

DIRITTO E SOCIETÀ
1/2021

Eduardo Gianfrancesco

UN APPROCCIO COSTITUZIONALISTICO
ALLA COMMISSIONE EUROPEA.
ALCUNI PROFILI RILEVANTI

[Estratto]

EDITORIALE SCIENTIFICA
NAPOLI 2021

ISSN 0391-7428

SAGGI

Eduardo Gianfrancesco

UN APPROCCIO COSTITUZIONALISTICO ALLA COMMISSIONE EUROPEA. ALCUNI PROFILI RILEVANTI

SOMMARIO: 1. Una premessa condizionante: il sistema istituzionale dell'Unione come "comunità di diritto". – 2. L'utilizzabilità della nozione generale di "forma di governo" e di "indirizzo politico" con riferimento all'Unione europea. – 3. Il frammentato potere esecutivo europeo e la Commissione al suo interno. – 4. La Commissione tra Unione e Stati membri. – 5. La Commissione e la sua articolazione interna: Presidente e Commissari. – 5.1. *Segue*: L'articolazione dell'organizzazione interna: I Vice-Presidenti ed i Gruppi di lavoro. – 6. La Commissione come organo collegiale. – 7. La Commissione ed il Parlamento europeo. – 7.1. Elementi riconducibili alla forma di governo parlamentare. – 7.2 Elementi non decisivi in ordine alla riconducibilità alla forma di governo parlamentare. – 7.3 La mozione di censura alla Commissione. – 8. Una conclusione (provvisoria?).

1. *Una premessa condizionante: il sistema istituzionale dell'Unione come "comunità di diritto"*

Una riflessione sulla posizione della Commissione europea nel sistema istituzionale dell'Unione che cerchi di utilizzare alcune categorie costituzionalistiche come quelle che verranno in rilievo nelle pagine seguenti richiede di giustificare preliminarmente la pertinenza e l'utilizzabilità di tali categorie, elaborate storicamente con riferimento agli ordinamenti statali, per un'organizzazione che di natura statale non è¹.

¹ E non appare possibile affrontare al momento in termini scientificamente controllabili la questione se in futuro l'Unione sia destinata ad un'evoluzione nel senso di uno Stato federale ovvero sia destinata a mantenere una irriducibilità rispetto a modelli preesistenti e caratteri di un *unicum* dal punto di vista costituzionale (se non a regredire verso tipologie di organizzazioni internazionali a struttura complessa...). Certo è che in ogni caso essa sarà destinata a confrontarsi con i quesiti di fondo di ogni ragionamento costituzionalistico sul potere pubblico: spettanza della sovranità; fondamento di legittimazione del potere politico; criteri di distribuzione delle competenze tra l'Unione e gli Stati che la compongono...

Occorre, in altri termini, chiedersi se l'articolazione istituzionale dell'Unione si presenti, nella sua natura ultima, esclusivamente come un "fatto organizzativo" che, al di là di quanto puntualmente imposto da – indubbie – prescrizioni giuridiche quali quelle dei trattati istitutivi, risponde a regole appartenenti al campo concettuale della scienza della politica – e, quindi, dei "rapporti di forza" variamente intesi – oppure sia possibile individuare una serie di vincoli giuridici *di sistema* che consentano di ragionare di una forma giuridica *complessiva* dell'Unione – e delle sue articolazioni interne – con la conseguenza di poter trarre indicazioni e conseguenze giuridiche ulteriori rispetto agli specifici poteri e limiti che le norme dei trattati pongono, come è tipico dell'approccio costituzionalistico.

Se lo "Stato" rappresenta ancora, per la nostra sensibilità, la forma giuridica in cui tali vincoli di sistema, frutto delle relazioni tra i soggetti che danno vita all'ordinamento statale (inteso in senso ampio, con riferimento agli elementi che lo costituiscono, od in senso stretto, come Stato-persona), raggiungono la massima evidenza, l'ordinamento internazionale – che pure assume i caratteri di un ordinamento giuridico in senso proprio – si pone all'estremo opposto di una ideale banda di oscillazione, essendo ben complicato parlare in esso di vincoli giuridici di sistema al di là delle prescrizioni giuridiche più o meno puntuali che lo configurano². Ciò comporta, per essere più chiari, che applicare le categorie costituzionalistiche della "forma di stato" e della "forma di governo" all'ordinamento internazionale ed alla sua articolazione organizzativa appare, nonostante l'evoluzione del diritto internazionale nella seconda metà del XX secolo³, incongruo e velleitario.

² Tali non appaiono i principi generali dell'ordinamento internazionale (ed i più risalenti e discussi "principi generali di diritto riconosciuti dalle nazioni civili") che appaiono comunque principi ricavati mediante astrazione dalle norme internazionali vigenti e non già norme-principio desumibili da un'organizzazione distinta (e sovraordinata agli Stati) sufficientemente strutturata. Sulla comunità internazionale come "comunità di coordinamento e non di subordinazione", cfr., per tutti, N. RONZITTI, *Diritto internazionale*⁵, Torino 2016, 9. È in un certo senso inevitabile, in un ottica costituzionalistica statualista, che la condizione paritaria dei soggetti costitutivi dell'ordinamento internazionale condizioni pesantemente il grado di sviluppo di tale ordinamento: cfr., infatti, G.U. RESCIGNO, *Corso di diritto pubblico*¹⁴, Bologna 2012, 116.

³ Ed i riflessi di questa evoluzione sullo stesso diritto costituzionale. Si veda, a questo proposito, con riferimento a quella peculiare area di intersezione tra i due ordinamenti rappresentata dalla Cedu, la trattazione di R. SPANO, *The Rule of Law as the Lodestar of the European Convention on Human Rights: The Strasbourg Court and the Independence of the Judiciary*, in *European Law Journal*, 2021, 1 ss. con una sottolineatura – significativa,

Così non è con riferimento all'ordinamento dell'Unione, che si distacca ampiamente dall'ambito delle organizzazioni internazionali ed entra in un ambito denso di implicazioni costituzionalistiche. Del resto, l'ordinamento dell'Unione rappresenta l'esempio paradigmatico di applicazione delle (od almeno di alcune) categorie del costituzionalismo liberal-democratico, pur in assenza di una costituzione formalmente definita come tale e di una forma-Stato in senso proprio⁴. La previsione di un "quadro istituzionale" unitario⁵, secondo la formulazione dell'art. 13.1 Tue e, da un punto di vista ancor più sostanziale, il riconoscimento dei principi *democratico*, *di libertà* e dello *Stato di diritto* come principi fondamentali per l'Unione ex art. 2 Tue permettono di muoversi all'interno dei principi di struttura familiari per il costituzionalista e gravidi di conseguenze nella definizione dei rapporti giuridici orizzontali tra le Istituzioni dell'Unione⁶ oltre che nei rapporti verticali tra Unione e Stati membri.

È in particolare il principio dello Stato di diritto, nel suo nucleo fondamentale essenziale ed originario, in senso non solo storico, di separazione tra *gubernaculum* e *iurisdictio* ad assumere rilievo nella prospettiva delle riflessioni che seguono⁷, consentendo ed anzi imponendo un

vista la posizione istituzionale dell'A. – della relazione simbiotica tra Corte di Strasburgo e Corte di Giustizia dell'Unione europea nel cruciale tema della indipendenza degli organi giudiziari (13 ss.)

⁴ Per l'individuazione nell'Unione europea di un esempio paradigmatico di costituzionalismo pur in assenza di uno Stato e di una costituzione in senso formale, cfr. per tutti, A. D'ATENA, *Una costituzione senza costituzione per l'Europa*, in AA.VV. (a cura di A. D'ATENA), *Studi in onore di Pierfrancesco Grossi*, Milano 2012, 119 ss. Per la sottolineatura che "per tradizione il diritto costituzionale non si identifica con lo *Staatsrecht* (anche se in alcuni momenti può essere sembrato vero il contrario)", cfr. A.A. CERVATI, *Elementi di indeterminazione e di conflittualità nella forma di governo europea*, in *Annuario Aic* 1999. *La costituzione europea*, Padova 2000, 75. Il carattere meritorio ed in qualche misura necessario dell'operazione di "applicare gli schemi concettuali propri del diritto costituzionale alle dinamiche istituzionali in atto nell'Unione europea" è ora sottolineato da N. LUPO, *La forma di governo dell'Unione, dopo le elezioni europee del maggio 2019*, in *Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, in *Consulta on-line*, 2020, 2.

⁵ Per l'esigenza di prendere sul serio tale affermazione dei trattati istitutivi, cfr. G.G. FLORIDIA, *La forma di governo nel progetto della Convenzione*, in *Dem. Dir.*, 2003 ed ora in ID., *Scritti minori*, Torino 2008, 1067. Mi ero già espresso in tal senso in E. GIANFRANCESCO, *La Commissione nel quadro istituzionale dell'Unione: una ricognizione*, in *Forumcostituzionale.it. – Forum Rassegna* (4 ottobre 2012), 2.

⁶ Solo in questa prospettiva, del resto, assume un significato rilevante lo stesso principio di attribuzione posto dall'art. 13.2 Tue a fondamento dell'azione delle diverse Istituzioni dell'Unione.

⁷ Per il richiamo a questa accezione originaria e fondante del principio in questione,

approccio costituzionalistico ai rapporti tra le Istituzioni dell'Unione: la possibilità di un controllo giurisdizionale da parte di un giudice in senso proprio su eventuali violazioni delle regole giuridiche che disciplinano i rapporti tra le Istituzioni dell'Unione consente di porre in termini di “dover essere” e non soltanto di “modo di essere” il tema delle relazioni tra tali Istituzioni.

È appena il caso di osservare come il principio dello Stato di diritto si presenti al momento attuale il principio strutturale⁸ forse maggiormente significativo, caratterizzante ed identificante l'Unione come comunità di diritto⁹. Ciò anche e soprattutto con riferimento alla sua proiezione ver-

cfr. J. M. PORRAS RAMÍREZ, *Art. 10*, in H.J. BLANKE, S. MANGIAMELI (Eds.), *The Treaty on European Union (TEU). A Commentary*, Heidelberg-New York-Dordrecht-London 2013, 427. Tale dicotomia strutturale degli ordinamenti ispirati al valore/principio della *rule of law* è rimarcata di recente anche da M. CARTABIA, *The Rule of Law and the Role of Courts*, in *Italian Journal of Public Law*, 2018, 2. Con ampi riferimenti alla riflessione costituzionalistica tedesca in tema, cfr. V. BALDINI, *Lo stato costituzionale di diritto e il ruolo del giudice, oggi*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 2/2018. Il problematico confronto con i modelli di “democrazie illiberali” nelle quali vengono ad essere compromesse l'effettiva separazione dei poteri e l'equilibrio istituzionale è rimarcato da R. TONIATTI, *Democrazia illiberale e forma di stato costituzionale di diritto nel costituzionalismo euro-atlantico: contingenze elettorali o cambio di paradigma?*, in *Dpce on line*, n. 3/2020, 3949. Va rimarcato come solo in presenza di un'effettiva divisione dei poteri e, quindi, di un Giudice separato dall'Esecutivo, assume un significato sostanziale il principio di legalità come fondamento dell'azione dei pubblici poteri. Sulla riconduzione di tale principio nell'alveo del modello dello Stato di diritto, cfr. S. MANGIAMELI, *Art. 2*, in H.J. BLANKE, S. MANGIAMELI (Eds.), *The Treaty on European Union (TEU)*, cit., 132.

⁸ Per un richiamo alla nozione dei “principi di struttura”, con riferimento ai valori positivizzati negli articoli 2 e 7 TUE e 269 TFUE, cfr. recentemente R. BARATTA, *La «communauté de valeurs» dans l'ordre juridique de l'Union européenne*, in *Revue des affaires européennes*, n. 1/2018, 89.

⁹ In senso più ampio, per la condivisione del *rule of law* come elemento caratterizzante la *western legal tradition*, cfr. G. DE VERGOTTINI, *Tradizioni costituzionali e comparazione: una riflessione*, in *Rivista Aic*, n. 4/2020, 303, sottolineando opportunamente la valenza difensiva della adeguata messa a fuoco delle categorie che compongono la nozione di *rule of law* nei confronti dei rischi del globalismo giuridico. Cfr. anche R. TONIATTI, *Democrazia illiberale e forma di stato costituzionale di diritto nel costituzionalismo euro-atlantico*, cit., 3945 ss. In senso diverso, per l'affermazione del carattere non limitato alle esperienze delle democrazie liberali occidentali della *rule of law*, cfr. R. SPANO, *The rule of law as the lodestar of the European Convention on Human Rights*, cit., 4, che richiama il preambolo della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani delle Nazioni Unite.

Tutto ciò non deve, comunque, far dimenticare le ambiguità insite nella nozione che può essere costantemente richiamata ed accompagnare anche processi involutivi di esperienze costituzionali, come l'esperienza italiana durante il Fascismo ben insegna. Sul punto, cfr. M. CARVALE, *Una incerta idea. Stato di diritto e diritti di libertà nel pensiero italiano tra età liberale e fascismo*, Bologna 2016, Capitoli III-V. Di recente, per la sottolineatura dei persistenti margini di ambiguità nella costruzione della *European rule of law*,

ticale, nei confronti degli ordinamenti costituzionali degli Stati membri che dell'Unione fanno parte; proiezione insita nell'art. 2 Tue. Se il principio democratico, come è da tempo noto alla scienza costituzionalistica europea, può assumere molteplici volti, alcuni dei quali totalizzanti ed in grado di porsi in contrapposizione ai caratteri del costituzionalismo liberal-democratico¹⁰, è il rispetto del principio dello Stato di diritto e della fondamentale separazione dei poteri in esso implicita ad assicurare il mantenimento dell'equilibrio tra le due polarità liberale e democratica alle quali l'ordinamento dell'Unione si ispira e non possono non uniformarsi gli ordinamenti statali che ne fanno parte¹¹. In ciò opera una fondamentale ed insopprimibile clausola di omogeneità che solo in una prospettiva giuridica e costituzionalistica può essere apprezzata¹².

Le recenti tormentate vicende della fedeltà a tale condizione essen-

cfr. G.M. SALERNO, *European Rule of Law: un principio in cerca d'autore*, in *Federalismi. it*, n. 19/2020.

¹⁰ È evidente il riferimento ad un'idea di "democrazia assoluta" per la quale resta centrale l'analisi di C. SCHMITT, *Verfassungslehre*, Berlino, 1928, cap. III (tr. it. [a cura di A. CARACCILO], *Dottrina della costituzione*, Milano 1984). In particolare si ricordi l'osservazione secondo cui in un tale modello il popolo sovrano "può violare l'intero sistema della normativa legislativo-costituzionale e decidere un processo, così come il principe in una monarchia assoluta potrebbe decidere i processi. Esso è il supremo giudice come il supremo legislatore" (p. 362 dell'edizione italiana). Sono parole che evocano quelle pronunciate da M. Robespierre nel suo discorso alla Convenzione del 3 dicembre 1792 "Sul processo al re" (pubblicato in Italia in U. CERRONI, *La rivoluzione giacobina. Robespierre*, Roma 1967, 91 ss).

¹¹ La tensione dialettica tra democrazia e Stato di diritto che attraversa le liberaldemocrazie (e le mantiene tali...) è ribadita di recente da A. D'ATENA, *Tensioni e sfide della democrazia*, in *Annuario Aic 2017, Democrazia, oggi*, Napoli 2018, 684 ss. Sul principio dello Stato di diritto nell'ordinamento europeo e sui suoi molteplici filoni di alimentazione, seguendo le tradizioni costituzionali nazionali, rinvio all'analisi svolta in E. GIANFRANCESCO, *Il principio dello stato di diritto e l'ordinamento europeo*, in AA.VV. (a cura di S. MANGIAMELI), *L'ordinamento europeo – I principi dell'Unione*, Milano 2006, 235 ss.

¹² Per una valorizzazione della natura prescrittiva della clausola di omogeneità nell'ordinamento dell'Unione, cfr. S. MANGIAMELI, *La clausola di omogeneità nel trattato dell'Unione europea e nella costituzione europea*, in AA.VV. (a cura di S. MANGIAMELI), *L'ordinamento europeo – I principi dell'Unione*, cit., 1 ss., sottolineandone la natura di principio federale e dinamico. Recentemente la bilateralità (dall'Unione verso gli Stati e viceversa) della clausola di omogeneità, applicata al principio dello Stato di diritto, è evidenziata da G. DELLEDONNE, *L'omogeneità costituzionale negli ordinamenti composti*, Napoli 2017, 247 ss., sottolineando la relazione dialettica tra gli artt. 2 e 7 Tue, dai quali il principio di omogeneità è tratto, da un lato, e l'art. 4, secondo comma, Tue sul principio del rispetto dell'identità costituzionale degli stati membri, dall'altro (278 ss.). Sui rischi della strumentalizzazione "populista" del principio di rispetto dell'identità nazionale ex art. 4.2 Tue, cfr. G. MARTINICO, *Contro l'uso populista dell'identità nazionale. Per una lettura "contestualizzata" dell'art. 4.2 TUE*, in *Dpce online*, n. 3/2020.

ziale di partecipazione all'Unione¹³ da parte di Polonia ed Ungheria sono ben note¹⁴. La circostanza per cui è soprattutto attraverso la via giudiziale che sino ad oggi tale clausola di omogeneità sembra essersi fatta valere¹⁵,

¹³ L'utilizzazione del requisito del rispetto della *rule of law* nel processo di allargamento dei confini orientali dell'Unione è analizzato da T. CERRUTI, *Lo stato di diritto nel processo di allargamento ai Balcani occidentali*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2019, 137 ss.

