

STUDI IN ONORE DI
VINCENZO ATRIPALDI

VOLUME SECONDO

ESTRATTO



JOVENE EDITORE
NAPOLI 2010

SILVIA ILLARI

SULLA NOZIONE DI FORMA DI GOVERNO
E L'ORDINAMENTO DELL'UNIONE EUROPEA.
ASPETTI PROBLEMATICI DEL DIFFICILE CAMMINO
VERSO UN NUOVO ORDINE POLITICO

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Le linee di tendenza dell'integrazione istituzionale dell'Europa unita. – 2.1. La formazione graduale di un diritto pubblico europeo. – 2.2. L'asestamento del ruolo e delle funzioni del Parlamento europeo secondo i principî comuni del parlamentarismo. – 2.3. L'accrescimento dei poteri di controllo parlamentare nei confronti della Commissione. – 3. La problematica del voto di fiducia nello svolgimento dei rapporti tra il Parlamento europeo e la Commissione. – 4. L'ipotesi di un parallelo tra l'evoluzione di parlamentarismo nell'Unione e la storia costituzionale inglese. – 4.1. La valutazione dei requisiti dei candidati alla carica di commissario. – 4.2. La pluralità degli organi esecutivi. – 4.3. Incertezze circa la classificazione concettuale dell'ordinamento europeo. – 4.4. Considerazioni critiche proposte in dottrina sulla mancanza di un sistema di partiti a livello europeo. – 5. Osservazioni finali.

1. *Introduzione*

Come più volte dimostrato dall'esperienza e ben avvertito nella dottrina, può avvenire che in casi particolari di controversie ovvero di revisioni di atti normativi anche particolari si affaccino, talora impreviste, questioni inerenti a principî e temi di teoria generale. Tanto si osserva circa i problemi a volta a volta sorti per aspetti e rapporti indicati, sia pure in termini generici, come attinenti a una «forma di governo» dell'Unione europea. Trattandosi di un'organizzazione di diritto pubblico in senso lato, pare giustificato pensare che l'uso di certi termini già di per sé possa assumere una qualche rilevanza o quanto meno riuscire significativa come indicazione anche ai fini di una più approfondita ricognizione teorica. A prima vista, pur con riserva di un riesame, merita qualche attenzione il ricorso anche linguistico ad una figura riconosciuta essenziale e tipica nelle trattazioni di diritto costituzionale e di diritto pubblico. La sua applicazione per «imitazione» alle organizzazioni delle Regioni e magari persino dei Comuni, talora riscontrabili in ricerche di studiosi anche autorevoli, non vale ad escludere che le considerazioni sulla forma di governo siano ritenute prevalentemente inerenti all'ordinamento dello Stato¹.

¹ Sull'estensione della nozione «*forma di governo*» dall'ambito statale a quello regionale, specie a seguito della riforma costituzionale del regionalismo italiano che, avviata nel 1999 e proseguita nel 2001, ha addirittura normativizzato l'espressione «Forma di governo regionale» (con ciò dando luogo ad un suo uso ricorrente sia nella vasta letteratura che nella giurisprudenza costituzionale), cfr. G. PITRUZZELLA, voce *Forme di stato e forme di governo*, II) *Forma di governo regionale*, in *Enc. giur.*, XIV,

Un riferimento, pure sommario, a questa figura pare riesca meritevole di attenzione anche ai fini di un'analisi puntuale di taluni casi delle ultime esperienze dell'organizzazione europea, per i quali già si è fatto palese il problema di inquadrare la tendenza ad una sorta di parlamentarizzazione degli assetti comunitari con il ricorso a un'ipotesi di fiducia tra Parlamento europeo e Commissione, quest'ultima riguardata come organo di natura esecutiva. In particolare, nell'ultimo decennio pare dato riscontrare svolgimenti da più voci ritenuti interessanti. In ordine di tempo, da un lato, le vicende che nel marzo del 1999 hanno portato alle dimissioni, volontarie e collettive, della Commissione guidata da Jacques Santer; dimissioni intervenute secondo un percorso apparso *extra ordinem* in quanto la crisi appare essersi svolta fuori dai binari disegnati dai Trattati e in modo tale da riproporre, quasi all'evidenza, la scarsa praticabilità della procedura connessa alla mozione di censura, come regolata nel testo dei medesimi Trattati. Dall'altro lato, risultano molteplici, e tutti di rilievo, i gradualisti sviluppi, emersi nella prassi e contemplati in apposite norme particolari del cd. «diritto parlamentare europeo» aggiuntosi alla parte propria dei Trattati. Ivi si riconosce una disciplina complessiva inerente al significato e al ruolo assunto dal voto di approvazione parlamentare nel procedimento di formazione della Commissione. Secondo taluni autori si è ritenuto di considerare, con viva attenzione, alcuni importanti esempi. In primo luogo, risultano essere state prese in esame le vicende legate alla «trattativa» condotta dallo stesso Parlamento europeo all'atto dell'approvazione della Commissione presieduta da Romano Prodi. Come esperienza successiva (e, al momento in cui si scrive, ultima in ordine di tempo) è da menzionare l'esordio apparso «difficile» della Commissione guidata da Barroso. Allora mancò l'approvazione parlamentare, nelle sue articolazioni istituzionali, del candidato italiano Rocco Buttiglione, onde si ebbe, quasi conseguenza, il rinvio del voto parlamentare concernente l'approvazione dell'intero Collegio, così da evitare una sfiducia iniziale sino allora inedita.

Nell'opera di ricostruzione teoretica compiuta nella dottrina italiana si riconosce frequente l'affacciarsi, anche se come ipotesi, di richiami alla nozione di «forma di governo», applicata all'Unione europea al fine di descrivere la complessa connessione istituzionale fra gli organi e le relazioni tra le funzioni nelle quali si manifesta la volontà dell'Unione europea. Trattandosi di organizzazione sovranazionale ritenuta *sui generis*, si rileva una tendenza diffusa nel senso di usare la medesima espressione, «forma di governo», in termini alquanto generici e comprensivi tanto da incorrere nel rischio di stemperare troppo un concetto già ritenuto classico e anche risolutivo nella vecchia dottrina². Per contro, è dato di ravvisare un'utilizzazione in termini più puntuali nel tentativo di applicare una siffatta categoria, propria della teoria generale del diritto pubblico, al modello organizzativo europeo quasi fosse un canone interpretativo fondamentale anche per l'ordinamento sovranazionale. In ge-

Roma, 1989, 1; V. CERULLI IRELLI, *Sulla «forma di governo regionale»*, in AA.VV., *Studi in onore di Gianni Ferrara*, I, Giappichelli, Torino, 2005, 675 ss. Più cauto M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni*, il Mulino/Arel, Bologna, 2002, 130 ss.

² Così esplicitamente afferma L. ELIA, *Prime osservazioni sulla forma di governo nella Costituzione per l'Europa*, in *Dir. pubbl.*, 2003, 757.

nerale, peraltro, si hanno ammonimenti ad applicare la categoria *de qua* sempre con cautela, pure se con una certa variazione di gradualità³.

Già a prima lettura, infatti, sono diversi i problemi che si pongono nel far ricorso a questa figura del diritto pubblico per l'organizzazione europea. *In primis* si nota la mancanza di quell'attributo della statualità (si tratterebbe, infatti, di una forma di governo che non s'inquadra in un ordinamento statale) che è configurato nell'opinione più comune sulla teoria delle forme di governo⁴. Ulteriori dubbi sull'applicazione della teoria delle forme di governo al contesto europeo sorgono in relazione allo svolgimento effettivo di alcuni elementi portanti del regime parlamentare: il rapporto di fiducia, che ne è il fulcro, tra la maggioranza parlamentare e il suo governo, e la correlativa allocazione della funzione di indirizzo politico come della responsabilità⁵.

Anche per gli aspetti qui in esame, inevitabile torna a proporsi la questione primaria e pregiudiziale concernente la possibilità di estendere elementi del costituzionalismo (istituti e paradigmi) alle nuove organizzazioni comprensive degli Stati del Vecchio Continente⁶. In proposito pare di discernere motivi idonei a giustificare due direttrici di ricerca distinte e pure diverse, anche tenendo conto degli insegnamenti offerti nella nostra dottrina. Da una parte, è dato trarre argomenti utili per considerazioni di teoria generale in connessione al richiamo di principî. Dall'altra, si può pure procedere a indagini più particolari, inerenti a settori o anche a singoli istituti immediatamente riconoscibili dalla prassi e anche dalla lettera degli atti normativi europei, attraverso il confronto con figure e categorie tramandate nell'evolu-

³ In questi termini e, più in generale, sulle difficoltà di utilizzare le categorie del costituzionalismo per descrivere i rapporti istituzionali dell'organizzazione europea A.A. CERVATI, *Elementi di indeterminazione e di conflittualità nella forma di governo europea*, in AA.VV., *Annuario 1999. La Costituzione europea - Atti del Convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, Cedam, Padova, 2000, 73 e S. MANGIAMELI, *La forma di governo europea*, in G. GUZZETTA (a cura di), *Questioni costituzionali del governo europeo*, Cedam, Padova, 2003, 79.

⁴ Il rilievo basilare del collegamento tra forma di Stato e forma di governo è stato tante volte sottolineato da Costantino Mortati al punto da indurre l'Autore ad affermare che «la trattazione separata delle due categorie» risponderrebbe ad «un'esigenza non già d'ordine scientifico ma solo d'utilità pratica», dal momento che la distinzione tra forme di governo esprimerebbe «in sostanza (...) solo un particolare modo di essere» della distinzione tra forme di Stato. Così C. MORTATI, *Le forme di governo*, Cedam, Padova, 1973, 3 s.

⁵ Sulla centralità del legame fiduciario nell'ambito della forma di governo parlamentare si rimanda a M. GALIZIA, voce *Fiducia parlamentare*, in *Enc. dir.*, XVIII, Milano, 1970, 390 e allo stesso Autore, più diffusamente, in *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, Giuffrè, Milano, 1972, 1 ss.

⁶ Sulla praticabilità del tentativo metodologico di ampliare gli orizzonti spaziali del costituzionalismo, con l'estensione dei suoi paradigmi essenziali in contesti istituzionali nuovi e perciò avulsi dalla compagine statale dove tali principî avevano trovato le condizioni storico-spirituali favorevoli alla propria crescita, si sofferma P.G. GRASSO, *Il costituzionalismo oltre lo Stato e la teoria generale del diritto pubblico*, in P.G. GRASSO (a cura di), *Europa e Costituzione*, ESI, Napoli, 2005, 47. Sul tema del «costituzionalismo sovranazionale» cfr. L. FERRAJOLI, *Lo Stato di diritto fra passato e futuro*, in P. COSTA, D. ZOLO, *Lo Stato di diritto*, Feltrinelli, Milano, 2002, 349, spec. 371 ss., come pure *Quali sono i diritti fondamentali*, in T. MAZZARESE (a cura di), *Neocostituzionalismo e tutela (sovr)nazionale dei diritti fondamentali*, Giappichelli, Torino, 2002, 95; M. FIORAVANTI, *Il costituzionalismo nella dimensione sovranazionale*, in ID., *Costituzionalismo. Percorsi della storia e tendenze attuali*, Laterza, Roma-Bari, 152 ss.; S. BARTOLE, *Costituzione e costituzionalismo nella prospettiva sovranazionale*, in *Quad. cost.*, 3/2009, 569.

zione del diritto pubblico. Benché le due direttrici di ricerca siano diverse, e forse logicamente opposte, si può pensare che sia gli studi di teoria generale sia le ricerche più analitiche, legate a singole esperienze, possano tornare utili trattandosi di un ordinamento non ancora del tutto definito nei lineamenti più specifici. In ogni modo bisogna aggiungere che, stando a comuni osservazioni, gli schemi classici del diritto pubblico dei Paesi europei si rivelano anche insicuri nel definire le novità del diritto pubblico interno dei singoli Stati e tutto ciò pare riflettersi anche nella costruzione di ordinamenti nuovi⁷.

Nelle presenti pagine si ritiene di seguire il criterio dell'indagine riguardante una figura giuridica particolare muovendo dall'analisi dell'esperienza come già descritta da validi autori, senza però trascurare gli insegnamenti di teoria generale sia pure a grandi linee.

2. *Le linee di tendenza dell'integrazione istituzionale dell'Europa unita*

L'integrazione istituzionale rappresenta la sfera forse più delicata e spinosa del processo di unione tra gli Stati del Vecchio Continente, laddove la perdurante debolezza di quell'impianto riflette i molti nodi ancora da sciogliere nell'ambito del processo di decisione politica a livello europeo. Tra i primi è stato Joseph Weiler a sottolineare che nel caso delle Comunità europee, più di recente fuse nell'Unione, si è sviluppato un processo più o meno continuo di allargamento della sovranazionalità normativa senza un parallelo rafforzamento del processo di acquisizione di sovranità decisionale da parte delle istituzioni comunitarie⁸. Per altro verso, anche Jürgen Habermas rileva come il processo di allargamento dell'Unione europea abbia ulteriormente messo a nudo il contrasto che continua a sussistere «fra la stretta integrazione economica (orizzontale) e la blanda integrazione politica (verticale)»⁹. Tuttavia, pur debole, l'impianto istituzionale comunitario si distingue oltremodo dalla struttura interna delle tradizionali organizzazioni internazionali. Per queste ultime, infatti, gli atti istitutivi si limitano a concedere la facoltà di mera auto-organizzazione al fine di raggiungere più efficacemente i fini cui sono preposte. Per contro, l'Unione, avendo assorbito, a differenza delle medesime, molte competenze riguardanti aree sostanziali dell'attività di governo, che precedentemente erano state nelle mani degli Stati membri, pare non potere prescindere da un vero e proprio «sistema di governo»¹⁰.

⁷ Così J. HABERMAS, *Morale, Diritto, Politica*, Einaudi, Torino, 1992, 105.

⁸ J.H.H. WEILER, *Il sistema comunitario europeo. Struttura giuridica e processo politico*, il Mulino, Bologna, 1985, 51 ss.

⁹ J. HABERMAS, *Perché l'Europa ha bisogno di una Costituzione?*, in G. ZAGREBELSKY (a cura di), *Diritti e Costituzione nell'Unione Europea*, Laterza, Roma-Bari, 2003, 103.

¹⁰ M. CARTABIA, J.H.H. WEILER, *L'Italia in Europa. Profili istituzionali e costituzionali*, il Mulino, Bologna, 2000, 33. Più di recente così anche J. ZILLER, *Separation of Powers in the European Union's Intertwined System of Government*, in *Il Politico*, 3, 2008, 138. Lo studio sistematico della forma di governo europea è tema di crescente interesse nella riflessione della dottrina pubblicistica italiana ed anche straniera, specie degli ultimi anni. Il problema del *frame of government* è particolarmente sentito in rapporto al riconoscimento dell'evoluzione dell'integrazione comunitaria come «processo di costituzionalizzazione», posto che la struttura organizzativa dell'Unione rappresenta un ambito «sensibile»,

Come è noto, nell'arco dei primi cinquant'anni del processo d'integrazione, specie da Maastricht a Lisbona, l'architettura istituzionale dell'Europa unita si è sviluppata sia in linea orizzontale, secondo uno svolgimento oltremodo complesso dei rapporti tra le molteplici istituzioni propriamente comunitarie, sia in linea verticale, laddove il sistema istituzionale europeo appare sempre più incentrato sulla reciproca implicazione delle istituzioni dell'organizzazione comunitaria con quelle nazionali.

