei principi di indipendenza, onestà e delicatezza previsti dall'articolo 245 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea e dal presente codice di condotta.

I membri candidati o che partecipano a una campagna elettorale ai sensi del paragrafo 2 non possono avvalersi né del personale né delle risorse materiali della Commissione per le attività legate alla campagna elettorale».

Vi è da dire che, per stemperare le polemiche circa il doppio registro candidature nazionali/candidature europee ed in vista della campagna elettorale del 2019, la Commissione adottò delle *Linee guida sugli standard etici* da seguire proprio durante tale periodo (EUROPEAN COMMISSION, *Guidelines on ethical standards for the Members of the Commission who campaigned for the European Parliament elections in May 2019*, C(2019) 990). Ad esse si attennero il primo vicepresidente Timmermans, i due vicepresidenti Ansip e Dombrovskis, così come i commissari Crețu, Gabriel and Thyssen, che, partecipando in veste di candidati alle elezioni europee, non si sospesero. Per contro, il commissario slovacco Šefčovič, concorrente per le elezioni nazionali, dovette sospendersi senza retribuzione, il che provocò anche una interrogazione parlamentare (EUROPEAN PARLIAMENT, *Parliamentary question - P-001590/2019 Electoral campaign of Frans Timmermans*, Question for written answer P-001590-19 to the Commission, Rule 130, April 1, 2019, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/P-8-2019-001590_EN.html) da parte dell'on. Jan Zahradil (ECR), la risposta alla quale si limitò ad un mero catalogo delle disposizioni applicabili ed alla rassicurazione che tutto fosse stato fatto nel rispetto delle regole (EUROPEAN PARLIAMENT, *Parliamentary question - P-001590/2019(ASW), Answer given by President Juncker on behalf of the European Commission*, May 22, 2019, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/P-8-2019-001590-ASW_EN.html). In ogni caso, tutto questo non risparmiò a Frans Timmermans profonde critiche per come diresse la propria campagna elettorale, anche in considerazione dell'essere candidato comune per il Partito Socialista Europeo, quindi ad altissima esposizione politica (cfr. PES, SOCIALISTS AND DEMOCRATS, *Frans Timmermans launches campaign to become President of the European Commission in Lisbon*, December 8, 2018, <https://pes.eu/democracy/frans-timmermans-launches-campaign-to-become-president-of-the-european-commission-in-lisbon/>; M. BANKS, *Frans Timmermans urged to step down during Commission presidency campaign*, in *The Parliament*, January 18, 2019, <https://www.theparliamentmagazine.eu/>; P. KALETA, *Poland: Timmermans used Commission phone for campaigning*, in *Politico*, January 29, 2019, <https://www.politico.eu/blogs/eu-decides-2019-european-elections-blog/2019/01/poland-timmermans-misused-commission-phone-for-campaigning/>. D'altronde, lo stesso Timmermans è caduto sotto la scure dell'art. 9 del Codice di condotta, avendo reso le proprie dimissioni nelle mani della presidente von der Leyen, nell'agosto 2023, lasciando l'incarico di vicepresidente esecutivo per il *Green Deal* europeo, al fine di partecipare alle elezioni nei Paesi Bassi, tenutesi il 22 novembre 2023, per il rinnovo anticipato della Camera Bassa, dopo la caduta del governo Rutte a seguito delle sue dimissioni, il 7 luglio 2023 (EUROPEAN COMMISSION - Press release, *Executive Vice-President Timmermans resigns; Vice-President Šefčovič will take over his duties*, Brussels, August 22, 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_23_4223).

In vista della tornata elettorale del 2024, la Commissione, sulla base di un parere del Comitato etico indipendente, organismo creato ai sensi dell'art. 12 del Codice di condotta, parere fornito nel 2022 (cfr. *Opinion of the Independent Ethical Committee established by the European Commission*, April 20, 2022, https://commission.europa.eu/system/files/2024-01/opinion_iec_2022.04.20_text_0.pdf.) ha pubblicato delle nuove linee-guida circa gli standard etici da seguire nel



applicato ai commissari va, probabilmente, individuata nella frammentazione delle legislazioni nazionali, relativamente al termine iniziale della campagna elettorale: questo significa che, se ad esempio sei o sette commissari decidessero di candidarsi alle elezioni europee, come del resto accadde nel 2014, stante una diversa data di avvio della campagna elettorale nei vari Stati membri, ognuno di loro dovrebbe sospendersi in un momento diverso e per un diverso tempo, creando confusione e difficoltà organizzative nell'istituzione, anche in merito alla riattribuzione dei vari portafogli, il che provocherebbe anche un'operatività della Commissione con un numero ridotto di componenti.

Non sono previste, invece, ipotesi simili nel Codice di condotta del presidente del Consiglio europeo⁴⁶, nel quale esiste soltanto un riferimento alla libertà di essere membro e ricoprire funzioni onorarie o non esecutive in un partito politico o sindacato nazionale o europeo, a patto che ciò non incida sulla disponibilità a svolgere il proprio mandato europeo, nonché la libertà di detenere funzioni politiche in un partito politico europeo, a condizione che questo non implichi ruoli manageriali e non sottragga energie all'attività di presidente.

Quindi, solo interpretando estensivamente alcune disposizioni del detto Codice ed effettuando una irragionevole analogia con quanto previsto nel Codice di condotta dei membri della Commissione europea, dovendosi riferire al caso, che non è quello di specie, delle elezioni nazionali, si potrebbe sostenere l'esistenza di un dovere morale, di quelle ragioni di opportunità cui si accennava in precedenza, in capo al presidente del Consiglio europeo, che virino nella direzione di una auto-sospensione dall'incarico per partecipare alla campagna elettorale, che Michel avrebbe affrontato, tra le altre cose, quale capolista del MR.

D'altronde, l'aspettativa che il presidente del Consiglio europeo onori il proprio mandato fino al termine, senza pause più o meno prolungate, si potrebbe giustificare scorrendo il calendario dei lavori dell'istituzione. Solo per riferirci alla situazione corrente, dal gennaio 2024 fino al mese di giugno, è facile verificare come siano già in programma cinque riunioni del Consiglio europeo (di cui due ordinarie e tre informali) ed un Vertice sociale trilaterale. Quanto poi alle tematiche in discussione, oltre al permanente stato di tensione provocato dalla congiuntura internazionale, in cui, accanto alla guerra in Ucraina ed alla drammatica situazione nella Striscia di Gaza, si è aggiunto anche il pericolo di allargamento del conflitto

corso della campagna elettorale, in cui si accentua ancor di più la necessità di separare nettamente la posizione di candidato e quella di commissario. Cfr. EUROPEAN COMMISSION, *Guidelines on ethical standards for the participation of the Members of the European Commission in the election campaign to the European Parliament*, Brussels, January 24, 2024, P(2024) 2 (https://commission.europa.eu/system/files/2024-01/participation-of-ec-members-in-ep-election-campaign-guidelines_en_1.pdf).

⁴⁶ *Code of Conduct for the President of the European Council*, https://www.consilium.europa.eu/media/45515/code_of_conduct_pec_en.pdf.

nel Mar Rosso⁴⁷; oltre ai vari *dossier* (economici, transizione ecologica, migrazioni, difesa, allargamento, relazioni esterne, solo per ricordarne alcuni), entro il mese di giugno 2024 è prevista l'adozione dell'Agenda strategica 2024-2029⁴⁸. Si tratta dell'individuazione delle priorità strategiche dell'Unione europea per il quinquennio a venire, secondo le risultanze di un lavoro fra Stati membri, gestito dal presidente del Consiglio europeo, e basato su consultazioni, discussioni, mediazione e sintesi, attività che rientrano a pieno titolo, anzi rappresentano l'essenza stessa del suo mandato, come indicato all'art. 15, par. 6, lett. c), TUE, secondo cui egli si adopera per facilitare la coesione e il consenso in seno all'istituzione che dirige. Appare, in effetti, non rispondente alla realtà la posizione di quanti⁴⁹, criticamente, ritengono che l'impiego da presidente del Consiglio europeo sia in realtà a tempo parziale, pur se molto ben retribuito.

Michel aveva sostenuto, per contro, che la conduzione della campagna elettorale non avrebbe influito sul regolare funzionamento dei meccanismi interni al Consiglio europeo e non lo avrebbe distolto dalla sua occupazione principale. Tuttavia, ammesso che non fosse intervenuta un'auto-sospensione, come appunto prefigurato da Michel stesso, sarebbe stato lecito interrogarsi circa la possibilità di un intervento del Consiglio europeo che eccepisse l'esistenza di un impedimento al corretto proseguimento delle attività dell'istituzione.

Si sarebbe potuta in altri termini, aprire una riflessione sul concetto di «impedimento» (temporaneo o definitivo) che il Trattato - ed il regolamento interno del Consiglio europeo⁵⁰ - indicano come una delle cause per porre fine al mandato del presidente e chiedersi se l'essere capolista del proprio partito politico alle elezioni europee rappresenti o meno un ostacolo che impedisce il corretto svolgimento delle funzioni di presidente. Sicuramente, anche per parallelismo con quanto detto a proposito dei membri della Commissione, non si arriverebbe ad affermarlo. Pertanto appare ovvio concludere che l'eventualità di una revoca dell'incarico per impedimento, e tanto meno per colpa grave, da parte del Consiglio europeo, a maggioranza qualificata, come stabilito dall'art. 15, par. 5 TUE, rappresenti uno scenario irrealistico, se applicato alla mancata auto-sospensione per il tempo della campagna elettorale.

⁴⁷ A seguito della decisione, dell'11 gennaio 2023, di Stati Uniti e Regno Unito di bombardare le postazioni Houthi in Yemen. Cfr. J. CLARKE, U.S., *Partners' Forces Strike Houthi Military Targets in Yemen*, in U.S. Department of Defense, January 12, 2024, <https://www.defense.gov/News/News-Stories/Article/Article/3644027/us-partners-forces-strike-houthi-military-targets-in-yemen/>; PRIME MINISTER'S OFFICE, *Summary of the UK Government Legal Position: The legality of UK military action to target Houthi facilities in Yemen on 12 January 2024*, in Gov.uk, January 12, 2024, <https://www.gov.uk/government/publications/summary-of-the-uk-government-legal-position-the-legality-of-uk-military-action-to-target-houthi-facilities-in-yemen/summary-of-the-uk-government-legal-position-the-legality-of-uk-military-action-to-target-houthi-facilities-in-yemen>.

⁴⁸ CONSIGLIO EUROPEO, *Agenda strategica dell'UE 2024-2029*, <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/strategic-agenda-2024-2029/>.

⁴⁹ F. DEHOUSSE, *Charles Michel candidat au parlement européen*, cit.

⁵⁰ B. MOENS, J. BARIGAZZI, E. WAX, *Pissed off, and rightly so*, cit.