¹⁴ Cfr., nella letteratura scientifica italiana per l'inquadramento del tema, M.A. ORLANDI, *La democrazia illiberale. Ungheria e Polonia a confronto*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2019, 167 ss.. Con particolare riferimento alla posizione del potere giudiziario nei due Stati, cfr. S. BARTOLE, *I casi di Ungheria e Polonia. L'organizzazione del potere giudiziario tra Consiglio d'Europa e Unione europea*, in *Quad. cost.*, 2018, 295 ss., con la sottolineatura delle due strade percorribili per la risoluzione del conflitto: quella *politica ex art. 7 TUE* e quella, non meno rilevante, *giudiziaria*, su ricorso della Commissione *ex art. 258 TFUE* (301); ID., *La crisi della giustizia polacca davanti alla Corte di giustizia: il caso Celmer*, in *Quad. cost.*, 2018, 921 ss. Per la valorizzazione dello strumento del ricorso *ex art. 258 TFUE* cfr. anche K. GRANAT, *Political and Legal Enforcement of the Rule of Law in Poland*, in *Quad. cost.*, 2018, 924 ss.; P. MORI, *L'uso della procedura d'infrazione a fronte della violazione dei diritti fondamentali*, in *Dir. Un. Eur.*, 2018, 363 ss. A. V. BOGDANDY, P.P. BOGDANOWICZ, I. CANOR, M. TABOROWSKI, M. SCHMIDT, *Un possibile "momento costituzionale" per lo Stato di diritto europeo. L'importanza delle linee rosse*, in *Forumcostituzionale.it* (12 luglio 2018), sottolineando che attraverso le proprie pronunce la Corte di Giustizia è chiamata a rendere "operativo" il principio dello Stato di diritto (4) ed a tracciare essenziali "linee rosse" per la salvaguardia dell'effettività dell'intero sistema giuridico dell'Unione (8). Per un'analisi attenta anche ai passaggi procedurali di applicazione della procedura *ex art. 258 TFUE* alla materia organizzativa qui in rilievo, cfr. M. SCHMIDT, P. BOGDANOWICZ, *The Infringement Procedure in the Rule of Law Crisis: how to make effective User of Article 258 TFEU*, in *Common Market Law Review*, 2018, 1061 ss. In una diversa prospettiva, sui limiti strutturali della via giudiziaria *ex art. 258 TFUE* e la maggiore efficacia di sanzioni economiche attraverso l'introduzione di criteri di condizionalità degli aiuti economici al rispetto del principio dello Stato di diritto, cfr. G. HALMAI, *How the Eu Can and Should Cope with Illiberal Member States*, in *Quad. cost.*, 2018, 313 ss.; ID., *Launching Article 7 against the Hungarian Government*, in *Quad. cost.*, 2018, 927 ss. Nella medesima direzione cfr. anche P. MORI, *La questione del rispetto dello Stato di diritto in Polonia e in Ungheria: recenti sviluppi*, in *Federalismi.it*, n.8/2020, 209; N. PISCLAVINO, *C'era una volta la separazione dei poteri a Varsavia: i provvedimenti provvisori come argine all'erosione dello Stato di diritto in Polonia?* (nota a Commissione c. Polonia, causa C-791/19), in *Osservatorio Aic*, n. 1/2021, 2. È questa la via che sembra essere stata intrapresa, tra molte difficoltà e non poche cautele (cfr. il considerando n. 26 con la possibilità di un rinvio della decisione sull'applicazione ad un momento successivo ad una discussione nel Consiglio europeo) con il Regolamento Ue 2020/2092 del 16 dicembre 2020 "relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione".

¹⁵ La via del ricorso per inadempimento *ex art. 258 TFUE* è stata recentemente in più occasioni percorsa dalla Commissione a proposito delle riforme dell'organizzazione giudiziaria adottate in Polonia: cfr. C-192/18 (*Commission v. Poland*); C-619/18 (*Commission v. Poland*); C-791/19 (*Commission v. Poland*). All'interno di quest'ultimo procedimento è stato adottato un inedito provvedimento interinale sospensivo dell'applicazione

trovando non poche difficoltà l'attivazione della via della sanzione politica delineata dalla procedura delineata dall'art. 7 Tue¹⁶, se da un lato sembra rassicurare sulla tenuta del principio dello Stato di diritto come istituto giuridico¹⁷, dall'altro non può non destare più di una preoccupazione poiché la sua garanzia e salvaguardia dovrebbe essere avvertita come questione politica primaria di identità dell'Unione, da far valere ad opera di tutte le Istituzioni dell'Unione, oltre (e forse prima ancora) che questione giuridica da far valere innanzi e da parte del Giudice dell'Unione stessa...¹⁸.

della disciplina impugnata. Su tale decisione “*both significant and unprecedented*” cfr. L. PECH, *Protecting Polish judges from Poland's Disciplinary “Star Chamber”*: Commission v. Poland (Interim proceedings), in *Common Market Law Review*, 2021, 137 ss.; N. PISCIAVINO, *C'era una volta la separazione dei poteri a Varsavia*, cit..

¹⁶ Sui profondi limiti della matrice internazionalistica e del (conseguente) approccio unanimistico per l'affermazione di responsabilità ex art. 7, secondo comma, Tue ad opera del Consiglio europeo, cfr., per tutti, M. CARTA, *Unione europea e tutela dello Stato di diritto negli Stati membri*, Bari 2020, 40 ss. Sulla natura sostanzialmente politica dell'art. 7 Tue nel quale il sindacato giurisdizionale assume un carattere residuale cfr. C. CURTI GIALDINO, *La Commissione europea dinanzi alla crisi costituzionale polacca: considerazioni sulla tutela dello Stato di diritto nell'Unione*, in *Federalismi.it.*, n. 12/2016, 7 s. Ciononostante, proprio profili procedurali che chiamano in gioco l'applicazione dell'art. 269 Tfe sembrano venire in rilievo nella recente attivazione da parte del Parlamento europeo in data 12 settembre 2018 della procedura ex art. 7, primo comma, Tue di invito al Consiglio a constatare un evidente rischio di violazione da parte dell'Ungheria dei valori fondanti l'Unione (P8_TA(2018)0340). Su tale vicenda, cfr. C. CURTI GIALDINO, *Il Parlamento europeo attiva l'art. 7, par. 1 TUE nei confronti dell'Ungheria: quando per tutelare lo “Stato di diritto” si viola la regola di diritto*, in *Federalismi.it.*, n. 18/2018. L'esigenza di una riforma del meccanismo previsto dall'art. 7 Tue è ora ribadita da M. DANI, *Crisi dello stato di diritto: un decennio di mancata autorigenerazione costituzionale*, in *Quad. cost.*, 2021, 212.

¹⁷ La profonda valorizzazione – se non addirittura l'arricchimento di significato prescrittivo – delle previsioni dell'art. 19 Tue e 47 Cdfue, una volta poste in connessione sistematica con il principio dello Stato di diritto ex art. 2 Tue sono evidenziate da alcuni studiosi. Sul “triangolo” costituito dalle disposizioni in questione, cfr. N. LAZZERINI, *Le recenti iniziative delle istituzioni europee nel contesto dello Stato di diritto in Polonia: prove di potenziamento degli «anticorpi» dei trattati?*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2018, 18; M. FERRARA, *Commissione europea contro Polonia, atto secondo. La Corte di giustizia ancora a difesa dell'indipendenza dei magistrati polacchi e della Rule of Law*, in *Dpce on line*, n. 1/2020, 904; L. MONTANARI, *La garanzia europea dell'indipendenza dei giudici nazionali*, in *Dpce online*, n. 1/2020, 965, pur sottolineando i limiti dell'approccio giudiziario (966). Per una sottolineatura dell'ampliamento di operatività della garanzia dell'art. 47 Cdfue (rispetto ai limiti dell'art. 51 Cdfue) grazie alla connessione sistematica con l'art. 19 e, prima ancora, 2 Tue, cfr. anche M. CARTA, *Unione europea e tutela dello Stato di diritto negli Stati membri*, cit., 226 e 239; N. CANZIAN, *Il principio europeo di indipendenza dei giudici: il caso polacco*, in *Quad. cost.*, 2020, 470.

¹⁸ Il rischio è quello di una crisi dell'intero sistema giuridico (e politico) europeo, in primo luogo per il venir meno della fiducia reciproca tra gli Stati membri che costitui-

A questo proposito, centrale appare comunque la posizione della Commissione, coinvolta attraverso il potere di attivazione della “via politica” *ex art. 7 Tue*, ancorché in modo non esclusivo¹⁹, quanto attraverso l’attivazione della “via giuridica” sulla base del potere di impugnazione *ex art. 258 Tdue*. Si tratta di una posizione di snodo che, attraverso le di-

sce un presupposto essenziale di legittimazione dell’ordinamento dell’Unione. In questa prospettiva devono vedersi come segnali da non sottovalutare i rinvii pregiudiziali alla Corte di giustizia da parte di Autorità giudiziarie di Stati membri chiamate a dare esecuzione a provvedimenti giudiziari (specialmente mandati di arresto europei) di Giudici di Stati in cui la garanzia di indipendenza nei confronti del potere esecutivo è a rischio: cfr. C-216/18 PPU ed ancora più di recente C-354/20 PPU o, addirittura, casi in cui la proposizione di un rinvio pregiudiziale da parte di un Giudice di uno Stato “a rischio”, può portare a provvedimenti sanzionatori nei confronti del medesimo... (C-585, 624 & 625/18) nell’ordinamento di appartenenza. Pur nella sua apprezzabilità (cfr., in merito, C. PINELLI, *Violazioni sistemiche dei diritti fondamentali e crisi di fiducia fra Stati membri in un rinvio pregiudiziale della High Court d’Irlanda*, in *Quad. cost.*, 2018, 507 ss.), non bisogna trascurare i limiti per così dire strutturali del meccanismo del rinvio pregiudiziale, che rimette necessariamente al giudice del rinvio la concreta valorizzazione della pronuncia della Corte. Tali limiti sono evidenti nella recente decisione del marzo 2021 nella causa C-824/18, pure caratterizzata da affermazioni molto decise della Corte di Giustizia sulla garanzia di indipendenza dei giudici in Polonia. Il diverso carattere delle pronunce rese dalla Corte di Giustizia in sede di impugnazione *ex art. 258 Tdue* (più esplicito e deciso) ed a seguito di rinvio pregiudiziale (più timido) è sottolineato da S. PLATON, *Preliminary references and rule of law: Another case of mixed signals from the Court of Justice regarding the independence of national courts: Miasto Lowicz*, in *Common Market Law Review*, 2020, 1865 s., a commento delle pronunce rese nei casi C-558/18 & 563/18.

Sul rischio di regressione della componente costituzionalistica dell’Unione, con conseguente trasformazione dell’“ermafrodito europeo” in un “caleidoscopio di mini organizzazioni internazionali”, cfr. lucidamente G. AMATO, *L’integrazione europea come problema costituzionale*, in *Quad. cost.*, 2018, 563 s.

¹⁹ Sulla recente iniziativa della Commissione di attivazione della procedura *ex art. 7 Tue* nei confronti della Polonia, cfr. M. TABOROWSKI, *The European Commission launches Art. 7 TEU proceedings against Poland for breach of Rule of Law*, in *Quad. cost.*, 2018, 238 ss. Sul ruolo attivo del Parlamento europeo in materia, cfr. la risoluzione del 12 settembre 2018 di invito al Consiglio a constatare, *ex art. 7*, paragrafo 1, *Tue* l’esistenza di un evidente rischio di violazione grave da parte dell’Ungheria dei valori su cui si fonda l’Unione già ricordata a nota 16. Si consideri anche la rivendicazione di un proprio ruolo attivo da parte dell’Istituzione parlamentare nelle procedure previste dal sopra ricordato Regolamento Ue 2020/2092 del 16 dicembre 2020 “relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell’Unione”: risoluzione del Parlamento europeo del 17 dicembre 2020 (P9_TA2020/0360). L’art. 6.2 del regolamento in questione prevede, del resto, la possibilità dell’instaurazione di un “dialogo strutturato” tra Commissione e Parlamento, su invito di quest’ultimo, nella procedura di applicazione delle misure nei confronti degli Stati membri. Sulla posizione “marginale anche se non assente” del Parlamento in tale regolamento e sulla limitazione invece del ruolo della Commissione, cfr. C. FASONE, *Crisi dello Stato di diritto: condizionalità a tutela del bilancio dell’Unione e conclusioni del Consiglio europeo*, in *Quad. cost.*, 2021, 214 ss.

verse alternative consentite ed il loro possibile intreccio²⁰, consente all'Istituzione in questione l'elaborazione di una propria linea di azione non priva di rilievo politico ed in questo senso in grado di evocare la categoria dell'indirizzo politico sulla quale ci si soffermerà nel paragrafo seguente.

Anche con riferimento alla dimensione interna all'organizzazione istituzionale dell'Unione il principio dello Stato di diritto, coesistente ad un quadro istituzionale unico in termini giuridicamente significativi, è chiamato a svolgere un ruolo significativo ed in effetti sono da evidenziare alcune sue rilevanti valorizzazioni. In questa sede si può accennare all'assenza – significativa per l'osservatore italiano... – della problematica dell'autodichia per il Parlamento europeo²¹ e, per quanto riguarda l'Istituzione che qui maggiormente interessa, la tendenza alla generale giustiziabilità degli atti della Commissione, ivi compresi quelli relativi alla modalità di funzionamento dell'organo collegiale che, in una prospettiva meno sensibile alla concreta attuazione del principio in esame, potrebbero essere considerati risucchiati in una sfera di *interna corporis*²².

Anche la mancata utilizzazione della categoria dell'"atto politico" – allorché gli organi di giustizia dell'Unione hanno dovuto confrontarsi con questioni ad alta caratterizzazione politica come la richiesta di dimissioni *ex art. 17.6 TUE* del Presidente della Commissione ad un Commissario ed i margini di potenziale sovrapposizione di tale richiesta con la fattispecie a maggiore rilievo giuridico dell'*art. 247 TUE* – sembra muoversi nella stessa direzione²³.

²⁰ Cfr., a questo proposito, la comunicazione della Commissione *Un nuovo quadro dell'UE per rafforzare lo Stato di diritto* (COM(2014) 158 final) e, ancora più di recente, la comunicazione *Rafforzare lo Stato di diritto nell'Unione – Programma di azione* (COM(2019)0343). Non sono mancate, comunque, analisi critiche nei confronti della Commissione che avrebbe comunque continuato a praticare, attraverso gli atti appena menzionati, con Stati come l'Ungheria e la Polonia un approccio di "*soft political dialogue*" inadeguato alla gravità della situazione: cfr. M. SMITH, *Staring into the abyss: A crisis of the rule of law in the EU*, in *European Law Journal*, 2019, 561 ss. Cfr. anche M. DANI, *Crisi dello stato di diritto: un decennio di mancata autorigenerazione costituzionale*, cit., 212.

²¹ A titolo meramente esemplificativo, si vedano alcune delle decisioni recenti della Corte di Giustizia in merito a controversie che vedevano coinvolto personale amministrativo del Parlamento europeo: C-570/18 del 25 giugno 2020; C-390/17 del 30 maggio 2018.

²² Si vedano a questo proposito le decisioni richiamate *infra* a nota 89 di valorizzazione della rilevanza giuridica esterna del principio di collegialità che regge l'attività della Commissione.

²³ Viene in rilievo soprattutto il "caso Dalli" affrontato dagli organi giurisdizionali dell'Unione (in particolare la decisione del 12 maggio 2015 del Tribunale di primo

2. *L'utilizzabilità della nozione generale di "forma di governo" e di "indirizzo politico" con riferimento all'Unione europea*

Solo a partire dalla configurazione dell'Unione come "comunità di diritto" caratterizzata da un "quadro istituzionale" unico ispirato al principio di separazione dei poteri è possibile porsi il problema se la nozione di *forma di governo* sia applicabile all'Unione ed, in caso positivo, quale sia il modello utilizzabile, già noto o nascente dalla combinazione di modelli storicamente invernati od inedito²⁴.

Sembra a chi scrive che una volta sganciata la nozione in esame dall'attributo della sovranità²⁵, non sussistano ostacoli di principio al tra-

grado (T-562/12), confermata dalla sentenza del 14 aprile 2016 della Corte di Giustizia (C-394/15): la corretta valorizzazione che il Tribunale ha compiuto della natura politica della valutazione e della decisione del Presidente della Commissione di esercitare il potere attribuitogli dall'art. 17.6 TUE non sembra giungere, infatti, al riconoscimento di una "zona franca" dell'ordinamento dell'Unione, come sembra dimostrato dall'attenta istruttoria e ricostruzione dei fatti che il Tribunale medesimo ha condotto prima di arrivare alla soluzione del caso. La persistente – e non ristretta – operatività della nozione di atto politico nell'ordinamento italiano emerge dalla ricostruzione di A. MITROTTI, *L'atto politico: riflessioni intorno ad un istituto in perenne 'tensione' tra scienza costituzionalistica ed amministrativa*, in *Nomos*, n. 1/2020.

²⁴ La circostanza per cui è la presenza di un quadro istituzionale unico a consentire di superare positivamente i dubbi relativi all'utilizzabilità della nozione di forma di governo è evidenziata da G.G. FLORIDIA, *La forma di governo nel progetto della Convenzione*, cit., 1067. La connessione tra forme di governo nazionali e forma di governo europeo discendente dall'art. 10 TUE è sottolineata da N. LUPO, *L'intreccio delle forme di governo, tra Roma e Bruxelles: a proposito della crisi di governo di agosto 2019*, in *Federalismi.it*, n. 28/2020, 3 e 5, richiamando anche la sent. n. 239 del 2018 della Corte costituzionale italiana.

Per il nesso tra principio di separazione di poteri e tematica della forma di governo, cfr. J.M. PORRAS RAMÍREZ, *Art. 10*, cit., 427; M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in *Enc. Dir. Annali*, Milano 2010, 545; C. PINELLI, *Forme di stato e di governo*, in *Rivista Aic.*, n. 2/2020, 285. Sul nesso del principio di separazione dei poteri con quello dell'equilibrio e della leale collaborazione tra le Istituzioni nell'ordinamento dell'Unione, cfr. S. ILLARI, *Osservazioni sulla pratica degli Spitzenkandidaten nel contesto della forma di governo dell'Unione europea*, in *Nomos*, n. 3/2018, 6 s.

²⁵ Il condizionamento che il tema della sovranità continua ad esplicitare sulla riflessione relativa alla configurabilità di una forma di governo europea è evidenziato da R. IBRIDO, N. LUPO, «*Forma di governo*» e «*indirizzo politico*»: la loro discussa applicabilità all'Unione europea, in AA.VV. (a cura di R. IBRIDO, N. LUPO), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, Bologna 2018, 10 ss. Si è già richiamato (nota 4), a questo proposito, il monito a non identificare *Staatsrecht* e diritto costituzionale, proprio al fine "di non tagliare i ponti con la cultura europea del diritto costituzionale": A.A. CERVATI, *Elementi di indeterminazione e di conflittualità nella forma di governo europea*, cit., 75 s. In senso contrario all'utilizzazione della nozione per l'Unione europea, come è noto, cfr.

piano della categoria interpretativa in questione al quadro istituzionale dell'Unione. Costituisce, anzi, un oggetto di naturale e primario interesse per il costituzionalista esaminare come le norme che definiscono gli organi fondamentali di un ente politico rappresentativo determinino le relazioni giuridiche tra gli stessi, facendo così che tali relazioni non siano dominate solo dai rapporti di forza ma anche, e prima di tutto, da un "dover essere" giuridico²⁶. Il carattere "aperto" o dinamico della forma di governo europea²⁷ potrà costituire un elemento in grado di rendere più complessa la qualificazione della medesima ma non compromettere la pertinenza della nozione al caso in esame.