In riferimento al primo ambito di sviluppo, nelle dinamiche dei rapporti tra le istituzioni del noto «triangolo istituzionale» (Commissione, Consiglio, Parlamento europeo), che governa l'organizzazione europea, sono rinvenibili almeno quattro tendenze generali.

2.1. *La formazione graduale di un diritto pubblico europeo*

Particolare attenzione ha destato la formazione graduale di un diritto pubblico nell'Unione con il «trasferimento» di elementi e di istituti del costituzionalismo (già attuati nei singoli Stati) nelle tre Comunità europee di carattere sovranazionale e nella più recente Unione¹¹. Il fenomeno è manifesto anche per quanto riguarda l'organizzazione istituzionale, posto che nel vocabolario usato dal Legislatore comunitario ricorrono termini che corrispondono al più noto linguaggio costituzionale, come riscontrato per le forme di governo parlamentare esistenti a livello nazionale¹².

appropriato a verificare la linea di avanzamento del costituzionalismo europeo. Tra i primi C. PINELLI, *Ipotesi sulla forma di governo dell'Unione europea*, in *Riv. giur. edil.*, 1989, 315; A.A. CERVATI, *Elementi di indeterminazione e di conflittualità nella forma di governo europea*, cit.; più di recente L. ELIA, *Prime osservazioni sulla forma di governo nella Costituzione per l'Europa*, cit.; M. LUCIANI, *Complessità della struttura istituzionale*, in E. PACIOTTI (a cura di), *La Costituzione europea. Luci ed ombre*, Meltemi, Roma, 2003, 58; L. CARBONE, L. GIANNITI, C. PINELLI, *Le istituzioni europee*, in F. BASSANINI, G. TIBERI (a cura di), *Una Costituzione per l'Europa*, il Mulino, Bologna, 2003, 97; G.G. FLORIDIA, *La forma di governo nel progetto della Convenzione*, in *Democrazia e diritto*, 2003, 141; S. MANGIAMELI, *La forma di governo europea*, cit.; in ultimo, M. CARDUCCI, *Una forma di governo a fiducia parlamentare «multilivello»?», in E. CASTORINA (a cura di), *Profili attuali e prospettive di diritto costituzionale europeo*, Giappichelli, Torino, 2007, 71; L. MEZZETTI, *Le istituzioni e la forma di governo dell'Unione*, in P. COSTANZO, L. MEZZETTI, A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2008, 158; P. COSTANZO, *Oscillazioni della «forma di governo» dell'Unione europea nel «Traité simplifié compliqué»*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 1/2008, 45 ss.*

¹¹ Si ha l'avvertenza di rilevare che l'espressione «diritto pubblico europeo», come usata in questo testo, va intesa con riferimento stretto alla formazione di un sistema normativo-istituzionale proprio delle organizzazioni sovranazionali, apparse a cominciare dal secondo dopoguerra. Si tratta di un senso paragonabile a quanto indicato nel titolo di pubblicazioni periodiche come la «Rivista italiana di diritto pubblico comunitario» e «Diritto pubblico comparato ed europeo». Diverso pare l'uso dell'espressione «*ius publicum europaeum*» come ricorre in Carl Schmitt nel volume *Der Nomos der Erde: im Volkerrecht des Jus Publicum Europaeum*, Koln, Greven, (1950), trad. italiana a cura di E. CASTRUCCI, *Il nomos della terra: nel diritto internazionale dello Jus publicum Europaeum*, Adelphi, Milano, 1991. In ogni modo, ciò non comporta di negare le connessioni culturali fra le esperienze e le concezioni di teoria giuridica elaborate nell'Antico Continente.

¹² In tal senso è da richiamare l'opera di E. VITTA, *L'integrazione europea. Studio sulle analogie ed influenze di diritto pubblico interno negli istituti di integrazione europea*, Giuffrè, Milano, 1962. All'Autore va ascritto il merito di avere trattato fin dai primi tempi la questione accennata *infra* nel testo. In particolare, la sistematizzazione, anche sulla base della conformazione strutturale, delle organizzazioni europee, attraverso la verifica circa il modo e la misura di penetrazione degli istituti e delle forme

In particolare, si tratta di parti o di singoli istituti che risultano inseriti nell'organizzazione europea ancora *in fieri* quasi ne fossero assestamenti gradualisti. Questa oscillazione verso una maggiore influenza del costituzionalismo interno si è svolta in occasione di un «dialogo» tra più attori coinvolti nel processo di integrazione¹³. Pur in questa prospettiva, pare, tuttavia, significativo rilevare l'impulso iniziale determinato dalla Corte di Giustizia, che, come è noto, ha condotto ad una trasformazione graduale dei Trattati, in via di prassi giudiziaria, nel senso di un modello paragonabile alla figura di «costituzione formale»¹⁴. L'intervento di quest'organo comunitario mostra, fino all'evidenza, l'evoluzione costituzionale in atto, essendo stata opera della Corte l'aver interpretato i Trattati europei come se fossero una «costituzione rigida». E solo in un secondo tempo i «Signori dei Trattati», gli Stati membri, ritengono di accogliere molti degli elementi di novità già maturati nella prassi comunitaria, anche formalizzandoli attraverso la revisione degli stessi Trattati.

In ragione della portata innovativa di questa tendenza consolidata, nella riflessione giuspubblicistica, con maggiore fermezza da Maastricht a Lisbona, appare ormai prevalere il riconoscimento dell'evoluzione dell'integrazione europea quale processo che può ben definirsi, in certo senso, di carattere costituzionale. Pare dato anche di registrare la formulazione di parole nuove di vivo senso politico, come, per esempio, l'espressione «la costituzionalizzazione dell'Unione europea». Si riscontra pure adoperata la locuzione «costituzionalismo europeo», adeguata a rendere chiaro il dispiegarsi del processo di costituzionalizzazione dell'Europa unita attraverso percorsi e metodologie peculiari, non sempre riconducibili a quanto storicamente avvenuto per l'attuazione dei postulati del diritto costituzionale nel contesto delle tradizionali compagini statali¹⁵. *In limine*, a questo proposito sia consentito ri-

proprie dell'organizzazione statale, pone le premesse per la formazione di un «diritto costituzionale generale» di dette organizzazioni (*ivi*, spec. 57 s.).

¹³ Joseph Weiler rappresenta le problematiche costituzionali dell'Unione europea «come un dialogo tra più attori all'interno di una comunità ermeneutica costituzionale, piuttosto che all'interno di una struttura gerarchica con la Corte di giustizia europea al suo vertice» (in *La Costituzione dell'Europa*, il Mulino, Bologna, 2003, 448).

¹⁴ Si fa rilevare che, nell'ordine concettuale qui seguito, la nozione di «costituzione formale» è intesa in relazione solo alla differenza di grado delle fonti (costituzionale e legislativa ordinaria) non alla presenza di un documento unico (costituzione documentale), comprensivo della maggioranza delle norme costituzionali. In particolare, Paolo Biscaretti ricorda che sotto la Terza Repubblica vi erano tre leggi formalmente costituzionali, dotate di efficacia superiore alla legge ordinaria, ma che mancava un documento unitario denominato costituzione (in senso documentale). Viceversa, in ordinamenti come il Regno d'Italia vi era una costituzione in senso documentale (lo Statuto Albertino), considerata però priva di efficacia formale superiore alla legge ordinaria. Sul punto P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto costituzionale*, Jovene, Napoli, 14^a ed., 1986, 88.

¹⁵ Negli ultimi anni il riconoscimento dell'evoluzione comunitaria come «processo di costituzionalizzazione» rappresenta uno dei temi centrali della riflessione giuspubblicistica, specie poiché «il costituzionalismo coglie (...) gli elementi di peculiarità del processo di integrazione» (J.H.H. WEILER, *La riforma del costituzionalismo europeo*, in *La Costituzione dell'Europa*, cit., 452). Sulle tematiche relative a tale processo la letteratura è divenuta assai ampia. Tra i molti, si veda R. BIN, P. CARETTI, *Profili costituzionali dell'Unione europea*, il Mulino, Bologna, 2005; V. ATRIPALDI, *Stati nazionali e processo di integrazione europea nella comunità internazionale*, in D. CASTELLANO (a cura di), *Unione europea. Prospettive e problemi*, ESI, Napoli, 2002, 9; P. BILANCIA (a cura di), *Il processo costituente europeo*, Giuffrè, Milano, 2002; S. PANUNZIO (a cura di), *I Costituzionalisti e l'Europa*, Giuffrè, Milano, 2002, 119; C. PINELLI, *Il momento della scrittura. Contributo al dibattito sulla Costituzione europea*, il Mulino, Bolo-

levare che il costituzionalismo europeo incontra il limite insito nella mancanza di un progetto teorico tracciato «a priori», di guisa che si è quasi imposta la necessità di considerare separatamente diversi ambiti «sensibili» del costituzionalismo classico. In particolare, ciò è accaduto per la forma di governo e la garanzia dei diritti che, come è notorio, nella storia dello Stato occidentale sono aspetti collegati l'uno all'altro in maniera inscindibile.

2.2. *L'assestamento del ruolo e delle funzioni del Parlamento europeo secondo i principi comuni del parlamentarismo*

In termini semplificati si ritiene giustificato ricercare un'equiparazione fra il Parlamento europeo e i paradigmi di unicameralismo, con una differenza rispetto a molti ordinamenti statali storici¹⁶. A parte le discussioni inerenti a una tale equiparazione, ai fini della presente indagine, in una considerazione di lungo periodo pare pur sempre dato di registrare il graduale assestamento dell'Assemblea, denominata Parlamento europeo, nella direzione di un'equiparazione crescente ai paradigmi tipici del parlamentarismo. Tanto si rileva particolarmente per le vicende successive al 1976, dopoché l'elezione del Parlamento europeo, tramite il voto dei popoli, è venuta a determinare un fondamento proprio dell'organo parlamentare, distinto e diverso rispetto all'anteriore designazione dei deputati per atto dei Governi o dei Parlamenti nazionali¹⁷. Come è noto, nel contesto di un'evoluzione ancora *in fieri*, il

gna, 2002; A. PIZZORUSSO, *Il patrimonio costituzionale europeo*, il Mulino, Bologna, 2002; U. DE SIERVO (a cura di), *Costituzionalizzare l'Europa ieri ed oggi. Ricerca dell'Istituto Luigi Sturzo*, il Mulino, Bologna, 2001; A. BARBERA, *Esiste una «Costituzione europea»? Relazione presentata al Convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, in *Quad. cost.*, 2000, 59; A. MANZELLA, *L'identità costituzionale dell'Unione europea*, in AA.VV., *Studi in onore di Leopoldo Elia*, I, Giuffrè, Milano, 1999, 940. Con particolare riferimento alla fondazione di un «diritto costituzionale europeo» e alle connessioni di quest'ultimo con i principi del «diritto comune europeo» cfr. P. HÄBERLE, *Gemeineuropäisches Verfassungsrecht*, in ID., *Europäische Rechtskultur, Nomos*, Baden-Baden, 1994, 33 poi tradotto *Per una dottrina della Costituzione come scienza della cultura*, Carocci, Roma, 2001; A. VON BOGDANDY, *I principi costituzionali dell'Unione europea*, in *Riv. dir. pubbl. comp. eur.*, 2005, 574; E. CASTORINA, *Diritto costituzionale comune e diritto costituzionale europeo: il problema dell'identità dell'Unione*, in E. CASTORINA (a cura di), *op. cit.*, 23.

¹⁶ Come è noto, la dottrina appare divisa in riferimento alla questione se nell'architettura costituzionale europea sia da riconoscere o no un assetto di monocameralismo. Ciò in ragione delle funzioni (anche) legislative proprie del Consiglio dell'Unione che gli varrebbero quasi il titolo di «Consiglio di Stati» come in modelli ritenuti classici del federalismo. Tra coloro che rilevano un bicameralismo (Parlamento e Consiglio) ormai compiuto, si veda R. MICCÙ, *Postfazione* a G. RESS, *Parlamentarismo e democrazia in Europa*, traduzione italiana a cura di R. Miccù, Guida, Napoli, 167.

¹⁷ L'introduzione del principio democratico all'interno dell'originario apparato tecnico-amministrativo delle Comunità sembrerebbe rappresentare un'«autentica trasformazione genetica» nell'assetto delle istituzioni comunitarie, dove si è inserito un modello di rappresentanza potenzialmente ritenuto in grado di moderare e compensare la rappresentanza degli Stati (*rectius* dei Governi) nazionali, come ben evidenziato da G. AMATO, *Verso la Costituzione europea*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2002, 292. Non diversamente, F. CAPOTORTI, voce *Il Parlamento europeo*, in *Enc. giur.*, XXI, Milano, 1990, 1 e P. SCHMITTER, *Come democratizzare l'Unione europea e perché*, il Mulino, Bologna, 2000, 146. In questo contesto, tuttavia, sia consentito evidenziare come ad oggi il Parlamento europeo non sia ancora riuscito a disciplinare le elezioni dei suoi membri secondo una legge elettorale propria o secondo principi comuni a tutti gli Stati membri, come da più parti auspicato e, da ultimo, indicato nella norma dei Trattati (art. 190 TUE).

Parlamento europeo si è progressivamente dotato di molte attribuzioni caratteristiche dei Parlamenti nazionali (oltre alla stessa qualifica di Parlamento, l'indipendenza finanziaria, l'organizzazione interna, le immunità parlamentari) e ha ampliato i suoi poteri in materia di controllo, di approvazione del bilancio comunitario, come anche in rapporto al procedimento legislativo¹⁸. Tale evoluzione è avvenuta spesso in via di prassi come pure nella successione degli atti normativi, in quanto ad ogni modifica dei Trattati istitutivi comunitari ha corrisposto una maggiore considerazione del Parlamento europeo, salvaguardata dalla Corte di Giustizia. Quest'ultima ha espresso costantemente un contributo di grande rilievo a sostegno dell'organo parlamentare in nome della democrazia rappresentativa¹⁹.

A questo punto può tornare appropriato accennare, almeno in via di ipotesi, ad un'affermazione fatta per via autorevole secondo la quale il rafforzamento del modello parlamentare è stato anche lo strumento per recuperare i poteri che gli organi nazionali (democraticamente eletti) inevitabilmente hanno perso col trasferimento di competenze a livello sovranazionale²⁰. In ogni modo questa opinione sta a denotare gli aspetti problematici nel progredire di istituzioni complesse e dai rapporti non ancora pienamente delineati.