D'altra parte a nessuno verrebbe in mente di chiedere ad un capo di governo o ad un ministro del governo di uno Stato membro sia di non candidarsi per ragioni di opportunità sia, avendo deciso di farlo, specificamente alle elezioni europee per trainare la propria forza politica, di sospendersi dalle funzioni nel periodo della campagna elettorale. Anzi, la prassi, in tutti gli Stati membri, milita in senso nettamente contrario.

Si immagini tuttavia che, attraverso una decisione unilaterale, un presidente del Consiglio europeo decida di prendere un periodo di aspettativa per partecipare ad una campagna elettorale. Si rimane deliberatamente sul generico, potendo trattarsi, in questo caso, anche di una competizione elettorale nazionale, che avvenga nel corso del mandato presidenziale. Aspettativa che, proprio per parallelismo con quanto avviene per i commissari, sarebbe, per quest'ultima circostanza, quanto meno raccomandabile.

Va, in primo luogo, precisato che le norme non prevedono la figura di un vice-presidente stabile che subentri in caso di assenza del titolare per ragioni diverse da quelle indicate nell'art. 15, par. 5, TUE e nel regolamento interno del Consiglio europeo (art. 2, par. 4), cioè impedimento per malattia, decesso o revoca per colpa grave, individuando, solo in questi casi, il membro dell'istituzione che rappresenta lo Stato titolare della presidenza semestrale del Consiglio quale naturale sostituto del presidente stesso.

Vi è da dire che la prassi non è generosa di casi in cui vi sia stata applicazione di questa norma, in quanto gli *incumbent* non sono stati inclini a spogliarsi, anche per poco tempo, delle loro attribuzioni: è noto il recente caso, risalente al 2020, in cui Michel, posto in quarantena per contatto stretto con un membro della sua sicurezza contagiato da Covid-19, e pertanto non formalmente "ammalato", preferì, senza neppure ricorrere ad una videoconferenza, rinviare di una settimana la riunione del Consiglio europeo, prevista per il 24-25 settembre, piuttosto che lasciarne la direzione ad Angela Merkel, essendo al tempo la Germania alla presidenza *pro tempore* del Consiglio⁵¹.

È, tuttavia, cronaca recentissima⁵² la mancata presenza al consueto appuntamento dinanzi al Parlamento europeo per riferire delle discussioni e dei risultati del Consiglio europeo del 14- 15 dicembre 2023 e della preparazione del Consiglio europeo straordinario del 1° febbraio 2024. Avendo Michel giustificato tale assenza con una forte lombalgia, quindi con una questione di salute, è stato sostituito dalla ministra degli esteri belga, Hadja Lahbib, quale rappresentante della presidenza in carica del Consiglio, per non incorrere

⁵¹ D. M. HERSZENHORN, *EU summit postponed as Charles Michel goes into coronavirus quarantine*, in *Politico*, September 22, 2020, <https://www.politico.eu/article/eu-summit-postponed-as-charles-michel-goes-into-coronavirus-quarantine/>; G. BACZYNSKA, M. STRAUSS, *Le Conseil européen reporté aux 1^{er} et 2 octobre, Charles Michel en quarantaine Covid*, in *Reuters*, September 22, 2020, <https://www.reuters.com/article/union-sommet-report-idFRP6N2EZ02E/>; BELGA, *Coronavirus: Charles Michel en quarantaine, le sommet européen reporté d'une semaine*, in *Le Soir*, 22 septembre 2020, <https://www.lesoir.be/326785/article/2020-09-22/coronavirus-charles-michel-en-quarantaine-le-sommet-europeen-reporte-dune>.

⁵² V., *supra*, par. 1.

in uno spiacevole sgarbo istituzionale nei confronti dell'assemblea plenaria⁵³. Alla luce di quanto capitato solo nove giorni più tardi, meno che mai si può escludere che si sia trattato di una "assenza strategica". Ad ogni buon conto, quanto fin qui esposto dimostra chiaramente l'insufficienza delle norme che disciplinano la funzione di presidente del Consiglio europeo. Il che conduce ad un'analisi critica del pertinente regolamento interno, in relazione a quanto qui di interesse.

3.2. Lacune nel regolamento interno del Consiglio europeo per quanto riguarda il suo presidente

Le norme del regolamento interno del Consiglio europeo, dunque, non prevedono la fattispecie del temporaneo e volontario allontanamento dalla funzione, ma solo quella per malattia, decesso o destituzione, né contemplano quella delle dimissioni⁵⁴, quasi che, al tempo della stesura del detto regolamento, non si concepisse altro che un presidente inamovibile, rinunciatario solo per cause di forza maggiore od obbligato a lasciare per colpa grave.

Pertanto, suggerire, come pure qualche capo di governo aveva fatto⁵⁵, di nominare, sin dalle prossime settimane, un presidente *ad interim*, per un periodo da definirsi, nell'ipotesi più estrema fino alla fine del mandato di Michel⁵⁶ oppure fino alle elezioni, tenendo in debito conto i risultati elettorali, per poi indicare, in via definitiva, il successore; o ancora, spingere Michel a lasciare il suo incarico non in forma sospensiva

⁵³ Cfr. PARLAMENTO EUROPEO, *Conclusioni della riunione del Consiglio europeo del 14 e 15 dicembre 2023 e preparazione della riunione straordinaria del Consiglio europeo del 1° febbraio 2024 - Situazione in Ungheria e fondi dell'UE congelati*, Processo verbale, 17 gennaio 2024, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/PV-9-2024-01-17_IT.html.

⁵⁴ Non è possibile, in tali fattispecie, ricorrere all'applicazione analogica delle norme, ben dettagliate, che i Trattati e il regolamento interno della Commissione stabiliscono per il suo presidente, trattandosi di figure istituzionali che, seppure di vertice, non condividono altro che il *nomen iuris*. Diverso, invece, l'aspetto relativo alle condizioni di impiego, per il quale al presidente del Consiglio europeo si applicano le medesime regole di impiego del presidente della Commissione: esse sono infatti condivise anche con il presidente, i giudici, gli avvocati generali e il cancelliere della Corte di giustizia nonché con il presidente, i membri e il cancelliere del Tribunale. Cfr. decisione del Consiglio del 1° dicembre 2009 concernente la fissazione delle condizioni di impiego del presidente del Consiglio europeo (2009/909/UE), in *GUUE*, L 322 del 9 dicembre 2009, p. 35 che richiama il regolamento n. 422/67/CEE, N. 5/67/Euratom del Consiglio del 25 luglio 1967 relativo alla fissazione del trattamento economico del Presidente e dei membri della Commissione, del Presidente, dei giudici, degli avvocati generali e del cancelliere della Corte di Giustizia, in *GUCE*, L 187 dell'8 agosto 1967, p. 1.

⁵⁵ Ci si riferisce, in particolare, alle dichiarazioni del primo ministro lussemburghese, Luc Frieden, che avrebbe espresso ad organi di stampa, che «My personal preference at this moment is that we find an interim solution so that all these top functions can be filled together in light of the result of the European elections» (cfr. B. MOENS, J. BARIGAZZI, E. WAX, *Pissed off, and rightly so.*, cit.).

⁵⁶ Le ipotesi avanzate da alcuni giuristi sono state richiamate da M. BOUTMIN, *Charles Michel tête de liste MR: avec quelles conséquences pour le Conseil européen?*, in *Moustique & La Libre*, 8 janvier 2024, <https://moustique.lalibre.be/actu/monde/2024/01/08/charles-michel-tete-de-liste-mr-avec-quelles-consequences-pour-le-conseil-europeen-276094>. Al riguardo, A. Alemanno aveva sostenuto che, trovandosi *i leader* in una *terra incognita*, sarebbe stato necessario sperimentare sul campo la soluzione, magari individuando un sostituto temporaneo, da giugno a novembre, cioè fino alla scadenza naturale del mandato di Michel, avendo così il tempo di indicare, nell'equilibrio delle diverse nomine istituzionali che seguono l'avvio della legislatura, una personalità che entri in carica dal dicembre 2024. Per M. Dony, «Ce qu'il va se passer, c'est que l'on va désigner un nouveau président du Conseil européen – nommé normalement le 1^{er} décembre pour deux ans et demi et dont le mandat est renouvelable une fois – qui commencera plus tôt. Il y aura donc une certaine déconnexion entre la désignation du président européen et celle des autres présidences et hautes fonctions qui, jusque-là, s'étaient déroulées en même temps».

ma definitiva, dimettendosi già all'inizio della campagna elettorale, cioè la prima settimana di aprile, per salvaguardare il Consiglio europeo e l'Unione nel suo complesso⁵⁷, non sarebbero state ipotesi suffragate dal quadro normativo vigente. D'altra parte, pare del tutto improponibile pretendere che un candidato abbandoni il proprio incarico prima di conoscere l'esito della consultazione elettorale!

Comunque, questa vicenda dimostra *ictu oculi* la necessità di procedere all'integrazione del regolamento interno del Consiglio europeo, prevedendo il caso della richiesta di aspettativa come quello delle dimissioni⁵⁸. Del resto, sarebbe impossibile immaginare di poter ricomprendere quest'ultima fattispecie nella categoria, già prevista, dell'impedimento: infatti, mentre detta condizione, in qualunque ordinamento giuridico, deve essere accertata, le dimissioni sono un atto unilaterale, che, con riferimento al contesto in cui ci si trova, anche se rese in forma scritta, avrebbero carattere non recettizio e non andrebbero neppure notificate al presidente semestrale del Consiglio e alle rappresentanze permanenti degli Stati membri, se non per mera conoscenza⁵⁹. D'altronde, se è vero che, sebbene le dimissioni volontarie non possano mai essere escluse e per nessuno, anche se non previste esplicitamente, non altrettanto dicasi per gli effetti che tale atto comporta. Un esempio, relativo al caso in esame, è rappresentato dalla decadenza del gabinetto personale del presidente⁶⁰, che si verificherebbe a seguito delle dimissioni, venendo meno il rapporto fiduciario instaurato *intuitu personae* con i membri dello stesso. Pertanto, la disciplina delle predette fattispecie andrebbe regolata, modificando il regolamento interno del Consiglio europeo. A tal fine, si sarebbe potuto intervenire rapidamente anche in questi mesi (e, ovviamente, ancora lo si potrebbe fare), evitando di ricorrere alla procedura scritta, prevista nei casi urgenti dall'art. 7 del regolamento interno stesso, ipotesi che richiede l'*input* del presidente e l'unanimità dei membri per procedervi. Infatti, vi sarebbe stato il tempo di inserire la questione all'ordine del giorno del Consiglio europeo ordinario previsto per il 20 e 21 marzo prossimi, in quanto la predisposizione dello stesso è avviata, ai sensi dell'art. 3 del regolamento interno, almeno quattro settimane prima della riunione. Si sarebbe, dunque, potuto affrontare e risolvere la faccenda in quella sede, anche considerando che la modifica del regolamento interno avviene con deliberazione a maggioranza semplice (14 Stati su 27), essendo questo il *quorum* stabilito dall'art. 235, par. 3, TFUE⁶¹ per l'adozione del medesimo e, pertanto,

⁵⁷ Cfr. F. DEHOUSSE, *Charles Michel candidat au parlement européen*, cit.