Costituisce un'interessante riprova dell'importanza di questa prospettiva la rilevazione, riferibile alle istituzioni dell'Unione e specificamente alla Commissione, di una significativa e problematica alterazione del proprio ruolo, se non della propria natura, allorché l'Istituzione viene ad essere "caricata" di attribuzioni non in linea con la ripartizione di funzioni delineata nel quadro istituzionale dei trattati, come l'esperienza successiva alla crisi finanziaria del 2008 dimostra²⁸. In questa prospettiva,

M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, cit., 540, ritenendo che la nozione sia utilizzabile "solo per ellissi" con riferimento all'Unione europea (nota 15). Per un'utilizzazione in senso "convenzionale" della stessa, cfr. L. ELIA, *Prime osservazioni sulla forma di governo nella Costituzione per l'Europa*, in *Dir. pubbl.*, 2003, 757. Nella stessa direzione, mi sembra, P. COSTANZO, *Oscillazioni della «forma di governo» dell'Unione europea nel «Traité simplifié compliqué»*, in AA.VV., *Scritti in onore di Michele Scudiero*, tomo II, Napoli 2008, 636 (anche in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2008); R. MANFRELLOTTI, *Sistema delle fonti e indirizzo politico nelle dinamiche dell'integrazione europea*, Torino 2004, 31, s. Nonostante il paradosso dell'assenza della "forma Stato", la sussistenza di molteplici condizioni per ragionare di forma di governo con riferimento all'Unione sono sottolineate da S. MANGIAMELI, *La forma di governo europea*, in *Id.*, *L'esperienza costituzionale europea*, Roma 2008, 223.

²⁶ Il che non significa affatto rinunciare ad avvalersi degli apporti della scienza politica per una visione più organica e matura degli istituti giuridici pertinenti. Per la rilevazione, invece, di "un basso grado di coerenza" delle regole concernenti gli assetti istituzionali dell'Unione che comporta la sostituzione della nozione di "forma di governo" con quella, a basso grado di prescrittività, di "assetti organizzativi" di rilievo soprattutto politologico, cfr. R. IBRIDO, *Oltre le "forme di governo". Appunti in tema di "assetti di organizzazione costituzionale" dell'Unione europea*, in *Rivista Aic*, n. 1/2015.

²⁷ A.A. CERVATI, *Elementi di indeterminazione e di conflittualità nella forma di governo europea*, cit., 74.

²⁸ C. CALLIES, *The Governance Framework of the Eurozone and the Need for a Treaty Reform*, e C. ANTPÖHLER, *Enhancing European Democracy in Times of Crisis? – The Proposal to politicise the Election of the European Commission's President*, entrambi in F. FABBRINI, E.H. BALLIN, H. SOMSEN (Eds.), *What Form of Government for the European Union and the Eurozone?*, Oxford and Portland 2016, con riferimento al mutamento di posizione istituzionale della Commissione conseguente ai due regolamenti c.d. "Six-Pack" e "Two-Pack" e formalizzato con il "Fiscal Compact"; S. MANGIAMELI, *Il sistema*

si comprende l'auspicio di una riscoperta e valorizzazione della nozione di forma di governo per evitare i rischi di snaturamento complessivo dell'edificio istituzionale comunitario²⁹.

Quadro istituzionale unico, comunità di diritto e nozione di forma di governo europea appaiono quindi dimensioni intrecciate tra loro. Scorporare l'ultima di queste per abbandonarla alle sole regole della scienza della politica rischia di compromettere la tenuta delle dimensioni precedenti, oltre che precludere una chiave di lettura rilevante delle trasformazioni della stessa forma di governo nazionale, come il caso italiano paradigmaticamente evidenzia³⁰.

Un passaggio ulteriore e suscettibile di soluzioni molto differenziate tra loro è rappresentato dalla riferibilità della nozione di *indirizzo politico* all'ordinamento della forma di governo dell'Unione. Anche se paradossalmente il carattere finalistico di promozione ed affermazione dei valori dell'Unione iscritti nei trattati consentirebbe di accogliere ed utilizzare la nozione più impegnativa ed esigente di indirizzo politico, elaborata nella riflessione costituzionalistica italiana con riferimento a "fini di sistema" precedenti e determinanti l'azione degli organi di governo³¹, sembra possibile applicare all'esperienza europea anche varianti assiologicamente meno condizionanti ed impegnative³². Attesa la capacità di selezione

europeo: dal diritto internazionale al diritto costituzionale e ritorno?, in *Diritto e Società*, 2016, 27 ss.; ID., *Stato, integrazione europea e globalizzazione. Le nuove sfide del costituzionalismo*, in *Diritto e Società*, 2020, 21 ss. Per un giudizio decisamente meno critico sul ruolo assegnato alla Commissione dal "Fiscal Compact", cfr., invece, N. NUGENT, M. RHINARD, *The European Commission*, 2th Ed., London 2015, 389.

²⁹ Per la sottolineatura dell'esigenza "*to bring back the topic of the form of government of the EU at the centre of the scholarly analysis*", ove l'accezione di "*form of government*" è da intendersi in senso non solo politologico ma anche giuridico, cfr. F. FABBRINI, E.H. BALLIN, H. SOMSEN, *Introduction: A New Look at the European Form of Government of The European Union and the Eurozone*, in F. FABBRINI, E.H. BALLIN, H. SOMSEN (Eds.), *What Form of Government for the European Union and the Eurozone?*, cit., 3 s.

³⁰ Sul punto, cfr. specialmente N. LUPO, *La forma di governo italiana nella forma di governo dell'Unione europea*, in *Il Politico*, 2018, 41 ss.; ID., *La forma di governo italiana, quella europea e il loro stretto intreccio nella costituzione "composita"*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 3/2019; ID., *L'intreccio delle forme di governo, tra Roma e Bruxelles: a proposito della crisi di governo di agosto 2019*, cit.

³¹ Per una nozione di "indirizzo di sistema" che unificherebbe le diverse esperienze nazionali di forme di governo, riconducendole ad una forma unitaria, cfr. A. MANZELLA, *Indirizzo politico di sistema e forma di governo*, in AA.VV. (a cura di R. IBRIDO, N. LUPO), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, cit., 468.

³² Si pone ai limiti estremi della rilevanza giuridica e prescrittiva della nozione (e forse anche oltre tali confini) la definizione di "attività politica di governo" proposta recentemente da A. MORRONE, *Indirizzo politico e attività di governo. Tracce per un percorso*

autonoma degli obiettivi politici da perseguire quali fini dell'Unione, da parte degli organi che definiscono la forma di governo della stessa³³, in questa prospettiva "pragmatica" ciò su cui ci si deve interrogare è il tipo di opzioni operate dai trattati istitutivi in ordine a chi spetti la selezione di tali obiettivi.

È il caso di rimarcare come una scelta totalmente rinunciataria in merito indebolirebbe al minimo la prescrittività e la stessa rilevanza autonoma della nozione di forma di governo europea ed è probabilmente questo il retroterra concettuale delle impostazioni critiche circa la utilizzabilità della nozione di indirizzo politico all'ambito qui considerato: l'Unione non avrebbe forma di governo poiché a nessuna delle sue Istituzioni è assegnata una funzione di indirizzo politico.

È altrettanto vero, occorre però aggiungere, che l'inquadramento della funzione di indirizzo politico nell'ordinamento europeo risulta non poco problematico in ragione dell'ambiguità delle disposizioni dei trattati ad essa riferibili, in conseguenza di quelli che Carl Schmitt avrebbe definito "compromessi dilatori" in ordine a decisioni politiche fondamentali inerenti la configurazione dell'ordinamento costituzionale dell'Unione³⁴. La stessa delineazione della forma di governo europea, tra modelli noti e nuove configurazioni possibili, ne risulta chiaramente condizionata, come è facile intuire.

di ricostruzione teorica, in *Quad. cost.*, 2018, 27 ss., in esplicita opposizione alle concezioni definite "archetipe" dell'indirizzo politico (9 ss.), per le quali centrale resta, nell'esperienza italiana, la riflessione di C. MORTATI, *L'ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, Milano, 1931, 9 ss. (della ristampa a cura di E. CHELI, Milano 2000).

³³ Nella dottrina costituzionalistica italiana, per lo sganciamento della nozione in esame dalla sola dimensione statale e la riferibilità agli enti territoriali infrastatali, merita di essere ricordato T. MARTINES, *Indirizzo politico*, in *Enc. Dir.*, vol. XXI, Milano 1971, par. 15. La circostanza per cui l'autonomia politica di un ente comporta una potestà propria (non la libertà) di indirizzo politico-amministrativo è sottolineata da M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*², vol. I, Milano 1988, 302. Sul tema, cfr. recentemente, T. CERRUTI, *Regioni e indirizzo politico: un itinerario tormentato. Le scelte in materia di istruzione e assistenza sociale*, Napoli 2020, difendendo la riferibilità della nozione agli enti regionali. Per il riconoscimento che una pur limitata discrezionalità nell'attuazione delle finalità espresse dai Trattati istitutivi consente di utilizzare la nozione anche nell'ordinamento dell'Unione europea, cfr. R. MANFRELOTTI, *Sistema delle fonti e indirizzo politico nelle dinamiche dell'integrazione europea*, cit., 36 s.

³⁴ Per un richiamo alla riflessione schmittiana sulla spettanza della sovranità in un ordinamento di tipo federale e la sua trasposizione all'esperienza europea, cfr. S. MANGIAMELI, *Il sistema europeo: dal diritto internazionale al diritto costituzionale e ritorno?*, cit., 54.

3. *Il frammentato potere esecutivo europeo e la Commissione al suo interno*

Costituisce un dato da tempo acquisito alla riflessione costituzionalistica – oltre che a quella politologica – il carattere frammentato della nozione di potere esecutivo europeo³⁵, il quale deriva da un processo genetico ben diverso da quello di formazione degli Stati e che volutamente si vuole tenere distinto da questo. Con riferimento a quanto qui principalmente interessa, costituisce un riflesso di tale approccio la presenza nelle disposizioni dei Trattati relative alle Istituzioni dell’Unione di una pluralità di espressioni riferibili alla nozione di indirizzo politico.

Minore generalità ed al tempo stesso intensità – e, conseguentemente, minore interesse – caratterizza l’attribuzione *ex art. 16 TUE* al Consiglio dell’esercizio di “*funzioni di definizione delle politiche e di coordinamento alle condizioni stabilite dai trattati*”. Se da un lato il riferimento alla “definizione delle politiche” evoca un ambito non indifferente alla fissazione di scelte di indirizzo, dall’altro la precisazione che ciò avviene “alle condizioni stabilite dai trattati” contestualizza tale potere in quadro normativamente predefinito che ne deprime la valenza politica generale³⁶.

³⁵ Cfr. già S. FABBRINI, *Oltre Lisbona: l'enigma costituzionale dell'integrazione europea*, in *Riv. it. sc. pol.*, 2009, 349 ss, sull’assenza nell’Unione di un “un governo inteso come singola istituzione autorizzata ad esercitare la decisione definitiva” (358). Sul carattere frammentato del potere esecutivo europeo, del quale la Commissione rappresenta solo una componente, cfr., per tutti, V. EDJAHARIAN V., *Art. 15*, in H.J. BLANKE, S. MANGIAMELI (Eds.), *The Treaty on European Union (TEU)*, cit., p. 624, con particolare riferimento al Consiglio europeo; D. CURTIN, *Challenging Executive Dominance in European Democracy*, in *The Modern Law Review*, 2014, 6; ID., *Democratic Accountability of the EU Exeutive Power: A Reform Agenda for Parliaments*, in F. FABBRINI, E.H. BALLIN, E. SOMSEN (Eds.), *What Form of Government for the European Union and the Eurozone?*, cit., 175; S. FABBRINI, *The European Union and the Puzzle of Parliamentary Government*, in *Journal of European Integration*, 2015, 9; R. IBRIDO, N. LUPO, *Forma di governo» e «indirizzo politico»: la loro discussa applicabilità all’Unione europea*, cit., 22. La “distorsione istituzionale” di un sistema con due esecutivi (Commissione e Consiglio europeo) uno dei quali (il Consiglio europeo) non si sa a chi risponda è icasticamente evidenziata da G. AMATO, *Prefazione* in S. FABBRINI, *Prima l’Europa. È l’Italia che lo chiede*, Milano 2020, IX. Il rilievo è tanto più penetrante se si considera il cronico problema della “dispersione delle autorità di governo che caratterizza l’Unione”, della quale anche la Commissione subisce le conseguenze negative in termini di responsabilità verso le opinioni pubbliche: cfr. C. PINELLI, *Il doppio cappello dei governi tra Stati e Unione europea*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2016, par. 4.

³⁶ Per l’inidoneità del Consiglio a svolgere le funzioni di esecutivo comunitario mentre “*la Commission est sans doute la plus proche de la notion d’exécutif, ou de gouvernement*”, pur all’interno di un modello di “*quadripartisme institutionnel*”, cfr. già P. PESCATORE, *L’exécutif communautaire: justification du quadripartisme institué par les traités de Paris et de Rome*, in *Cahiers de droit européen*, 1978, 392.

Come è noto, è principalmente all'art. 15 ed all'art. 17 Tue che occorre fare riferimento nel tentativo di trovare un ideale filo di orientamento nel frammentato esecutivo europeo. Se la formulazione letterale delle disposizioni dei trattati sembrerebbe valorizzare, nell'art. 15 Tue, una funzione di indirizzo del Consiglio europeo³⁷, non si possono tacere i limiti, se non le contraddizioni, dell'affidamento all'organo di massima proiezione degli Stati membri nell'Unione di tale primaria dimensione di affermazione dell'Unione in quanto tale^{38 39}.

Né la figura del Presidente del Consiglio europeo è riuscita ad affermarsi, almeno fino al momento presente, come dotata di un carisma tale da renderla il soggetto in grado di imporre – da una posizione sicuramente nevralgica di reale snodo tra Stati membri ed Unione quale è quella delineata dall'art. 15.6 Tue – un impulso in grado di costituire un vero e proprio indirizzo politico dell'Unione⁴⁰. La “felice” posizione

³⁷ Sottolineata da R. IBRIDO, N. LUPO, *Forma di governo» e «indirizzo politico»: la loro discussa applicabilità all'Unione europea*, cit., 34. Per il rilievo della formulazione dell'art. 15 Tue, cfr. anche N. LUPO, *La forma di governo italiana nella forma di governo dell'Unione europea*, cit., 47.

³⁸ Finendo tale istituzione per essere responsabile solo nei confronti degli Stati membri stessi o, più realisticamente, alla luce della sua composizione, nei confronti di se stessa. Si consideri la critica di G. Amato riportata supra a nota 35. È questa la ragione – sia detto incidentalmente – che rende difficilmente accettabile la configurazione della forma di governo europea in termini affini alle esperienze dei semi-presidenzialismi, pure non poco diffusi negli Stati membri: uno dei due “poli” dell'Esecutivo (nel nostro caso il Consiglio europeo, appunto) appare complessivamente irriducibile ad una nozione di Esecutivo dell'Unione unitariamente inteso, la sua derivazione dagli Esecutivi degli Stati membri rischiando, sotto questo punto di vista, di essere fuorviante.

³⁹ La crescita di rilievo del Consiglio europeo “*as the power-house of the EU institutional structure*”, nonché l'incremento di conflitti politici all'interno dello stesso sono evidenziati, non senza preoccupazioni per l'efficienza e legittimazione complessiva dell'Unione, dallo studio *Possible Avenues for Further Political Integration in Europe. A Political Compact for a More Democratic and Effective Union?* commissionato dalla Commissione Affari costituzionali del Parlamento europeo (PE 651.849 – Maggio 2020).

⁴⁰ Sulle aspettative riposte su tali figura (“la più audace invenzione del progetto franco-tedesco” del 2003 posto alla base dei lavori della Convenzione sull'avvenire dell'Europa), cfr., ad esempio, G.G. FLORIDIA, *La forma di governo nel progetto della Convenzione*, cit., 1073, anche se in una prospettiva non leaderistica ma unificante e di affermazione dei valori dell'Unione. Sui rischi per la posizione istituzionale della Commissione ed, in particolare, per il suo Presidente avevo espresso qualche preoccupazione (a quanto pare superata...) in E. GIANFRANCESCO, *La Commissione nel quadro istituzionale dell'Unione: una ricognizione*, cit., 35 s. Per un'analisi dell'esperienza maturata durante la Presidenza van Rompuy, cfr. I. TÖMMEL, *The standing president of the European Council: intergovernmental or supranational leadership*, in *Journal of European Integration*, 2017, 175 ss. e D. DINAN, *Leadership in the European Council: an assessment of Herman van Rompuy's*

istituzionale dell'organo costituisce anche una sorta di “gabbia” per una sua possibile evoluzione, dalla quale è ben difficile evadere assumendo posizioni che non siano la sintesi ed il punto di equilibrio tra quelle fatte proprie dai Capi di stato e di governo degli Stati membri...⁴¹

Il baricentro alternativo nella promozione di un indirizzo proprio dell'Unione non può, quindi, che essere rappresentato dall'affidamento alla Commissione della promozione dell'*interesse generale* dell'Unione, secondo quanto espresso dall'art. 17 TUE⁴². E, del resto, indipendenza della Commissione dagli Stati⁴³; rapporto politico prioritario di essa con il Parlamento europeo, organo politico per eccellenza dell'Unione⁴⁴; suo ruolo di *agenda setting* nella determinazione delle politiche europee⁴⁵ contribuiscono ad accreditare tale opzione ricostruttiva, anche se occorre prendere atto di un'indeterminatezza sul punto dei trattati, probabilmente voluta e finalizzata a consentire più di una via evolutiva dell'Unione come organizzazione costituzionale.

Il riferimento ad una nozione apparentemente anodina come quella di “interesse generale” dell'Unione probabilmente allude, in questa prospettiva, alla inevitabile duplice natura della Commissione, organo politico ed amministrativo al tempo stesso⁴⁶. Ma come è evidente, non si

presidency, in *Journal of European Integration*, 2017, 157 ss. con valutazioni differenziate, anche se accomunate dalla rilevazione del carattere *transactional* e non *transforming* della *leadership* di tale presidenza. Per le categorie della “*transactional*” or “*transformative*” *leadership*, anche se riferite al Presidente della Commissione, cfr. I. TÖMMEL, *The President of the European Commission: Transactional or Transforming Leaders?*, in *Journal of Common Market Studies*, 2013, 793.

⁴¹ Al momento attuale, il massimo che si può dire è che le potenzialità di *leadership* politica della figura del Presidente del Consiglio europeo restino “dormienti” in relazione ai caratteri di indeterminatezza delle decisioni fondamentali sulla fisionomia costituzionale dell'Unione richiamate nella conclusione del par. 2 del presente lavoro.

⁴² Avevo già espresso questo orientamento in E. GIANFRANCESCO, *La Commissione nel quadro istituzionale dell'Unione: una ricognizione*, cit., 2.

⁴³ Anche se l'indipendenza non implica separazione integrale nei confronti degli Stati membri. Cfr., infatti, il paragrafo seguente.

⁴⁴ Un rapporto che per molti osservatori assume i caratteri di una vera e propria relazione fiduciaria. Sul punto, cfr., comunque, *infra*, par. 7 e seguenti del presente lavoro.

⁴⁵ Come recentemente ribadito da H. MÜLLER, *Setting Europe's agenda: the Commission presidents and political leadership*, in *Journal of European Integration*, 2017, 129 ss., N. NUGENT, *The Government and Politics of the European Union*, 8th ed, London 2017, evidenziando le funzioni di “*proposer and developer of policies and legislation*” (122) e, conseguentemente di “*mediator and conciliator*” della Commissione (134); R. IBRIDO, N. LUPO, *Forma di governo e «indirizzo politico»: la loro discussa applicabilità all'Unione europea*, cit., 38 ss. Ma cfr. anche quanto osservato *infra* alla nota 51.