2.3. *L'accrescimento dei poteri di controllo parlamentare nei confronti della Commissione*

Nello svolgimento dell'esperienza comunitaria è pure da riconoscere uno sviluppo progressivo circa l'esercizio dell'attività di controllo parlamentare sull'operato dell'azione degli organi esecutivi comunitari con particolare riferimento alla Commissione europea. È dato di distinguere in proposito una prima fase agli esordi dell'integrazione, quando l'Assemblea parlamentare cominciava ad esercitare un'azione ispettiva, mediante atti simili a talune note figure stabilite nell'uso dei parlamenti fin dai periodi classici e poi recepite nelle costituzioni «razionalizzate» che furono introdotte nei Paesi del Vecchio Continente a cominciare dal primo dopoguerra. Sintomatico in merito appare il fatto che immediatamente fossero state riproposte certe denominazioni ben note nella vita delle Assemblee elettive: interrogazioni, interpellanze, mozioni²¹. A quelle prime esperienze seguirono ulteriori evoluzioni sempre nella direzione di accrescere ancor di più le attività di controllo. Nel

¹⁸ Per approfondimenti si rimanda a S. NINATTI, *La formula parlamentare europea dagli esordi al Trattato costituzionale*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2004, 139; R. CORBETT, *The European Parliament's Role in Closer EU Integration*, Macmillan, London, 1998 ma anche al più recente R. CORBETT, F. JACOBS, M. SHACKLETON, *The European Parliament*, Macmillan, London, 2007.

¹⁹ In diverse occasioni i giudici comunitari hanno sottolineato l'apporto, in termini di legittimazione democratica, del Parlamento europeo nel quadro istituzionale dell'Unione. Si vedano in proposito i casi *Roquette* (Corte di giustizia, sent. 29 ottobre 1980, causa C-138/79, in *Racc.*, I-3333), *Federolio* (Tribunale di primo grado, sent. 17 giugno 1998, causa T-122/96, in *Racc.*, II-1559 e *UEAPME* (Tribunale di primo grado, sent. 17 giugno 1998, causa T-135/96, in *Racc.*, II-2335). Si sofferma sul tema, con ampie considerazioni, S. NINATTI, *Giudicare la democrazia? Processo politico e ideale democratico nella giurisprudenza della Corte di Giustizia europea*, Giuffrè, Milano, 2004, *passim*.

²⁰ Sul punto si veda G. RESS, *op. cit.*, 74 ss.

²¹ In proposito O. COSTA, *Le Parlement européen, assemblée délibérante*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 2000.

determinare tali evoluzioni, si fa notare come l'organo parlamentare europeo abbia sempre mostrato la tendenza ad esercitare pienamente le proprie attribuzioni fino al limite di quanto risultasse scritto nei testi normativi e persino oltre la mera applicazione degli stessi Trattati. Sul punto va ricordata l'opinione diffusa secondo la quale l'espansione dei poteri degli organi parlamentari, almeno per gran parte, è avvenuta pure *de facto*, con riferimento al criterio alquanto elastico che si compendia nella tanto ripetuta clausola generale «tradizioni comuni» agli ordinamenti degli Stati membri²². In merito si ritiene anche che l'inserimento formale nei Trattati di elementi e criteri propri del parlamentarismo razionalizzato, come tipico nei Paesi continentali, spesso sia intervenuto a conferma – se non convalida – di poteri che l'Assemblea parlamentare si era *de facto* nel frattempo arrogata²³.

3. *La problematica del voto di fiducia nello svolgimento dei rapporti tra il Parlamento europeo e la Commissione*

Crescente risulta l'interesse dimostrato nella dottrina a proposito del cd. vincolo binario onde la Commissione è legata al controllo parlamentare²⁴. Per quanto riguarda, in particolare, la dottrina del diritto pubblico, si notano profili oltremodo interessanti per i riferimenti alla teoria del diritto parlamentare e, più specificamente, per i raffronti e le ipotizzate analogie rispetto all'istituto della fiducia in senso classico proprio degli Stati a regime parlamentare²⁵. A questo proposito è

²² Nell'ambito della discussione sul valore dei principî del «patrimonio comune», posti al centro dell'integrazione, tra i molti, C. PINELLI, *Le tradizioni costituzionali comuni ai popoli europei fra apprendimenti e virtù trasformative*, in *Giorn. storia cost.*, 2005, 11; A. VON BOGDANDY, *I principi costituzionali dell'Unione europea*, cit., 574; A. PIZZORUSSO, *op. cit.*; M. SCUDIERO, *Introduzione*, in M. SCUDIERO (a cura di), *Il diritto costituzionale comune europeo. Principi e diritti fondamentali*, I, Jovene, Napoli, 2002, IX; P. RIDOLA, *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e lo sviluppo storico del costituzionalismo europeo*, in P. COSTANZO (a cura di), «La Carta europea dei diritti. Atti del Convegno di Genova del 16-17 marzo 2001», De Ferrari, Genova, 2002, 23; G. TESAURO, *Il ruolo della Corte di Giustizia nell'elaborazione dei principi generali dell'ordinamento europeo e dei diritti fondamentali*, in AA.VV., *Annuario 1999. La Costituzione europea - Atti del Convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, cit., 297; P. HÄBERLE, *Gemeineuropäisches Verfassungsrecht*, cit., 33; Id., *La cultura giuridica europea*, in P. RIDOLA (a cura di), *La Costituzione europea tra cultura e mercato*, La Nuova Italia scientifica, Roma, 1997, 15 ss.; P.G. GRASSO, *Il «patrimonio» del diritto costituzionale nell'Europa di oggi*, in D. CASTELLANO (a cura di), *L'Europa e il diritto*, ESI, Napoli, 1989, 103.

²³ Si ravvisa una sorta di «procedimento dinamico», nel quale gli elementi del cd. «modello parlamentare comunitario» vengono introdotti in via di prassi, per poi essere formalizzati nel regolamento interno del Parlamento europeo, riconosciuti negli accordi interistituzionali e, infine, incorporati nei Trattati (P. MAGNETTE, *Contrôler l'Europe. Pouvoirs et responsabilité dans l'Union européenne*, Editions de l'Université de Bruxelles, Bruxelles, 2003, 36).

²⁴ Si vedano J.P. JACQUÉ, *The Draft Treaty Establishing the European Union*, in *Comm. Mark. L.R.*, 1985, 36; R. DEHOUSSE, *European Institutional Architecture after Amsterdam: Parliamentary System or Regulatory Structure*, in *Comm.Mar.L. Rev.*, 1998, 624; G. RESS, *op. cit.*, 16; S. GOZI, *Il governo dell'Europa*, il Mulino, Bologna, 2001, 169 ss.; N. RONZITTI, *Intervento introduttivo* al Seminario di studi «Il rapporto fra le istituzioni comunitarie dopo il Trattato di Amsterdam», in S. PANUNZIO (a cura di), *op. cit.*, 102; P. DANN, *European Parliament and Executive Federalism: Approaching a Parliament in a Semi-parliamentary Democracy*, in *Eur. L.J.*, 2003, 549 ss.; O. COSTA, *Le parlamentarisme au-delà de l'Etat: le cas de l'Union européenne*, in O. COSTA, E. KERROUCHE, P. MAGNETTE (a cura di), *op. cit.*, 271 ss.

²⁵ Tale visione appartiene anche agli studiosi al contempo protagonisti attivi delle istituzioni europee tra i quali M. MONTI, *Migliorare la democrazia*, in «Corriere della Sera», 7 giugno 2006, 1.

dato di rilevare che non è rintracciabile nel dato positivo dei Trattati una configurazione del rapporto fra i due organi in senso fiduciario. Va notato, in ogni modo, che fin dai primordi (nello stesso Trattato CECA) era prevista la potestà di una mozione di censura sul rapporto annuale dell'Alta Autorità, sia pure con molte restrizioni²⁶. Si tratta di un riscontro tale da far, comunque, dubitare che al momento iniziale si fosse manifestata la chiara volontà degli Stati membri di attuare un modello parlamentare per l'Europa unita, modello incentrato sull'istituto della fiducia.

Tuttavia, il silenzio iniziale riscontrato nella lettera del Trattato, a rigore, non potrebbe comportare una preclusione insormontabile a una evoluzione in senso parlamentare dell'organizzazione istituzionale dell'Unione europea. Né per altre ragioni riuscirebbe ingiustificata né tanto meno esclusa una qualche interpretazione storico-evolutiva dei testi, tanto da renderli adeguati al corso degli eventi, ben oltre le insufficienti enunciazioni letterali delle origini. In tal senso nell'esperienza comunitaria è dato di discernere alcuni svolgimenti nel rapporto tra i due organi, che paiono tali da indurre a significativi raffronti con l'istituto della fiducia parlamentare. Tanto si può rilevare in ragione del «trasferimento» nell'organizzazione europea, in particolare, di due noti elementi costitutivi di quel rapporto: il voto di censura e il voto di investitura parlamentare della Commissione, istituti di cui si è fatta per la prima volta applicazione fuori dall'ambito statale.

a) Si è già detto che la «mozione di censura» era stata prima prevista nel Trattato istitutivo della CECA del 1951. L'Assemblea Comune, che discuteva in seduta pubblica del rapporto generale dell'Alta Autorità sull'attività e sulle spese amministrative della Comunità, poteva in quel frangente presentare una mozione di censura (art. 24) secondo una procedura nella quale erano sancite alcune importanti cautele (rinvio della discussione e votazione, pubblicità del dibattito, necessità di maggioranze qualificate, votazione a scrutinio pubblico), al fine di evitare l'instabilità dell'organo esecutivo²⁷. Ad oggi questo istituto preserva, nelle sue linee essenziali, modalità pressoché identiche a quelle allora stabilite quanto alla presentazione, discussione e votazione. Infatti, secondo la formulazione letterale dell'articolo 201 TCE, «il Parlamento europeo, cui sia presentata una mozione di censura sull'operato della Commissione, non può pronunciarsi su tale mozione prima che siano trascorsi almeno tre giorni dal suo deposito e con scrutinio pubblico». Alla votazione deve partecipare la maggioranza (ossia la metà più uno) dei deputati che compongono il Parlamento europeo; entro una tale maggioranza, per la censura è necessario che siano raggiunti i due terzi dei voti espressi. Laddove questa maggioranza sia raggiunta, i membri della Commissione sono costretti ad «abbandonare collettivamente le loro funzioni»²⁸. In aggiunta, da ultimo il Trattato di Lisbona si limita a menzionare

²⁶ Sul tema si ritornerà in termini specifici più oltre.

²⁷ Sul punto si rimanda alla sistematica illustrata da Paul Reuter, giurista che, come è noto, fu l'artefice, al fianco di Jean Monnet, dell'architettura istituzionale propria della CECA (P. REUTER, *La Communauté européenne du charbon e de l'acier*, Paris, R. Pichon e R. Durand-Auzias, 1953, 84 s.). Sulla scorta del modello CECA, analoghi strumenti di controllo sono ripresi nei Trattati istitutivi della CEE (artt. 140 e 144) e dell'Euratom (artt. 110 e 114).

²⁸ È da tenere presente che nello stesso art. 201 TCE è aggiunto: «Essi continuano a curare gli affari di ordinaria amministrazione fino alla loro sostituzione conformemente all'articolo 214. In questo caso, il mandato dei membri della Commissione nominati per sostituirli scade alla data in cui sa-

esplicitamente il principio della responsabilità collettiva della Commissione dinanzi al Parlamento europeo (par. 8 art. 17 TUE), principio che fino ad ora poteva ricavarsi in via solo implicita.

In rapporto alla mozione di censura iscritta nei Trattati europei, da subito la dottrina ha rilevato molti aspetti di analogia con l'istituto della mozione parlamentare in ambito statale, senza ritenere che da quella analogia dovesse conseguire una sostanziale assimilazione²⁹. Di rilievo appare soprattutto la norma per la quale è richiesto che l'approvazione avvenga a maggioranza assai elevata; regola inconsueta per i Parlamenti nazionali. Va aggiunto come anche l'esperienza abbia mostrato sviluppi peculiari. A proposito risulta che, in particolare, nella pratica, il Parlamento europeo abbia fatto un uso «strategico» di questo strumento, non tanto ai fini di estendere poteri di controllo quanto piuttosto allo scopo di indurre la Commissione a cedere su alcune significative rivendicazioni istituzionali proprie dell'intera compagine parlamentare³⁰. E quando, invece, l'obiettivo era quello di valutare, anche in senso negativo, lo strumento della censura si è talora rivelato inefficace, se paragonato all'uso consueto dei regimi parlamentari nazionali. Tanto è riuscito possibile per mezzo di un facile espediente. Per vero è avvenuto che spesso il fattore della solidarietà nazionale tra parlamentari europei e governi dello stesso colore politico sia risultato determinante quando si è trattato di far mancare il numero sufficiente dei voti all'approvazione della censura³¹.

Caso emblematico è riconosciuta la vicenda delle dimissioni della «Commissione Santer», travolta da uno scandalo di corruzione nella primavera del 1999. In quell'occasione, come è noto, la crisi originata da presunti episodi di «frode, cattiva gestione e nepotismo» di alcuni membri di quella Commissione, aveva indotto il Parlamento prima al rifiuto di concedere il cd. «disarcio di bilancio» e poi, a seguito della presentazione (e mancata approvazione) di una mozione di censura, all'atipica nomina, peraltro di comune accordo con la stessa Commissione, di un Comitato di esperti indipendenti incaricato d'indagare sulle menzionate accuse³². Le

rebbe scaduto il mandato dei membri della Commissione costretti a dimettersi collettivamente». Ulteriori indicazioni di carattere procedurale in materia di presentazione e votazione, tra cui l'individuazione dei titolari del potere di presentazione della mozione di censura, sono poi incluse nell'articolo 100 del Regolamento interno dell'organo parlamentare: «un decimo dei deputati che compongono il Parlamento europeo può presentare una mozione di censura diretta contro la Commissione. La mozione deve recare la menzione «mozione di censura» ed essere motivata. Essa viene trasmessa alla Commissione. Il Presidente comunica immediatamente ai deputati la presentazione della mozione. La discussione sulla censura ha luogo solo quando siano trascorse almeno 24 ore dalla comunicazione della mozione di censura ai deputati. La discussione e la votazione hanno luogo al più tardi nel corso della tornata successiva alla presentazione della mozione. La mozione è approvata a maggioranza dei due terzi dei voti espressi e a maggioranza dei deputati che compongono il Parlamento. L'esito della votazione è notificato ai Presidenti del Consiglio e della Commissione».

²⁹ E. VITTA, *op. cit.*, 148 ss.

³⁰ P. MAGNETTE, *Contrôler l'Europe*, cit., 46.

³¹ P. MAGNETTE, *ult. op. loc. cit.*, 48. Il legame genetico che lega la Commissione agli Stati membri pare dunque essere un formidabile punto di forza. Così N. RONZITTI, *Intervento introduttivo*, cit., 103.