⁵⁸ Per la verità, nel caso del presidente della Commissione, le relative norme sono previste da norme di rango primario, cioè dall'art. 246, quarto comma, TFUE.

⁵⁹ Va notato che, sebbene il Consiglio europeo si esprima di norma per *consensus* (art. 15, par. 4, TUE), in caso di votazione il presidente (insieme a quello della Commissione) non partecipa al voto (art. 15 TUE) e, quindi, il suo venir meno non incide nemmeno su eventuali *quorum*.

⁶⁰ Un raro riferimento al gabinetto del presidente del Consiglio europeo si rinviene nel suo Codice di condotta. Cfr. *Code of Conduct* cit., Part IV. Composition of Cabinet, p. 4.

⁶¹ Cfr. C. CURTI GIALDINO, *Art. 235 TFUE*, in C. CURTI GIALDINO (diretto da), *Codice dell'Unione europea operativo, TUE e TFUE commentati articolo per articolo*, Napoli, 2012, p. 1696; R. ADAM, *Art. 235 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati*

da ritenersi applicabile anche per una sua modifica e/o integrazione in senso estensivo. Ovviamente, la modifica avrebbe dovuto non soltanto ampliare le fattispecie di abbandono anticipato dell'incarico (salvo poi tenerne debito conto nel quadro della futura revisione dei Trattati⁶²) ma soprattutto indicare come ovviare all'assenza del titolare, ad esempio stabilendo di affidarsi in ogni circostanza al presidente semestrale del Consiglio e abbinando magari tale "supplenza" ad una esplicita previsione di anticipazione, entro un preciso termine, dell'elezione del successore, che porti - o meno - a compimento la naturale scadenza del mandato. Già ora, in verità, il regolamento interno stabilisce che, nei limitati casi di subentro del presidente semestrale, egli mantenga l'incarico «se del caso» fino all'elezione del successore⁶³. Appare evidente che, non essendovi una indicazione di massima sulla durata dell'*interim*, non si può gravare sulla presidenza semestrale oltre un ragionevolmente breve periodo di tempo, in particolare coinvolgendo due presidenze successive, per non ricreare proprio quella instabilità che il Trattato di Lisbona aveva voluto escludere quando aveva delineato la carica di presidente del Consiglio europeo. In effetti, la proposta, da taluni⁶⁴ evocata e sopra ricordata, circa un *interim* fino alla naturale scadenza del mandato del presidente, non appare affatto convincente. È opportuno, in merito, tenere presente la natura giuridica, per un verso, del presidente stesso e, per altro verso, del Consiglio europeo. Attingendo a concetti di diritto interno, costituzionale e amministrativo, che sono comuni a tutti gli Stati membri, ma anche a fattispecie di diritto dell'Unione, è lecito definire il presidente del Consiglio europeo quale organo individuale che si trova in una posizione di primazia rispetto all'istituzione collegiale che lo ha eletto. Tale concetto implica una «posizione di preminenza meramente formale» del presidente sugli altri componenti (tanto che si parla di *primus inter pares*, definizione molto cara a Van Rompuy, che amava proporla frequentemente), ma anche

dell'Unione europea, 2 ed., Milano, 2014, p. 1897; M. FRANCHI FIOCCHI, *Art. 235 TFUE*, in F. POCAR, M. C. BARUFFI, *Commentario breve ai trattati dell'Unione europea*, 2 ed., Padova, 2014, p. 1236.

⁶² In proposito, va sottolineato che, se si dovesse dar seguito al progetto di revisione dei trattati proposto dal Parlamento europeo, attraverso una risoluzione del 22 novembre 2023, il problema si risolverebbe, probabilmente, in maniera radicale: il testo, come revisionato, prevede infatti una estrema semplificazione relativamente al presidente del Consiglio europeo, dato che il nuovo art. 15, par. 5, TUE stabilirebbe solo che egli è eletto a maggioranza qualificata, senza ulteriori precisazioni, mentre il successivo par. 6, relativo alle funzioni dello stesso, verrebbe soppresso *tout court*. Questo perché, con buona probabilità, si vorrebbe che il presidente dell'Esecutivo (nuova denominazione della Commissione) diventasse anche presidente dell'Unione europea, in seno al Consiglio europeo medesimo. Cfr. PARLAMENTO EUROPEO, *Risoluzione del Parlamento europeo del 22 novembre 2023 sui progetti del Parlamento europeo intesi a modificare i trattati*, 22 novembre 2023, P9_TA(2023)0427, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0427_IT.html.

⁶³ In effetti, proprio sulla base di tale disposizione, mentre P. d'Argent aveva sostenuto che, essendo in carica la presidenza semestrale belga, non vi era ragione per la quale non si potesse individuare, entro la fine di giugno, il successore di Michel, dando per scontato che, se ciò non fosse accaduto, di sicuro sarebbe subentrato il *leader* del Paese titolare della presidenza semestrale del Consiglio, Marianne Dony, – più correttamente – aveva ricordato che l'istituto dell'*interim* non è previsto per il presidente del Consiglio europeo, diversamente da quanto accade per i membri della Commissione, per cui Orbán sarebbe potuto subentrare solo se legittimamente eletto, con la maggioranza qualificata; ipotesi quanto mai distante dal potersi avverare. Cfr. V. de THIER, T. DESTREILLE, *Départ anticipé de Charles Michel de la présidence du Conseil européen: quelles conséquences?*, in *rtbf.be*, 7 janvier 2024, <https://www.rtbf.be/article/depart-anticipe-de-charles-michel-de-la-presidence-du-conseil-europeen-quelles-consequences-11309317>.

⁶⁴ Si v. nota 56.

una sua distanza dalle vicende esistenziali dell'organo collegiale che sovrintende, il quale, nel caso del Consiglio europeo, possiede una natura giuridica non univoca. Senza ricostruire tuttavia in questa sede il dibattito in merito, sia sufficiente notare che si tratta di una istituzione per la quale non esiste un "ciclo di vita" stabilito dalle norme (come nel caso della Commissione), non è prevista una scadenza al termine della quale i componenti si rinnovano attraverso specifiche procedure né è stabilito uno scioglimento per cause patologiche. Invero, il Consiglio europeo vive di vita propria, alimentata dal costante ricambio (più o meno frequente) dei suoi componenti, ricambio favorito da fattori esogeni, perché dipendenti dalle vicende politico-istituzionali interne agli Stati membri, legate, essenzialmente, ai mutamenti dei governi. Ciò detto, non vi è ragione giuridica per la quale il mandato del presidente del Consiglio europeo debba essere onorato fino al compimento del periodo indicato nel Trattato: una volta che esso venga interrotto (e si ribadisce l'esigenza di meglio articolarne cause e conseguenze, attraverso una integrazione delle disposizioni pertinenti), è legittimo che si riparta a computarne la durata da zero.

4. L'elezione del presidente del Consiglio europeo a deputato del Parlamento europeo

Conviene ora riflettere su cosa potrebbe succedere in un ipotetico scenario post-elettorale, che, si ripete, sarebbe un'eventualità che prescinde da questa specifica tornata elettorale e dalla vicenda innescata dal "caso Michel".

La circostanza della mancata elezione, per un presidente del Consiglio europeo, cioè per una personalità ad altissima esposizione politica e mediatica a livello di Unione ma anche nazionale, appare quanto meno improbabile, ma, dovesse verificarsi un evento del genere, non si porrebbe alcun problema per l'istituzione europea, se non piuttosto quello di carattere reputazionale per il titolare della posizione di vertice.

Diverso, e interessante, è, invece, l'evento dell'elezione. Se si trattasse di un incarico elettivo nazionale, la questione si risolverebbe facilmente: infatti, l'unico caso di incompatibilità che il Trattato stabilisce per il presidente del Consiglio europeo riguarda proprio l'impossibilità, per quest'ultimo, di esercitare un mandato nazionale⁶⁵. Norma che, per inciso, ha permesso di far confluire nella medesima carica anche la presidenza dei Vertici Euro⁶⁶. Sicché, una volta eletto nello Stato membro, egli decadrebbe

⁶⁵ Cfr. art. 15, par. 6, ultimo cpv., TUE. Come noto, il non aver stabilito, in sede di Trattato, incompatibilità con altri incarichi istituzionali in ambito europeo, si giustifica con l'intenzione, già presente nel progetto di trattato adottato dalla Convenzione sul futuro dell'Europa, di avere le mani libere se si fosse voluto procedere ad una unificazione con la carica di presidente della Commissione. Va ricordato, al riguardo, che nelle prime versioni dell'art. I-21, par. 3, del progetto di trattato 13 giugno-20 luglio 2003, che istituisce una Costituzione per l'Europa - poi ripreso dal Trattato di Lisbona - si «era escluso anche l'esercizio di funzioni comunitarie» da parte del presidente del Consiglio europeo (v. A. TIZZANO, *Prime note sul progetto di Costituzione europea*, in A. TIZZANO (a cura di), *Una Costituzione per l'Europa. Testi e documenti relativi alla Convenzione europea*, Giuffrè, Milano, 2004, p. 29).

⁶⁶ Il Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'Unione economica e monetaria (più noto come *Fiscal compact* o con il suo acronimo TSCG), entrato in vigore il 1° gennaio 2013, ha formalizzato i Vertici euro, cioè periodici

immediatamente dal suo incarico europeo, o per lo meno al momento di assumere le funzioni interne, salvo rinunciare a quello nazionale appena conquistato. Va notato, in merito, che nelle tre elezioni svoltesi dall'entrata in vigore del novellato TUE a Lisbona, i presidenti del Consiglio europeo sono stati eletti quando ancora detenevano l'incarico statale e lo hanno mantenuto per qualche mese oltre. Ciò è stato possibile proprio perché gli effetti giuridici dell'inizio delle funzioni sono stati differiti ad un momento successivo rispetto all'elezione dell'incaricato. Infatti, Herman van Rompuy, eletto il 19 novembre 2009, quando il trattato di Lisbona non era ancora entrato in vigore, diede le dimissioni da primo ministro del Regno del Belgio il 25 novembre successivo ed entrò in carica il 1° dicembre 2009. Analogamente, il polacco Donald Tusk, eletto il 30 agosto 2014, presentò le dimissioni da capo del suo governo il 22 settembre 2014. Charles Michel, infine, eletto il 2 luglio 2019, lasciò l'incarico nazionale il 27 ottobre seguente, sebbene dal 21 dicembre 2018 fosse alla guida dell'esecutivo belga solo per il disbrigo degli affari correnti, come richiesto dal re Filippo del Belgio, dopo che Michel stesso aveva dato le dimissioni il precedente 18 dicembre⁶⁷.