⁴⁶ Come evidenziato sin dagli albori dell'esperienza comunitaria: cfr. esemplar-

tratta di un *unicum* di tale figura, rinvenendosi nelle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri la compresenza di tali due dimensioni in capo all'organo "Governo", profondamente legate all'evoluzione storica, senza che ciò induca a mettere in discussione la spettanza del potere di indirizzo politico in capo al governo stesso.

4. *La Commissione tra Unione e Stati membri*

Nell'inquadramento generale della Commissione si evidenzia in genere la sua necessaria indipendenza dagli Stati membri e dalle direttive di questi. Si tratta di un requisito fondamentale, valorizzato dall'art. 17.3 TUE e dall'art. 245 TFUE, con specifico riferimento ai membri della Commissione, che permette di riempire di significato la promozione dell'interesse generale dell'Unione sopra ricordato. Siamo del resto "al cuore" del metodo comunitario che sull'indipendenza della Commissione e sul

mente D. COOMBES, *Politics and Bureaucracy in the European Community*, London 1970, 234. In epoca recente, cfr. M. HARTLAPP, J. METZ, C. RAUH, *Which Policy for Europe? Power and Conflict inside the European Commission*, Oxford 2014, 4. Sui diversi modelli di compresenza in seno alla Commissione della natura politica e di quella più propriamente amministrativa (secondo i diversi punti di equilibrio rappresentati dai modelli di "coesistenza", "complementarietà" e "predominio") interessante risulta l'analisi di V. TARDITI, *Vecchi e nuovi equilibri nella Commissione europea*, in *Riv. it. pol. pubbl.*, 2014, 255 ss.

Per una recente riaffermazione della lettura "politica" dell'espressione "interesse generale" dell'art. 17 TUE cfr. N. NUGENT, M. RHINARD, *The 'political' roles of the European Commission*, in *Journal of European Integration*, 2019, 208, sulla base dell'esperienza degli ultimi anni ed in particolare della Commissione Juncker. Sul rafforzamento del carattere politico della Commissione Juncker e sulle conseguenti soluzioni organizzative interne, cfr. J. PETERSON, *Juncker's political European Commission and an EU in crisis*, in *Journal of Common Market Studies*, 2017, 349 ss.; H. KASSIM, B. LAFFAN, *The Juncker Presidency: the 'Political Commission' in Practice*, in *Journal of Common Market Studies*, 2019, 49 ss.; S. RUSSACK, *How is Juncker's 'last-chance Commission' faring atm id-term?*, in *European Policy Analysis*, n. 4/2017, in www.sieps.se; Id., *Institutional Rebalancing: the 'Political' Commission* (5 marzo 2019), in www.ceps.eu.

Non mancano comunque le preoccupazioni in ordine ai rischi insiti nella politicizzazione della Commissione – ed in particolare del suo Presidente – per ciò che concerne i rapporti con il Parlamento e gli Stati membri (specie quelli di piccole dimensioni). Cfr. a questo proposito per tutti la recente critica alla configurazione in termini "governativi" della Commissione di A. KOCHAROV, *In the Image of State: Constitutional Complexities of Engineering a European Democracy*, in F. FABBRINI, E.H. BALLIN, E. SOMSEN (Eds.), *What Form of Government for the European Union and the Eurozone?*, cit., 233 ss.

suo ruolo centrale nel sistema si è venuto costruendo sin dalle origini del processo di integrazione⁴⁷.

Ma la Commissione non può essere ridotta al ruolo di una “maxi – Autorità amministrativa indipendente”⁴⁸ in una prospettiva di valorizzazione della natura costituzionale – e, quindi, inevitabilmente, politica – dell’Unione. La Commissione, infatti, fermo restando il principio basilare della indipendenza dei suoi componenti e dell’organo nel suo complesso dalle influenze esterne, non può non costituire un interlocutore fondamentale per ciascuno Stato membro dell’Unione. La letteratura scientifica ha da tempo evidenziato questa funzione di *gatekeeper*⁴⁹ che, si badi, può portare ad un’evoluzione che va ben oltre un modello di rapporti *principal/agent*⁵⁰ tra Stati membri e Commissione e valorizzare i margini che la stessa può utilizzare in tali rapporti per affermare propri indirizzi ed un ruolo di *network broker*⁵¹, piuttosto che di esecutore. Ci

⁴⁷ Cfr. P. PESCATORE, *L’executif communautaire*, cit. Sul “metodo comunitario” di perseguimento – ed al tempo stesso di definizione – dell’interesse generale dell’Unione da parte della Commissione, cfr., per una visione di sintesi, i contributi in R. DEHOUSSE (Ed.), *The ‘Community Method’. Obstinate or Obsolete?*, London 2011 ed in particolare G. MAJONE, *Is the Community Method still Viable?*, 16 per la messa in evidenza della progressiva emersione di elementi di crisi di tale metodo di evoluzione dell’ordinamento dell’Unione.

⁴⁸ Per tale accostamento, cfr. L. ELIA, *Prime osservazioni sulla forma di governo nella Costituzione per l’Europa*, cit., 759.

⁴⁹ T. CHRISTIANSEN *Tensions of European governance: politicized bureaucracy and multiple accountability in the European Commission*, in *Journal of European Public Policy*, 2011, 82.

⁵⁰ Per l’applicazione di tale modello ai rapporti Stati membri/Commissione, cfr., tra gli altri, A. WONKA, *Technocratic and independent? The appointment of European Commissioners and its policy implications*, in *Journal of European Public Policy*, 2007, 170; S. BAILER, *An Agent Dependent on the EU Member States? The Determinants of the European Commission’s Legislative Success in the European Union*, in *European Integration*, 2014 p. 41, opportunamente accentuando i margini di autonomia dell’Agent; R. DECKARM, *The countries they know best: how national principals influence European commissioners and their cabinets*, in *Journal of European Public Policy*, 2017, 451, pure evidenziando una serie di elementi (ampiezza della Commissione; ruolo del Presidente) che alterano non poco la logica *principal/agent*.

⁵¹ Cfr. S. BORRAS, *The European Commission as Network Broker*, in *European Integration online Papers* (Eiop), 2007. Sul ruolo centrale svolto dal potere di *agenda setting* della Commissione nel processo decisionale europeo, cfr. R. IBRIDO, N. LUPO, «*Forma di governo*» e «*indirizzo politico*»: la loro discussa applicabilità all’Unione europea, cit., p. 38. Con particolare riferimento all’iniziativa nel procedimento legislativo, F. MARTINES, *La funzione d’iniziativa della Commissione nel processo legislativo dell’Unione europea*, Napoli 2019. La progressiva assunzione del ruolo di “*important player*” da parte del Parlamento europeo, unitamente alla Commissione, in tema di *agenda-setting* è evidenziata

troviamo di fronte al *purposeful opportunism*⁵² che ha segnato la fortuna istituzionale dell'Istituzione, tanto nella dimensione verticale (Commissione/Stati Membri) che orizzontale (Commissione/altre Istituzioni)⁵³.

In questa prospettiva i criteri di composizione dell'Istituzione in esame ed, *in primis*, la soluzione del problema del numero dei Commissari rispetto al numero degli Stati membri assume un ruolo centrale e la decisione del Consiglio europeo del dicembre 2008⁵⁴ di mantenere un numero di componenti della Commissione pari al numero degli Stati membri, utilizzando la clausola derogatoria prevista dall'art. 17.5⁵⁵ Tue può apparire sotto una diversa luce.

Essa rappresenterebbe non già una manifestazione di indebolimento

da A. MAURER, M.C. WOLF, *Agenda-Shaping in the European Parliament and the European Commission's right of legislative initiative*, in J. EGE, M.W. BAUER, S. BECKER (Eds.), *The European Commission in Turbulent Times. Assessing Organizational Change and Policy Impact*, Baden Baden 2018, 80 s.

⁵² Per una riaffermazione del *purposeful opportunism* della Commissione in tempi recenti, cfr. N. NUGENT, M. RHINARD, *Is the European Commission Really in Decline?*, in *Journal of Common Market Studies*, 2016, 1201. Per una posizione più problematica, cfr. I. CAMISÃO, M.E. GUIMARÃES, *The Commission, the Single Market and the Crisis: The Limits of Purposeful Opportunism*, in *Journal of Common Market Studies*, 2017, p. 235.

⁵³ In particolare sul *link* che si può determinare tra Commissione e Consiglio nel procedimento legislativo, in funzione della nazionalità (ma anche dell'orientamento politico) del Commissario, cfr. K. KILLERMANN, *Loose Ties or Strong Bonds? The Effect of a Commissioner's Nationality and Partisanship on Voting in the Council*, in *Journal of Common Market Studies*, 2016, 1369 ss. Più in generale, con riferimento ai rapporti tra Consiglio e Commissione, i limiti dell'approccio *principal-agent* e la valorizzazione di un assetto di "*joint agenda setting*" e di "*competitive co-operation*" tra le due Istituzioni sono sottolineati da P. BOCQUILLON, M. DOBBELS, *An elephant on the 13th floor of the Berlaymont? European Council and Commission relations in legislative agenda setting*, in *Journal of European Public Policy*, 2014, 20 ss. Per l'esistenza di una "*relation of partnership*" tra le due Istituzioni, con esclusione del modello *principal-agent*, cfr. anche M. ECKHARDT, W. WESSELS, *The European Commission – Agent, Principal and Partner to the European Council*, in J. EGE, M.W. BAUER, S. BECKER (Eds.), *The European Commission in Turbulent Times*, cit., 49.

⁵⁴ Consiglio europeo, 11 – 12 dicembre 2008 (doc. 17271/1/08 Rev 1) e 18-19 giugno 2019 (doc 11225/2/09). Per la formalizzazione finale della decisione, cfr. la decisione del Consiglio europeo 2013/272/EU del 22 maggio 2013.

⁵⁵ Chi ha risentito maggiormente di tale non semplice compromesso è stato l'art. 244 Tfeue, che resta al momento una disposizione priva di concreta prescrittività, a meno di non ipotizzare un futuro *contrarius actus* rispetto alle deliberazioni del Consiglio europeo appena richiamate; un'opzione che consentirebbe al "sistema di rotazione" da esso previsto di diventare operativo. Va osservato, a questo proposito, che per quanto "derogata", la norma posta dall'articolo 244 Tfeue (e, prima ancora, la previsione "principale" dell'art. 17.5 Tue) resta in vigore e non è mai stata presa in considerazione l'ipotesi di una sua abrogazione.

della posizione istituzionale della Commissione e di cedimento ad una logica, per così dire, diplomatico/internazionalistica, aggravata dai problemi di funzionalità di un collegio di ragguardevoli dimensioni quantitative, ma piuttosto un “prezzo da pagare” affinché la sopra ricordata funzione di *gatekeeper*, con tutto ciò che ne consegue, possa continuare ad operare. E, del resto, l’abbandono della presenza integrale degli Stati membri in seno al Collegio non sembra imprescindibile per una caratterizzazione della Commissione come organo in grado di esprimere un proprio originale indirizzo in ordine all’interpretazione ed attuazione dell’ “interesse generale dell’Unione”: la Commissione resta un collegio all’interno del quale l’unanimità non è certo la regola decisionale e, pertanto, anche in presenza di Commissari provenienti da tutti gli Stati membri, la decisione maggioritaria resta la regola ordinaria di funzionamento (come ribadito nell’art. 250 Tfu). Conseguentemente, la formazione di maggioranze e di minoranze in ordine alle singole decisioni costituisce evenienza ordinaria di funzionamento del collegio. Ciò che più conta è che in relazione alla enorme varietà degli affari trattati, spesso di rilievo tecnico più che “politico”, la combinazione delle maggioranze e delle minoranze non sembra definibile in termini statici e predefiniti e, quindi, una logica di tipo diplomatico/internazionalistico faticherebbe non poco ad affermarsi.

Non si può, inoltre, fare a meno di riconoscere una significativa attenuazione – se non un vero e proprio *vulnus* – al principio di parità degli Stati membri che deriverebbe dalla mancata contemporanea presenza di un Commissario proveniente da ciascuno di essi all’interno del collegio della Commissione. Si tratta di un’attenuazione/*vulnus* particolarmente sensibile per gli Stati membri di piccola dimensione (geografico e/o demografica), per evidenti ragioni di sensibilità politica⁵⁶.

⁵⁶ Per le differenze di comportamento tra Stati di piccole e grandi dimensioni nella designazione dei Commissari europei, cfr. H. DÖRING, *The Composition of the College of Commissioners. Patterns of Delegation*, in *European Union Politics*, 2007, 224. Cfr anche J. TEMPLE LANG, *How much do the Smaller Member States need the European Commission? The Role of the Commission in a changing Europe*, in *Common Market Law Review*, 2002, 319: “*And it is naïve and wrong to imagine that a large State with no Commissioner is in a position equal to that of a small State with no Commissioner*”. Il punto era evidente anche nella prima fase dell’esperienza comunitaria: cfr. K. VAN MIERT, *The Appointment of the President and the Members of the European Commission*, in *Common Market Law Review*, 1973, 261. Per un’analisi di come la provenienza nazionale operi, insieme ad una serie di altre variabili, nella determinazione dei comportamenti dei componenti della Commissione, in relazione alle varie tematiche affrontate, cfr. M. EGEBERG, *Executive politics as usual: role behaviour and conflict dimensions in the College of European Commis-*

In questa prospettiva la decisione del Consiglio europeo di non attivare le potenzialità offerte dagli artt. 17 TUE e 244 TFUE in tema di composizione dell'organo appare forse maggiormente comprensibile anche se la conseguenza è stata una linea di continuità nella designazione nazionale dei singoli Commissari⁵⁷, risultando limitati i margini di autonomia del Presidente della Commissione in tale processo⁵⁸, salvo che insorgano eventuali problemi nella fase parlamentare degli *hearings* dei candidati commissari⁵⁹.

È piuttosto su altri fronti che è chiamata a giocare la partita del recupero di funzionalità del collegio al suo interno e nelle relazioni con Stati membri ed altre Istituzioni dell'Unione ed a questo proposito occorre concentrare l'analisi sulla Commissione in sé e per sé considerata.

5. La Commissione e la sua articolazione interna: Presidente e Commissari

Nella considerazione della struttura della Commissione occorre necessariamente prendere le mosse dagli esiti del processo di differenziazione delle diverse figure che la compongono; processo che da tempo ha superato l'idea di un collegio perfetto di pari⁶⁰.

tioners, in *Journal of European Public Policy*, 2006. Pur riconoscendo la rilevanza di tale fattore, mette in guardia da sue applicazioni troppo meccaniche A. SMITH, *Why European Commissioners Matter*, in *Journal of Common Market Studies*, 2003, 143 ss.

⁵⁷ Un residuo legame con lo Stato di provenienza si manifesta anche in ipotesi, per così dire, patologiche come le dimissioni del Commissario Phil Hogan nella attuale Commissione von der Layen, a seguito di uno scandalo “domestico” (mancata osservanza delle misure anti-contagio Covid-19 in una riunione pubblica) dimostrano.

⁵⁸ Sottolineano tale linea di continuità, anche dopo il ricorso all'opzione degli *Spitzenkandidaten* per l'individuazione del Presidente della Commissione, T. CHRISTIANSEN, *After the Spitzenkandidaten: fundamental change in the EU's political system?*, in *West European Politics*, 2016, 1002; R. DECKARM, *Assessing the effect of the European election's Spitzenkandidaten procedure on the constitution of the European Commission*, in *European Politics and Society*, 2017, 208.

⁵⁹ Per il “*gaming process*” relativo alla nomina dei Commissari della Commissione Juncker, cfr. H. KASSIM, *What's new? A first appraisal of the Juncker Commission*, in *European Political Science*, 2016, 20 ss. Sulla procedura degli *hearings* del Parlamento europeo sui candidati commissari, cfr. *infra*, le osservazioni nel par. 7.2.

⁶⁰ Per la sottolineatura di un persistente deficit di “responsabilità politica” e, quindi, di “legittimità democratica e trasparenza” nell'ordinamento istituzionale dell'Unione, anteriormente al processo di riforma dei trattati che ha condotto al Trattato di Lisbona ed al rafforzamento della figura del Presidente della Commissione, cfr., per tutti, G. BONVICINI, G.L. TOSATO, R. MATARAZZO, *I partiti politici europei e la candidatura del Presidente della Commissione*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2009, 182 ss.

Analogamente a quanto avviene nell'organizzazione costituzionale del Governo in molti ordinamenti costituzionali, diverse ispirazioni e principi di funzionamento sono chiamati a confrontarsi e coesistere, secondo una molteplicità di punti di equilibrio possibili. A questo proposito utilmente è stata richiamata la compresenza ed operatività del principio di primazia presidenziale, del principio di collegialità nonché del principio di attribuzione individuale dei singoli Commissari⁶¹.

L'art. 17 TUE ed in particolare l'art. 248 TFUE definiscono in termini chiari la diversa posizione del Presidente rispetto agli altri commissari ed all'interno del collegio, a partire dal processo di nomina⁶². È da sottolineare, poi, la previsione dell'art. 248 TFUE ove si afferma che il Presidente ripartisce fra i membri le competenze che spettano alla Commissione, specificandosi in questo modo la appena più generica previsione dell'art. 17.6 TUE secondo la quale il Presidente "*decide l'organizzazione interna della Commissione*". Il potere di assegnazione delle competenze implica, poi, il potere presidenziale di modificare le stesse, in corso di mandato⁶³. È evidente come tale potere di *reshuffling* si presenti – potenzialmente e comunque inteso nei suoi appropriati limiti – come un elemento che sembrerebbe suffragare una sovraordinazione del Presidente della Commissione che va oltre la preminenza politica di un *primus inter pares* avvicinandolo, piuttosto, alla posizione di un Primo Ministro di ispirazione britannica.

Vero è che in non pochi casi, la problematicità politica del *reshuffling* è notevolmente ridotta: così, ad esempio, nel caso di spostamenti di portafogli legati all'uscita di alcuni componenti del Collegio, ovvero in conseguenza dell'allargamento dell'Unione od anche del suo restringimento, come avvenuto in conseguenza della Brexit⁶⁴. Ci possono essere dei casi in cui, invece, l'utilizzazione dello strumento assume una rilevanza e deli-

⁶¹ Cfr., sul punto, R. BÖTTNER, *The size and structure of the European Commission: legal issues surrounding project teams and a (future) reduced College*, in *European Constitutional Law Review*, 2018, 37 ss; ID., *Project Teams in the European Commission – A fair balance between efficiency and politics?*, in J. EGE, M.W. BAUER, S. BECKER (Eds.), *The European Commission in Turbulent Times*, cit., 113 ss.

⁶² Per delle ulteriori considerazioni sul punto, cfr. *infra*, par. 7.2.

