



## Il metodo degli *Spitzenkandidaten* e la Costituzione materiale europea

ENZO CANNIZZARO\*

Gli studi giuridici sul metodo per la nomina del Presidente della Commissione, noto con il nome di *Spitzekandidaten*, non sono frequenti. Eppure, tale metodo è noto e discusso da una decade. Questa trascuratezza della dottrina potrebbe essere spiegata dalla convinzione che tale metodo non sia rilevante per il diritto. In verità, esso è stato elaborato ed applicato sulla base di necessità politiche e fondato su dinamiche squisitamente politiche.

È però difficile negare l'impatto profondo che l'applicazione di tale metodo produce nell'ambito del sistema istituzionale dell'Unione. Esso tende a sottrarre potere agli Stati membri e a consegnarlo all'Istituzione antagonista, se pure forse la più debole nell'equilibrio istituzionale europeo: il Parlamento.

Lo strumento che potrebbe produrre il miracoloso risultato di rivitalizzare il ruolo del Parlamento nelle dinamiche istituzionali dell'Unione è piuttosto banale. Esso è fondato su un ingegnoso sfruttamento di posizione nel sistema dell'art. 17, par. 7, TUE, una norma molto complessa che deve la sua complessità alla volontà di assegnare a tutte le Istituzioni dell'Unione, nonché agli Stati membri, un pezzetto di potere nell'ambito della composizione della Commissione. L'art. 17, par. 7, è un esempio paradigmatico della filosofia istituzionale dell'Unione, la quale esige, per lo meno nelle decisioni di capitale importanza per lo sviluppo dell'integrazione, una cooperazione fra le Istituzioni, e fra le Istituzioni e gli Stati membri.

Ciò accade in relazione alla nomina della Commissione; una istituzione di vitale importanza per il funzionamento del processo di integrazione. L'art. 17, par. 7, impone al Consiglio europeo e al Parlamento di cooperare al fine di nominare il Presidente della Commissione. Esso assegna al Consiglio europeo il potere di proporre un

---

\* Professore ordinario di diritto internazionale e dell'Unione europea nell'Università di Roma "La Sapienza".

candidato e al Parlamento quello di eleggerlo. È evidente l'esigenza di cooperazione fra questi due momenti.

E, tuttavia, in tale frangente, il Parlamento, fondandosi su un passaggio di incerta natura che impone al Consiglio europeo di "tener conto" del risultato delle elezioni europee, ha pensato bene di promuovere un accordo politico fra i principali gruppi parlamentari, a termine del quale il Presidente dovrebbe essere il capolista del gruppo che ha riportato il maggior numero dei consensi nelle elezioni europee. Di fatto, un tale accordo, se effettivamente attuato, vincola il potere di proposta del Consiglio europeo.

Questo banale meccanismo si fonda su un accordo informale, una sorta di patto di sindacato, non, quindi, difforme dall'art. 17, par. 7. Ma esso tende a sovvertirne l'ispirazione ideale; e, cioè, che la Commissione non possa essere figlia di un solo genitore. In effetti, il metodo degli *Spitzenkandidaten* mira ad alterare, l'equilibrio istituzionale che si rispecchia nell'art. 17, par. 7, TEU, e a fare della Commissione il braccio esecutivo del Parlamento.

Tale atto di sovversione sembra rimanere sul piano dei rapporti politici fra Istituzioni e non dovrebbe poter produrre conseguenze giuridiche. Invero, l'art. 17, par. 7, nella sua essenzialità, sembra conferire una ampia discrezionalità a ciascuna Istituzione nell'esercizio dei suoi poteri. Questa ampia discrezionalità dovrebbe valere ad escludere che il metodo degli *Spitzenkandidaten* violi il principio di leale collaborazione consacrato nell'art. 13 TUE. La ricerca di uno spazio politico da parte di una Istituzione a scapito di un'altra è una componente essenziale delle dinamiche politico-istituzionali europee.