La situazione, invece, muterebbe radicalmente se si trattasse dell'elezione del presidente del Consiglio europeo a deputato del Parlamento europeo.

4.1. Inesistenza di incompatibilità tra la carica di parlamentare europeo e quella di presidente del Consiglio europeo

Come riportato da alcuni organi di stampa⁶⁸, Charles Michel aveva sostenuto l'impossibilità di cumulare le due cariche, quella di deputato al Parlamento europeo e quella di presidente del Consiglio europeo

incontri, avviati informalmente dopo la crisi finanziaria del 2008, in cui i *leader* dei Paesi la cui moneta è l'euro si ritrovano per agire di concerto e coordinare le loro politiche economiche realizzando una convergenza ed una competitività rafforzate dedicando. L'art. 12, par. 1, secondo comma, stabilisce che il presidente dei Vertici euro è nominato a maggioranza semplice dai capi di Stato o di governo degli Stati membri dell'Unione europea la cui moneta è l'euro nello stesso momento in cui il Consiglio europeo elegge il proprio presidente e con un mandato di pari durata. Riguardo alla contemporanea presidenza del Consiglio europeo e del Vertice euro non rileva il fatto che il presidente del Consiglio europeo (come fu il caso di Tusk) sia cittadino di uno Stato membro che non ha adottato l'euro come moneta nazionale.

⁶⁷ Le dimissioni erano intervenute a seguito di una crisi scatenata dalla firma del Patto mondiale per una migrazione sicura, ordinata e regolare, cd. *Global Compact for Migration*, dopo la conferenza delle Nazioni Unite a Marrakech il 10-11 dicembre 2018. Il re Filippo le aveva accettate, chiedendogli di rimanere in carica per gli affari correnti fino alle elezioni legislative federali del 26 maggio 2019. Cfr. *Belgique: Charles Michel présente sa démission*, in *Toute l'europe.eu*, 19 décembre 2018, <https://www.touteleurope.eu/vie-politique-des-etats-membres/revue-de-presse-belgique-charles-michel-presente-sa-demission/>; G. GRÉSILLON, *Le Premier ministre belge présente sa démission*, in *Les Echos*, 18 décembre 2018, <https://www.lesechos.fr/monde/europe/belgique-le-premier-ministre-charles-michel-annonce-sa-demission-240029>, F. Y. CHEE, *Belgian PM offers to quit in crisis started by migrant row*, in *Reuters*, December 18, 2018, https://www.reuters.com/article/us-belgium-politics/belgian-pm-offers-to-quit-in-crisis-started-by-migrant-row-idUSKBN1OH277/?feedType=RSS&feedName=worldNews&utm_source=feedburner&utm_medium=feed&utm_campaign=Feed%3A+Reuters%2FworldNews+%28Reuters+World+News%29&&rpc=401; L. NIÑO, *El rey de Bélgica aceptó renuncia del primer ministro, pero le encargó gobernar hasta mayo de 2019*, in *france 24.com* 21 dicembre 2018, <https://www.france24.com/es/20181221-rey-belgica-renuncia-primer-ministro>.

⁶⁸ V. LAMQUIN, *Charles Michel: «Je vais mener la liste MR aux élections européennes»*, in *Le Soir*, 6 janvier 2024, <https://www.lesoir.be/559629/article/2024-01-06/charles-michel-je-vais-mener-la-liste-mr-aux-elections->



affermando che «On ne peut pas combiner les deux». Invece, incredibile a credersi, va smentito tassativamente, poiché non esiste alcuna norma che stabilisca l'incompatibilità fra le due funzioni. Come si è visto, infatti, il Trattato ha stabilito una sola clausola restrittiva, in capo al presidente, vale a dire che egli «non può esercitare un mandato nazionale» (art. 15, par. 6, ultimo alinea, TUE, sopra richiamato).

Sull'altro versante, cioè analizzando le disposizioni che si riferiscono alle incompatibilità stabilite per i deputati al Parlamento europeo, si rileva che l'art. 7 dell'Atto relativo alla loro elezione⁶⁹, cd. Atto di Bruxelles, nonostante sia stato modificato anche di recente, cioè nel luglio 2018⁷⁰, continua a non prevedere, nel lungo elenco delle cariche non cumulabili, quella del nostro presidente⁷¹. Né, del resto, vi è fatto cenno nel regolamento interno del Parlamento europeo, che di certo non potrebbe arbitrariamente ampliare una casistica tassativa stabilita in una fonte di rango superiore.

Pertanto, stando alle norme, non esiste alcuna formale incompatibilità fra le due funzioni⁷², dovendosi rinviare anche in questo caso a concetti metagiuridici, quali principi etici e di opportunità, per giustificare il divieto di doppio incarico. Situazione paradossale, dunque, che andrebbe risolta con un intervento legislativo che non può certo prevedersi celere, stante la procedura richiesta per provvedervi. Infatti, nella decisione del Consiglio che approvò, nel 1976, l'Atto di Bruxelles, se ne raccomanda agli Stati membri l'adozione conformemente alle loro rispettive norme costituzionali, con notifica «senza indugio» al

[europeennes](#); SUDINFO, *L'annonce de Charles Michel ce samedi soir: «Je vais mener la liste MR aux élections européennes»*, in *Sudinfo*, 6 janvier 2024, <https://www.sudinfo.be/id768305/article/2024-01-06/lannonce-de-charles-michel-ce-samedi-soir-je-vais-mener-la-liste-mr-aux->

⁶⁹ Atto relativo all'elezione dei rappresentanti cit.

⁷⁰ Decisione (UE, Euratom) 2018/994 del Consiglio del 13 luglio 2018, che modifica l'atto relativo all'elezione dei membri del Parlamento europeo a suffragio universale diretto, allegato alla decisione 76/787/CECA, CEE, Euratom del Consiglio del 20 settembre 1976, in *GUUE*, L 178 del 16 luglio 2018, p. 1.

⁷¹ Secondo l'art. 7, par. 1, «La carica di membro del Parlamento europeo è incompatibile con quella di:

- membro del governo di uno Stato membro;
- membro della Commissione delle Comunità europee;
- giudice, avvocato generale o cancelliere della Corte di giustizia delle Comunità europee o del Tribunale di primo grado;
- membro del comitato esecutivo della Banca centrale europea;
- membro della Corte dei conti delle Comunità europee;
- mediatore delle Comunità europee;
- membro del Comitato economico e sociale della Comunità economica europea e della Comunità europea dell'energia atomica;
- membro del Comitato delle Regioni;
- membro dei comitati od organismi creati in virtù o in applicazione dei tratti che istituiscono la Comunità economica europea e la Comunità europea dell'energia atomica, per provvedere all'amministrazione di fondi delle Comunità o all'espletamento di un compito permanente e diritto di gestione amministrativa;
- membro del consiglio d'amministrazione, del comitato direttivo ovvero impiegato della Banca europea per gli investimenti;
- funzionario o agente, in attività di servizio, delle Istituzioni delle Comunità europee o degli organismi specializzati che vi si ricollegano o della Banca centrale europea».

⁷² Diversamente da come sostiene non solo Michel ma anche la stampa: cfr. BELGA, J. ROOSENS, *Alexander De Croo sur le départ anticipé de Charles Michel: «Ce n'est pas à moi de dépanner»*, in *rtbf.be*, 21 janvier 2024, <https://www.rtbf.be/article/alexander-de-croo-sur-le-depart-anticipe-de-charles-michel-ce-nest-pas-a-moi-de-depanner-11316528>.

segretario generale del Consiglio delle Comunità europee (ora dell'Unione) dell'espletamento delle procedure richieste dalle dette norme costituzionali⁷³. Pertanto, in caso di modifiche all'Atto elettorale, a parte la fase europea, che prevede l'unanimità in Consiglio, l'*iter* da seguire, ad esempio in Italia, è quello modellato sull'art. 80 della Costituzione, relativo alla ratifica da parte delle Camere dei trattati internazionali⁷⁴. Di conseguenza, sarebbe stato palesemente impossibile espletare la procedura in tempo utile per le elezioni del 2024, ma non si esclude, anzi si auspica, che proprio il "caso Michel" possa indurre il legislatore europeo ad affrontare la questione.

In aggiunta, questo vuoto normativo è significativo perché condiziona anche i passaggi successivi all'elezione. Infatti, a norma dell'art. 3 del regolamento interno del Parlamento europeo, è disposto che «ciascun deputato la cui elezione sia stata notificata al Parlamento dichiara per iscritto, prima di sedere in Parlamento, di non ricoprire alcuna carica incompatibile con quella di deputato al Parlamento europeo, ai sensi dell'articolo 7, paragrafi 1 e 2, dell'Atto del 20 settembre 1976. Dopo le elezioni, tale dichiarazione è presentata, se possibile, al più tardi 6 giorni prima della prima seduta del Parlamento successiva alle elezioni. Fintanto che i poteri di un deputato non siano stati verificati o non si sia deciso in merito ad eventuali contestazioni, il deputato siede con pieni diritti nel Parlamento e nei suoi organi, purché abbia previamente firmato suddetta dichiarazione scritta». Stando le cose nei termini descritti, si deve concludere che un presidente del Consiglio europeo eletto al Parlamento, nel firmare la detta dichiarazione, non sarà nella condizione di dover rinunciare preliminarmente al suo incarico né gli si potrà eccepire, in via di ricorso, alcuna incompatibilità: potrebbe, dunque, dare le dimissioni da presidente del Consiglio europeo (ad oggi eventualità non prevista, come ricordato in precedenza⁷⁵) il giorno stesso della prima seduta del rinnovato Parlamento o anche successivamente.

È evidente che questa situazione va assolutamente risolta, nel senso di una modifica dell'Atto di Bruxelles, volta ad introdurre l'incompatibilità con lo *status* di membro del Parlamento europeo. Infatti, a

⁷³ CONSIGLIO, 76/787/CECA, CEE, Euratom, Decisione dei rappresentanti degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio concernente l'Atto relativo all'elezione dei rappresentanti nell'Assemblea a suffragio universale diretto, in *GUCE*, L 278 dell'8 ottobre 1976, p. 1. La base giuridica di detta decisione era, al tempo, l'art. 138, Trattato CEE che, al par. 3, secondo comma stabiliva che «Il Consiglio, con deliberazione unanime, stabilirà le disposizioni di cui raccomanderà l'adozione da parte degli Stati membri, conformemente alle loro rispettive norme costituzionali». La norma, dopo la revisione intervenuta a Nizza, è transitata nell'art. 190 TCE ed oggi si rinviene nell'art. 223, par. 1, secondo comma, TFUE («Il Consiglio, deliberando all'unanimità secondo una procedura legislativa speciale e previa approvazione del Parlamento europeo che si pronuncia alla maggioranza dei membri che lo compongono, stabilisce le disposizioni necessarie. Tali disposizioni entrano in vigore previa approvazione degli Stati membri conformemente alle rispettive norme costituzionali»).