⁶³ Ben differente si presenta l'ipotesi di spostamenti di portafogli anteriormente all'immissione della Commissione nell'esercizio delle sue funzioni, specialmente in conseguenza dell'esito negativo degli *hearings* di taluni Commissari. In questo caso il potere presidenziale si esercita in posizione non di forza quanto di debolezza, conseguente al veto parlamentare nei confronti del candidato proposto dal Presidente.

⁶⁴ Come ricordato da N. NUGENT, *The Government and Politics of the European Union*, cit., 137.

catezza politica maggiore. Prima di giungere, infatti, all'opzione estrema della richiesta di dimissioni *ex art.* 17.6 Teu o dell'attivazione dei meccanismi di responsabilità previsti dall'art. 247 Tfeu, è possibile ritenere che lo spostamento di portafoglio possa offrire una *way out* meno traumatica anche per l'equilibrio interno e la serenità del Collegio. Anche in questo caso i poteri presidenziali sono però chiamati a confrontarsi con la natura collegiale dell'organo e la necessità di rispettare equilibri politici, prima che giuridici, insiti in tale dimensione. Per questa ragione è opportuno precisare che non è detto che i poteri di *reshuffling* siano sempre esercitabili dal Presidente con piena discrezionalità e non si possano determinare, in ordine alla loro possibile attivazione, conflitti politici nel Collegio in grado perfino di metterne in discussione la sopravvivenza.

La seconda previsione a venire in rilievo, sempre all'interno dell'art. 248 Tfeue, precisa che “*i membri della Commissione esercitano le funzioni loro attribuite dal presidente, sotto la sua autorità*”. In questo caso sembra pertinente il riferimento a quanto previsto dall'art. 17.6 Tue secondo la quale “*un membro della Commissione rassegna le dimissioni se il presidente glielo chiede*”. La posizione del Presidente rispetto agli altri Commissari risulta così notevolmente rafforzata, andando anche oltre quanto era già stato sancito dalla cosiddetta “legge Prodi”, all'indomani dell'ingloriosa fine della Commissione *Santer*, nei rapporti in via convenzionale tra Presidente della Commissione e Parlamento europeo⁶⁵.

Risulta però eccessivo, anche in questo caso, ragionare di una superiorità quasi-gerarchica del Presidente nei confronti dei Commissari⁶⁶, trattandosi di un potere che il Presidente deve esercitare *all'interno* di un collegio nel quale gli orientamenti politici sono presenti e valorizzati e con riferimento ai quali l'orientamento alla “revoca” di un Commissario può incontrare un'opposizione anche forte di altri componenti del collegio, in grado, al limite, di minare la sopravvivenza dello stesso⁶⁷. La fluidità delle relazioni intra-governative di non poche forme di governo parlamentari, in grado di oscillare – anche all'interno della singola esperienza nazionale

⁶⁵ Sulla “*lex Prodi*” come esempio di convenzione costituzionale, rinvio a quanto espresso in E. GIANFRANCESCO, *La Commissione nel quadro istituzionale dell'Unione: una ricognizione*, cit., 719 ed ivi ulteriori riferimenti.

⁶⁶ Nel medesimo senso R. BÖTTNER, *The size and structure of the European Commission*, cit., 49.

⁶⁷ Per non parlare poi dei condizionamenti esterni al collegio, ma non meno rilevanti per il Presidente: quelli derivanti dai legami politici tra Commissario “sotto accusa” e Gruppi politici del Parlamento europeo e quello tra Commissario e Stato membro di designazione (ed eventualmente altri Stati ad esso vicini).

– tra governi caratterizzati da una notevole preminenza del primo ministro e governi a spiccata impronta collegiale, se non a “direzione plurima dissociata”⁶⁸, può costituire un utile termine di riferimento per districarsi in ordine alla concreta configurazione dei poteri in esame ad opera della prassi negli anni a venire.

5.1. Segue: L'articolazione dell'organizzazione interna: I Vice-Presidenti ed i Gruppi di lavoro

È con riferimento all'organizzazione dei metodi di lavoro della Commissione che il Presidente è riuscito nel tempo a guadagnare un suo spazio decisionale che ne ha rafforzato notevolmente il ruolo all'interno del Collegio. Del resto, soltanto una ripartizione innovativa dei compiti all'interno dell'Istituzione poteva permettere di superare i problemi legati al progressivo aumento del numero dei Commissari, conseguente all'allargamento dell'Unione e la tendenza (già presente ma accentuata) in conseguenza dell'allargamento) all'emersione di un “*silo problem*” nell'approccio tra i Commissari e le Direzioni generali alle quali essi sono preposti⁶⁹, rievocando un modello organizzativo ed operativo di tipo “ministeriale” non consono alla Commissione⁷⁰.

La convergenza di ragioni di opportunità politica e di efficienza amministrativa hanno così costituito, conformemente alla già ricordata duplice natura politica ed amministrativa sempre presente nell'Istituzione, la chiave per una svolta nella vita interna dell'organo.

⁶⁸ Per utilizzare l'espressione felicemente coniata con riferimento all'esperienza italiana da E. CHELI, V. SPAZIANTE, *Il Consiglio dei Ministri e la sua Presidenza: dal disegno alla prassi*, in AA.VV. (a cura di S. RISTUCCIA), *L'Istituzione Governo. Analisi e prospettive*, Milano 1977, 41 ss. La formula è stata recentemente rievocata, con riferimento all'esperienza dei Governi italiani fino ai primi anni Ottanta del Novecento da N. LUPO, *Il Governo italiano*, in *Giur. cost.*, 2018, 934.

⁶⁹ Per una definizione del “*silo problem*”, cfr. M. W. BAUER, *Introduction: Organizational Change, management reform and EU policy-making*, in M.W. BAUER (Ed.), *Reforming the European Commission*, London and New York 2009, 15. Per il nesso inevitabile tra allargamento del collegio e rafforzamento dei poteri del Presidente, perseguito dalla Presidenza Barroso in poi, cfr. H. KASSIM, S. CONNOLLY, R. DEHOUSSE, O. ROZENBERG, S. BENDJABALLAH, *Managing the house: the Presidency, agenda control and policy activism in the European Commission*, in *Journal of European Public Policy*, 2017, 660; J. PETERSON, *Juncker's political European Commission and an EU in crisis*, cit., 352.

⁷⁰ Per l'esclusione dell'applicabilità del modello di competenza ministeriale (*Resortprinzip*) alla Commissione, cfr. N. NUGENT, M. RHINARD, *The European Commission*, cit., 135; R. BÖTTNER, *The size and structure of the European Commission*, cit., 50 ed ivi ulteriori riferimenti.

Anche se dei precedenti si rinvergono nell'esperienza del passato⁷¹ è con la “Commissione politica” di Juncker⁷² che la nomina di sette Vice-Presidenti – individuati secondo criteri di equilibrio delle diverse ispirazioni politiche presenti nella Commissione, di genere e di provenienza geografica⁷³ – che si assiste ad un salto di qualità nel ruolo della figura, soprattutto poiché i Vice-Presidenti sono chiamati a guidare “*project teams*” di Commissari. Anche l'individuazione di un *First Vice-President* di notevole peso politico⁷⁴ ha rafforzato la posizione della Commissione e del suo Presidente nelle relazioni con il Parlamento europeo e, conseguentemente, con il Consiglio⁷⁵.

Non dovrebbe sfuggire che in questo modo un risultato rilevante in termini di verticalizzazione e semplificazione del processo decisionale

⁷¹ Per l'evoluzione nel tempo della figura del Vice-Presidente, cfr. N. NUGENT, M. RHINARD, *The European Commission*, cit., 99.

⁷² Sul rafforzamento dell'elemento politico nella Commissione presieduta da Jean Claude Juncker, cfr. gli studi citati a nota 46. Per una diretta testimonianza del principale protagonista di questa esperienza, cfr. l'intervista a Jean Claude Juncker *Europe is a world power and unaware of it*, in *Fondation Robert Schuman/European Interview n. 100* (19th October 2020).

⁷³ Di “*matrix system*”, a proposito della ripartizione dei compiti tra Vice-Presidenti, Commissari e *Project Teams* scrive D. DINAN, *Governance and Institutions: The Year of the Spitzenkandidaten*, in *Journal of Common Market Studies*, 2015, 100. Cfr. anche J. PETERSON, *Juncker's political European Commission and an EU in crisis*, cit., 353 ss.

⁷⁴ Nella persona di Frans Timmermans. Il carattere di *senior politicians* della generalità dei Vice-Presidenti della Commissione Juncker è sottolineato da S. BECKER, M.W. BAUER, S. CONNOLLY, H. KASSIM, *The Commission: boxed in and constrained, but still an engine of integration*, in *West European Politics*, 2016, 9 i quali sottolineano l'obiettivo perseguito da Juncker attraverso tale soluzione organizzativa di “*overcome silo-mentalities*”. La persistenza di problemi di collegamento tra Vice-Presidenti e loro Gabinetti, da un lato, e le Direzioni generali che non sono poste alle loro dipendenze, dall'altro, sono comunque evidenziati da S. RUSSACK, *How is Juncker's 'last-chance Commission' faring at mid-term*, in *Steps European Policy Analysis*, 2017, 5, che conclude per una funzione di “*process-steering functions*” più che di “*policy-shaping*” per le nuove figure.

Anche nella Commissione presieduta da Ursula Von der Leyen Frans Timmermans ha assunto l'incarico di Vice-Presidente esecutivo chiamato a sovrintendere il Gruppo di Commissari sul *Green Deal* europeo, che sembra assumere un ruolo centrale nell'indirizzo politico della Presidente. È inoltre da sottolineare come nella Commissione Von der Leyen la stessa categoria dei Vice-Presidenti non si presenti omogenea al suo interno, poiché tre dei sette Vice-Commissari cumulano tale funzione con quella di Commissari. A questo proposito D. GROS, S. BLOCKMANS, *Von der Leyen's Commission: more balanced, less impartial?*, in *Ceps.eu* (11.09.2019) ragionano dell'introduzione di un nuovo livello (il triumvirato dei Vice-Presidenti esecutivi) nella struttura gerarchica della Commissione.

⁷⁵ A. BÜRGIN, *Intra – and Inter-Institutional Leadership of the European Commission President: An Assessment of Juncker's Organizational Reforms*, in *Journal of Common Market Studies*, 2018, 838.

della Commissione viene raggiunto; risultato non inferiore, nelle sue potenzialità, alla differenziazione del rango formale dei Commissari all'interno dell'organo o ad una sua composizione ridotta.

6. *La Commissione come organo collegiale*

I profili di “verticalizzazione” della Commissione sopra ricordati non possono giungere, però, a minare il principio fondamentale di organizzazione dell'Istituzione che è e resta organo collegiale. Sin dalla fondazione dell'Unione appariva chiaro che se la Commissione doveva rappresentare il “motore dell'integrazione” europea, chiamata a promuovere l'interesse generale dell'Unione, essa, dal punto di vista funzionale, non poteva che basarsi su di un principio che precludesse gerarchie tra i suoi componenti – indipendenti dagli Stati membri, ma pur sempre da essi designati ed in un certo senso rappresentanti dei medesimi⁷⁶ – ovvero asimmetrie di posizioni assimilabili ad una gerarchia “di fatto”, foriera di problemi giuridici oltre che difficilmente sostenibile da un punto di vista politico.

Il principio di collegialità dell'organo ha costituito la soluzione più idonea a soddisfare tale esigenza fondamentale: esso garantisce la pari dignità tra gli Stati membri dell'Unione ed al contempo l'indipendenza e la coesione dell'organo⁷⁷, nonché la responsabilità collettiva dei suoi componenti per le decisioni prese⁷⁸, prevedendo come suo corollario applicativo il principio di deliberazione a maggioranza dei suoi membri all'interno del collegio. Tanto appare importante tale previsione che si è sentita l'esigenza di fissarla nei trattati istitutivi, nell'articolo 250 Tfue, sottraendola alla disponibilità del regolamento interno della Commissione al quale, invece, viene affidato il pure importante aspetto della fissazione del numero legale di validità delle riunioni.

Prevedere la maggioranza assoluta come criterio generale di votazione significa impedire la formazione di “minoranze di blocco”, che in un collegio di pari (ivi compreso, sotto questo punto di vista, il Presidente)

⁷⁶ Nel senso che si è cercato di evidenziare nel par. n. 4.

⁷⁷ Cfr., per tutti, N. NUGENT, M. RHINARD, *The European Commission*, cit., 96, che sottolineano come, sotto questo punto di vista, la Commissione rappresenti a “*unique body in international politics*”. Cfr. anche R. BÖTTNER, *The size and structure of the European Commission*, cit., 49.

⁷⁸ Per la sottolineatura di questo aspetto, cfr. H. KASSIM, J. PETERSON, M.W. BAUER, S. CONNOLLY, R. DEHOUSSE, L. HOOGHE, A. THOMPSON, *The European Commission of the Twenty-First Century*, Oxford 2013, 154 e nota 11 per la sua esplicazione.

non avrebbero ragione di essere. A questo proposito, si può riprendere e sviluppare l'osservazione di chi ha evidenziato come la garanzia di "poter votare" costituisce una garanzia centrale dell'indipendenza della Commissione⁷⁹, aggiungendo che la prevalenza della volontà della maggioranza (dei componenti)⁸⁰ assicura la pari posizione – in partenza – di tutti i componenti dell'organo e diventa parte integrante della garanzia di indipendenza dell'Istituzione.

Un punto di osservazione privilegiato in ordine all'operatività del principio di collegialità è rappresentato dal regolamento interno della Commissione⁸¹ previsto dall'art. 249 Tfeue che, non casualmente, ribadisce all'art. 1 l'operatività del principio in questione. Anche l'art. 3.2 del suddetto regolamento interno finalizza l'azione ed i poteri del Presidente della Commissione alla garanzia della "collegialità del suo operato", ri-

⁷⁹ D. SPENCE, *The President, the College and the Cabinets*, in D. SPENCE, G. EDWARD (Eds.), *The European Commission*, 3rd Ed., London 2006, 48. Cfr. anche M. MISTÒ, *La collegialité de la Commission européenne*, in *Revue du Droit de l'Union Européenne*, 2003, 219 e T. LÜBBIG, *Die Europäische Kommission: Auch in Zukunft ein Kollegialorgan*, in *Frankfurter Newsletter zum Recht der Europäischen Union* (19.09.2014), 3. Cfr. ECJ, 23.09.1986 Case C-5/85, *Akzo Chemie v. Commissione*, par. 30 per la sottolineatura della responsabilità politica collettiva dei componenti del collegio conseguente all'operatività del principio di collegialità delle decisioni della Commissione.

⁸⁰ Si noti un leggero "indurimento" della regola maggioritaria rispetto alla sua versione basilica, per la quale sarebbe sufficiente per l'adozione di una deliberazione la maggioranza dei voti dei presenti e non quella dei componenti (come, ad esempio, avviene per le deliberazioni delle Camere italiane ex art. 64 Cost., salvo che la Costituzione non stabilisca una maggioranza diversa). Tale elevazione della maggioranza di deliberazione può essere vista come un punto di equilibrio tra adozione della regola maggioritaria e natura "sovranazionale" dell'organo. Soprattutto essa appare opportuna in considerazione del fatto che l'articolo in commento rinvia al regolamento interno della Commissione la fissazione del numero legale delle riunioni (a differenza, sempre per rimanere nell'esempio, dell'art. 64 Cost. italiana che lo fissa direttamente).

⁸¹ Sul rapporto di circolarità che lega previsioni del trattato Ue e regolamento interno, per quanto riguarda la Commissione, rinvio a quanto già esposto in E. GIANFRANCESCO, *La Commissione nel quadro istituzionale dell'Unione: una ricognizione*, cit., 719. L'importanza dello studio del regolamento interno della Commissione e dei *President's Working Methods for the Commission* è sottolineata da H. KASSIM, S. CONNOLLY, *Still Standing. The European Commission After a Decade of Turbulence*, in J. EGE, M.W. BAUER, S. BECKER (Eds.), *The European Commission in Turbulent Times*, cit., 238, i quali osservano come si tratti di atti "often overlooked by scholars but are essential to understanding how the Commission functions in practice". L'invito a considerare i "President's Working Methods for the Commission", adottati autonomamente dal Presidente, come la fonte principale per comprendere *design and functioning* dei *project teams* è espresso da R. BÖTTNER, *Project Teams in the European Commission*, cit., 122. L'ultima versione di tale atto è stata adottata il 1° dicembre 2019 – P(2019) 2. Cfr., in particolare, ai fini qui rilevanti, il n. 1 del cap. II – *Political ownership of the Commission's decisions*

prendendo la funzionalizzazione già richiamata dell'art. 17.6 lett. b) Tue. È alla luce di tale previsione di principio che devono essere letti i (sicuramente rilevanti) poteri presidenziali di organizzazione dei lavori del collegio e dei suoi componenti specificati nello stesso n. 2 e poi nei nn. 3 e 4 dello stesso articolo⁸².

Per quanto riguarda il punto centrale della fissazione dell'ordine del giorno delle riunioni della Commissione, è da segnalare come il punto di equilibrio tra poteri presidenziali (in via di principio valorizzati dal n. 1 della disposizione) e poteri dei singoli componenti dell'organo di provocare la deliberazione del collegio (a maggioranza dei suoi componenti, come si è visto) è registrato nell'art. 6 del regolamento, il quale, con riferimento al punto centrale della possibilità per i membri diversi dal Presidente di iscrizione di argomenti all'ordine del giorno, rinvia alle "modalità d'applicazione" di cui all'art. 28 del regolamento medesimo⁸³. Viene comunque ribadito il potere decisionale della Commissione nella sua collegialità, su proposta del Presidente, in ordine alla deliberazione su argomenti non iscritti all'ordine del giorno (art. 6.5) e, soprattutto, con il carattere di una sorta di norma di chiusura, il potere di ogni componente del collegio di richiedere una votazione (art. 8 del regolamento)⁸⁴.

È il caso di sottolineare che anche nel caso di ricorso a procedimenti decisionali diversi da quello ordinario⁸⁵, il principio di collegialità e di decisione sostanzialmente maggioritaria resta salvaguardato: nel caso di procedura mediante decisione scritta *ex art. 12* del regolamento interno,

⁸² Cfr. comunque il giudizio di H. KASSIM, J. PETERSON, M.W. BAUER, S. CONNOLLY, R. DEHOUSSE, L. HOOGHE, A. THOMPSON, *The European Commission of the Twenty-First Century*, cit., 156 per i quali "the powers granted to the President under the College's Rules of Procedure are important, but limited".

⁸³ Secondo H. KASSIM, J. PETERSON, M.W. BAUER, S. CONNOLLY, R. DEHOUSSE, L. HOOGHE, A. THOMPSON, *The European Commission of the Twenty-First Century*, cit., 156 comunque "members of the College may request the addition of an issue to the agenda and can call for discussion of a particular dossier to be postponed".

⁸⁴ Di un "Eskalationsmechanismus" che dovrebbe consentire un voto collegiale ad iniziativa dei singoli componenti del Collegio ragiona T. LÜBBIG, *Die Europäische Kommission: Auch in Zukunft ein Kollegialorgan*, cit. 4, richiamando tale disposizione.