³² Per una ricostruzione puntuale dell'intera vicenda si rimanda a A. PRETO, *Le relazioni interistituzionali comunitarie dopo la crisi della commissione Santer e l'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1999, 935.

dimissioni dell'intero Collegio sono infine intervenute a seguito dell'accertamento, da parte di questo organo *ad hoc*, delle responsabilità individuali di alcuni commissari per favoritismo, omissioni di controlli e incapacità di gestire la complessa struttura amministrativa di cui essi erano titolari. Sia consentito ricordare che il singolare avvenimento non consente valutazioni definitive. Tanto va osservato, anche se in futuri sviluppi, non paiono da escludersi del tutto possibili confronti a vicende di governi parlamentari³³.

b) Ulteriori svolgimenti si erano verificati all'atto della successiva investitura della «Commissione Prodi», quando l'Assemblea parlamentare europea aveva preteso maggiori controlli circa le attitudini dei singoli commissari. In quel frangente, la Commissione *in pectore* fu tenuta sotto assedio da un'agguerrita maggioranza parlamentare che si era dichiarata disposta a votare una «fiducia a tempo», con doppia votazione: una per il mandato relativo alla sostituzione della «Commissione Santer», dimessasi prima dello scadere del mandato, e poi l'altra per i cinque anni del mandato ordinario. La trattativa si concluse dinanzi alla Conferenza dei Presidenti del Parlamento, dove il neo Presidente Prodi, in cambio del doppio mandato con un'unica approvazione, si era dichiarato pronto ad accettare il contenuto delle richieste del Parlamento europeo, tra le quali una sorta di meccanismo di sfiducia individuale «indiretta» dei commissari da parte del Parlamento (nella forma d'invito del Presidente della Commissione a chiedere le dimissioni del commissario sfiduciato); meccanismo che non trovava alcun riscontro nei Trattati³⁴. In questa sorta di compromesso scritto, sancito nell'Accordo quadro del 2000 sui rapporti tra il Parlamento e la Commissione in merito alle modalità d'esercizio delle rispettive funzioni³⁵, l'organo parlamentare ha ceduto sulla doppia fiducia allo scopo di guadagnare ulteriori prerogative, che vanno oltre il testo dei Trattati, pur senza violarli espressamente, ma certo con un'integrazione ritenuta giustificata in base a un'interpretazione non proprio vincolata alla lettera degli stessi Trattati³⁶. Tuttavia, l'impegno contratto sul piano meramente politico dal Presidente Prodi, all'atto dell'assunzione della carica,

³³ A dire di V. CONSTANTINESCO, *Il nuovo governo europeo: una rivisitazione delle funzioni della Commissione e del Consiglio*, in V. ATRIPALDI, R. MICCÙ, I. PERNICE (a cura di), *Quale Costituzione per l'Europa. Consolidamento e innovazione costituzionale nel «secondo» Trattato di Roma*, numero monografico della Rivista *Diritto e cultura*, 2003, 189, benché la Commissione sia responsabile davanti al Parlamento europeo, la vicenda illustrata avrebbe «palesamente» evidenziato la debolezza e l'inefficacia, nell'ambito dell'organizzazione europea, della mozione di censura.

³⁴ Secondo tale Accordo, «qualora il Parlamento rifiuti la fiducia a un Commissario (in presenza di un sostegno politico sul merito e sulla forma di tale posizione), il Presidente della Commissione esamina seriamente l'opportunità di chiedere al Commissario in causa di presentare le dimissioni». Nell'Accordo sono pure contemplati il vincolo di presenza dei Commissari ai lavori del Parlamento europeo; l'assicurazione della «massima considerazione» da parte della Commissione per le richieste parlamentari di nuove proposte normative; l'impegno a far partecipare il Parlamento europeo anche alla fase preparatoria delle riforme istituzionali europee; l'impegno ad una partecipazione del Parlamento europeo alla realizzazione della riforma amministrativa della Commissione (GU C-121 del 24 aprile 2001, 122). Per maggiori approfondimenti sulle vicende inerenti alla designazione della Commissione guidata da Romano Prodi nel 1999 si rimanda alla cronaca parlamentare riportata da A.A. CERVATI, *Elementi di indeterminazione e di conflittualità nella forma di governo europea*, cit., 107 ss.

³⁵ *Bollettino Unione europea* del 7 agosto 2000.

³⁶ Approfondite considerazioni in merito agli accordi interistituzionali sono espresse da L. RONCHETTI, *Gli accordi interistituzionali nel diritto comunitario*, in *Dir. pubbl.*, 2003, 1.

risulta essere stato poi «costituzionalizzato» in termini alquanto differenti, a Nizza, con l'introduzione del procedimento ordinato al fine di condurre alle dimissioni d'ufficio di uno o di alcuni commissari su richiesta del Presidente. Il potere di quest'ultimo, tuttavia, è sottoposto alla *condicio iuris* dell'approvazione della Commissione nella sua collegialità (art. 217 TCE).

c) La vicenda, appena abbozzata, è ritenuta tale da introdurre al cd. «voto di approvazione parlamentare» di tutta la Commissione nella sua collegialità. Il qual voto di approvazione, pure non previsto nei Trattati istitutivi, è stato inserito in via di prassi e, successivamente, dal 1993, risulta formalizzato nei Trattati³⁷. Tanto è avvenuto nel contesto di un significativo allineamento quanto alla durata dei mandati dei due organi comunitari (cinque anni).

Si tratta di una fase divenuta, per comune avviso, ormai cruciale nel procedimento di formazione della Commissione. Questo procedimento, segnato da un modello di forte razionalizzazione, per certi aspetti potrebbe ricordare quello adottato per il Governo della IV Repubblica francese³⁸. In tal senso è importante l'articolo 214, par. 2 del Trattato che istituisce la Comunità europea, come modificato in ultimo dal Trattato di Nizza. Ivi si può riconoscere previsto lo sdoppiamento, segnato prima con l'iniziale designazione del Presidente della Commissione e successivamente con l'*iter* di formazione dell'intero Collegio; la Commissione è poi confermata nel suo intero mediante la nomina formale. In particolare, una volta scelto il Presidente³⁹, la designazione dei commissari, con l'attribuzione dei portafogli, è di competenza del Consiglio (nella composizione dei Capi di Stato e di governo), il quale delibera in base alle indicazioni degli Stati membri e di concerto con il Presidente neoeletto. L'Assemblea parlamentare approva l'*ensemble* della Commissione. Si nota però che di fatto, come manifestato dall'esperienza, la stessa Assemblea svolge un ruolo particolarmente incisivo nel controllo delle nomine, con particolare riferimento all'attribuzione dei portafogli assegnati a ciascuno dei commissari.

³⁷ Come è noto, alle origini dell'esperienza comunitaria, la Commissione e il suo Presidente erano nominati ogni quattro anni «di comune accordo» dai Governi degli Stati attraverso negoziati informali tra le Cancellerie europee. Solo dal 1981, in via di prassi, l'Assemblea parlamentare europea si era auto-attribuita un ruolo consultivo nella scelta della persona che i Governi degli Stati membri intendevano nominare Presidente del Collegio, mentre la Commissione, *sua sponte*, presentava il programma al Parlamento nei confronti del quale l'organo parlamentare approvava una cd. «risoluzione d'investitura» che, pur non avendo valore giuridico, era considerata come una sorta di corollario del potere di censura del Parlamento sulla gestione della Commissione in base all'articolo 201 TCE. *In limine* sia consentito rilevare che lo stesso nome potrebbe già evocare in sé un elemento di fiducia. Ai fini di chiarimento può risultare utile un confronto con le regole stabilite nella Costituzione della IV Repubblica francese, nella quale la fiducia iniziale era designata come «investitura».

³⁸ Si ricorda che nella Costituzione d'Oltralpe del 1946, revisionata sul punto nel 1954, era tenuta nettamente distinta la designazione del Presidente del Consiglio da quella dei Ministri ed era previsto un voto d'investitura iniziale da parte dell'Assemblea nazionale (art. 45).

³⁹ Alla scelta del Presidente concorrono il Consiglio (nella composizione dei Capi di Stato e di governo), che «designa», a maggioranza qualificata, la persona che intende nominare Presidente della Commissione, e il Parlamento che «approva» a maggioranza dei voti espressi. La disposizione del Trattato è integrata significativamente dal Regolamento interno del Parlamento sulla base del quale, all'atto di approvazione della Commissione, il Presidente (del Parlamento) invita il candidato proposto alla carica di Presidente della Commissione a fare una dichiarazione e a presentare i suoi orientamenti politici al Parlamento. Laddove vi fosse la reiezione della proposta di nomina, il Presidente del Parlamento europeo chiede al Consiglio europeo di designare un nuovo candidato.

In proposito, va rilevato che l'intervento parlamentare si è dimostrato particolarmente penetrante nella fase delle cd. audizioni dei commissari proposti, audizioni precedenti e preparatorie del voto finale in Assemblea. L'incidenza di questo strumento si è rivelata particolarmente tale all'atto dell'approvazione parlamentare del Collegio guidato da José Manuel Durão Barroso. È noto che nell'ottobre 2004, a seguito delle audizioni individuali in seno alle commissioni parlamentari, si era arrivati allo scontro fra una parte consistente del Parlamento e la Commissione designata. Più propriamente partecipi dello scontro erano i governi degli Stati membri facenti parte del Consiglio europeo⁴⁰. Da una parte, il Parlamento, disapprovando alcune designazioni predisposte dal Consiglio, ma non potendo votare sui singoli candidati ritenuti inadeguati a ricoprire l'incarico assegnato dagli Stati nazionali, paventava la bocciatura dell'intera Commissione, qualora il Presidente Barroso non avesse proceduto alla riassegnazione dei portafogli. Specialmente tanto era riuscito palese nel caso più problematico del commissario proposto dal Governo italiano, il quale, in ragione di alcune affermazioni espresse nell'audizione davanti alla commissione «giustizia, libertà e sicurezza», aveva ottenuto un inedito parere negativo nelle forme del «voto finale sulle dichiarazioni del commissario». Dall'altra parte, il neo eletto Presidente Barroso, sostenuto dai Governi degli Stati membri, si ostinava nel mantenere ferma l'originaria composizione del Collegio dei commissari. È da aggiungere che per taluni in quella circostanza non era semplicemente in gioco il «caso Buttiglione», ma piuttosto la visione programmatica di un rapporto equilibrato tra Commissione, Parlamento e Consiglio, come esposta, in maniera trasparente, dal neo Presidente all'atto della sua designazione⁴¹.

Sia consentito sottolineare che le audizioni dei singoli commissari sono uno strumento non contemplato nei Trattati (neppure nel più recente Trattato di Lisbona in via di ratifica), ma che trova la propria disciplina minuziosa, fin dal 1993, in atto diverso, ossia nel regolamento interno del Parlamento europeo.

È del 2008 la modifica, approvata a larghissima maggioranza, del medesimo regolamento circa la procedura con la quale l'organo parlamentare vota l'approvazione della Commissione⁴². L'obiettivo di questa riforma, alla luce dell'esperienza acquisita e nella prospettiva di riforma dei Trattati, è stato indicato come di ordine

⁴⁰ Sulle vicende legate alla conferma parlamentare del Collegio presieduto da José Manuel Durão Barroso si veda L. RONCHETTI, *Colpire la Commissione per punire il Consiglio europeo. Cronaca di una crisi annunciata: la Commissione Barroso dinanzi al Parlamento europeo*, in *Costituzionalismo.it*, 9 febbraio 2005, all'indirizzo internet www.costituzionalismo.it e a A. SCHILLACI, *Il difficile avvio della Commissione Barroso*, in *Cronache* dell'Associazione italiana dei Costituzionalisti, 23 novembre 2004, all'indirizzo internet www.associazionedeicostituzionalisti.it.

⁴¹ Così A. VILELLA, *Strategie e difficoltà dell'integrazione europea nel XXI secolo*, in A. PIERUCCI, G. VILELLA, *Il futuro dell'Europa*, Pendragon, Bologna, 2008, 104 ss. In quella vicenda era sembrato che alcune dichiarazioni espresse dall'ex Primo Ministro portoghese fossero tali da assurgere a motivi di polemica nei confronti dell'Assemblea parlamentare europea. In particolare, fu notata la grande attenzione per il rispetto dei principi dell'equilibrio istituzionale e quindi anche per il ruolo del Consiglio («anche i Governi hanno il loro diritto di rappresentare gli Stati nazionali»). Si trattava, dunque, di una posizione nella quale erano rilevabili motivi di un possibile cambiamento nelle relazioni interistituzionali a sfavore del Parlamento.

⁴² «Risoluzione del Parlamento europeo sugli orientamenti per l'approvazione della Commissione» in GU C-285 del 22 novembre 2006, 137-139.

essenzialmente tecnico-procedurale. Si tratta, infatti, di una disciplina dettagliata per l'audizione e la valutazione dei candidati, al fine di deliberare o no sull'investitura della Commissione o, eventualmente, in caso di modifica anche di un solo membro del Collegio. Nel contesto della nuova disciplina è previsto che ogni Commissione parlamentare inviti il commissario *in pectore* a formulare una dichiarazione e a rispondere ad alcune domande. Le disposizioni minuziose sulle audizioni sono fissate in apposito allegato al Regolamento, ove è indicata tutta una serie di principi e di criteri di valutazione al fine di governare la procedura parlamentare di approvazione dei commissari, come anche le linee guida e le regole per il voto finale⁴³. Le audizioni sono organizzate in modo da consentire ai commissari designati di fornire al Parlamento tutte le informazioni pertinenti ai fini della formazione di una decisione circa le peculiari attitudini all'ufficio dei commissari designati (anche in riferimento ai loro propri interessi finanziari). Il Parlamento esamina i commissari «in base alle loro competenze generali, al loro impegno europeo e alle garanzie personali di indipendenza offerte». Ne considera la conoscenza delle attività concernenti il «portafoglio» da assegnare e le capacità di comunicazione. Il Parlamento vigila sull'equilibrio di «genere» e può esprimersi circa i criteri da seguire per la distribuzione dei «portafogli» da parte del Presidente eletto. Le nuove regole permettono ai candidati di presentare le loro opinioni. In questo contesto, l'Assemblea parlamentare stabilisce le norme che devono essere osservate dai deputati per l'audizione pubblica dei commissari. Altresì, il Parlamento approva anche una serie di disposizioni specifiche concernenti la fase di valutazione dei designati e la discussione generale che segue la nomina di una Commissione. Il Presidente eletto dovrà presentare in aula il Collegio dei commissari e il loro programma in una seduta del Parlamento in cui pure l'intero Consiglio sia stato invitato a partecipare. La presentazione è seguita da una discussione, a conclusione della quale qualunque gruppo politico o almeno quaranta deputati possono presentare una proposta di risoluzione. Dopo il voto sulla proposta di risoluzione, il Parlamento vota sull'opportunità o meno di approvare la nomina, quale organo, del Presidente eletto e dei Commissari designati.