⁷⁴ Infatti, l'adattamento dell'ordinamento italiano alla decisione del 1976 prevede la formula "Approvazione ed esecuzione" in luogo della consueta "Ratifica ed esecuzione", utilizzata in riferimento ai trattati internazionali. Cfr. L. 6 aprile 1977, n. 150, Approvazione ed esecuzione dell'atto relativo all'elezione dei rappresentanti nell'Assemblea a suffragio universale diretto, firmato a Bruxelles il 20 settembre 1976, allegato alla decisione del Consiglio delle Comunità europee, adottata a Bruxelles in pari data.

⁷⁵ Vedi *supra*, par. 3.2.

legislazione invariata, se Michel avesse perseverato nella sua intenzione e fosse stato eletto, ci si sarebbe trovati dinanzi a problemi particolarmente gravosi, legati per un verso, alle tempistiche delle dimissioni, non potendosi addurre la decadenza per incompatibilità, poiché le norme non la prevedono. Per altro verso, si sarebbe dovuto risolvere il problema dell'elezione del successore (fattispecie, quest'ultima, di cui ci si dovrà occupare in ogni caso), come anche della sua sostituzione, nelle more della decisione sul futuro presidente.

4.2. Le dimissioni da presidente del Consiglio europeo, a legislazione invariata, a seguito dell'elezione al Parlamento europeo

Posto che, si ribadisce, non esiste una norma-ghigliottina che faccia scattare, automaticamente, la decadenza dalle funzioni di deputato al Parlamento europeo per l'eletto, una volta certificata l'elezione, va sottolineato che la situazione sarebbe molto complicata, senza una modifica legislativa, in quanto bisognerebbe affrontare il tema delle dimissioni: particolare attenzione andrebbe riservata alle tempistiche della loro presentazione, ponendosi la questione concernente il momento in cui un presidente del Consiglio eletto deputato dovrebbe dimettersi.

Le alternative da percorrere sarebbero, ipoteticamente, tre: dimissioni immediate, dimissioni all'atto dell'insediamento del Parlamento, mancate dimissioni. Analizziamo innanzitutto la prima e la terza ipotesi. In primo luogo, va chiarito il concetto di "immediatezza". L'unica possibilità logica, ma non percorribile, sarebbe riferirlo al momento dell'ufficializzazione dei risultati elettorali nel Paese di appartenenza. Non percorribile, si diceva, in quanto la proclamazione dei risultati non garantisce l'eletto dall'esito di eventuali ricorsi. Inoltre, prevedere un obbligo di dimissioni in un momento successivo, ad esempio allo spirare del periodo che le legislazioni nazionali stabiliscono, appunto, per la contestazione dei risultati elettorali sarebbe del tutto inutile e non garantirebbe la certezza del diritto. Infatti, non vi è omogeneità fra i vari Paesi, in merito, perché, ad esempio, nel Belgio, detto periodo è fissato in 10 giorni dal voto⁷⁶, in Italia, invece, termini e modalità sono differenti⁷⁷. Tali divergenze, del resto, si riverberano

⁷⁶ Cfr. *Loi relative à l'élection du Parlement européen* cit., art. 43, commi 2 e 3: «[La Chambre des Représentants] statue sur les réclamations introduites sur la base des dispositions de la présente loi. Toute réclamation contre l'élection doit être formulée par écrit et introduite auprès du greffier de la Chambre des Représentants dans les dix jours de l'élection.». Il medesimo termine è stabilito anche in Francia, cfr. *Loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection l'élection des représentants au Parlement européen*, art. 25.

⁷⁷ In Italia, il termine per la presentazione dei ricorsi in materia elettorale avviene soltanto alla conclusione del procedimento elettorale, unitamente all'impugnazione dell'atto di proclamazione degli eletti; in particolare, «quanto alle elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia, [il ricorso è proposto] da parte di qualsiasi candidato o elettore, davanti al Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sede di Roma, da depositare nella relativa segreteria entro il termine di trenta giorni dalla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dell'elenco dei candidati proclamati eletti.». Cfr. art. 130, par. 1, lett. b), del D. Lgs. 2 luglio 2010, n. 104, in *GU* n. 156 del 7 luglio 2017 – Suppl. ord., 148.

sulle procedure in seno al Parlamento europeo, dove la verifica dei poteri degli eletti⁷⁸ è successiva a quella nazionale, perché da essa dipende, e può intervenire anche successivamente alla prima seduta. Tanto è previsto dall'art. 12 dell'Atto elettorale del 1976, secondo cui «il Parlamento europeo verifica i poteri dei membri del Parlamento europeo. A tal fine, esso prende atto dei risultati proclamati ufficialmente dagli Stati membri, e decide sulle contestazioni che potrebbero essere eventualmente presentate in base alle disposizioni del presente atto⁷⁹, fatta eccezione delle disposizioni nazionali cui tale atto rinvia». E l'art. 3 del regolamento interno del Parlamento europeo, rubricato «Verifica dei poteri», riconosce il pieno diritto del deputato a sedere in Parlamento fino al momento in cui non ne siano stati verificati i poteri o deciso in merito ad eventuali contestazioni. Ciò significa che, considerati i termini per la presentazione dei ricorsi presso le giurisdizioni nazionali, i tempi dei relativi giudizi, i casi di impugnazione che potrebbero non esaurirsi sul piano interno, ma investire la giurisdizione dell'Unione, si rischierebbe di arrivare a ridosso della fine della legislatura, per ottenere una sentenza definitiva⁸⁰.

Sarebbe assurdo immaginare che, nel frattempo, il presidente del Consiglio europeo possa continuare ad indossare il “doppio cappello”, agendo anche da parlamentare, il che equivarrebbe, e qui venendo alla terza ipotesi, alle mancate dimissioni. Malgrado ciò, in uno scenario al limite della distopia, che si sarebbe potuto verificare proprio quest'anno, - se i *leader* non fossero riusciti entro il 16 luglio, a confezionare il pacchetto di nomine che loro compete all'inizio di ciascun ciclo istituzionale ed avessero voluto escludere a tutti i costi il rischio di un subentro del *premier* ungherese (in ogni caso non suffragato dalle norme vigenti) - allora Michel avrebbe potuto mantenere la presidenza del Consiglio europeo e continuare, in tale veste, a gestire le consultazioni fra Stati membri pur da deputato del Parlamento europeo. Ciò considerando che sarebbe scattato in ogni caso il divieto di cumulo delle relative indennità, secondo un principio generale di diritto comune agli Stati membri⁸¹, che comunque gli avrebbe garantito il trattamento economico più favorevole.

Distopie a parte, va dunque esclusa l'evenienza delle mancate dimissioni come quella delle dimissioni immediate, perché, come illustrato, non si può stabilire con ragionevolezza rispetto a quale momento

⁷⁸ PARLAMENTO EUROPEO, *Verifica dei nuovi deputati*, <https://www.europarl.europa.eu/news/it/faq/4/verifica-dei-nuovi-deputati>. In proposito v. A. DI CHIARA, *La verifica dei poteri del parlamento europeo tra normative elettorali difformi e principio di autonomia*, in *Rivista AIC*, n. 3/2018, 20 luglio 2018, pp. 475-494.

⁷⁹ Le uniche contestazioni ammissibili, sulla base dell'Atto in questione, sono proprio quelle relative alle incompatibilità, dettate nel citato art. 7.

⁸⁰ Cfr. A. DI CHIARA, *op. cit.*, p. 479, riporta il caso di Jean-Marie Le Pen, che, dopo l'elezione a parlamentare europeo nel giugno 1999 e successivamente ad una condanna definitiva da parte della Corte Cassazione francese, nel novembre dello stesso anno, dovette rinunciare al seggio solo a seguito della sentenza pronunciata dalla Corte di giustizia, il 10 aprile 2003.

⁸¹ J. NAVARRO, *Le cumul des mandats en Europe: l'exception française à l'épreuve de la comparaison*, in P. DEMAYE-SIMON (diretto da), *Le renforcement de la limitation du cumul des mandats et des fonctions. Regards sur les lois ordinaire et organique du 14 février 2014*, Artois Presses Université, Arras, 2014, pp. 105-120.

esse debbano riferirsi. La prospettiva che appare più probabile, a norme invariate, è quella che lo stesso Michel aveva suggerito: «Cela veut donc dire que j'exerce ma fonction de président du Conseil européen jusqu'à ma prestation de serment comme député européen⁸², qui aura lieu le 16 juillet. Mais, après les élections européennes, fin juin, début juillet il est prévu que le Conseil européen se réunisse et prenne des décisions, notamment pour désigner mon successeur. Le Conseil européen aura à décider du moment de l'entrée en fonction de mon successeur. On peut l'anticiper, cette entrée en fonction⁸³. Egli avrebbe potuto quindi mantenere il suo incarico, per agevolare, senza ulteriori strappi, la delicata fase del rinnovo delle cariche istituzionali, avendo a disposizione circa cinque settimane (10 giugno-16 luglio) e due riunioni del Consiglio europeo già programmate (ma, se necessario, se ne sarebbero potute prevedere altre, come avviene in situazioni di urgenza) per definire le diverse attribuzioni.

Del resto, si sarebbe trattato dello stesso lasso di tempo impiegato nella precedente tornata elettorale del 2019, cioè cinque settimane. Infatti, dopo le votazioni conclusesi il 26 maggio di quell'anno, si diede inizio alle consultazioni fra i *leader* all'indomani delle elezioni⁸⁴ e, passando attraverso il Consiglio europeo ordinario di giugno⁸⁵, si arrivò alla vigilia della prima sessione del rinnovato Parlamento europeo, che si sarebbe riunito il 3 luglio. Solo il 2 luglio, infatti, dopo un Consiglio europeo straordinario⁸⁶, iniziato il 30 giugno e protrattosi con interruzioni e anche nelle ore notturne, si giunse a comporre il *puzzle* delle nomine.

Sarebbe potuta avvenire la stessa cosa anche in questa circostanza, attraverso una decisione al più tardi il 15 luglio, con le dimissioni di Michel presentate il 16 luglio mattina, prima di prender posto nei banchi del Parlamento europeo, e la contestuale presa di funzioni del suo successore alla presidenza del Consiglio europeo.

⁸² Si noti che Michel, che si sarebbe trovato alla sua prima esperienza come deputato europeo, parlava di «prestation de serment», espressione ripresa da molti quotidiani belgi, immaginando, erroneamente, che le procedure di insediamento presso il Parlamento europeo siano analoghe a quanto avviene nel Regno del Belgio: qui, infatti, i deputati alla Camera dei Rappresentanti, prima di entrare nelle funzioni, prestano giuramento sulla Costituzione. Presso il Parlamento europeo non è invece previsto alcun giuramento. Cfr. CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS — SERVICE DES RELATIONS PUBLIQUES ET INTERNATIONALES, *La Chambre des représentants – Election*, Bruxelles, n. 09/01, August 1, 2019, https://www.dekamer.be/kvvcr/pdf_sections/pri/fiche/fr_09_00.pdf.