⁸⁵ La compatibilità, in via di principio e non senza limiti, di procedure decentrate di adozione di atti di amministrazione con il principio di collegialità della Commissione è stato da tempo affermato dalla giurisprudenza comunitaria: cfr., in particolare ECJ, 13.06.1958 Case-9/56, *Meroni & Co. v. Alta Autorità della Comunità europea del Carbone e dell'Acciaio*, spec. par. 41 ss.; ECJ, 23.09.1986 Case C-5/85, *Akzo Chemie v. Commissione*, spec. par. 36 e 37; ECJ 21.09.1989 Case C-46/87 e 227/88 riunite, *Hoechst AG v. Commissione*, spec. par. 46 e 48; CFI 02.10.2009 Case T-324/05 *Republic of Estonia and Republic of Latvia v. Commissione*, spec. par. 67 e 68.

attraverso la richiesta di esame collegiale da parte dei singoli commissari (art. 12.3)⁸⁶; nel caso di procedure di abilitazione e di delega, attraverso una deliberazione “a monte” della procedura da parte del collegio *ex* artt. 13 e 14 del regolamento.

Va conclusivamente osservato come il principio di collegialità all'interno della Commissione non resti confinato in un'area di limitata rilevanza giuridica, affidata essenzialmente al senso di equilibrio istituzionale, se non ai rapporti di forza politici, tra le componenti dell'organo.

Non sembrano in particolare applicabili, a questo proposito, categorie di limitata giustiziabilità degli *acta interna corporis* che sono presenti in talune esperienze costituzionali degli Stati membri, le quali, anche se elaborate soprattutto con riferimento ai Parlamenti, potrebbero ancora più agevolmente applicarsi ad organi esecutivi ed a maggiore omogeneità politica interna, quali nelle esperienze nazionali sono i Governi degli Stati membri e, nel nostro caso, sarebbe la Commissione. Al contrario, Tribunale di Primo Grado e Corte di Giustizia hanno nel tempo valorizzato la rilevanza giuridica esterna del principio di collegialità. Sia che ci si trovi di fronte ad un'applicazione rigorosa del “principio dello Stato di diritto”, oggettivamente considerato⁸⁷ oppure di una considerazione della natura amministrativa, oltre che costituzionale, di molte delle attribuzioni dell'organo, destinate a produrre effetti giuridici diretti nei confronti di una molteplicità di soggetti⁸⁸ (che costituisce, peraltro, una forma di manifestazione del principio dello Stato di diritto...) resta il fatto che un cospicuo filone giurisprudenziale ha nel tempo confermato la giustiziabilità del principio di collegialità⁸⁹, confermando al tempo stesso la piena natura di fonte del diritto del regolamento interno della Commissione.

⁸⁶ Si osservi come nel caso specifico di procedure scritte in materia di coordinamento e sorveglianza delle politiche economiche di bilancio, ove è esplicitato un potere di diniego della richiesta di sospensione da parte del Presidente della Commissione, l'art. 12.5 del Regolamento richiede comunque la necessaria verifica da parte del Segretario generale del rispetto del numero legale di cui all'art. 250 T_{UE} ed il potere del Presidente di “iscrivere il punto all'ordine del giorno della successiva riunione della Commissione, affinché sia approvato”.

⁸⁷ Come si è in precedenza accennato: cfr. par. 1.

⁸⁸ Per una sottolineatura di questo aspetto, cfr. CFI 17.12.2009, Case T-57/01 *Solvay SA v. Commissione*, spec. par. 152. Nella riflessione scientifica, cfr. recentemente M. PATRIN, *The legal nature of the principle of collegiality: a general principle of Eu law?*, in *CERiM Online Paper Series*, Paper 11/2018, 16.

⁸⁹ Si consideri, tra le diverse questioni affrontati dai Giudici dell'Unione: 1) CFI 30.11.2009, Case T-427/04 e T-17/05, *Repubblica Francese v. France Telecom*, spec. para 116 – 119 sulla natura dell'atto con cui la Commissione si pronuncia sull'esistenza di

7. *La Commissione e il Parlamento europeo*

Attingendo all'esperienza dei costituzionalismi liberal-democratici, decisiva appare la delineazione dei rapporti tra esecutivo e legislativo per il compiuto inquadramento della forma di governo europea in esame.

Alla luce di quanto premesso nelle pagine precedenti sul “quadro istituzionale unico” che lega le Istituzioni dell'Unione e sulla speciale posizione della Commissione nel perseguimento dell'interesse generale dell'Unione, che si concretizza in un indirizzo politico della stessa, diventa cruciale definire il rapporto giuridico tra Commissione e Parlamento.

La premessa sostanzialmente indiscussa – e che qui si dà per presupposta – è che nella storia dell'Unione il rapporto della Commissione con il Parlamento è stato fondamentale per l'affermazione della prima come soggetto politico a pieno titolo e non come una sorta di Autorità (amministrativa) indipendente sovranazionale⁹⁰. Al tempo stesso, la valorizzazione di tale rapporto preferenziale ha permesso alla Commissione di emanciparsi dal Consiglio (ed in un secondo momento dal Consiglio europeo) e, più in generale, da un'accezione estensiva del modello dell'esecutivo bicefalo nel quale, ancora una volta, il rischio sarebbe stato quello di vedersi relegata in una dimensione sostanzialmente amministrativa.

Va sottolineato, peraltro, anche il rilievo della circostanza simmetrica: l'interlocuzione privilegiata con la Commissione ha costituito un passaggio fondamentale per l'affermazione del Parlamento europeo come di un organo dotato di uno dei caratteri naturali dei Parlamenti: il “controllo”

un aiuto di stato come atto eccedente la natura di atto di amministrazione, richiedente, pertanto, la pronuncia del collegio (par. 117), salva la possibilità di affidare ad uno dei Commissari la stesura del provvedimento e fatta salva la verificabilità giudiziale della regolarità della delega (par. 119). In precedenza, in questo senso, già CFI 27.04.1995, Case T-435/93, *Aspec e A v. Commissione*, spec. par. 102 e 107; ECJ 15.06.1994, Case 137/92 P, *Commissione v. BASF AG*, per i procedimenti sanzionatori, con una particolare sottolineatura del nesso inscindibile tra motivazione e dispositivo del provvedimento (par. 67); CFI 06.04.1995 Case T-80/89 (ed altre riunite) *BASF AG v. Commissione*, para 80 ss. (spec par. 89); CFI 15.12.2005 Case T-33/01 *Infront WM AG v. Commissione*, spec. par. 177 e CFI 09.09.2008 Case T-403/05 *MyTravel Group plc v. Commissione*, tutte con attenta analisi dei passaggi del procedimento decisionale interno della Commissione, 2) ECJ 13.12.2001, Case 1/00, *Commissione v. Regno Unito*, spec. par. 79 e 84, sulla necessità di una pronuncia collegiale per proporre ricorso per inadempimento nei confronti di uno Stato membro (ed ivi il rinvio a ECJ 29.09.1998, Case C-191/95, *Commissione v. Repubblica Federale di Germania*, anche con riferimento all'adozione di un parere motivato in un procedimento contenzioso); 3) ECJ 06.04.2000, Case C-286/95 P, *Commissione v. Imperial Chemical Industries plc*, in tema di autenticazione degli atti della Commissione.

⁹⁰ Secondo l'alternativa proposta da L. Elia già ricordata a nota 48.

politico sull'operato dell'Esecutivo, fino ad arrivare ad uno *ius vitae ac necis* nei confronti di questo nel caso della forma di governo parlamentare. Il rafforzamento politico-istituzionale della Commissione ha rappresentato, quindi, innanzi tutto un fattore di rafforzamento del Parlamento stesso⁹¹, consentendo allo stesso lo sganciamento dai modelli delle "assemblee plenarie", presenti in molteplici organizzazioni internazionali; rischio che neanche l'elezione diretta del Parlamento stesso avrebbe del tutto scongiurato.

Per chi si avvicina al tema dei rapporti Commissione-Parlamento con le categorie del diritto costituzionale, il punto nodale è rappresentato dal "grado di intensità" del vincolo politico che lega la Commissione al Parlamento: se esso sia riconducibile al modello ampiamente diffuso – anche se non unanimemente accolto negli Stati membri dell'Unione – del vincolo fiduciario della forma di governo parlamentare (vincolo presente anche in quella, pur ben diversa, di tipo semi-presidenziale⁹²) o si assesti su di un grado di coordinamento meno intenso o, ancora, costituisca un *quid novum*.

Le ragioni del "fascino" della forma di governo parlamentare da ap-

⁹¹ Per una sottolineatura della progressiva emancipazione del Parlamento europeo dalla Commissione, cfr., tra i molti, R. DEHOUSSE, *The 'Community Method' at Sixty*, in R. DEHOUSSE (Ed.), *The 'Community Method'. Obstinate or Obsolete?*, cit., 11; C. FASONE, N. LUPO, *Il Parlamento europeo alla luce delle novità introdotte nel Trattato di Lisbona e nel suo regolamento interno*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2012, 329 ss.; R. IBRIDO, *Oltre le "forme di governo". Appunti in tema di "assetti di organizzazione costituzionale" dell'Unione europea*, cit., 26, sottolineando il quadro non uniforme di tale rafforzamento; M. SHACKLETON, *Transforming representative democracy in the EU? The role of the European Parliament*, in *Journal of European Integration*, 2017, 191 ss.; R.D. KELEMEN, *Towards a New Constitutional Architecture in the Eu?*, in F. FABBRINI, E.H. BALLIN, H. SOMSEN (Eds.), *What Form of Government for the European Union and the Eurozone?*, cit., 203. Per la messa in evidenza dell'ampliamento delle ipotesi di iniziativa autonoma del Parlamento in campo non legislativo (art. 16 dell'Accordo quadro interistituzionale sulle relazioni tra Parlamento europeo e Commissione) e legislativo (*ex art.* 225 Tfu), con conseguente riequilibrio del potere di *agenda setting* richiamato alle note 45 e 51, cfr. A. MAURER, M.C. WOLF, *Agenda-Shaping in the European Parliament and the European Commission's right of legislative initiative*, cit., 53 ss.; A. DE FEO, *Il processo di Empowerment del Parlamento europeo*, in AA.VV. (a cura di R. IBRIDO, N. LUPO), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, cit., 237 ss.; A. HÉRITIER, K.L. MEISSNER, C. MOURY, M.G. SCHOELLER, *Part II – The European Parliament's Institutional Empowerment*, in A. HÉRITIER, K.L. MEISSNER, C. MOURY, M.G. SCHOELLER, *European Parliament Ascendant. Parliamentary Strategies of Self-Empowerment in the Eu*, London 2019.

⁹² Sulle ragioni della inutilizzabilità, per chi scrive, del modello della forma di governo semi-presidenziale per inquadrare la forma di governo dell'Unione, cfr. *supra* le sintetiche osservazioni espresse nella nota 38.

plicare all'esperienza dell'Unione sono intuibili: oltre a ragioni storiche legate alla genesi di uno dei modelli archetipi del costituzionalismo liberal-democratico sul continente europeo⁹³, la forma di governo parlamentare consente di ricomprendere al suo interno modelli notevolmente differenziati⁹⁴: per usare nozioni note, da quelle in cui il Gabinetto si pone come “*comité executif*” del Parlamento a quelle in cui esso assume i ruoli di “*comité directif*” dello stesso. Una duttilità quindi in grado di soddisfare, non irrigidendola *a priori*, la volontà di affermazione istituzionale sia di un Parlamento europeo alla ricerca di una piena legittimazione politico-istituzionale, sia di una Commissione che si muove nella stessa direzione⁹⁵.

Ciò che si intende analizzare sinteticamente nelle osservazioni che seguono è quali tratti tipici della forma di governo parlamentare siano presenti nella delineazione dei rapporti istituzionali tra Parlamento e Commissione, tra fonti formali e fonti integrative di quelle formali, in questa materia sempre rilevanti. Se cioè la forma di governo dell'Unione sia effettivamente riconducibile al modello delle forme di governo parlamentari.

7.1. Elementi riconducibili alla forma di governo parlamentare

Per le ragioni che si espliciteranno a breve⁹⁶, non sembrano risolutivi i

⁹³ E nonostante il paradosso dell'abbandono dell'Unione da parte dello Stato che ha dato vita a tale archetipo...

⁹⁴ Per la riflessione costituzionalistica italiana, il riferimento naturale è a L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enc. Dir.*, vol. XIX, Milano 1970, parr. 7 ss. La difficoltà di trapiantare in ambito europeo una nozione tutt'altro che omogenea nelle tradizioni costituzionali degli Stati membri è comunque sottolineata da E. GRIGLIO, *I circuiti e i «buchi neri» del controllo parlamentare sull'esecutivo frammentato dell'Unione europea*, in AA.VV. (a cura di R. IBRIDO, N. LUPO), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, cit., 210.

⁹⁵ Sulla “*special relationship*” che, sin dagli esordi del “triangolo istituzionale” ha legato Commissione e Parlamento in posizione antagonista rispetto al Consiglio, cfr. P. MAGNETTE, *Appointing and Censuring the European Commission: The Adaption of Parliamentary Institutions to the Community Context*, in *European Law Journal*, 2001, 294, il quale mette comunque in guardia dai rischi del “*mirage of Community Parliamentarism*” derivanti dalla trasposizione meccanica dei caratteri della forma di governo parlamentare all'esperienza europea. Mette argutamente in guardia da un approccio al tema della forma di governo europea caratterizzato da “un'ossessione parlamentare” volta rinvenire necessariamente tali caratteri nell'ordinamento dell'Unione, T.E. FROSINI, *La dimensione europea della forma di stato e di governo*, in *Federalismi.it* (7 marzo 2012), 4.

⁹⁶ Cfr. il paragrafo seguente.

due istituti ai quali verrebbe “istintivamente” da pensare: né il voto di approvazione iniziale del Parlamento nei confronti della Commissione nel suo complesso *ex art. 17.7 TUE* (e, precedentemente, la separata elezione del Presidente della Commissione sulla base della medesima disposizione), né – soprattutto – il potere di costringere la Commissione alle dimissioni attraverso l’approvazione di una mozione di censura alle condizioni previste dall’*art. 17.8 TUE*.

Gli istituti sui quali opportuno concentrarsi sono piuttosto altri, in buona parte meno espliciti ed univoci nell’affermare la dipendenza funzionale della Commissione dal Parlamento.

È il caso, innanzitutto, del potere – di qualità indubbiamente costituzionale, tipico dei sistemi democratici e di valenza indubbiamente ed altamente politica⁹⁷ – previsto dagli artt. 314 e 318-319 TUE in base ai quali, rispettivamente, Il Parlamento europeo ed il Consiglio approvano il progetto di bilancio annuale dell’Unione proposto dalla Commissione ed il Parlamento “dà atto alla Commissione dell’esecuzione del bilancio”⁹⁸. Si tratta di attribuzioni assimilabili all’approvazione del bilancio preventivo e del rendiconto consuntivo degli ordinamenti statali, in relazione alle quali, come è noto, si sono combattute battaglie politico-costituzionali fondamentali per affermare la centralità dei parlamenti⁹⁹. Occorre però non dimenticare che tali attribuzioni non sono esclusive delle forme di governo parlamentari, ricorrendo anche in esperienze costituzionali che si ispirano a differenti modelli di forma di governo, come l’*art. 1, sezione 9, numero 7 della Costituzione U.S.A del 1787* ben testimonia¹⁰⁰.

⁹⁷ Questi aspetti sono sottolineati recentemente da C. FASONE, N. LUPO, *The Union Budget and the Budgetary Procedure*, in R. SCHÜTZE, T. TRIDIMAS (Eds.), *Oxford Principles of European Union Law. The European Union Legal Order*, vol. I, Oxford 2018, 844. Cfr. anche M.L. SÁNCHEZ-BARRUECO, *At the Crossroads of a Frozen Conflict: Political Oversight of the Council’s Administrative Budget by the European Parliament*, in *Common Market Law Review*, 2021, 333 ss. Non va trascurata l’importanza in materia del Regolamento Ue 2018/1046 del 18 luglio 2018 “che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell’Unione”.

⁹⁸ In entrambi i casi è richiesta, peraltro, una presa di posizione del Consiglio sulla proposta della Commissione prima dell’approvazione parlamentare (cfr. artt. 314.3 e 319.1 TUE). Per la sottolineatura del rilievo del rafforzamenti di tali poteri sul bilancio europeo (in un quadro generale caratterizzato da non pochi “buchi neri” del controllo democratico complessivo sull’esecutivo europeo), cfr. E. GRIGLIO, *I circuiti e i «buchi neri» del controllo parlamentare sull’esecutivo frammentato dell’Unione europea*, cit., 221.

⁹⁹ Cfr. ora le esperienze storiche richiamate da E. CAVASINO, *Scelte di bilancio e principi costituzionali. Diritti, autonomie ed equilibrio di bilancio nell’esperienza costituzionale italiana*, Napoli 2020, cap. I.

¹⁰⁰ “If the President’s is the power of the sword, then at least in theory the power of

Si tratta, infatti, di un'attribuzione che sembra collegarsi maggiormente ad un carattere della forma di stato effettivamente ispirata al principio di separazione dei poteri e dello Stato di diritto applicato alla materia del bilancio statale piuttosto che ad un elemento caratterizzante della forma di governo basata sul rapporto fiduciario governo-parlamento.

Ciò non toglie che nell'esperienza europea il potere parlamentare di vigilanza sulla gestione del bilancio e di approvazione *a posteriori* di esso sia talvolta richiamato in atti di indirizzo del Parlamento, quasi a marcare una sua utilizzabilità in chiave di condizionamento e di valutazione dell'operato politico della Commissione¹⁰¹ ed in questo senso si inserisca in un alveo di rapporti Commissione – Parlamento analogo a quello della forma di governo parlamentare, fino a porre il dubbio che la reiezione parlamentare di approvazione del bilancio preventivo o del rendiconto consuntivo equivalga ad un'approvazione di mozione di censura nei confronti della Commissione *ex art. 234 Tfue*¹⁰². Non sembra, peraltro, a chi scrive, che sia però sostenibile, alla stregua dei trattati, un obbligo giuridico di dimissioni della Commissione in tali casi, ovvero una revoca implicita del mandato di questa, soprattutto alla luce della maggioranza di approvazione della mozione di censura *ex art. 234 Tfue* sulla quale ci si soffermerà tra breve. Ferma restando la gravità politica del rifiuto di approvazione del bilancio preventivo e del conto consuntivo e le possibili conseguenze in termini di responsabilità giuridico-contabile nel secondo caso, l'unica via per giungere ad affermare un obbligo di dimissioni della Commissione in tale evenienza sembra quella della formazione di una convenzione e poi di una consuetudine costituzionale integrativa dei trattati. Non sembra che ad oggi ci si trovi di fronte ad una ipotesi di questo tipo.

La circostanza per cui molto più incerta e problematica appare la riferibilità degli articoli 318-319 Tfue ad Istituzioni diverse dalla Com-

the purse belongs to Congress". Così icasticamente L. TRIBE, *American Constitutional Law*, 2nd Ed., New York 1988, 256 ss. che illustra l'evoluzione del significato della previsione costituzionale nell'esperienza costituzionale U.S.A. del Ventesimo secolo.