Se sembra illusorio valutare giuridicamente la compatibilità di questo metodo con i Trattati istitutivi, esso ha, però, un indiscusso rilievo giuridico. Esso è apertamente teso a stabilire un legame diretto fra il Presidente della Commissione e il Parlamento. Questo obiettivo ha, invero, radici storiche e politiche profonde. La ricerca di un legame fra Commissione e Parlamento ha costituito una costante nei rapporti istituzionali dell'Unione, al fine di creare un fronte "sovranzionale" opposto allo strapotere degli Stati membri, riuniti nei due Consigli. La storia dei rapporti politici europei dimostra che non infrequentemente l'alleanza fra Commissione e Parlamento ha inciso sulle scelte importanti per lo sviluppo dell'integrazione. Ma tale alleanza è stata episodica, non strutturale. Sovente la Commissione ha dimostrato la propria indipendenza anche rispetto al Parlamento.

L'affermazione di un legame fra Parlamento e Commissione modifica, quindi, la Costituzione effettiva dell'Unione europea, fatta non

solo di testi giuridici ma anche di prassi costituzionali. In una prospettiva costituzionale, infatti, il metodo degli *Spitzenkandidaten* potrebbe instaurare un rapporto organico, mai prima di esso esistito, fra le due Istituzioni sovranazionali, tale da incentrare definitivamente l'assetto politico dell'Unione sulla tensione fra sovranazionalità e sovranità statale.

Non è forse troppo audace prospettare che tale metodo, magari al di là delle intenzioni dei suoi ideatori, possa essere definito come un tentativo di affermare una Costituzione materiale – secondo le categorie forgiate da Costantino Mortati – diversa da quella vigente, fondata pressoché esclusivamente sul consenso, espresso o tacito, degli Stati membri.

Nella sua prima applicazione, nel 2014, il Consiglio europeo si divise drammaticamente al suo interno e la divisione decretò il successo del Parlamento. La seconda applicazione, nel 2019, è stata quella della rivincita del Consiglio, il quale ribadì il suo ruolo centrale nelle dinamiche istituzionali dell'Unione, a costo di provocare turbolenze istituzionale che hanno fatto seguito alla elezione della attuale Presidente della Commissione (*v. l'editoriale in [European Papers](#), 2019, p. 423 ss.*).

Forse ancor di più il successo o l'insuccesso del metodo può determinare il momento costituzionale oggi, alla vigilia delle elezioni del Parlamento. Alla sua terza prova il metodo degli *Spitzenkandidaten*, dopo una partenza incerta, non solo è stato riconosciuto dai governi degli Stati membri, ma addirittura alcuni governi hanno attivamente partecipato alla selezione dei *Kandidaten* e delle *Kandidatinnen*.

Tale riconoscimento può sorprendere, dato che proviene dagli enti che da esso non ne ricaveranno vantaggi politici immediati né diretti. Una ragionevole supposizione potrebbe fondarsi sulla rilevanza delle prossime elezioni europee e sul timore che esse si caratterizzino per una impetuosa crescita dei movimenti sovranisti, ostili al processo di integrazione. Tale crescita non dovrebbe, secondo le previsioni più attendibili, condurre a una maggioranza sovranista in seno al Parlamento europeo. Ma l'onda lunga del sovranismo potrebbe attenuare la lealtà europea dei governi di alcuni Stati membri.

Insomma, vari elementi fanno pensare che all'indomani delle elezioni europee, vi possa essere in ciascuna delle Istituzioni una minoranza strutturalmente dissenziente rispetto ai principi e ai valori dell'Unione.

In questo panorama, il metodo degli *Spitzenkandidaten* potrebbe anticipare l'avvento di una nuova dinamica politica europea, non più fondata sulla coesione infra-istituzionale e sulla dialettica, a volte

competitiva, fra le Istituzioni. In un momento di mutamento dai contorni inquietanti, nel quale il processo di integrazione sarà posto in discussione fino alle sue radici più profonde, e nel quale si affronteranno all'interno di ciascuna Istituzione due antitetiche visioni dell'Unione, tale metodo potrebbe produrre la legittimazione interistituzionale necessaria al fine di difendere il patrimonio genetico del processo di integrazione.