⁸³ V. LAMQUIN, *Charles Michel: «Je vais mener la liste MR aux élections européennes»*, in *Le Soir*, 6 janvier 2024, <https://www.lesoir.be/559629/article/2024-01-06/charles-michel-je-vais-mener-la-liste-mr-aux-elections-europeennes>; SUDINFO, *L'annonce de Charles Michel ce samedi soir: «Je vais mener la liste MR aux élections européennes»*, in *Sudinfo*, 6 janvier 2024, <https://www.sudinfo.be/id768305/article/2024-01-06/lannonce-de-charles-michel-ce-samedi-soir-je-vais-mener-la-liste-mr-aux>.

⁸⁴ CONSIGLIO EUROPEO, *Pranzo informale dei capi di Stato* cit., nota 40.

⁸⁵ CONSIGLIO EUROPEO, *Riunione del Consiglio europeo (20 giugno 2019) – Conclusioni*, Bruxelles, EUCO 9/19, 20 giugno 2019, <https://www.consilium.europa.eu/media/39951/20-21-euco-final-conclusions-it.pdf>.

⁸⁶ CONSIGLIO EUROPEO, *Riunione straordinaria del Consiglio europeo (30 giugno, 1° e 2 luglio 2019) – Conclusioni*, Bruxelles, EUCO 18/19, 2 luglio 2019, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-18-2019-INIT/it/pdf>.

5. Valutazioni conclusive

La decisione di Charles Michel di concorrere per un seggio da parlamentare europeo, come ricordato, aveva suscitato un'ondata di preoccupazione mista a disapprovazione sia in ambienti istituzionali che accademici che strettamente politici, puntualmente registrata dai *media*. Di sicuro, la scelta di Michel si poneva in rottura con la prassi dei primi due presidenti stabili del Consiglio europeo, Herman Van Rompuy e Donald Tusk, i quali non presero evidentemente in considerazione l'ipotesi di una candidatura elettorale europea. Il primo, infatti, dallo scadere del secondo mandato, nel 2014, si è dedicato principalmente alla vita accademica, assumendo incarichi come *visiting professor* presso l'Università cattolica di Lovanio ed al *Collège d'Europe*, nonché come presidente del *think-tank* European Policy Center, di cui oggi è presidente emerito. Donald Tusk, invece, è rimasto nella politica attiva, eletto presidente del PPE il 20 novembre 2019 (mentre era ancora presidente del Consiglio europeo, assumendo l'incarico di partito, alla scadenza del mandato, il successivo 1° dicembre), carica che ha mantenuto fino al 31 maggio 2022, contemporaneamente riprendendo a Varsavia la *leadership* del partito Piattaforma Civica (PO), prima come vicepresidente il 3 luglio 2021 e poi come presidente dal 24 ottobre 2021; nel frattempo era risultato eletto al *Sejm* nelle elezioni del 16 ottobre 2023, fino alla conferma della sua nomina come primo ministro da parte dello stesso *Sejm*, l'11 dicembre dello stesso anno, che ha accordato la fiducia al suo governo il giorno successivo⁸⁷.

Tuttavia, ponendo a confronto i tre presidenti, vi è un aspetto non trascurabile, che aiuta anche ad inquadrare meglio, da un punto di vista squisitamente politico, la figura di Michel e le sue scelte, al di là di alcune considerazioni sulla sua persona, della quale non si manca di sottolineare il potente “ego”⁸⁸. Ci si riferisce al dato anagrafico: se Van Rompuy, classe 1947, alla fine del suo quinquennio al Consiglio europeo, aveva 67 anni ed una biografia ricca di mandati in qualità di deputato belga, di ministro, di segretario di Stato e di primo ministro del governo federale; se Donald Tusk, classe 1957, ne aveva 62 quando lasciò la presidenza del Consiglio europeo e, in ogni caso, era proiettato verso il suo Paese, volendo riprenderne la guida; tutto ciò premesso, bisogna considerare che Charles Michel, classe 1975, è arrivato alla presidenza dell'istituzione europea a 44 anni, quindi mediamente giovane per un incarico di tale rilevanza, e lo lascia a 49 anni. Ciò dopo aver già esperito, in patria, una carriera politica a tutti i livelli, fino a raggiungere il gradino più alto, cioè la guida del governo. È evidente che egli avesse (e abbia) a cuore il proprio futuro, non provando alcun imbarazzo nel voler proseguire la sua carriera in Europa (forse puntando, se fosse stato eletto, alla presidenza o ad una delle vicepresidenze del Parlamento? Alla

⁸⁷ I. CICINELLI, *Donald Tusk giura come primo ministro della Polonia, il primo passo sarà ricucire i legami con l'Ue*, in *euronews.*, 13 dicembre 2023, <https://it.euronews.com/2023/12/13/donald-tusk-giura-come-primo-ministro-della-polonia-il-primo-passo-sara-ricucire-i-legami->.

⁸⁸B. HENNE, *Charles Michel: ambition, surprises et controverses*, in *rtbf.eu*, 8 janvier 2024, <https://www.rtbf.be/article/charles-michel-ambition-surprises-et-controverses-11309487>.

presidenza della Commissione o comunque ad un portafoglio importante da commissario? Oppure - con minor probabilità - alla posizione di alto rappresentante?), anche se ciò avesse potuto arrecare qualche problema organizzativo, tutto da dimostrare, presso l'istituzione che attualmente dirige. Potrebbe accadere che i *leader*, nel momento in cui sceglieranno il successore di Michel, si troveranno ad incrementare quei criteri che, tradizionalmente, andrebbero rispettati nella ripartizione degli incarichi tra presidente del Consiglio europeo, presidente della Commissione e alto rappresentante. Tali criteri sono, in primo luogo, quelli indicati nella dichiarazione n. 6, allegata ai Trattati⁸⁹, e rispondono a parametri di carattere geografico (Nord e Sud d'Europa, con un'attenzione specifica al contesto geopolitico internazionale, in particolare collegato alla questione dell'Ucraina e del Medio Oriente) e di carattere demografico (Paesi più o meno popolosi); ma vi rientrano anche criteri di ordine economico (Stati appartenenti all'Euro o con deroga) ed infine legati alla questione di genere (le prime tre nomine sono state appannaggio di candidati di sesso maschile), restando comunque inteso che la competenza a rivestire il ruolo va determinata, come risulta dalla prassi, sulla base delle precedenti funzioni svolte, segnatamente quelle di capo di governo. Alla luce del "caso Michel" ci si potrebbe interrogare sull'utilità di aggiungere, ai suddetti, anche un criterio psicologico, nell'individuazione del presidente del Consiglio europeo, proponendo, cioè, un personaggio a bassa carica di ambizione politica⁹⁰. A parte l'ironia, l'unico requisito, oggettivo, che potrebbe essere stabilito, sarebbe quello di carattere anagrafico, sul modello di alcune Costituzioni nazionali⁹¹, ma nessuno Stato membro probabilmente accetterebbe di farsi limitare da una tale previsione⁹².

⁸⁹ Cfr. Dichiarazione relativa agli articoli 15, paragrafi 5 e 6, 17, paragrafi 6 e 7, e 18 del trattato sull'Unione europea, in *GUUE*, C 326 del 26 ottobre 2012, p. 340.

⁹⁰ Diverse voci si sono levate in favore dell'*ex* presidente del Consiglio dei ministri italiano ed *ex* presidente della BCE, Mario Draghi, come della *ex* cancelliera tedesca, Angela Merkel, rimasta alla guida del governo per 16 anni consecutivi (2005-2021).

⁹¹ Come noto, l'art. 84 della Costituzione italiana stabilisce che il presidente della Repubblica abbia compiuto 50 anni al momento dell'elezione.

⁹² A proposito del successore di Michel, va rilevato che tale posto potrebbe ben essere rivendicato da S&D, che, dalla creazione della funzione (2009) non vi ha ancora avuto accesso (infatti, come noto, i primi due presidenti fin qui eletti appartengono alla famiglia PPE mentre Michel a *Renew Europe*). Circolano, quindi, i nomi della danese Mette Frederiksen, dello spagnolo, Pedro Sánchez, e di quello portoghese, António Costa, che tuttavia si è dimesso a seguito di uno scandalo che, in verità, ha investito il suo omonimo António Costa Silva, titolare del dicastero per lo Sviluppo economico. Cfr. M CASTELLUCCI, *Portogallo, errore nelle intercettazioni sul cognome di António Costa (che ormai si è dimesso)*, in *Corriere della Sera*, 12 novembre 2023, https://www.corriere.it/esteri/23_novembre_12/portogallo-errore-intercettazioni-cognome-antonio-costa-48dcafac-817b-11ee-ae28-500b91b778b3.shtml. Pure il nome di Enrico Letta, altro capo di governo non in carica, è stato invocato, anche se, verosimilmente, il nominativo potrebbe non essere "gradito" al governo dello Stato di cui è cittadino. Cfr. B. MOENS, J. BARIGAZZI, E. WAX, *'Everyone is just tired' of Charles Michel*, in *Politico*, January 30, 2024, <https://www.politico.eu/article/charles-michel-eu-elections-ursula-von-der-leyen-brussels-bubble/>; F. SHIN, *Charles Michel's U-turn has not solved the thorny question of who the next European Council president will be*, in *Atlantic Council*, February 7, 2024, <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/charles-michels-u-turn-has-not-solved-the-thorny-question-of-who-the-next-european-council-president-will-be/>.

Queste valutazioni prescindono da giudizi di valore sull'operato di Michel, nella sua veste di titolare della presidenza del Consiglio europeo, ma va sottolineato che la sua designazione alla testa dell'istituzione fu il frutto di un compromesso dell'ultim'ora, altamente caldeggiato dal sodale di partito europeo, Emmanuel Macron⁹³. In questo senso, sarebbe auspicabile un accordo, sul nome del successore, raggiunto non frettolosamente, ma con la dovuta ponderazione.

Va ribadito, in ogni caso, che, posta l'incomprimibilità del diritto all'elettorato passivo, per chiunque, in qualunque posizione si trovi e che sia nel pieno godimento dei diritti politici, il candidarsi, in sé, per un presidente in carica, non innescherebbe eccessivi problemi o, per lo meno, li ridurrebbe, se il quadro normativo di riferimento fosse adeguatamente dettagliato. Per un verso, infatti, il Trattato - come ripetutamente rilevato nel corso del presente lavoro - è molto essenziale, riguardo le disposizioni relative al presidente del Consiglio europeo⁹⁴. Per altro verso, il regolamento interno del medesimo, redatto nel 2009 in gran fretta e mai emendato, non disciplina adeguatamente le vicende relative allo *status* del presidente e al mutamento di alcune condizioni. Del resto, pensare di poter, in ogni circostanza, appellarsi all'analogia con quanto stabilito per il presidente della Commissione europea appare semplicemente un metodo sbrigativo per non affrontare ordinatamente alcune criticità e colmare un vuoto normativo. Quindi, il primo passo sarebbe una rapida modifica ed integrazione del regolamento interno del Consiglio europeo, secondo le procedure da esso prescritte, che garantiscono anche interventi piuttosto celeri.