¹⁰¹ Cfr. il "monito" contenuto al punto E della Risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 25 marzo 2021 P9_TA(2021)0103 sull'applicazione del già richiamato (nota 14) Regolamento Ue 2020/2092 del 16 dicembre 2020 sul meccanismo di condizionalità dello Stato di diritto. In precedenza, cfr. il n. 8 della Risoluzione del Parlamento europeo del 17 dicembre 2020 – P9_TA-(2020)0360. Nella riflessione scientifica, cfr. C. FASONE, N. LUPO, *The Union Budget and the Budgetary Procedure*, cit., 843 ss..

¹⁰² Gli effetti della mancata approvazione del rendiconto consuntivo sulla vita della Commissione restano in realtà ancora sostanzialmente indefiniti ("*unknown*"), secondo quanto osservato da C. FASONE, N. LUPO, *The Union Budget and the Budgetary Procedure*, cit., 841.

missione, ed in particolare al Consiglio¹⁰³, va collegata al già ricordato carattere frammentato dell'esecutivo comunitario. Anzi, con un'interpretazione appena maliziosa si potrebbe sostenere che nonostante le sue disfunzionalità tale operatività parziale dell'obbligo stabilito dalle disposizioni appena ricordate confermi implicitamente come sia la Commissione il vero organo esecutivo dell'Unione, promotore dell'interesse generale/indirizzo politico dell'Unione, rispetto al quale il Parlamento – anche attraverso l'istituto qui considerato – opera quale sede di controllo se non di codeterminazione.

Anche se si è sottolineato il carattere lacunoso della disciplina del controllo politico del Parlamento nei confronti del frammentato esecutivo europeo¹⁰⁴, nel senso della instaurazione di una responsabilità politica della Commissione nei confronti del Parlamento opera la previsione di istituti quali le interrogazioni, scritte ed orali (art. 230.2 Tfu)¹⁰⁵ ed il potere di richiedere alla Commissione proposte finalizzate all'adozione di atti dell'Unione (art. 225 Tfu), anche se il trattato fa salva comunque la possibilità di disattendere motivatamente tale invito. Benché l'istituto possa avere un oggetto più ampio delle responsabilità politiche della Commissione, anche il potere di istituire Commissioni di inchiesta (art. 226 Tfu) può essere letto in chiave "parlamentaristica".

Elementi di un certo interesse ai fini dell'affermazione di un nesso fiduciario tra Parlamento e Commissione possono derivare dall'implementazione del diritto della Commissione di partecipare alle sedute del Parlamento e di essere ascoltata a sua richiesta (art. 230.1 Tfu). Si tratta di un ambito notevolmente sviluppato dall'*Accordo quadro sulle relazioni tra il Parlamento europeo e la Commissione europea*¹⁰⁶, che costituisce

¹⁰³ Sulla quale ampiamente si sofferma M.L. SÁNCHEZ-BARRUECO, *At the Crossroads of a Frozen Conflict*, cit., 338 ss. la quale sconsiglia la via "giudiziaria" di soluzione del problema attraverso la pronuncia della Corte di Giustizia, auspicando quella degli accordi interistituzionali (353 ss.), se non la via maestra della revisione dei trattati (355 ss.). Tutto ciò nella – condivisibile – convinzione che "the discharge procedure contributes to a broader democratic accountability in EU finances through four successive layers: transparency, scrutiny, criticism, and liability" (358).

¹⁰⁴ Cfr. E. GRIGLIO, *I circuiti e i «buchi neri» del controllo parlamentare sull'esecutivo frammentato dell'Unione europea*, cit., 212 ss. ed ivi il richiamo all'importanza della cooperazione interparlamentare in materia.

¹⁰⁵ Cfr. anche gli artt. 136-141 del Regolamento del Parlamento europeo. Si segnala, peraltro, una certa eccentricità, nella configurazione delle interrogazioni parlamentari quali strumento di controllo politico sull'esecutivo, della previsione, all'art. 140 del Regolamento, di interrogazioni dirette alla Banca centrale europea...

¹⁰⁶ Nella versione modificata nel febbraio 2018 (G.U.C.E. del 17 febbraio 2018).

un significativo esempio di atto chiamato ad inserirsi negli (ampi) interstizi lasciati aperti dalle previsioni dei trattati¹⁰⁷. In particolare il n. III dell'Accordo, nel delineare un "partenariato speciale" tra Parlamento e Commissione, prevede un raccordo tra Presidente della Commissione (o vice-presidente per le relazioni inter-istituzionali) ed organi della programmazione parlamentare (Presidente del Parlamento europeo; Conferenza dei Presidenti di Commissione; Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari), mentre il n. V specifica le modalità di partecipazione della Commissione ai lavori parlamentari, ivi compreso il potere di proposta di inserimento di punti all'ordine del giorno di una tornata parlamentare (n. 49).

Si tratta di previsioni che fanno facilmente venire in mente la partecipazione del Governo alla programmazione dei lavori parlamentari tipica delle forme razionalizzate (o tendenzialmente tali...)¹⁰⁸ di governo parlamentare.

¹⁰⁷ La caratteristica di "incomplete contracts" dei trattati istitutivi e la conseguente importanza delle "regole interstiziali" (informali e formali) è stata da tempo sottolineata nella riflessione scientifica e, del resto, non dovrebbe stupire particolarmente i costituzionalisti. Per l'ordinamento dell'Unione, cfr., al riguardo, per tutti, H. FARREL, A. HERITIER, *Introduction: Contested Competences in the European Union*, in *West European Politics*, 2007, 228; J. JUPILLE, *Contested Procedures: Ambiguities, Interstices and EU Institutional Change*, in *West European Politics*, 2007, 301 ss. In particolare, per il ruolo degli accordi interistituzionali nella soluzione dei conflitti tra Istituzioni dell'Unione, cfr. L. SBOLCI, *Conflitti tra istituzioni dell'Unione europea e accordi interistituzionali*, in *Rivista Diritto internazionale*, 2007, 344 ss. Nella letteratura costituzionalistica italiana, cfr., in particolare, L. RONCHETTI, *Gli accordi interistituzionali nell'ordinamento comunitario*, in *Dir. Pubbl.*, 2003, 1 ss.

¹⁰⁸ L'assestamento della forma di governo europeo, "all'interno delle tante varianti che i regimi parlamentari conoscono", verso una "forma di governo propriamente parlamentare, per certi aspetti persino con qualche venatura assembleare" è rilevata da N. LUPO, *La forma di governo dell'Unione, dopo le elezioni europee del maggio 2019*, cit., 10. Una forma di governo parlamentare, caratterizzata da una "doppia fiducia" della Commissione nei confronti del Parlamento e del Consiglio europeo, è rinvenuta nelle recenti vicende che hanno portato alla formazione della Commissione Von der Leyen da A. MANZELLA, *Nell'emergenza, la forma di governo dell'Unione*, in *Astrid Rassegna*, n. 5/2020. In passato, per la sottolineatura del rilievo dei poteri di nomina e controllo del Parlamento nei confronti della Commissione, fino ad individuare gli elementi essenziali di un modello costituzionale parlamentare, cfr. M. WESTLAKE, *The European Commission and the European Parliament*, in D. SPENCE, G. EDWARD (Eds), *The European Commission*, cit., 263 ss. Per l'affermazione di una embrionale forma di governo parlamentare dell'Unione, successivamente alle elezioni del 2014, cfr. anche M. SHACKLETON, *Transforming representative democracy in the EU? The role of the European Parliament*, cit., 196 ss. Per un'accurata analisi degli elementi di possibile accostamento con la forma di governo parlamentare, ma anche degli elementi problematici, tali da rendere impegnativa la stessa utilizzabilità

Occorre aggiungere conclusivamente che un forte contributo alla definizione di una forma di governo parlamentare dell'Unione basata su di un rapporto fiduciario tra Commissione e Parlamento sarebbe venuta (o, ad essere ancora ottimisti, potrebbe venire) da un radicamento della soluzione degli *Spitzenkandidaten* in termini di vincolo giuridico e non più solo politico per il Consiglio europeo a proporre quale Presidente della Commissione il “candidato di punta” vincente in sede di elezioni europee e per il Parlamento a concedere o rifiutare l'investitura di *quel* candidato e della Commissione intorno a lui formata¹⁰⁹. Ciò sulla base di una convenzione in grado di tramutarsi in consuetudine costituzionale¹¹⁰. È appena il caso di osservare che, dal punto di vista dei poteri del Parlamento, si tratterebbe di una convenzione/consuetudine dal notevole impatto sulla lettera dei trattati che prevedono esplicitamente la possibilità della bocciatura del candidato Presidente e la formulazione da parte del Consiglio europeo di una proposta alternativa (art. 17.7 TUE).

In un'accezione particolarmente rigorosa del metodo in questione, ci si sarebbe potuto (ci si potrebbe...) chiedere, inoltre, se, in corso di legislatura, sarebbe consentito al Parlamento sostituire il Presidente della Commissione così individuato con un altro non legittimato da analoga investitura elettorale, giungendosi in questo modo ai margini estremi (se non oltre) della forma di governo parlamentare nell'accezione classica¹¹¹.

Sennonché, come è ben noto, questa ipotesi, discussa anche con riferimento alla sua applicazione di successo del 2014¹¹², è stata ampiamente

della nozione di forma di governo e le categorie costituzionalistiche di matrice statualista, cfr. S. ILLARI, *Sulla nozione di forma di governo e sull'ordinamento dell'Unione europea. Aspetti problematici del difficile cammino verso un nuovo ordine politico*, in AA.VV., *Studi in onore di Vincenzo Atripaldi*, vol. II, Napoli 2010, 1537 ss.

¹⁰⁹ Negli ultimi anni, l'esperienza degli *Spitzenkandidaten* è stata letta in termini di rafforzamento degli elementi favorevoli alla forma di governo di tipo parlamentare. Cfr., in questa prospettiva, recentemente E. RAFFIOTTA, *Gli Spitzenkandidaten e il necessario rafforzamento politico dell'Ue*, in *Federalismi.it*, n.11/2019, 8. Per l'utilità degli *Spitzenkandidaten* al fine di contrastare la tendenza alla de-politicizzazione della Commissione e, più ampiamente, dell'Unione, cfr. C. ANTPÖHLER, *Enhancing European Democracy in Times of Crisis?*, cit., 230 ss.

¹¹⁰ Il passaggio cruciale delle elezioni del 2019 per comprendere se il modello degli *Spitzenkandidaten* fosse in grado di determinare l'insorgere di una consuetudine costituzionale o restare un mero precedente era stato evidenziato da C. CURTI-GIARDINO, *L'elezione del nuovo presidente della Commissione europea: profili giuridico-istituzionali*, in *Il diritto dell'Unione europea* 2015, 193 ss., anche con riferimento al ruolo del Parlamento europeo.

¹¹¹ Cfr. infra, par. 7.3.

¹¹² Su alcuni dubbi sulla replicabilità del meccanismo del 2014 in occasione del-

contraddetta in occasione delle elezioni del Parlamento europeo e della formazione della Commissione del 2019¹¹³, sicché le potenzialità di sviluppo in senso parlamentaristico insito in tale metodo di individuazione del Presidente della Commissione restano meramente teoriche¹¹⁴.

le elezioni del 2019, J. MÜLLER GÓMEZ, W. WESSELS, *The Spitzenkandidaten Procedure: Reflecting on the Future of an Electoral Experiment*, in *Iai Working Papers*, 2016. Le ambiguità di tale procedura nei rapporti tra Parlamento e Commissione, con un netto rafforzamento del primo nei confronti della seconda, erano state sottolineate sin dal 2014 da B. GUASTAFERRO, *La prima volta del Presidente della Commissione “eletto” dal Parlamento europeo. Riflessioni sui limiti del mimetismo istituzionale*, in *Forumcostituzionale.it* (10 ottobre 2014), par. 4. Per una valutazione decisamente critica di tale esperienza, basata anche sulla rilevata assenza di una reale rappresentazione dei conflitti sociali nel Parlamento europeo e di una inidoneità della Commissione ad essere il “Governo” dell’Unione, cfr. M. GOLDONI, *Politicizing EU Lawmaking? The Spitzenkandidaten Experiment as a Cautionary Tale*, in *European Law Journal*, 2016, 279 ss.

¹¹³ La presa d’atto del fallimento della “convenzione costituzionale” (ed a maggior ragione di una consuetudine costituzionale) sull’individuazione del Presidente della Commissione mediante il ricorso al metodo degli *Spitzenkandidaten*, anche a causa una certa ambiguità dello stesso è operata da N. LUPO, *La forma di governo dell’Unione, dopo le elezioni europee del maggio 2019*, cit., 3 s. Cfr. anche, per la rilevazione del fallimento del meccanismo in questione, pur in quadro di accentuata politicizzazione delle elezioni del Parlamento europeo, G. E. VIGEVANI, *Dalle elezioni europee alla scelta del presidente della Commissione: brevissime note sull’evoluzione della forma di governo europea*, in *Quad. cost.*, 2019, 917 ss.; C. CURTI GIALDINO, *Dopo un difficile compromesso, fumata bianca al Consiglio europeo sui principali posti apicali nell’Unione europea*, in *Federalismi.it*, n. 13/2019, sottolineando l’assenza di vincolatività giuridica del sistema degli *Spitzenkandidaten* (15). Va peraltro sottolineato come il *cleavage* politico di divisione dell’elettorato nel 2019 sia stato incentrato sull’alternativa “sovranisti-europeisti”, più che su quella “destra-sinistra” in relazione alla quale gli *Spitzenkandidaten* erano stati pensati e concretamente individuati. Cfr. sul punto, S. FABBRINI, *Prima l’Europa. È l’Italia che lo chiede*, cit., 45, il quale ritiene più in generale il metodo degli *Spitzenkandidaten* una risposta “irrealistica” ad un problema reale che attiene alla natura duale del potere esecutivo europeo e che andrebbe direttamente affrontato (79).

¹¹⁴ Per la sottolineatura del carattere “in evoluzione” del sistema di relazioni interistituzionali europeo, all’indomani delle elezioni del 2019 e del fallimento del sistema degli *Spitzenkandidaten*, cfr. comunque T. CHRISTIANSEN, M. SHACKLETON, *Spitzenkandidaten 2.0: From experiment to routine in European elections?*, in L. DE SIO, M.N. FRANKLIN, L. RUSSO (Eds.), *The European Parliament Elections of 2019*, Rome 2019; JHR-LB, *Editorial. Spitzenkandidaten and the European Union’s System of Government*, in *European Constitutional Law Review*, 2019, 609 ss., affermando, da un lato, la durezza – anche se non essenziale – della vicenda del 2019, per la posizione della Commissione nell’Unione, dall’altro, cogliendo nelle elezioni del 2019 “a predominant legitimacy of member state politics in the governmental system” (618). Sotto questo punto di vista, l’esperienza della Commissione von der Leyen, costituirà un interessante banco di prova dell’effettività o meno del legame tra metodo degli *Spitzenkandidat* e legittimazione e forza politica del Presidente della Commissione... mentre nuove e più stimolanti prospettive potrebbero sorgere dall’“ancoraggio” degli *Spitzenkandidaten* a liste transnazionali per le elezioni del Parlamento euro-

7.2. Elementi non decisivi in ordine alla configurabilità di una forma di governo parlamentare

Molteplici appaiono gli istituti di collegamento tra Commissione e Parlamento europeo presenti ma non esclusivi delle forme di governo parlamentare. Si tratta di un elemento che merita di essere valorizzato in sede di valutazione complessiva della “forma di governo dell’Unione” alla quale si accennerà in conclusione del presente lavoro.

È il caso del parallelismo di durata tra Commissione e Parlamento, che comporta che la conclusione della legislatura ed il rinnovo della composizione del Parlamento porta con sé il rinnovo della composizione della Commissione. Va però rimarcato che questa dipendenza in ordine alla durata in carica – in senso monodirezionale, dal Parlamento alla Commissione, si badi¹¹⁵ – non appare esclusivo delle forme di governo parlamentari, presentandosi anche in altre esperienze di rapporti “legislativo-esecutivo”, tra le quali di particolare interesse per il discorso che qui si conduce appare quella direttoriale¹¹⁶.

Anche l’investitura iniziale della Commissione da parte del Parlamento, nella forma dell’elezione del Presidente della Commissione a maggioranza dei membri del Parlamento e dell’approvazione della Commissione nel suo complesso *ex art. 17.7 Tue*, si presta ad una lettura in senso “parlamentaristico”. Tuttavia, da un lato, occorre ricordare che consolidate forme di governo parlamentare “presuppongono” la sussistenza del rapporto fiduciario tra Governo e Parlamento, senza necessità di un esplicito voto di fiducia iniziale¹¹⁷, dall’altro che, ancora una volta,

peo, anziché ai “*Potemkin parties*” attuali, secondo quanto suggerito da A. DUFF, *How to govern Europe better: Reflections on reform of the European Parliament, Commission and Council*, in *European Policy Centre – Discussion paper*, 13 febbraio 2018, 4.

¹¹⁵ L’assenza della possibilità di uno scioglimento anticipato del Parlamento europeo da parte di altra Istituzione dell’Unione, è sottolineata da S. FABBRINI, *The European Union and the Puzzle of Parliamentary Government*, cit., 8 come uno degli elementi che smentiscono la presenza di una forma di governo parlamentare nell’Unione.

¹¹⁶ Anche se il riferimento al modello direttoriale è stato valorizzato, da parte di alcuni studiosi, soprattutto in relazione al carattere di democrazia consensuale e non maggioritaria dell’Unione (e, quindi, sotto questo profilo, esposto alle trasformazioni del sistema politico dell’Unione stessa...): cfr., per i caratteri del paradigma elvetico, U. KLÖTI, *Consensual Government in a Heterogeneous Polity*, in *West european Politics*, 2001, 19 ss. Per l’esperienza dell’Unione, cfr. R.D. KELEMEN, *Towards a New Constitutional Architecture in the Eu?*, cit., 207 e nota 43. Nella riflessione italiana cfr. T. E. FROSINI, *La dimensione europea della forma di stato e di governo*, cit., 5.

¹¹⁷ Sulla presunzione, a base convenzionale, del rapporto fiduciario tra Governo no-

la forma di governo direttoriale prevede questo “rapporto genetico”, senza poi prevedere il rapporto funzionale della fiducia che si manifesta nella possibilità di interrompere il rapporto fiduciario stesso.

La previsione di istituti volti a dare concretezza ai rapporti politici tra Commissione e Parlamento quali la relazione annuale del Presidente della Commissione al Parlamento europeo *ex art.* 249 T^{fu}e e, soprattutto, le audizioni dei candidati alla carica di Commissario, affermatesi, pur in assenza di un fondamento puntuale nei trattati, sulla base dell’art. 125 del Regolamento del Parlamento europeo¹¹⁸, sono leggibili in termini di compatibilità e valorizzazione di una forma di governo parlamentare, anche se la prassi degli *hearings* reca con sé il rischio di minare la compattezza della Commissione ed in ultima analisi la sua dimensione collegiale, pur all’esito di un accordo tra Stati membri che effettuano la selezione dei candidati e Consiglio e Presidente della Commissione che individuano i proponenti.