A chiusura delle sommarie indicazioni che precedono, pare utile accennare al complesso di «ritocchi», specie sul piano terminologico, inseriti da ultimo nel Trattato di Lisbona circa il legame genetico tra il Parlamento europeo e la Commissione. Di rilievo sono, in particolare, alcuni passaggi della nuova disciplina fissata dall'art. 17, par. 7 TUE (completato e precisato dalla Dichiarazione n. 11 allegata al Trattato di Lisbona) secondo la quale il Consiglio europeo non designa, ma si limita a proporre un candidato alla carica di Presidente della Commissione, tenendo conto delle «elezioni del Parlamento europeo» e facendo precedere la proposta da una consultazione con lo stesso organo parlamentare. Ne dovrebbe conseguire, verosimilmente, che tale candidato debba essere, in linea di principio, espressione del partito politico che ha ottenuto la maggioranza nel Parlamento europeo o che, in ogni modo, si addivenga ad un previo accordo tra il Consiglio europeo e il Parlamento, pena il fallimento della proposta⁴⁴. Si aggiunga che il candidato alla presidenza della

⁴³ Allegato XVI-ter «Orientamenti per l'approvazione della Commissione».

⁴⁴ Cfr. sul punto C. PINELLI, *Il deficit democratico europeo e le risposte del Trattato di Lisbona*, in *Rass. parl.*, 2008, 925, spec. 933 ss. e U. DRAETTA, *I principi democratici dell'Unione europea nel Trat-*

Commissione è eletto dal Parlamento europeo (e non più semplicemente sottoposto ad un voto di approvazione). In particolare, l'elezione del Presidente della Commissione è configurata come vera e propria funzione spettante al Parlamento laddove specificamente elencata nell'art. 14 par 1 TUE. Va infine segnalato che il successivo art. 17 ha innalzato la maggioranza richiesta per l'elezione del Presidente della Commissione, richiedendo il voto favorevole dei componenti del Parlamento e non più solo dei partecipanti al voto.

Quanto al voto di approvazione della Commissione, è già stato rilevato l'alto valore politico del futuro coinvolgimento anche del nuovo Alto Rappresentante per la politica estera dell'Unione⁴⁵, Vicepresidente della stessa Commissione laddove a tale voto sono soggetti, collettivamente, il Presidente della Commissione, l'Alto Rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza e gli altri Commissari.⁴⁶ In riferimento alla fase finale della procedura di nomina, il terzo comma par. 7 dell'articolo 17 TUE prevede, infatti, dopo il voto di approvazione del Parlamento europeo, la nomina da parte del consiglio europeo a maggioranza qualificata.

4. *L'ipotesi di un parallelo tra l'evoluzione di parlamentarismo nell'Unione e la storia costituzionale inglese*

Alla luce degli svolgimenti riportati è stato ritenuto giustificato affacciare (in via d'ipotesi) un'evoluzione futura nel senso del parlamentarismo proprio degli Stati nazionali accentuando la dipendenza dell'Esecutivo comunitario, *rectius* della Commissione, dal voto politico del Parlamento europeo. Del resto, per voce autorevole, è stato proposto come criterio d'indagine il raffronto tra le possibili trasformazioni dell'assetto originario degli organismi continentali con le vicende storiche che avevano dato origine alla formazione graduale dell'ordinamento parlamentare, prima nell'ordinamento britannico⁴⁷. In particolare, è pure ipotizzato il «meccanismo» per il compimento di una tale evoluzione, posto che il Parlamento avrebbe pur sempre la possibilità di subordinare il proprio consenso, obbligatorio e vincolante per l'allargamento dell'Unione a nuovi membri, al conseguimento di riforme e concessioni,

tato di Lisbona, in *Studi integr. eur.*, 2008, 516 s., Autore quest'ultimo che, come altri, evidenzia il pericolo di un condizionamento politico per la Commissione, organo cui spetta promuovere l'interesse generale dell'Unione in posizione di indipendenza.

⁴⁵ Come per il Presidente della Commissione, i Trattati articolano il procedimento di nomina in tre fasi: Designazione da parte del Consiglio, approvazione da parte del Parlamento, vera e propria nomina da parte del Consiglio.

⁴⁶ «Grazie a questo genetico legame fiduciario, oltre la lettera dei trattati, il Parlamento, se ne sarà politicamente capace, potrà condizionare la scelta dell'uomo (e quindi la sua azione) cui spetterà animare la politica estera dell'Unione» (L. CARBONE, L. COZZOLINO, L. GIANNITI, C. PINELLI, *Le istituzioni europee*, in F. BASSANINI, G. TIBERI, *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, il Mulino, Bologna, 2008, 225).

⁴⁷ M. DUVERGER, *L'Europa degli uomini. Una metamorfosi imperfetta*, Rizzoli, Milano, 1994, 133 ss. Spesso in dottrina si riferisce l'evoluzione abbozzata nei termini di un crescente e incessante rafforzamento dell'Assemblea parlamentare all'interno del cd. «triangolo istituzionale» che attualmente governa l'Europa unita, prefigurando il raggiungimento di una compiuta parlamentarizzazione dell'organizzazione europea. In tal senso R. CORBETT, *op. cit.*; M. WESTLAKE, *The European Parliament's Emerging Powers of Appointment*, in 36 *J. Comm. Market St.*, 1999, 431.

da concordarsi all'atto dell'adesione. Si tratterebbe della tecnica del «sì, a condizione che ...», già sperimentata dal Parlamento di Londra alle origini del parlamentarismo inglese⁴⁸.

A confortare tale possibilità di raffronto può valere anche l'osservazione secondo cui evoluzioni analoghe in via di fatto erano venute a riproporsi anche per altri Paesi dell'Europa continentale, particolarmente per quanto concerne il passaggio dalla forma di governo monarchico-costituzionale puro alla forma parlamentare⁴⁹. Per questi ultimi è ben noto, infatti, che il legame fiduciario tra Governo e organo parlamentare non si è generato dalla penna astratta di un teorico ma come prodotto spontaneo della storia costituzionale del Vecchio Continente. In tal senso è noto che anche nell'ordinamento liberale retto dallo Statuto Albertino la forma di governo parlamentare era venuta a stabilirsi in via di fatto, secondo l'opinione più condivisa, addirittura contro la lettera e l'impostazione originaria di chi aveva concesso lo Statuto. Quest'ultimo, infatti, conteneva norme che apparivano tali da lasciare intendere che tra Parlamento e Governo dovesse esistere un rapporto di separazione, laddove il Governo era di fatto espressione, stando alla lettera dello Statuto, del Sovrano⁵⁰. Eppure, come è noto, fin dal primo Governo Balbo, si verificò un sostanziale mutamento con la pretesa di riscontrare il consenso nella Camera elettiva. Infatti, il Governo si presentò alla Camera per affermare che il consenso o il non dissenso sarebbero stati intesi come fondamentali per la legittimità della sua investitura⁵¹.

In riferimento alla formulata prospettiva di una possibile evoluzione del Parlamento europeo analoga a quanto avvenuto per il Parlamento di Westminster nella storia costituzionale inglese, è necessario, peraltro, accennare a qualche riflessione in materia. Come dato di apprendere per antico insegnamento, nei paralleli in generale è si può discernere valore solo relativo e circoscritto. Cautela s'impone soprattutto per il raffronto fra due tipi di ordinamento tanto eterogenei. Dall'evoluzione di una vecchia monarchia post-medievale, in un contesto isolato, si passa a considerare un'unione sovranazionale, senza più gli storici confini territoriali, cui partecipano per lo più governi parlamentari razionalizzati. Nel caso si tratta di un'organizzazione sovranazionale per la quale sono auspiccate, anche se non bene definite, evoluzioni e trasformazioni verso un grande evento con la formazione di una nuova reale unità politica. Si riconosce poi un esecutivo policentrico, non una contrapposizione lineare tra un monarca e Assemblee parlamentari. È indubbio per l'Unione europea riscontrare alcuni svolgimenti che, visti nei loro caratteri oggettivi, risultano confrontabili con momenti della storia del parlamentarismo. In ogni modo

⁴⁸ *Ibidem*.

⁴⁹ Per un simile accostamento O. COSTA, *Le parlementarisme au-delà de l'Etat: le cas de l'Union européenne*, in O. COSTA, E. KERROUCHE, P. MAGNETTE (a cura di), *Vers un renouveau du parlementarisme en Europe*, Edition de l'Université de Bruxelles, Bruxelles, 2004, 271 ma anche P. MAGNETTE, *Contrôler l'Europe.*, cit., 36.

⁵⁰ Si vedano gli artt. 5 e 65 che, conservando una serie di prerogative al Sovrano, lasciavano intendere che il Re continuasse a rimanere il Capo del potere esecutivo, in particolare, con il potere di nomina e di revoca dei suoi ministri.

⁵¹ Per approfondimenti C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia 1848/1948*, Laterza, Roma-Bari, 1977, 39 ss. e notevoli riferimenti bibliografici *ivi* citati.

un elemento di vero, insito nel riferimento alla storia costituzionale inglese, si può vedere nell'indubbia pretesa di estendere il controllo parlamentare quanto più possibile anche in sede sovranazionale. Soprattutto importante pare da riconoscere, nella generale evoluzione delle istituzioni comunitarie, una tendenza a seguire adattamenti alle circostanze politiche, anche in modi imprevisi. Risulta quindi esclusa ogni idea di un disegno compiuto di un ordine politico attuato *uno actu*. Ma si riscontra una formazione «pezzo per pezzo», graduale e prolungata nel tempo.

Per le osservazioni che precedono risulta che dal riferimento alla storia costituzionale britannica è consentito trarre, per la presente trattazione, solo indicazioni parziali e preliminari, soggette per di più a possibilità di revisioni. Il processo di formazione delle istituzioni europee è ancora lontano dal compimento e non è dato di sapere quali che potranno risultare gli esiti finali. Tutto dipende da eventi politici, non tanto facilmente prevedibili, perciò da considerare non necessariamente conformati ad evoluzioni del passato già note. Ogni previsione in proposito oltrepassa l'ambito delle indagini dei giuristi⁵². Ne consegue che i confronti con vicende storiche, come nel caso la formazione graduale del parlamentarismo, per le questioni in esame può al più suggerire elementi per la formazione di «ipotesi di lavoro», sempre con valore limitato e soggette a ripensamento. Più proprie alle trattazioni dei giuristi sono le riflessioni sugli elementi di diritto positivo attuati nell'Unione europea, come le disposizioni normative vigenti e gli atti già compiuti degli organi comunitari. Anche per questi casi va però tenuto presente che le evoluzioni future potranno seguire direttrici diverse rispetto a vicende del passato. Bisogna poi rilevare che incerti sono da ritenere anche gli eventuali svolgimenti connessi a certi istituti derivati, per imitazione, da altri ordinamenti diversi. Altrettanto insicura appare l'utilizzazione di concetti teorici formati in ragione di altri contesti istituzionali. Le suaccennate avvertenze paiono utili, se non necessarie, al fine di considerare i caratteri di parti di diritto positivo già in vigore per l'Unione europea.

4.1. *La valutazione dei requisiti dei candidati alla carica di commissario*

Un primo ordine di considerazioni problematiche si può ricollegare a quanto concerne le votazioni del Parlamento europeo circa l'investitura e la censura nei confronti dei componenti della Commissione. In dottrina è stato dimostrato che tali atti giuridici di votazione sono di natura diversa rispetto alle votazioni di fiducia e sfiducia espressi dal Parlamento nei confronti del governo, come stabilito secondo i principî della forma di governo parlamentare⁵³. A proposito va rilevato che nella dottrina si riscontrano tre affermazioni fondamentali per i temi qui in esame.

⁵² Sia, tuttavia, consentito accennare l'ipotesi, prospettata in dottrina, circa l'esistenza di un principio giuridico, desumibile dal diritto nazionale degli Stati membri ma anche dal diritto comunitario, in grado di obbligare gli Stati membri ad attribuire al Parlamento europeo più ampie competenze. Si veda G. RESS, *op. cit.*, 305 ss.

⁵³ Per certi aspetti occorre andare oltre la mera lettera dei testi. Così nel diritto pubblico della Quarta Repubblica francese erano in uso termini come «voto di investitura» e «voto di censura». È chiaro però che si tratta di semplici somiglianze linguistiche rispetto all'ordinamento comunitario giacché nella Quarta Repubblica, infatti, era pacificamente riconosciuta un'applicazione particolare dei principî consolidati per la forma di governo parlamentare.

a) In primo luogo è da menzionare quanto notato circa la natura e la funzione del giudizio sui requisiti degli aspiranti all'ufficio di componente della Commissione europea. Sul punto sembra da richiamare quanto enunciato nell'articolo 216 TCE, secondo il quale i membri della Commissione sono «scelti in base alla loro competenza generale»; devono offrire «ogni garanzia di indipendenza»; «esercitano le loro funzioni in piena indipendenza nell'interesse generale della Comunità». Bisogna pure osservare che nella pratica sono state anche riscontrate tendenze nel senso di estendere il sindacato persino agli orientamenti etici e culturali degli aspiranti commissari⁵⁴. Pare anche ammissibile un confronto con il sindacato esercitato dal Senato degli Stati Uniti circa i requisiti delle persone designate dal Presidente per le alte cariche dello Stato e in particolare per i segretari di Stato⁵⁵. Naturalmente vanno sempre tenute presenti le notevoli diversità tra i collaboratori della massima autorità politica in una forma di governo presidenziale e la particolarità della Commissione europea. In ogni modo, non sembra priva di fondamento l'affermazione secondo cui la pratica delle audizioni starebbe ad evidenziare che il potere di nomina dei membri del Collegio resta sostanzialmente nelle mani del Consiglio *rectius* degli Stati, cosicché il Parlamento tenderebbe a «colpire» la Commissione al fine di «colpire» le scelte del Consiglio⁵⁶.

b) È poi da rilevare che anche i criteri di scelta del Presidente della Commissione e dei commissari, così come stabiliti nel Trattato CE, non sembrano tali da delineare un nesso di omogeneità politica paragonabile a quello esistente tra le maggioranze parlamentari e gli Esecutivi statali in tale forma di governo. Per vero non è prescritta una necessaria omogeneità politica tra i due organi⁵⁷. In tal senso, per sua genesi, la composizione della Commissione europea dipende pressoché sostanzialmente dal Consiglio e pertanto riflette lo spettro più o meno ampio di partiti politici presenti in tale organo che, come noto, riunisce i governi degli Stati. E dunque non c'è necessariamente identità tra la maggioranza parlamentare e la Commissione, poiché è sempre possibile l'esistenza di maggioranze diverse (qualitativamente tali) all'interno del Consiglio europeo rispetto a quelle che possono emergere in seno al Parlamento europeo⁵⁸.

A conferma della discordanza con quanto avviene nelle forme di governo parlamentare (in specie quelle giunte a completa maturazione), poiché molti membri

⁵⁴ Esemplare è il «caso Buttiglione».

⁵⁵ Secondo P. MAGNETTE (*Contrôler l'Europe*, cit., 39) da tale confronto emerge l'anomalia del parlamentarismo comunitario laddove la pratica delle audizioni individuali trova la sua ragione nell'ambito del regime presidenziale nel quale il Congresso, non disponendo del potere di sfiduciare l'esecutivo, effettua una sorta di verifica *a priori*.