⁹³ Va ricordato che, mentre nel 2009 e nel 2014, i primi incarichi che vennero attribuiti, con formale elezione, successivamente al rinnovo del Parlamento europeo, furono quelli di presidente del Parlamento e di presidente della Commissione, mentre il presidente del Consiglio europeo e l'alto rappresentante furono il frutto di una successiva mediazione, nel 2019, invece, tutti i nuovi incarichi vennero stabiliti in un unico pacchetto. Due circostanze comportarono una oggettiva difficoltà: la prima, che il Consiglio europeo non avallò oltre il sistema dello *Spitzenkandidat*, che di fatto sottrae ai capi di Stato o di governo gran parte della loro autonomia nella scelta del presidente della Commissione. La seconda, che gli equilibri fra le diverse forze presenti nel Parlamento europeo subirono una certa alterazione: infatti, il consueto dualismo PPE-S&D patì un ridimensionamento, in quanto, alla progressiva perdita dei consensi fece da contraltare l'ingresso del gruppo *Renew Europe* (in cui è inserito anche il partito del presidente francese Macron), oltre ad una crescita dei Verdi/ALE - Gruppo dei Verdi/Alleanza libera europea. Questo quadro, complicato ulteriormente dalla necessità rinnovare anche la presidenza della Banca centrale europea (BCE), in scadenza il 31 ottobre, dopo gli 8 anni previsti per il suo mandato (detenuto al tempo da Mario Draghi), determinò una situazione di incertezza che sfociò in un compromesso complessivo, per occupare tutte le posizioni da riempire. Cfr. J. KUCZKIEWICZ, *Top jobs européens: le PPE fait échouer «le pacte d'Osaka»*, in *Le Soir*, 30 juin 2019, <https://www.lesoir.be/233915/article/2019-06-30/top-jobs-europeens-le-ppe-fait-echouer-le-pacte-dosaka>; T. ARNALDI, *Un Conseil européen sans fin pour désigner les «Top Jobs»*, in *Le Taurillon*, 1^{er} juillet 2019, <https://www.taurillon.org/un-conseil-europeen-sans-fin-pour-designer-les-top-jobs?lang=fr>; J. LASTENNET, *Le casting des postes clés de l'UE connu, Ursula von der Leyen proposée pour la Commission européenne*, in *Toute l'Europe.eu*, 3 juillet 2019, <https://www.touteurope.eu/institutions/le-casting-des-postes-cls-de-l-ue-connu-ursula-von-der-leyen-proposee-pour-la-commission-europeenn/>; T. HOUZEL, *Qui est Charles Michel, le futur président du Conseil européen?*, in *Le Taurillon*, 10 juillet 2019, <https://www.taurillon.org/qui-est-charles-michel-le-futur-president-du-conseil-europeen?lang=fr>.

⁹⁴ Herman Van Rompuy soleva definire «squelettique» la disciplina del presidente del Consiglio europeo. Cfr. P. DE SCHOUTHEETE, *Le Conseil européen après Van Rompuy*, in *Notre Europe – Institut Jacques Delors*, 20 avril 2015, pp. 4-6, <https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2020/08/conseileuropeen-deschoutheete-ijd-avril15-1.pdf>.

In più, la mancata previsione dell'incompatibilità con la funzione di deputato al Parlamento europeo è un aspetto davvero stupefacente, che pure dovrebbe essere chiarito, con i dovuti tempi, perché rappresenta una seria anomalia, in un sistema – come quello dell'Unione europea – in cui tutto quanto riguardi lo *status* delle personalità che occupano i posti apicali, come pure di tutto il personale, variamente inteso, è rigorosamente normato. Vi è altresì da rimarcare che, sotto un profilo strettamente giuridico, una sospensione dalle funzioni per partecipare alla campagna elettorale europea è una circostanza non prevista, neppure nel Codice di condotta per il presidente del Consiglio europeo, come del resto non rappresenta un'opzione negli Stati membri: tutti i *leader* che ricoprono incarichi di governo sono soliti partecipare alle elezioni senza dover rinunciare, seppur temporaneamente, alle loro funzioni.

Al tempo stesso, va chiarito che la presidenza semestrale del Consiglio dell'Unione, sulla base delle norme attualmente vigenti, non potrebbe subentrare al presidente, se non a causa di impedimento per malattia, decesso o revoca per colpa grave dell'*incumbent*. Sicuramente, una candidatura elettorale non può rientrare in dette fattispecie.

Dunque l'idea di Michel di permanere alla guida del Consiglio europeo fino al momento di assumere le funzioni presso il Parlamento (dando per scontato che egli sarebbe stato eletto) non avrebbe presentato particolari controindicazioni, per una serie di motivi.

Il primo risiede nel larghissimo anticipo con il quale Michel aveva annunciato le proprie intenzioni. Anzi, come ricordato⁹⁵, l'eventualità che egli potesse correre alle elezioni europee, era una ipotesi nota almeno dalla primavera del 2023. Quindi non possono che ritenersi esagerati gli attacchi, anche sul piano personale, che gli sono stati rivolti, quando, con ben cinque mesi di anticipo rispetto alla data delle elezioni, egli ha ufficializzato le proprie intenzioni. Ci sarebbe stato tutto il tempo affinché si iniziasse a riflettere su un possibile successore, sebbene si sarebbe dovuto tenere in conto sia l'esito delle elezioni, nel tardo inverno e nella primavera, in alcuni Stati membri (Finlandia, Portogallo, Slovacchia, Lituania e Belgio), che rinnoveranno i rispettivi governi (e quindi i rappresentanti al Consiglio europeo), sia delle elezioni europee stesse.

Certo che, a questo punto, sarà interessante verificare la decisione di Ursula von der Leyen, rispetto alla sua personale ricandidatura alla presidenza della Commissione: in tal caso, non potrà che passare attraverso una legittimazione elettorale, poiché questo è quanto stabilisce lo Statuto del Partito Popolare Europeo (PPE), cui ella afferisce⁹⁶, e, notoriamente, è l'opinione del Parlamento europeo in generale.

⁹⁵ Si v., *supra*, nota 4.

⁹⁶ Cfr. STATUT DU PARTI POPULAIRE EUROPÉEN, Approuvés par l'Assemblée politique du PPE le 14 octobre à Bruxelles et au vu de l'adoption par le Congrès du PPE le 20-21 novembre 2019 à Zagreb (Croatie), art. 18, https://www.appf.europa.eu/cmsdata/213584/2019_12_11_EPP_Statutes_French_version.pdf

In secondo luogo, le accuse, rivolte a Michel circa il rischio di investire maggior tempo nella sua campagna elettorale, rispetto a quello dedicato al mandato come presidente del Consiglio europeo, appaiono eccessive: un politico che, nel proprio Paese ha una grande visibilità, avendo ricoperto i più disparati incarichi fino a quelli apicali, e che si propone come capolista di un partito – il *Movimento Riformatore* – il quale, sebbene abbia visto un declino di consensi in quasi tutti i livelli di rappresentatività (provinciale, regionale, federale), ma non nella Vallonia, gli avrebbe garantito un'elezione certa, di sicuro non avrebbe dovuto approfondire un impegno eccessivo per condurre la campagna elettorale. La preoccupazione più seria avrebbe dovuto riguardare la capacità di non confondere il ruolo istituzionale – e le risorse pubbliche, umane e materiali, cui Michel abitualmente attinge nell'ambito della sua veste di presidente del Consiglio europeo⁹⁷ – con quello, appunto, di esponente politico.

In terzo luogo, la sua permanenza nella funzione fino all'ultimo momento utile (16 luglio) non avrebbe ingenerato discussioni circa il subentro di Orbán, il quale di sicuro assumerà la presidenza semestrale del Consiglio a partire dal prossimo 1° luglio. Infatti, alla luce dei risultati del Consiglio europeo straordinario del 1° febbraio scorso⁹⁸, si ritiene depotenziata l'ipotesi di chiedere una modifica dell'ordine delle

⁹⁷ Va ricordato che Michel è stato recentemente accusato di aver fatto eccessivamente lievitare le spese del suo ufficio. Si è difeso adducendo una intensa attività internazionale, che lo ha spesso portato lontano da Bruxelles. Cfr. D. COPPI, *Accusé d'engager des «dépenses somptuaires», Charles Michel dément*, in *Le Soir*, 8 avril 2023, <https://www.lesoir.be/506300/article/2023-04-08/accuse-dengager-des-depenses-somptuaires-charles-michel-dement>; REDACTION, *Charles Michel dans la tourmente? Le Parlement européen demande des éclaircissements sur des “dépenses excessives”*, in *La Libre*, 11 avril 2024, <https://www.lalibre.be/international/europe/2023/04/11/charles-michel-dans-la-tourmente-le-parlement-europeen-demande-des-eclaircissements-sur-des-depenses-excessives-25LBWU4MUJFDRO57T6346OIYPE/>. Del resto, il Parlamento europeo, nella relazione sul discarico del bilancio per l'esercizio 2021, ha puntualizzato, al punto 14 della proposta di risoluzione, che «il Presidente del Consiglio europeo ha apparentemente viaggiato su aerei commerciali solo in 18 delle 112 missioni intraprese tra l'inizio del suo mandato nel 2019 e il dicembre 2022; ritiene che avrebbe potuto utilizzare aerei commerciali in più occasioni; sottolinea inoltre che i leader delle istituzioni dell'Unione dovrebbero fungere da buon esempio per i cittadini, in particolare per quanto riguarda azioni sostenibili dal punto di vista climatico», non approvando, conseguentemente, il detto discarico. Cfr. PARLAMENTO EUROPEO, *Seconda Relazione sul discarico per l'esecuzione del bilancio generale dell'Unione europea per l'esercizio 2021, sezione II – Consiglio europeo e Consiglio*, 22 settembre 2023 - (2022/2083(DEC)) e ID., *Decisione del Parlamento europeo del 17 ottobre 2023 sul discarico per l'esecuzione del bilancio generale dell'Unione europea per l'esercizio 2021, sezione II – Consiglio europeo e Consiglio*, P9_TA(2023)0361; V. MALINGRE, *Les eurodéputés se plaignent de ne pouvoir contrôler les dépenses du Conseil européen*, in *Le Monde*, 17 octobre 2023, https://www.lemonde.fr/international/article/2023/10/17/les-eurodeputes-se-plaignent-de-ne-pouvoir-controler-les-depenses-du-conseil-europeen_6195048_3210.html.