Come è noto, tali istituti sono però conosciuti in modelli anche molto diversi, come l’esperienza del discorso sullo Stato dell’Unione e degli *hearings* statunitensi dimostra, e possono trovare giustificazione in una logica di separazione e controllo tra poteri, senza arrivare a richiedere una relazione fiduciaria dell’istituzione “esecutiva” nei confronti di quella parlamentare. L’esperienza concreta delle audizioni dei candidati commissari negli ultimi anni rafforza poi la sensazione che, oltre ai casi in cui a venire in gioco elementi legati alla personalità individuale del candidato, il vero destinatario dei rilievi e delle valutazioni negative espresse dalle Commissioni del Parlamento non sia stata la Commissione in sé ma altre Istituzioni, se non il Governo dello Stato membro di appartenenza del candidato¹¹⁹.

minato e Camera dei Comuni, cfr. F. ROSA, *Il controllo parlamentare sul governo nel Regno unito. Un contributo allo studio del parlamentarismo britannico*, Milano 2012, 11.

¹¹⁸ Il fondamento originario in termini di convenzione costituzionale e, successivamente, la codificazione dell’istituto degli *hearings* dei candidati commissari nell’allegato VII del Regolamento europeo, richiamato dall’art. 125 del Regolamento stesso, sono ricordati da N. LUPO, *La forma di governo dell’Unione, dopo le elezioni europee del maggio 2019*, cit., 8.

¹¹⁹ Per il richiamo dei “casi problematici” presentatisi nel corso della formazione della Commissione von der Leyen, cfr. F. FURLAN, *La formazione della Commissione Von der Leyen, tra tradizione e innovazione*, in *Quad. cost.*, 2020, 164. In tale esperienza, il caso della bocciatura della candidata Sylvie Goulard si presenta come il più interessante: la natura “partigiana” nelle relazioni tra Istituzioni alla base della bocciatura, nel senso di reazione del Parlamento nei confronti della scelta del Consiglio europeo di abbandonare il metodo degli *Spitzenkandidaten*, è avanzata, da un punto di vista post-funzionalista, da

Conclusivamente sul tema degli elementi non decisivi ai fini della configurabilità di una forma di governo di tipo parlamentare nei rapporti Commissione-Parlamento, vanno ricordati una serie di elementi che attengono alla configurazione della Commissione quale Istituzione in sé considerata e che presentano, pertanto, un rilievo indiretto sul tipo di rapporto che si instaura con il Parlamento. Si tratta di caratteri che sono stati oggetto di considerazione nei paragrafi precedenti e che, quindi, possono essere qui richiamati in modo sintetico.

Il riferimento è al bilanciamento interno all'organo dei principi di collegialità, preminenza del Presidente dell'organo esecutivo e garanzia delle competenze dei singoli membri del collegio. Come è noto, la compatibilità con la forma di governo parlamentare si può affermare tanto di modelli organizzativi ispirati al principio della *premiership* che a quello della collegialità, più o meno accentuata e, quindi, non è data al riguardo una soluzione necessitata.

La stessa distinzione tra un'attività "*pleno jure*" ed un'attività di ordinaria amministrazione della Commissione *ex art. 246 Tfeue* in caso di dimissioni di tutti i componenti della Commissione testimonia la natura politico-costituzionale, oltre che amministrativa, dell'organo ma non presuppone una peculiare opzione in tema di rapporto della stessa con il Parlamento europeo. La sua positivizzazione, quale corollario del principio di continuità istituzionale¹²⁰, appare in ogni caso opportuna, anche per superare i dubbi presentatisi in passato in occasione delle dimissioni collettive dei componenti della Commissione *Santer*¹²¹. Semmai appare

O. COSTA, *Le rejet de la candidature de Sylvie Goulard à la Commission: exercice démocratique ou règlement de comptes. Ce qu'en disent les théories*, in www.eutalk.eu (15 ottobre 2019). Cfr. anche S. FABBRINI, *Prima l'Europa. È l'Italia che lo chiede*, cit., 117. Non sarebbe, peraltro, la prima volta che ciò avviene: cfr. 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*, n. 2/2004.

¹²⁰ Per quanto riguarda le altre Istituzioni politiche dell'Unione, una evidente applicazione del principio di continuità è rilevabile, con riferimento al Parlamento europeo, in base a quanto previsto dall'art. 11.4 dell'Atto relativo all'elezione dei membri del Parlamento europeo del 20 settembre 1976. Cfr. anche l'art. 31 del regolamento del Parlamento europeo. Il problema non sembra porsi per Consiglio e Consiglio europeo, in ragione della loro natura che ne assicura comunque la continuità.

Sull'operatività del principio di continuità nel diritto amministrativo italiano all'interno del sistema del diritto pubblico, cfr. l'indagine di O. PINI, *Il principio di continuità nel diritto amministrativo. Profili ricostruttivi generali e possibili prospettive ermeneutiche*, Milanofiori Assago 2016.

¹²¹ Cfr. CFI 17.12.2003, Case 219/99, *British Airways v. Commissione*, specialmente par. n. 51-53, nel quale il Tribunale considerò le dimissioni collettive alla stregua di un fa-

non poco problematica la compatibilità con il modello delle forme di governo parlamentari sufficientemente sviluppate della possibilità che la procedura di sostituzione individuale *ex art. 246* Tfu e in caso di dimissioni volontarie, d'ufficio o di decesso si applichi alla stessa figura unificante e tendenzialmente preminente del Presidente della Commissione singolarmente considerato.

7.3. *La mozione di censura alla Commissione*

Rilievo assolutamente centrale per la configurabilità della opzione parlamentare della forma di Governo appare la revocabilità della fiducia nei confronti dell'esecutivo, manifestandosi in ciò una preminenza dell'organo più ampiamente rappresentativo – e, più concretamente della sua maggioranza¹²² – rispetto all'organo chiamato ad esprimere (o selezionare¹²³) l'indirizzo politico¹²⁴.

E appena il caso di aggiungere che, anche per chi scrive, sembra costituire una conseguenza necessaria del rapporto fiduciario della forma di governo parlamentare propriamente intesa l'esclusione di una causa automatica di scioglimento dell'assemblea parlamentare in conseguenza dell'approvazione di una mozione di sfiducia, collocandosi, pertanto, al di fuori del modello stesso tutte le ipotesi di “governo di legislatura”¹²⁵.

scio di dimissioni individuali. Non meno discutibile appare la soluzione in base alla quale Il Tribunale, nella decisione appena sopra ricordata, ha ritenuto che nel caso di dimissioni volontarie, ancorché collettive, dei componenti della Commissione non operasse il limite dell'ordinaria amministrazione che l'art. 201 Tec prevedeva nel caso di dimissioni conseguenti all'approvazione di una mozione di censura nei confronti dell'intera Commissione. Cfr., sul punto, i par. 55 e 56 della sentenza.

¹²² In tutte le sue accezioni, compresi, cioè, ove possibili, i governi di minoranza che si reggono sull'astensione determinante (dal voto o nel voto) di una parte dei componenti dell'Assemblea politica.

¹²³ Ad accogliere l'impostazione recentemente avanzata da A. MORRONE, *Indirizzo politico e attività di governo*, cit., richiamata a nota 32.

¹²⁴ Sul rapporto di “emanazione permanente (mediante il rapporto fiduciario)” del titolare del potere esecutivo dal collegio o dai collegi titolari del potere legislativo, quale requisito essenziale ed imprescindibile della forma di governo parlamentare, cfr. L. ELIA, *Governo (forme di)*, cit., 642. Il punto è stato opportunamente ribadito, recentemente, da M. VOLPI, *Le forme di governo nel pensiero di Leopoldo Elia*, in *Dir. Pubbl. Comp. Eur.*, numero speciale 2019, 828.

¹²⁵ Con riferimento al modello del *simul-simul* delineato per le Regioni italiane dalla l. cost. n. 1 del 1999 mi ero espresso in questi termini in E. GIANFRANCESCO, *La forma di governo regionale nella recente esperienza italiana*, in *Issirfa. Studi e interventi* (aprile 2008), par. 4. Tale conclusione mi sembra debba valere a prescindere dal giudizio sulla desiderabilità o meno di tali modelli od altri difetti in essi insiti. In senso critico nei con-

Sotto questo ultimo punto di vista, il rapporto Commissione-Parlamento europeo sembra inserirsi nell'alveo del modello parlamentare, in ragione della già ricordata asimmetria per cui il rinnovo del Parlamento comporta il rinnovo della Commissione ma l'anticipata cessazione dalle funzioni della Commissione non comporta scioglimento anticipato del Parlamento europeo.

Sennonché, è nel momento in cui si esamina la concreta configurazione della pure esplicitamente prevista mozione di censura nei confronti della Commissione che emergono non pochi dubbi sulla coerente trasposizione del modello parlamentare nell'ordinamento dell'Unione.

Nonostante i requisiti *ex art. 234 Tfu* di un intervallo temporale di tre giorni e di uno "scrutinio pubblico" in occasione del voto parlamentare si inseriscano nella tradizione classica dei meccanismi di razionalizzazione (debole) della forma di governo parlamentare, la previsione di una maggioranza di *due terzi dei voti espressi* per l'approvazione della mozione di sfiducia sembra interrompere la coerenza del quadro complessivo. Una maggioranza qualificata di tale tipo – ancorché calcolata sui voti espressi e non sui componenti dell'organo – fuoriesce dalla ordinaria dialettica tra Governo (e forze parlamentari che lo sostengono) ed Opposizione/i parlamentari che si regge sul principio di maggioranza (in questo senso applicativo del principio democratico). Altro, poi, è configurare correttivi in funzione di stabilizzazione dell'esecutivo in carica, come nel caso del requisito della maggioranza assoluta dei componenti per l'approvazione della mozione di sfiducia, come nel caso dell'art. 126 Cost. italiana, altro è prevedere una soglia di approvazione della mozione di sfiducia talmente elevata da porsi al di fuori della dialettica maggioranza-opposizione¹²⁶.

In termini costituzionalistici sembra di trovarsi di fronte a soglie minime richieste per l'attivazione di meccanismi di responsabilità che trascendono la dimensione della "semplice" contrapposizione politica e che evocano responsabilità per atti contrari alla costituzione ma probabil-

fronti del merito del modello del "Governo di legislatura" e del "*simul-simul*", cfr. invece M. VOLPI, *op. ult. cit.*, 836 s.

¹²⁶ L'anomalia di una maggioranza assai elevata di approvazione della mozione di censura nei confronti della Commissione "regola inconsueta per i Parlamenti nazionali" è rilevata da S. ILLARI, *Sulla nozione di forma di governo e sull'ordinamento dell'Unione europea*, cit., 1547. La conclusione per cui il potere di censura del Parlamento nei confronti della Commissione si basa "*only on the basis of moral and not political reasons*" è operata da S. FABBRINI, *The European Union and the Puzzle of Parliamentary Government*, cit., 8, anche senza richiamare espressamente il *quorum* di approvazione.

mente sembra qui avere avuto rilievo una preoccupazione, per così dire internazionalistica, volta a rendere più difficile la configurazione di un rapporto maggioranza-opposizione nella dimensione tradizionale degli ordinamenti costituzionali statali.

Si tratta di una preoccupazione analoga a quella che ha condotto ad escludere nei trattati la previsione di meccanismi di sfiducia nei confronti di singoli Commissari, per il timore del venire in rilievo della nazionalità del Commissario in questione. L'aspirazione costituzionalistica dell'ordinamento dell'Unione sembra però tornare a manifestarsi, a questo proposito, non solo mediante le procedure di *hearing* "in ingresso" dei Commissari¹²⁷, ma anche nell'affermazione, in via convenzionale, della c.d. *lex Prodi* in base alla quale il Presidente della Commissione è chiamato a prendere in considerazione – ma non vincolato – la richiesta di revoca dell'incarico proveniente dal organo parlamentare, salva l'applicazione dell'art. 247 Tfeue qualora si ritenga che ricorrano le condizioni dallo stesso previste¹²⁸.

8. *Una conclusione (provvisoria?)*

A voler continuare ragionare in termini costituzionalistici, e, quindi, continuando a porsi il quesito di quale sia la forma di governo dell'Unione, se occorre prendere atto che il "contesto complessivo" delineato dai trattati in termini di forma di governo parlamentare è contraddetto per ciò che concerne l'elemento centrale e fondamentale di tale modello, ovvero la risoluzione del rapporto fiduciario ad opera del Parlamento¹²⁹,

¹²⁷ Procedure alle quali occorre comunque riconoscere, nonostante i limiti osservati *supra* nel testo, di essersi dimostrate "*much more effective than the sledgehammer power to dismiss the entire Commission*", come rilevato alcuni anni fa da M. HORSPOOL, M. HUMPHREYS, *European Union Law*, 5th Ed., Oxford 2008, 50.

¹²⁸ Va sottolineato, peraltro, come l'art. 247 Tfeue – pur presentando margini di indeterminazione suscettibili di interpretazione in senso politico, specie nel collegamento con i doveri di "indipendenza" ex art. 245 – prevede comunque la decisione della Corte di Giustizia e pone in ciò un notevole argine ad una utilizzazione in chiave di mera sanzione politica.

¹²⁹ Critico nei confronti dell'inquadramento negli schemi della forma di governo parlamentare – pure considerati "*patrimoine constitutionnel commun aux Etats membres*" (26) – sulla base di considerazioni che vanno oltre la sussistenza o meno della relazione fiduciaria appare O. COSTA, *Les relations entre la Commission et le Parlement européen au prisme di parlamentarisme*, in *Politique européenne*, 2001, 25 ss. Cfr. anche B. GUASTAFERRO, *La prima volta del Presidente della Commissione "eletto" dal Parlamento europeo*, cit.,

vero è che ciò non comporta necessariamente un atteggiamento complessivamente rinunciatario e di “regressione” verso un approccio internazionalistico.

La storia costituzionale di più di un ordinamento statale, soprattutto in ambito europeo¹³⁰, evidenzia come nella fase iniziale della vita dello stesso ad una chiara derivazione dell'esecutivo dall'investitura parlamentare non sia corrisposta un altrettanto definita disciplina delle cause di rimozione dell'esecutivo stesso da parte del Parlamento. Ciò talvolta si è affermato in via convenzionale e poi saldamente consuetudinaria, come nel caso dell'archetipo britannico, mentre in altri casi, valorizzando il principio di separazione tra legislativo ed esecutivo, una volta esaurito il rapporto genetico iniziale ognuno dei due poteri ha mantenuto una legittimazione autonoma. È il caso della forma di governo direttoriale del 1795 in Francia e, ancora a noi oggi visibile, della Confederazione elvetica.

Come è stato osservato, “le forme di governo delle democrazie nascenti” volutamente si sono caratterizzate in alcuni casi per questa ambiguità iniziale, rimettendo all'evoluzione successiva la possibilità o meno di un mantenimento dei caratteri originari o di una trasformazione in senso monista¹³¹. Costituirebbe tutto sommato un apprezzamento della dimensione costituzionale dell'esperienza europea riconoscere nella attuale forma di governo dell'Unione questi caratteri di indeterminatezza, o per usare la nota espressione di Giuliano Amato, di ermafroditismo¹³².

La dimensione “aperta” dei trattati, il ruolo rilevante delle fonti di

par. 3, evidenziando il carattere fuorviante, sotto questo punto di vista, dell'esperienza degli *Spitzenkandidaten*.

¹³⁰ Diverso sembra essere stato il percorso seguito dal costituzionalismo statunitense, preoccupato sin dall'inizio di accentuare, a fini garantistici, il principio di separazione strutturale tra Legislativo ed Esecutivo. Di qui “la felice invenzione” della forma di governo presidenziale... Sembra peraltro piuttosto difficile rinvenire nella forma di governo dell'Unione i caratteri di separazione strutturali propri di tale esperienza, come invece proposto da J. SONNICKSEN, *Democratising the separation of powers in EU government: The case for presidentialism*, in *European Law Journal*, 2017, 509 ss.

¹³¹ Cfr. E. ROTELLI, *Forme di governo delle democrazie nascenti. 1689-1799*, Bologna 2005, nel quale tutte queste esperienze – nonché quella statunitense – sono analizzate. Particolarmente interessante, ai nostri fini, il cap. IV *La repubblica non parlamentare della Rivoluzione francese* dedicata alla costituzione direttoriale del 1795. Cfr. anche il riferimento all'esperienza inglese nell'evoluzione dalla forma costituzionale a quella parlamentare operato da S. ILLARI, *Sulla nozione di forma di governo e sull'ordinamento dell'Unione europea*, cit., 1552 s.

¹³² Definizione da ultimo richiamata da G. AMATO, *L'integrazione europea come problema costituzionale*, cit., 563.

integrazione dei medesimi, scritte e convenzionali, non escludono affatto un'evoluzione in senso parlamentaristico dei rapporti tra Commissione e Parlamento. Ma anche interpretando e facendo valere restrittivamente la capacità di incidenza delle fonti subordinate sulla configurazione concreta del rapporto esecutivo-legislativo il consolidamento di un modello maggiormente ispirato alla separazione dei poteri quale è quello di tipo direttoriale potrebbe comunque dirsi costituzionalmente soddisfacente, dovendo ricercarsi nel sistema politico sottostante il “collante” in grado di assicurare il coordinamento tra Commissione e Parlamento¹³³. La circostanza per cui la forma di governo dell'Unione si assesti sul modello abitualmente identificato con l'esperienza di uno Stato che dell'Unione non ha mai fatto parte rappresenterebbe, dopo tutto, uno dei tanti paradossi che attraversano la – fin qui tutto sommato di successo – storia costituzionale dell'Unione.

¹³³ La tendenza “consensuale” e non “competitiva” del sistema politico svizzero era sino a pochi anni fa considerata un elemento centrale per la comprensione della locale forma di governo direttoriale: cfr. U. KLÖTI, *Consensual Government in a Heterogeneous Polity*, cit., 24. Recentemente, cfr. L. PEGORARO, A. RINELLA, *Sistemi costituzionali comparati*, Torino 2017, 368, i quali sottolineano la difficile esportabilità di tale assetto. Non vanno sottovalutate, tuttavia, le tensioni cui sembra sottoposta negli ultimi anni la forma di governo della Confederazione: sulla crisi della “formula magica” che da un punto di vista politico ha per lungo tempo assicurato la funzionalità del sistema di governo, cfr. A. ZEI, *Svizzera*, in AA.VV. (a cura di R. BIFULCO), *Ordinamenti federali comparati – I – Gli stati federali classici*, Torino 2010, 38 ss. Per la permanenza di un carattere “singolare” e “complesso” di tale sistema politico, che finisce comunque per condizionare le modalità di funzionamento della forma di governo, cfr. comunque S. GEROTTO, *Svizzera*, Bologna 2011, 55 ss.