⁵⁶ L. RONCHETTI, *Colpire la Commissione per punire il Consiglio europeo*, cit., 1.

⁵⁷ Su questa tematica, che nella sua accezione più lata risulta connaturata al sistema parlamentare, si rimanda per tutti a G. CUOMO, *Unità e omogeneità nel governo parlamentare*, Jovene, Napoli, 1957, 113 ss., con approfondimenti bibliografici circa la letteratura classica.

⁵⁸ Su questo emblematico aspetto si vedano le ampie considerazioni di A. SAIITA, *Il rapporto maggioranza-opposizione nel Parlamento europeo*, in E. CASTORINA (a cura di), *op. cit.*, 114, spec. 116 ss.

Emblematico è il caso della Commissione Prodi che, trovandosi a fronteggiare una maggioranza parlamentare con una differente estrazione politica rispetto alla propria, ha dovuto «conquistare» l'approvazione dell'organo assembleare. Si veda la cronaca dei fatti riportata da A.A. CERVATI, *Elementi di indeterminazione e di conflittualità nella forma di governo europea*, cit., 107 ss.

del Governo provengono dalle fila della maggioranza politica in Parlamento⁵⁹, in genere i Commissari sono membri degli Esecutivi nazionali e, comunque, rappresentano la maggioranza al governo nello Stato di provenienza. Pochi sono i commissari eletti in Parlamento prima di essere nominati in Commissione o che ne hanno fatto precedentemente parte; talvolta si tratta di accademici o tecnici⁶⁰. L'esperienza mostra che la maggioranza dei commissari designati fa parte del PPE (partito popolare europeo) o del PSE (partito del socialismo europeo), i due maggiori partiti in seno al Parlamento che di norma, votando entrambi consensualmente a favore dell'organo comunitario, ne garantiscono l'investitura.⁶¹

In questo contesto la maggioranza parlamentare in Europa non ha modo di avere la «sua Commissione», nel senso di un Esecutivo tipicamente parlamentare che sia emanazione dell'Assemblea parlamentare ed espressione della sua maggioranza. Riprendendo gli insegnamenti di un autorevole giuscomparatista, mancherebbe in sostanza quella che è considerata l'essenza del parlamentarismo consistente «nella prerogativa di cui gode la maggioranza di avere un suo ministero»⁶². *In limine* è da rilevare che l'insolito tratto politico assunto dal rapporto tra Commissione, Parlamento e Consiglio europeo all'atto dell'approvazione della Commissione Barroso, e subito evidenziato dalla dottrina, è dovuto pressoché interamente alla «casuale» omogeneità politica tra la maggioranza del Parlamento e molti governi degli Stati membri che nell'ambito del Consiglio hanno proceduto alla scelta dei Commissari *in pectore*⁶³.

c) Degna di attenzione è la connessione fra il suddetto giudizio sulle persone degli aspiranti commissari e la mancanza di caratteri essenziali del governo parlamentare come la «solidarietà interministeriale» e la posizione particolare del Capo del governo, primo ministro, presidente del Consiglio dei ministri⁶⁴. Su quest'ultimo

⁵⁹ Come è noto, questo legame è il risultato di un lungo processo storico che simboleggia quanto il Governo sia espressione della maggioranza delle forze parlamentari. Sul punto C. ROSSANO, *Partiti e Parlamento nello Stato contemporaneo*, Jovene, Napoli, 1972, 172 ss.

⁶⁰ P. MAGNETTE, *Contrôler l'Europe*, cit., 39 s.

⁶¹ Il funzionamento del Parlamento europeo riposa largamente sul voto congiunto dei due gruppi politici principali già menzionati, che sono indotti (quasi di necessità) ad accordarsi in risposta ai molti casi in cui è richiesta la maggioranza assoluta dei componenti l'organo. In tal modo è dato di rilevare che le due formazioni possono non solo limitare l'influenza delle altre formazioni interne all'Assemblea parlamentare, ma anche rafforzare l'influenza del Parlamento, che parla una sola voce, nel triangolo istituzionale. In questa prospettiva, l'organo parlamentare pare atteggiarsi come una sorta di «organo di opposizione» rispetto al Consiglio dei Ministri e, nello sforzo di acquisizione di maggiori poteri sostanziali, sembra orientato a non alimentare troppe divisioni interne, presentandosi tendenzialmente come organo omogeneo, per quanto articolato in gruppi. Sul punto A. KREPPPEL, *The European Parliament and the Supranational Party System*, Cambridge University Press, Cambridge, 2002, 98 ss.; ma anche P. MAGNETTE, *Contrôler l'Europe*, cit., 42 s.

⁶² B. MIRKINE-GUETZÉVITCH, *Le Costituzioni europee* (1951), traduzione italiana a cura di S. Cotta, Edizioni di Comunità, Milano, 1954, 23.

⁶³ Inclini a rilevare un tratto politico nel frangente esaminato P. CACCAVALE, *Partiti politici europei e gruppi parlamentari nella sesta legislatura del Parlamento europeo*, in *Rass. parl.*, 2006, 113 ss.; A. VILELLA, *Strategie e difficoltà dell'integrazione europea nel XXI secolo*, cit., 104 ss. In posizione decisamente più scettica, invece, A. SAIITA, *Il rapporto maggioranza-opposizione nel Parlamento europeo*, cit., 114 ss.

⁶⁴ M. DUVERGER, *op. cit.*, 133.

punto è appena il caso di ricordare che la forma del governo parlamentare aveva avuto origine storica in quanto connessa all'emergere del Capo del governo come figura istituzionale distinta, nella sua posizione generale e nel crescere dei poteri rilevanti, al fine di attuare e mantenere l'unità di indirizzo dell'intero Collegio dei ministri. È pur necessario aggiungere che il Capo dell'organo di governo parlamentare abbia ad esercitare una potestà effettiva operante nella realtà, non solo una precedenza di etichetta e anche oltre qualsiasi definizione formale scritta. Come ragione per escludere l'esistenza nella Commissione di un vincolo paragonabile alla «solidarietà» ministeriale è fatto notare che i candidati commissari sono designati singolarmente fra i Governi degli Stati membri secondo indirizzi di maggioranze parlamentari differenziate. Significativa pare al riguardo l'opinione secondo cui la previsione dell'obbligo di sottoporre la Commissione al voto di approvazione del Parlamento possa essere vista quale «garanzia» che consente di assicurare l'indipendenza della Commissione, nonostante i suoi membri siano designati dagli Stati nazionali⁶⁵.

4.2. *La pluralità degli organi esecutivi*

Diversificazioni notevoli sono da riscontrare, anche quanto ai criteri dell'organizzazione istituzionale, tra l'Unione europea e la forma di governo parlamentare. In proposito occorre una precisazione rigorosa, senza fermarsi a prime osservazioni sommarie limitate alle apparenze. Fra dette organizzazioni stabilite per i due tipi di ordinamento vi ha un aspetto di analogia esteriore: una molteplicità di uffici superiori titolari ciascuno di un ordine di attribuzioni (ovvero competenze) proprie. Va ricordato che per le forme costituzionali corrispondenti all'immagine di «Stato di diritto» si fa richiamo al principio fondamentale della divisione dei poteri. Nelle più elaborate trattazioni dei teorici si è affermata la costruzione concettuale degli organi costituzionali e della loro «pluralità»⁶⁶. Non è questo il luogo per discutere intorno all'ammissibilità di trasposizione di una costruzione siffatta dal diritto pubblico cd. «interno», proprio di un solo Stato, al sistema del diritto pubblico comunitario. Importante è chiarire piuttosto come nell'uno e nell'altro dei due ordinamenti in esame vi siano diversi uffici o centri di potere – o se proprio si vuole organi – che rispondono a caratteri e fini diversi. Un'indicazione importante su questa materia è già stata notata sopra con l'osservare che il legame tra Parlamento europeo e Commissione risulta incomparabile rispetto alla relazione di fiducia e sfiducia propria del governo parlamentare. Importa poi distinguere altri aspetti per quanto concerne la ripartizione di potestà attive di governo e di alta amministrazione. Parlare di governo e di alta amministrazione pare consentito, anche se occorre un certo discernimento nel richiamare per un ordinamento sovranazionale la terminologia propria del diritto pubblico classico. Fra l'altro è sempre da tenere presente che nel conte-

⁶⁵ P. PONZANO, *La Commissione europea: composizione e ruolo nel sistema istituzionale dell'Unione*, in V. ATRIPALDI, R. MICCÙ, I. PERNICE (a cura di), *op. cit.*, 202 s.

⁶⁶ Per una trattazione esemplare in argomento ricordata M.S. GIANNINI, voce *Organi (Teoria generale)*, in *Enc. dir.*, XXXI, Milano, 1981, 37.

sto delle istituzioni sovranazionali non è dato parlare di divisione netta tra funzioni legislative ed esecutive⁶⁷.

Si può aggiungere che nell'insegnamento di taluni autori, in relazione ai governi parlamentari, si era parlato di «esecutivo bicefalo», con un'espressione ritenuta idonea allo scopo di indicare in una impostazione comune tanto i poteri attribuiti al Capo dello Stato quanto i poteri del Consiglio dei Ministri⁶⁸. È vero che alcuno potrebbe addurre motivi appropriati per contestare la correttezza di tale formula, col ricordare le diversità via via dimostrate nelle attribuzioni presidenziali e ministeriali. Importa piuttosto, nella presente trattazione, notare che fra i diversi organi collegiali al vertice dell'Unione europea non è dato di riscontrare un qualche elemento paragonabile, pure lontanamente, alle relazioni che si riscontrano tra il Capo dello Stato e il Consiglio dei Ministri nel contesto di un regime di parlamentarismo. Tra l'altro, ad oggi, manca qualsiasi elemento per definire una figura di rappresentanza dell'unità «nazionale». Ancora sia consentito aggiungere che nelle forme di governo parlamentare è carattere essenziale che il vincolo permanente di fiducia *rectius* d'intesa politica, ideologica e programmatica, deve legare alla rappresentanza politica di tutta la collettività l'organo titolare del potere supremo di governo ed esecutivo. Nell'ordinamento europeo il Consiglio europeo e il Consiglio dei Ministri, nelle sue diverse formazioni, sono i principali depositari dei poteri di governo, ma sono del tutto sottratti e persino estranei al controllo e alla fiducia del Parlamento europeo⁶⁹. Nel contesto comunitario la fiducia parlamentare è rivolta a un collegio di notevole rilevanza, come la Commissione, ma non certo dotato di preminenza politica⁷⁰.

⁶⁷ Sia consentito richiamare l'opinione di autorevole dottrina che, discostandosi dall'idea tradizionale della cd. «confusione dei poteri», che caratterizzerebbe l'organizzazione istituzionale dell'Europa unita, individua, specie nell'opera di riforma del Trattato di Lisbona, la tendenza ad una più chiara ripartizione dei poteri a livello comunitario. Così J. ZILLER, *Separation of Powers in the European Union's Intertwined System of Government*, cit., 136 s.

⁶⁸ Per tutti, G. BURDEAU, *Traité de science politique*, V, Paris, LGDJ, 5^a ed., 1985 e *Il regime parlamentare nelle costituzioni europee del dopoguerra* (1932), traduzione italiana, Giuffrè, Milano, 1950 con Prefazione di M.S. Giannini; C. MORTATI, *Le forme di governo*, cit., 146 s.

⁶⁹ Già Paul Magonette (*Contrôler l'Europe*, cit., 75 ss.) si interrogava circa l'assenza di controllo politico sugli organi di carattere più propriamente intergovernativo dell'Unione, il Consiglio e il Consiglio europeo. Più di recente Jacques Ziller, nel definire la dogmatica della struttura istituzionale comunitaria alla luce del Trattato di Lisbona, sottolinea come la maggiore ambiguità del sistema di governo dell'Europa unita sia ancora rappresentata dalla mancanza di forme di controllo del Parlamento europeo nei confronti del Consiglio europeo, organo di funzione direttiva, in modo da fissare un chiaro meccanismo di responsabilità del menzionato organo nei confronti dell'elettorato. Si veda J. ZILLER, *Separation of Powers in the European Union's Intertwined System of Government*, cit., 164. *In limine*, a questo proposito, sia consentito ricordare l'articolo 10 del Trattato sull'Unione europea, come riformato in ultimo a Lisbona, nel quale si afferma che «gli Stati membri sono rappresentati nel Consiglio europeo dai rispettivi capi di Stato o di governo e nel Consiglio dai rispettivi governi, a loro volta democraticamente responsabili dinanzi ai loro parlamenti nazionali o dinanzi ai loro cittadini». Per vero, il fatto che il Consiglio europeo sia definito dal nuovo Trattato organo dell'Unione potrebbe ancor più legittimare in un prossimo futuro un controllo da parte dell'Assemblea parlamentare europea.

⁷⁰ Per approfondimenti sulla Commissione quale organo esecutivo M. PATRONO, *Il Governo della prima Europa*, Cedam, Padova, 2003, spec. 30 ss.; N. MARZONA, *Lo sviluppo delle funzioni esecutive dell'amministrazione comunitaria: un nuovo ruolo per la Commissione*, in AA.VV., *Studi in onore di Pietro Virga*, II, Giuffrè, Milano, 1993, 1023.

4.3. *Incertezze circa la classificazione concettuale dell'ordinamento europeo*

Resta quindi da verificare quale si possa considerare il tipo di ordinamento giuridico-politico meglio adeguato a definire nel loro insieme le istituzioni di governo, in senso lato, come sinora attuato nell'Unione europea. Sommarariamente due paiono gli indirizzi di pensiero riconoscibili nelle opinioni espresse dai nostri studiosi in materia.

a) Secondo orientamenti alquanto condivisi le organizzazioni sovranazionali europee vengono definite come appartenenti ad un proprio tipo di ordinamento giuridico, distinto e diverso sia dall'ordinamento internazionale sia dagli ordinamenti statali composti «Stati di Stati», fra i quali rientra in particolare il modello di Stato federale⁷¹. In una definizione siffatta pare presupposto il riferimento alla particolare concezione di teoria generale del diritto nota col termine «istituzionista»⁷².

b) Altre sono le opinioni di tutti coloro che ritengono comunque di ricondurre l'ordinamento dell'Unione europea a una figura di Stato federale, sia pure con impostazioni teoriche differenziate e anche con una certa varietà di formulazioni⁷³.

Più recente, e ancora in fase di compiuta elaborazione nella dottrina costituzionalistica, è l'orientamento di chi ritiene invece che sussista un'immagine di ordinamento «multilivello», pure se legato da vincoli normativi, secondo la teoria *multi-level constitutionalism*⁷⁴. Tale ultimo concetto pare idoneo a sintetizzare la profonda

⁷¹ P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto costituzionale*, cit., 683. Il termine unione sovranazionale, come è noto, è stato usato per la prima volta nell'atto istitutivo della CECA e nell'intenzione degli ideatori della Comunità sta ad indicare, fin dall'inizio, qualcosa di più di unione fra Stati («un échelon nouveau dans la gradation des pouvoirs», usando le parole di R. Schumann). Per una disamina esaustiva della nozione di «sovranazionalità» e circa la fondatezza del ricorso al termine «sovranazionale» per l'organizzazione comunitaria nel dibattito della dottrina giuridica si veda in ultimo P. FOIS, *Dalla CECA all'Unione europea. Il declino della sovranazionalità*, in *Studi integr. eur.*, 2006, 479.