⁹⁸ CONSIGLIO EUROPEO, *Riunione straordinaria del Consiglio europeo (1° febbraio 2024) – Conclusioni*, Bruxelles, 1° febbraio 2024, EUCO 2/24, <https://www.consilium.europa.eu/media/69887/20240201-special-euco-conclusions-it.pdf>. La pressione, sul governo ungherese aveva raggiunto livelli altissimi, prima di questo vertice, come dimostrato anche dal tenore di un documento confidenziale del Consiglio, i cui contenuti erano stati diffusi dal *Financial Times*, da cui trapelava l'intenzione di bloccare il versamento dei fondi UE all'Ungheria, innescando in tal modo una crisi finanziaria nel Paese, se Orbán avesse perseverato nel mantenere un atteggiamento di veto. H. FOY, A. BOUNDS, M. DUNAI, *Brussels threatens to hit Hungary's economy if Viktor Orbán vetoes Ukraine aid*, in *Financial Times*, January 28, 2024, <https://www.ft.com/content/9dabcd4b-9c64-4124-9f9c-b0c898c84c8f>.

presidenze⁹⁹, ai sensi dell'art. 236, lett. b), TFUE in combinato disposto con l'art. 16, par. 9, TUE¹⁰⁰, essendo stato raggiunto un accordo a 27 sui fondi (50 miliardi di euro), prelevati dal bilancio dell'Unione, da destinare nei prossimi quattro anni all'Ucraina¹⁰¹; progetto che aveva ricevuto la ferma opposizione del *premier* ungherese, il quale viene tacciato, tra le altre cose¹⁰², di avere un forte legame con la Russia di Vladimir Putin. Non si può escludere che, sulla decisione di Michel circa il ritiro della candidatura, abbiano influito anche considerazioni legate a questa specifica vicenda: di sicuro, averlo blindato fino alla fine di novembre, sebbene egli non passerà alla storia come il miglior presidente del Consiglio europeo¹⁰³, ha

⁹⁹ Attualmente, in applicazione delle norme richiamate, le regole circa la rotazione tra gli Stati membri e l'ordine di successione nell'esercizio della presidenza del Consiglio sono fissate dalla decisione del Consiglio europeo del 1° dicembre 2009, 2009/881, sull'esercizio della presidenza del Consiglio (in *GUUE*, L 315 del 2 dicembre 2009, p. 50), e dalla decisione del Consiglio 1° dicembre 2009, 2009/908/UE che stabilisce le modalità di applicazione della decisione del Consiglio europeo sull'esercizio della presidenza del Consiglio e sulla presidenza degli organi preparatori del Consiglio (in *GUUE*, L 322 del 9 dicembre 2009, p. 28); decisione rettificata, quanto alla tabella comportante l'ordine delle presidenze (in *GUUE*, L 344 del 23 dicembre 2009, p. 56), da ultimo modificata dalla decisione del Consiglio 13 dicembre 2021, UE/2021/2242 (in *GUUE* L 450 del 16 dicembre 2021, p. 148). Al riguardo occorre osservare che, sebbene l'ordine delle presidenze sia suddiviso in gruppi di tre Stati membri (art. 1) e che i membri del gruppo possono decidere tra loro di comune accordo modalità alternative (art. 2, par. 2 e 3), il trio in cui è inserito il governo di Budapest (Spagna, Belgio, Ungheria) non consente più alcuna possibilità di alternanza. Diverso fu il caso del Regno Unito, la cui presidenza, originariamente prevista nel secondo semestre del 2017 fu soppressa, con il consenso del governo di Londra, dopo che lo stesso aveva reso pubblica l'intenzione di recedere dall'Unione (v. considerando n. 3 alla decisione (UE) 2016/1316 del Consiglio del 26 luglio 2016, in *GUUE*, L 208, del 2 agosto 2016, p. 42) e venne anticipata al suo posto quella dell'Estonia. Sull'ipotesi di impedire all'Ungheria di assumere la presidenza semestrale del Consiglio dell'Unione il prossimo 1° luglio v. M. GALLUZZO, «Ti togliamo il diritto di voto in Ue», *Le minacce a Orbán, il ruolo di Meloni: cosa è successo a Bruxelles*, in *Corriere della sera*, 2 febbraio 2024, p. 3.

¹⁰⁰ Tali norme stabiliscono che la rotazione paritaria per le presidenze del Consiglio avviene secondo l'ordine stabilito dal Consiglio europeo, che delibera a maggioranza qualificata. Va precisato che questo è uno dei casi in cui i Trattati espressamente indicano una regola di voto diversa dal *consensus* per le decisioni adottate dal Consiglio europeo. Essa, a norma dell'art. 235, par. 1, secondo comma, TFUE viene calcolata secondo quanto stabilito dall'art. 16, par. 4, TUE e dall'art. 238, par. 2, TFUE, cioè dalle regole di voto applicate al Consiglio. In particolare, quest'ultima disposizione richiede che, in caso di deliberazioni su questioni non sottoposte dalla Commissione o dall'alto rappresentante, per maggioranza qualificata si intende almeno il 72% degli Stati membri (20 su 27) che totalizzano il 65% della popolazione dell'Unione. Poiché esiste un solo caso in cui il Consiglio europeo si esprime su proposta della Commissione – vale a dire in merito alla specifica procedura di cooperazione rafforzata nell'ambito dell'*acquis* di Schengen, nel caso in cui l'Irlanda ritenga di non poter più partecipare dopo averne precedentemente notificato l'intenzione - va da sé che quello da ultimo indicato è il solo metodo in cui viene calcolata la maggioranza qualificata in Consiglio europeo.

¹⁰¹ Cfr. B. MOENS, J. BARIGAZZI, G. LEALI, G. SORGI, *How Gorgia Meloni and french hospitality got Orbán to OK Ukraine aid*, in *politico.eu*, February 1, 2024, <https://www.politico.eu/article/how-eu-leaders-pushed-hungary-orban-ukraine-aid-support-meloni-italy/>.

¹⁰² Si v., *supra*, nota 7. In ogni caso, al momento la posizione della Commissione arriva per bocca del commissario Reynders, che conferma come «In questo momento non c'è alcuna decisione della Commissione per attivare il passo successivo ai sensi dell'articolo 7», in quando, non arrivando, dal Consiglio, «un chiaro segnale sulla possibile maggioranza o maggioranza qualificata, o addirittura un'unanimità per prendere una decisione», la Commissione non può che allinearsi alla posizione degli Stati membri. Cfr. J. LIBOREIRO, «Opzione nucleare» contro l'Ungheria: sospesa finché «non ci sarà una chiara maggioranza a favore», in *euronews*, 30 gennaio 2024, <https://it.euronews.com/my-europe/2024/01/30/opzione-nucleare-contro-lungheria-sospesa-finche-non-ci-sara-una-chiara-maggioranza-a-favo>.

¹⁰³ Si moltiplicarono, nelle ore successive al dietrofront, le espressioni di dileggio verso lo statista, soprattutto da parte di diplomatici e funzionari brussellesi, che, preferendo mantenere l'anonimato, non mancarono di rilevarne l'inconsistenza. Una delle più diffuse e pungenti battute lo ha dipinto come colui che, date tre opzioni, riesce sempre a scegliere la peggiore. Cfr. B. MOENS, J. BARIGAZZI, E. WAX, «Everyone is just tired» of Charles Michel cit.; E. BERRETTA, *Charles Michel, cette mauvaise histoire belge*, in *Le Point*, 27 janvier 2024, https://www.lepoint.fr/monde/charles-michel-cette-mauvaise-histoire-belge-27-01-2024-2550848_24.php#11.

rappresentato una garanzia quanto meno rispetto alla guida di quest'ultimo, eliminando, per gli Stati membri e per le istituzioni, almeno tale grattacapo.

In conclusione, nonostante il roboante rincorrersi di notizie al momento dell'annuncio, da parte di Charles Michel, di una candidatura, rivelatasi presto effimera, il caso è stato prontamente soffocato a livello istituzionale e mediatico, come dimostra anche l'assenza di domande pertinenti nella conferenza stampa successiva al Consiglio europeo straordinario del 1° febbraio nonché durante il dibattito parlamentare del 6 febbraio seguente¹⁰⁴. Tuttavia, la vicenda ha testimoniato un significativo vuoto normativo inerente la disciplina del presidente del Consiglio europeo, che è anche alla base delle sollecitazioni che lo hanno condotto ad un ripensamento: se le norme fossero state complete, prevedendo anzitutto una incompatibilità con la funzione di membro del Parlamento europeo e, in subordine, il caso della candidatura, delle dimissioni, con annesse successive procedure, e della sostituzione in circostanze diverse da quelle già regolate, probabilmente non si sarebbe creata la situazione descritta nelle pagine che precedono. Della quale, da un punto di vista politico, patirà le conseguenze solo Michel. La sua autorevolezza, in seno al Consiglio europeo, risulterà di sicuro indebolita; la sua credibilità, in patria e nell'Unione, altrettanto. Del resto, alla fine del mandato, il prossimo dicembre, egli si troverà senza alcun incarico nelle istituzioni europee (difficile immaginare che voglia ricoprire il ruolo di alto rappresentante, unica casella che potrebbe risultare contendibile, nello scacchiere da comporre dopo le elezioni di maggio, rischiando in quel caso di dover riconoscere Ursula von der Leyen, ad un eventuale secondo mandato, quale sua presidente).

In più, il Trattato non ha stabilito, per il presidente del Consiglio europeo, alcuna disposizione circa i doveri successivamente alla fine del mandato, come invece previsto per i commissari (art. 245 TFUE), relegando al Codice di condotta la previsione di alcuni principi etici, come quello di onestà e di delicatezza nonché di rispetto verso l'istituzione che ha guidato, da osservarsi per i 18 mesi successivi all'abbandono delle funzioni, periodo che, per i commissari, è di due anni. Questo aspetto è l'ennesimo *vulnus* che andrebbe risolto, quanto meno inserendo dei riferimenti nel regolamento interno del Consiglio europeo, anche perché Michel, ormai, sarà particolarmente tenuto d'occhio sia a livello istituzionale sia dai *media* e, come sarebbe auspicabile, dall'opinione pubblica europea.

Sarebbe opportuno rimediare, almeno in parte, alle criticità rilevate, entro il 30 novembre, prima che un nuovo presidente si insedi a Palazzo Europa. Tuttavia, alle elezioni mancano ancora quattro mesi: tutto può ancora accadere.

104 Cfr. PARLAMENTO EUROPEO, *Conclusioni delle riunioni del Consiglio europeo, in particolare la riunione straordinaria del Consiglio europeo del 1° febbraio 2024 (discussione)*, 6 febbraio 2024, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-9-2024-02-06-ITM-002_IT.html.