⁷² Come termine di paragone va ricordato che già nel periodo fra le due guerre mondiali, nel contesto delle summenzionate teorie istituzioniste, era stata riconosciuta l'esistenza di una figura, distinta e inconfondibile, come le cd. «unioni istituzionali non internazionali di Stati», non riconducibili né ai tipi delle unioni internazionali di allora né agli «Stati di Stati», come lo Stato federale. In argomento si rimanda a P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Sull'esistenza di «Unioni non internazionali fra Stati» diverse dagli «Stati di Stati»*, in *Scritti giuridici in onore di Santi Romano*, Cedam, Padova, 1940, vol. 3 («Diritto internazionale, diritto coloniale, diritto corporativo»), 403 ss.

⁷³ Per una trattazione compiuta e approfondita sul tema dello Stato federale si può ancora rimandare a G. BOGNETTI, voce *Federalismo*, in *Dig. IV (disc. pubbl.)*, VI, Torino, 1991, 273. In riferimento alle recenti tendenze in atto negli Stati federali «classici» come nei nuovi ordinamenti dell'Unione europea si veda R. BIFULCO, *La cooperazione nello stato unitario composto*, Cedam, Padova, 1995.

⁷⁴ La lettura dell'integrazione europea secondo la recente tesi della scuola berlinese del «*multi-level constitutionalism*» è di grande interesse poiché, attraverso la relazione funzionale (e non gerarchica) tra ordinamento comunitario e ordinamento interno (I. PERNICE, *Multilevel constitutionalism in the European Union*, in 27 *E.L.Rev.* (2002), 509), mira a sottrarre la legittimazione e lo studio dell'integrazione giuridica e politica europea da ormai sterili dicotomie – la dicotomia tra sovranità statale e federazione, tra legittimità e legalità –. In tal senso, la teoria costituzionale pare aver sviluppato un'interpretazione dogmatica originale dove le categorie concettuali classiche dell'analisi giuridica interagiscono in maniera inedita in un assetto costituzionale multilivello fondato sui rapporti tra una pluralità di ordinamenti costituzionali e sorretto dal principio di sussidiarietà con le sue connessioni verticali ed integrazione. In questa prospettiva i rapporti tra i diversi piani di governo non si connoterebbero in senso gerarchico, ma sarebbero intesi alla realizzazione di un reciproco completamento, lasciando a ogni livello la sua propria legittimazione (senza cioè mettere in crisi gli ordinamenti degli Stati membri e le loro ulteriori articolazioni interne).

trasformazione che deriva dal superamento della fase centripeta, di formazione e di sviluppo dello Stato nazionale, e l'emergere e la crescita attuale di quella che Jürgen Habermas ha definito la «costellazione post nazionale»⁷⁵. Si può aggiungere che, secondo altra tesi recente, sia pure con riferimento ristretto all'Europa, più che di ordinamento comprensivo di diversi livelli, sia preferibile parlare di un complesso «intreccio» di ordinamenti⁷⁶.

I due principali indirizzi qui menzionati paiono, sia pure per aspetti diversi, corrispondere alle differenze e anche alle contrapposizioni tra diritto internazionale e diritto pubblico statale. È infatti da ricordare che le Unioni di Stati sono ritenute più pertinenti al diritto internazionale e che lo Stato federale, talora ricondotto alla più ampia figura di «Stato di Stati», di fatto rientra nelle forme degli Stati ed è teoricamente studiato nella dottrina dello Stato e nella teoria del diritto pubblico interno. Ai fini della presente trattazione torna utile ricordare che gli schemi e i concetti elaborati in teoria non sempre trovano precisa rispondenza nell'osservazione della realtà. Nell'esperienza è poi dato di riscontrare evoluzioni, anche profonde, fino ad attuare vere e proprie modificazioni «tacite», con passaggio non sempre bene riconoscibile da una figura istituzionale ad un'altra⁷⁷. Per tornare più direttamente alle questioni in esame, pare decisivo osservare che nelle pagine dei nostri teorici, per quanto concerne l'Unione europea, le espressioni Stato federale e federalismo di solito sono richiamate, dai fautori, con l'aggiunta di aggettivi e quindi di specificazioni tali che valgono a sottolineare le differenze e diversità rispetto alle concezioni più tradizionali proprie dello Stato federale. Sintomatico pare ricordare le qualificazioni «federalismo parziale» e anche «federalismo speciale» o «funzionale»⁷⁸.

Più rispondenti alla realtà oggi riconoscibile sono da ritenere gli insegnamenti secondo i quali nell'ordinamento dell'Unione europea sono insiti elementi derivati da ideologie e principî diversi. Anche nell'evoluzione in concreto dell'ordinamento dell'Unione europea è dato di riscontrare graduali innovazioni secondo due direzioni diverse. Con parole conformi a una nomenclatura nota, già ritenuta classica, si riconoscono parti che paiono corrispondere alle categorie designate coi termini

⁷⁵ J. HABERMAS, *La costellazione post-nazionale. Mercato globale, nazioni e democrazia*, traduzione it. di L. Ceppa, Feltrinelli, Milano, 2002.

⁷⁶ J. ZILLER, *L'élargissement change-t-il les données du problème?*, in J. ZILLER (a cura di), *L'europeanisation des droits constitutionnels à la lumière de la Constitution pour l'Europe - The Europeanisation of Constitutional Law in the Light of the Constitution for Europe*, Paris, L'Harmattan, 2003, 314-315 e, da ultimo, dello stesso Autore *Separation of Powers in the European Union's Intertwined System of Government*, cit., 133.

⁷⁷ In tal senso anche nella scienza giuridica italiana è stato dimostrato come storicamente tra le organizzazioni di Stati e le variegate forme di federalismo e di regionalismo pare non vi siano nette e rigide separazioni. Sul punto, in particolare, A. D'ATENA, *Federalismo, regionalismo e sovranazionalità in prospettiva europea e comparata*, in ID., *Costituzionalismo multilivello e dinamiche istituzionali*, Giappichelli, Torino, 2007, 83.

⁷⁸ Ancora di recente G. BOGNETTI, *Lo speciale federalismo dell'Unione europea*, in A.M. PETRONI (a cura di), *Modelli giuridici ed economici per la costituzione europea*, il Mulino, Bologna, 2001, 245 ss., ma anche G. GUARINO, *Sovranità della legge del Parlamento ed Unione europea. Criticità attuali e prospettive future (l'Unione Europea quale Stato federale)*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2008, reperibile al sito internet www.costituzionalismo.it e dello stesso Autore, *L'Unione europea è uno Stato federale*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2008.

«confederazioni di Stati» e «Stato federale». Nel senso dello Stato federale sono indicati: il principio del primato del diritto comunitario, primario e derivato, nel diritto interno degli Stati membri; l'utilizzazione della clausola dei poteri impliciti delle Comunità; il ruolo nomofilattico della Corte di Giustizia rispetto alle giurisdizioni nazionali, grazie alle questioni pregiudiziali e, forse assai importante, il trasferimento all'Unione di ogni competenza monetaria, attuato dagli Stati membri mediante rinuncia a una loro storica attribuzione. Di contro, fondamentale si riconosce il persistere della tendenza effettiva, rivelata nei Consigli, composti di Ministri e Capi di Stato, ad assumere e mantenere i caratteri di conferenza internazionale.

Da una considerazione d'insieme pare dunque da ritenere come appropriata, anche se nei limiti circoscritti al fine di comprendere una realtà complessa ma ancora in movimento, la formula di Joseph Weiler secondo il quale l'ordinamento comunitario risulta qualificato secondo caratteri di due direzioni diverse e anche opposte, indicate nei termini di classica teoria del diritto pubblico, come: «confederale» nell'azione delle istituzioni supreme; «federale» nell'assetto giuridico conseguito⁷⁹. Pare giustificato a questo punto affacciare un raffronto tra l'insegnamento ora riferito e una concezione affermata in passato da Carl Schmitt, in relazione a un ben diverso ordine di pensiero e di condizioni storico-politiche⁸⁰. L'Autore aveva riconosciuto un carattere duplice derivato dalla combinazione di principi di ordinamenti diversi: parte, conformato ai criteri di uno Stato federale; parte alla pratica di una conferenza internazionale. Questo remoto insegnamento è stato di recente richiamato con l'osservazione secondo la quale pare possibile desumerne un paradigma più generale, comprensivo, esteso a molteplici figure di organizzazioni interstatatali, pure se il concorso dei due elementi, intergovernativo e federale, dovrebbe venir applicato secondo misure e modi differenziati in relazione ai diversi casi⁸¹.

Una concezione sostanzialmente dualistica, comunitario-intergovernativa, pare avere trovato negli ultimi tempi riscontro anche in sede giurisprudenziale. Il riferimento è alla sentenza sulla ratifica del Trattato di Lisbona da parte della Germania, emessa il 30 giugno 2009 dal Tribunale costituzionale tedesco⁸². La questione ver-

⁷⁹ In tal senso J.H.H. WEILER, *Federalismo e costituzionalismo: il «Sonderweg» europeo*, in Id., *La Costituzione dell'Europa*, cit., 511, spec. 516. In riferimento all'emersione di tratti propri del modello federale, autorevole dottrina rileva, ancora oggi, una forte divergenza tra la teoria dei Trattati e la sostanza reale dell'integrazione. Così G. GUARINO, *Sovranità della legge del Parlamento ed Unione europea. Criticità attuali e prospettive future (l'Unione Europea quale Stato federale)*, cit. e *L'Unione europea è uno Stato federale*, cit.

⁸⁰ C. SCHMITT, *Il doppio volto della società ginevrina delle Nazioni*, in *Posizioni e concetti. In lotta con Weimar - Ginevra - Versailles, 1923-1939*, (1940) tr. it. a cura di A. Caracciolo, Giuffrè, Milano, 2007, 65 ss.

⁸¹ P.G. GRASSO, *Costituzione o Trattato: il problema del potere costituente*, Relazione presentata al 47° Convegno dell'Institut International des études européennes «Antonio Rosmini» di Bolzano sul tema «Europa: Costituzione o Trattato per il suo fondamento». Gli atti del Convegno sono in corso di pubblicazioni per la casa editrice ESI (Napoli).

⁸² Sentenza BVerfG, 2 BvE 2/08 del 30 giugno 2009 pubblicata sul sito Internet del Tribunale costituzionale tedesco: <http://www.bverfg.de/entscheidungen/html>. Diversi commenti, a prima lettura, sono reperibili sulla Rivista *Federalismi.it - Rivista di diritto pubblico italiano, comparato e comunitario*, n. 13 del 1° luglio 2009. Particolarmente attento è il commento alla sistematica e alle motivazioni della stessa sentenza proposto da Jacques Ziller attraverso una estesa e puntuale «esegesi» del testo (anche

teva sulla compatibilità del *Grundgesetz* con alcune novità contenute nel Trattato di Lisbona in tema di procedure per la modifica e l'integrazione dei Trattati, le quali di fatto marginalizzano l'apporto degli Stati membri a favore di un rafforzamento decisionale delle istituzioni comunitarie. Nella stessa occasione ai giudici di Karlsruhe è dato di osservare che l'Unione europea ha allargato la sfera dei suoi interessi sino ad avere una forma che corrisponde, in alcuni settori, a quella di uno Stato federale. Ma il processo decisionale dell'Unione e il modo in cui vengono scelte le sue cariche restano simili a quelli di un'organizzazione internazionale e appaiono più conformi alla preminenza del diritto internazionale⁸³. In tal modo è stata messa in evidenza l'anomalia di una forma istituzionale ambigua, che si manifesta come un ibrido fra Stato federale e organizzazione internazionale quasi un «animale mitologico per metà uomo e per metà animale»⁸⁴.

Pare che a una forma di ordinamento che si ritiene dualistico-misto la categoria «forma di governo», almeno nella sua organizzazione classica, riesca quanto mai incerta a venir applicata.

4.4. *Considerazioni critiche proposte in dottrina sulla mancanza di un sistema di partiti a livello europeo*

Alle discussioni summenzionate circa il tipo di ordinamento giuridico più idoneo a qualificare l'Unione europea come istituzione complessiva, pare debbano seguire le questioni designate con l'espressione «forma di Stato», *rectius* forma di regime, riferibile alla stessa Unione. Indicativi in proposito sono le diffuse contestazioni circa il cd. *deficit* democratico riscontrato nelle stesse istituzioni sovranazionali. A rigore le stesse critiche paiono peraltro evocare questioni che oltrepassano l'ambito del diritto positivo, connesse a temi di filosofia del diritto. Nelle considerazioni di carattere più empirico, legate alle esperienze riscontrate nei singoli Stati, molto diffuse, se non prevalenti, sono le opinioni di quanti identificano i regimi di democrazia costituzionale dell'Occidente nella formula «Stato di partiti», due o più⁸⁵. È da aggiungere che i partiti sono ritenuti una forma essenziale per consentire al popolo di esprimere la propria volontà e la propria opinione⁸⁶. Di sfuggita poi si nota che anche per la teorica più recente sulle «forme di governo» occidentale sono ritenute preminenti le classificazioni circa il sistema dei partiti⁸⁷.

con riferimento ai profili linguistici). Si veda J. ZILLER, *Solange III, ovvero la Europarechtsfreundlichkeit del Bundesverfassungsgericht. A proposito della sentenza della Corte costituzionale federale tedesca sulla ratifica del Trattato di Lisbona*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 5/2009, 973.

⁸³ Tale concezione è espressa e ripresa in molteplici paragrafi della motivazione (parr. 207-420), specie nel contesto di specifica analisi delle singole istituzioni dell'Unione.

⁸⁴ L'espressione è dell'ambasciatore Sergio Romano, in *Il Corriere della Sera*, 25 luglio 2009, 24.

⁸⁵ G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, 7^a ed., Cedam, Padova, 2007, 156 ss.

⁸⁶ Per tutti, V. CRISAFULLI, *La funzionalità dei partiti nello Stato democratico* (1966), scritto ora pubblicato nella raccolta V. CRISAFULLI, *Stato, popolo, governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Giuffrè, Milano, 1985, 207 ss.

⁸⁷ Sia consentito ricordare che, dopo il secondo conflitto mondiale, anche in Italia, seppur con diverse sfumature, si è diffuso un largo consenso di metodo circa la rilevanza dei sistemi partiti (elemento «condizionante» o «d'influenza») per la classificazione delle forme di governo dello Stato democratico-pluralista, non potendo inquadrare tutti i tratti maggiormente espressivi e caratterizzanti di

A questi sommari riferimenti pare giustificato confrontare gli accenni riscontrati in dottrina circa la necessità di riconoscere e rendere effettivo il ruolo dei partiti nella compagine, e soprattutto nella realtà, dell'ordinamento dell'Unione europea, in particolare per quanto concerne l'organizzazione di governo⁸⁸. Nei fatti è di comune nozione che nell'assetto comunitario la presenza e l'efficacia dei partiti risulta davvero insufficiente⁸⁹. In ogni modo, volendo conseguire una ricognizione delle regole e dei principî, sembra proporsi l'esigenza delle elaborazioni teoriche oggi accolte a proposito della forma di Stato di «democrazia classica» e anche delle correlative forme di governo, *in primis* del governo parlamentare. Anche se si tratta di problematiche oltremodo complesse, pure in termini sommari, pare inevitabile un raffronto con le questioni sorte per il diritto comunitario.

Come avvio per una successiva disamina si ritiene di richiamare quanto letteralmente scritto nei testi normativi fondamentali dell'Unione. In particolare, nell'articolo 191 TCE è indicato che «i partiti politici a livello europeo sono un importante fattore per l'integrazione in seno all'Unione. Essi contribuiscono a formare una coscienza europea e ad esprimere la volontà politica dei cittadini dell'Unione. Il Consiglio, deliberando secondo la procedura di cui all'articolo 251, determina lo statuto dei partiti politici a livello europeo, in particolare le norme relative al loro finanziamento». Più di recente anche la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione, nell'articolo 12 dedicato alla libertà di riunione e di associazione, al secondo comma riafferma che «i partiti politici a livello dell'Unione contribuiscono a esprimere la volontà politica dei cittadini dell'Unione»⁹⁰.

Nei testi normativi richiamati, anziché l'intenzione di prescrivere dei comandi nel senso più ristretto, all'apparenza sembrano da riscontrare espressioni del tipo «dichiarazioni di principio» ovvero «di opinione». Più che una descrizione della realtà politico-istituzionale, si discerne piuttosto un'affermazione di natura ideologica ovvero un'enunciazione di auspicio, anche perché, come già visto, si ritiene ovvia la carenza di un sistema partitico europeo.

Importa osservare che nei testi desunti dai Trattati, come sopra riferiti, si riscontrano perfino riprese parole ed espressioni tipiche del linguaggio adoperato in esposizioni teoriche inerenti alla qualificazione dei partiti politici come attuati negli ordinamenti liberaldemocratici. Almeno nella dottrina costituzionale italiana oggi

tali forme al di fuori del contesto politico nel quale esse si iscrivono e si svolgono. Così C. MORTATI, *Le forme di governo*, cit., 73; P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto costituzionale*, cit., 194 s.; L. ELIA, voce *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, XIX, Milano, 1970, 634; G. DE VERGOTTINI, *op. cit.*, 119 ss.; G. AMATO, *Forme di Stato e forme di governo*, in G. AMATO, A. BARBERA, *Manuale di diritto pubblico*. I, 5^a ed., il Mulino, Bologna, 1997. *Contra* G.U. RESCIGNO, *Corso di diritto pubblico*, 3^a ed., il Mulino, Bologna, 1990, 229.

⁸⁸ M. DUVERGER, *op. cit.*, 145 ss.

⁸⁹ Tra i molti, J. HABERMAS, *La costellazione postnazionale*, cit., 127, Autore per il quale l'azione dei partiti europei non pare all'altezza del compito cui sono chiamati. Per approfondimenti circa il funzionamento del sistema partitico a livello comunitario si veda D. JUDGE, D. EARNSHAW, *The European Parliament*, Palgrave Macmillan, New York, 2008, 113 ss.

⁹⁰ Anche il Trattato di Lisbona, nelle «Disposizioni relative ai principi democratici», prevede partiti politici di livello europeo quali elementi fondamentali che «contribuiscono a formare una coscienza politica europea e ad esprimere la volontà dei cittadini dell'Unione», come alla lettera del nuovo art. 10, n. 4 TUE nella versione consolidata alla luce delle ultime modifiche.

prevalgono nettamente concezioni secondo le quali sono da riconoscere nei partiti quasi strumenti o fattori del tutto necessari a fini designati come l'auto-organizzazione del corpo sociale, la catalizzazione del consenso popolare, addirittura la formazione culturale e politica dei cittadini⁹¹.

È chiaro che con siffatte enunciazioni teoriche risultano evocate questioni quanto mai ardue e complesse per le quali appare ancora lontana la possibilità di pervenire a risposte sicure. In ogni modo nella presente sede si ritiene sufficiente notare che nella scelta compiuta per l'ordinamento dell'Unione europea risulta condivisa la visione ottimistica, espressa in dottrina, per i partiti nel contesto di un ordinamento d'ispirazione liberaldemocratica. Tale pare il significato che si desume dalla lettura immediata degli articoli del Trattato e della dichiarazione sopra richiamati. A prescindere dalla ricerca di un'esatta definizione teorica, è da riconoscere che l'ordinamento dell'Unione europea, secondo i principi, risulta definito, nell'intenzione dei suoi legislatori⁹², conforme all'idea che i partiti devono costituire elemento essenziale, irrinunciabile per la fondazione di un'organizzazione politica di tipo liberaldemocratico⁹³. In forza di una siffatta «autodefinizione», l'inesistenza di un sistema partitico risulta ufficialmente attestare un'insufficienza radicale delle istituzioni comunitarie, tanto da renderle quanto mai difficilmente comparabili a un buon ordinamento del sistema di governo liberaldemocratico.

La questione dei partiti rende evidente la mancanza di un corpo sociale attivo, definito necessario, per la costruzione di un ordinamento del governo derivato dal basso⁹⁴.

5. Osservazioni finali

Alla luce di questi aspetti problematici inerenti al rapporto tra il Parlamento europeo e la Commissione è oltremodo difficile configurare un rapporto siffatto come corrispondente al senso che si desume dagli insegnamenti più consueti in ordine all'istituto della fiducia parlamentare. Per vero i fenomeni definiti con l'espressione «parlamentarismo sovranazionale» rispecchiano la tendenza manifestata dall'Assemblea parlamentare europea ad una rivendicazione piena delle prerogative storicamente determinatesi come tipiche nella storia dei Parlamenti dei Paesi europei. Si può discernere nelle pretese del Parlamento europeo ad una «autoaffermazione», come riscontrata nella suaccennata evoluzione del controllo politico nei confronti della Commissione, una certa giustificazione, sia pure generica, in riferi-

⁹¹ Nella vastissima letteratura di carattere istituzionale su queste tematiche, cfr., almeno, P. RIDOLA, voce *Partiti politici*, in *Enc. dir.*, XXXII, Milano, 1982, 66 ss.; S. BARTOLE, voce *Partiti politici*, in *Dig. disc. pubbl.*, X, Torino, 1995, 705 ss.; C. CHIMIANTI, *I partiti politici*, in G. AMATO, A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico. II. L'organizzazione costituzionale*, 5^a ed., il Mulino, Bologna, 1997, 51 ss.

⁹² Sia consentito proporre una parafrasi dell'articolo 12 Preleggi al codice civile.

⁹³ Per un approfondimento di questa tematica si rimanda al saggio di A. CIANCIO, *I partiti europei e il processo di democratizzazione dell'Unione*, in E. CASTORINA (a cura di), *op. cit.*, 95, più di recente pubblicato anche in *Federalismi.it*, n. 12, 2009.

⁹⁴ Su questa importante problematica si veda anche L. BARDI, P. IGNAZI, *Il Parlamento europeo*, il Mulino, Bologna, 1999, 87.

mento alla concezione di democrazia rappresentativa riaffermata anche dagli Stati firmatari in alcune disposizioni del recente Trattato di Lisbona in via di ratifica⁹⁵.

Va osservato, tuttavia, che una tale evoluzione nel senso parlamentare, come sopra accennato, appare piuttosto lontana da un vero e proprio compimento, al più si potrebbe parlare di uno «stato embrionale». A differenza di facili semplificazioni, bisogna ricordare che di recente per voce particolarmente autorevole si è rilevato che la situazione delle istituzioni europee rivela oggi una notevole incertezza quanto alle possibilità di attuazione in futuro di un'unione politica continentale. In particolare, merita di riferire le parole dedicate a materie connesse con la trattazione che precede. L'Autore, infatti, sottolinea «l'incapacità dell'unione di sviluppare strutture e processi che replichino adeguatamente al suo livello i meccanismi anche imperfetti di controllo del governo, di responsabilità parlamentare e amministrativa che sono praticati con diverse modalità nei vari Stati membri»⁹⁶. Questa citazione assume chiarezza per la considerazione, sempre dello stesso Autore, secondo la quale la condizione fondamentale per una democrazia rappresentativa, che alle elezioni i cittadini possano «mandare a casa il governo», in Europa non sussiste. Nel sistema di governo europeo la censura della Commissione da parte del Parlamento o l'approvazione della nomina del Presidente della Commissione non può conseguire l'effetto di «mandare a casa un governo»⁹⁷.

Si può quindi rilevare che l'inevitabile processo storico di ricezione di singoli elementi del diritto pubblico interno nell'architettura europea, ma anche il loro adattamento al peculiare contesto comunitario, è venuto a concorrere alla formazione di un modello istituzionale «complesso»⁹⁸, da più parti indicato come informato da «ambiguità»⁹⁹, tanto che riesce incerto ricondurlo a una categoria concet-

⁹⁵ Sul rapporto tra processo di parlamentarizzazione e democrazia rappresentativa nell'organizzazione dell'Europa unita P. RIDOLA, *La parlamentarizzazione degli assetti istituzionali dell'Unione europea fra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, saggio pubblicato sul sito AIC all'indirizzo internet www.associazioneedicostituzionalisti.it.

⁹⁶ J.H.H. WEILER, *Europa sì, ma quale?* Lectio magistralis, Milano, 7 maggio 2009, in *Confronti. Autonomia lombarda: le idee, i fatti, le esperienze*, 2009, 71.

⁹⁷ *Ibidem*.

⁹⁸ Sottolineano la complessità, quale elemento caratteristico dell'architettura istituzionale odierna come pure di quella progettata nel «Trattato che istituisce una costituzione per l'Europa», tra gli altri, M. LUCIANI, *Complessità della struttura istituzionale*, cit., 58; P. RIDOLA, *Intervento al Seminario di studi «Il rapporto fra le istituzioni comunitarie dopo il Trattato di Amsterdam»*, in S. PANUNZIO (a cura di), *op. cit.*, 119.

⁹⁹ Molti sono gli Autori che fanno riferimento al concetto di «ambiguità» per definire l'assetto attuale del sistema istituzionale comunitario in rapporto ai canoni tradizionali della modellistica costituzionale. Nella dottrina italiana si veda, ad esempio, E. CHITI, *Crisi della Commissione ed evoluzione del sistema istituzionale europeo*, in *Giornale dir. amm.*, 1999, 601 come anche A.A. CERVATI, *Elementi di indeterminazione e di conflittualità nella forma di governo europea*, cit., 91 ss. o l'Editoriale di G.G. FLORIDIA, *Il Trattato Costituzionale per l'Europa e lo spirito di questa Rivista*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2004, XV. In quella straniera, tra i molti, R. DEHOUSSE, *European Institutional Architecture after Amsterdam: Parliamentary System or Regulatory Structure?*, in *Common Market Law Review*, 1998, 624. Analogamente P. MAGNETTE in *Appointing and Censuring the European Commission: The Adaptation of Parliamentary Institutions to the Community Context*, in *European Law Journal*, 2001, 292, utilizza l'espressione «*hybrid practices*» nel riferirsi alla trasposizione d'istituti tipici della forma di governo parlamentare statale nell'ordinamento comunitario.

tuale precostituita, carica di storia ed elaborazione teorica, quale la nozione di forma di governo.

Al termine dell'esposizione riesce confermato che si tratta di un'esperienza giuridica nuova che, seppur caratterizzata dal trasferimento di parti o di singoli elementi del diritto pubblico interno, è nel suo complesso difficilmente confrontabile con gli schemi classici di quel diritto. In proposito va ricordato che spunti di riflessione, anche per i temi all'esame nelle presenti pagine, si possono desumere dagli insegnamenti di ordine metodologico, divenuti «classici» nella comparazione. Di fatto, già gli studiosi del diritto comparato hanno avvertito che il richiamo a istituti e modelli di altri ordinamenti può incontrare difficoltà, talora insormontabili¹⁰⁰. Tali considerazioni proposte per il confronto fra ordinamenti di natura del tutto omogenea, come i vecchi Stati, a ben più forte ragione offrono motivi nei casi di raffronto fra ordinamenti di natura diversi, come fra i «vecchi» Stati nazionali e la «nuova» Unione europea.

Pare consigliabile aderire alle opinioni, pur diffuse, di chi avverte che la realtà nuova dell'ordinamento continentale *in fieri* non possa venire costretta entro le figure note rispondenti alla riflessione in ordine ad esperienze giuridiche di tempi ormai tramontati¹⁰¹. Tali difficoltà risultano poi accresciute trattandosi di studiare una forma di organizzazione ancora in fase di compiuta trasformazione. Si è anche acutamente notato che per vicende di trasformazione o innovazione i giuristi si trovano in difficoltà dovendo spesso fare ricorso a concetti già elaborati in epoche precedenti e non sempre ben adeguati¹⁰². Pur con tali aspetti problematici, è vero che sinora insostituibile si rivela il criterio, divenuto dominante nella ricerca, consistente nel fare riferimento agli insegnamenti della teoria generale del diritto pubblico in attesa del progresso delle istituzioni e dell'elaborazione di adeguati strumenti teorici¹⁰³.

¹⁰⁰ K. ZWEIFERT, H. KÖTZ, *Introduzione al diritto comparato*, I, Giuffrè, Milano, 1992, 48 e, tra i giurpubblicisti, P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, Giuffrè, Milano, 1988, 22; G. BOGNETTI, *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, Giappichelli, Torino, 1994, 110 ss.

¹⁰¹ Così G. GUZZETTA, *Declinazioni del dualismo comunitario: dall'aut aut all'et et*, in Id. (a cura di), *Questioni costituzionali del governo europeo*, cit., 9.

¹⁰² J. HAESAERT, *Théorie général du droit*, Bruylant, Bruxelles, 1948, 21 ss.

¹⁰³ Antico è l'insegnamento secondo che una conoscenza giuridica in senso stretto riesce possibile con riferimento alla teoria generale del diritto. *Ivi* si possono ritrovare dei concetti primari idonei di diverse applicazioni. Sul punto si veda V.E. ORLANDO, *I presupposti giuridici di una federazione di Stati* (1930), in *Diritto pubblico generale. Scritti vari (1881-1940) coordinati in sistema*, Giuffrè, Milano, 1954, 288 s. Si sofferma acutamente sulla necessità di inquadrare i problemi dell'organizzazione europea nell'alveo della dogmatica del diritto pubblico A.A. CERVATI, *Il diritto costituzionale europeo e la crisi della dogmatica statalistica*, in *Dir. rom. attuale*, 6/2001, 21.