



24 LUGLIO 2024

Note sulla riforma istituzionale
dell'Unione europea alla luce della
recente proposta di revisione dei
Trattati del Parlamento europeo

di Paolo Scarlatti

Professore associato di Diritto costituzionale
Università degli Studi "Roma Tre"



Note sulla riforma istituzionale dell'Unione europea alla luce della recente proposta di revisione dei Trattati del Parlamento europeo*

di Paolo Scarlatti

Professore associato di Diritto costituzionale
Università degli Studi "Roma Tre"

Abstract [It]: Il saggio affronta il tema della riforma degli assetti istituzionali dell'Unione europea prendendo le mosse dalla recente *Risoluzione del Parlamento europeo del 22 novembre 2023 sui progetti del Parlamento europeo intesi a modificare i trattati*. Questa, in particolare, prospetta una revisione organica del testo dei Trattati vigenti che, se da un lato si colloca in linea di continuità con i tratti del processo riformatore europeo, dall'altro lascia irrisolte alcune questioni problematiche essenziali nella definizione di una forma di governo dell'Unione realmente ispirata al modello della democrazia rappresentativa e maggioritaria. In questo contesto problematico, infine, s'innestano i temi della perdurante assenza di un sistema elettorale europeo uniforme e della necessaria rifondazione dell'attuale sistema consiliare nel segno della coerenza del quadro istituzionale nel suo complesso.

Title: Remarks on the institutional reform of the European Union in the light of the European Parliament's recent Treaty revision proposal

Abstract [En]: Moving from the *European Parliament resolution of 22 November 2023 on proposals of the European Parliament for the amendment of the Treaties*, the essay addresses the issue of the European institutional system's reform. In particular, such Resolution envisages a general revision of the current Treaties that, while on one side is a continuation of the developments of the European reform process, on the other side leaves unsolved some critical issues for a form of government of the Union truly inspired by representative and majoritarian democracy. Furthermore, within this context arises the issue of the enduring absence of a uniform European electoral system as well as the need to deeply restore the current council system in order to secure coherence in the institutional framework as a whole.

Parole chiave: Parlamento europeo, revisione dei Trattati, democrazia rappresentativa, forma di governo dell'Unione europea

Keywords: European Parliament, Treaty revision, representative democracy, EU form of government

Sommario: **1.** La Risoluzione del Parlamento europeo del 22 novembre 2023 e le linee di continuità del processo riformatore sovranazionale. **2.** La democrazia rappresentativa come modello di funzionamento dell'Unione: il versante della funzione legislativa e del bicameralismo. **3.** (segue) Il versante del rapporto tra il Parlamento e l'Esecutivo europeo. **4.** Le questioni irrisolte: la fragilità del sistema partitico europeo e il destino del Consiglio europeo.

* Articolo sottoposto a referaggio.

1. La Risoluzione del Parlamento europeo del 22 novembre 2023 e le linee di continuità del processo riformatore sovranazionale

È entrato ormai da tempo nel dibattito pubblico il tema della riforma dei Trattati europei vigenti¹. Il Trattato di Lisbona, che di questi definisce la versione consolidata, appare aver esaurito in larga parte la carica innovativa, addirittura riconducibile alla sostanza delle previsioni contenute nel naufragato Trattato costituzionale del 2004². Sebbene dunque, con l'entrata in vigore nel dicembre 2009 del Trattato di Lisbona, l'ordinamento dell'Unione europea abbia senz'altro registrato un mutamento significativo nell'ottica della razionalizzazione degli assetti istituzionali e della democratizzazione del processo decisionale³, le più recenti sfide globali – dalla pandemia alle guerre – hanno sotto più profili mostrato l'inadeguatezza dell'attuale impianto istituzionale sovranazionale, ponendo all'attenzione della politica europea l'esigenza di un ulteriore avanzamento nel processo di aggiornamento del diritto primario europeo⁴. E ciò, in funzione della garanzia di una maggiore aderenza al modello della democrazia rappresentativa e di una più efficace azione da parte dell'Unione, resa ancor più necessaria dalla prospettiva di futuri allargamenti.

Ebbene in questo quadro si colloca il lavoro svolto dalla recente Conferenza sul futuro dell'Europa, le cui conclusioni sono state presentate il 9 maggio 2022⁵, nonché tutta l'attività istruttoria e di elaborazione che su tali basi è stata condotta in seno al Parlamento europeo. Un'attività intensa, che ha portato da ultimo all'adozione della *Risoluzione del Parlamento europeo del 22 novembre 2023 sui progetti del Parlamento europeo intesi a modificare i trattati* con cui, mediante una serie di emendamenti al testo dei Trattati, si delinea una proposta di riforma organica del sistema sovranazionale diretta al Consiglio europeo, che viene al riguardo

¹ *Ex multis*, G. BRONZINI, *Europa: verso una riforma dei Trattati? Cominciare a discuterne*, in *Questione Giustizia*, (20 maggio 2022).

² In questo senso, tra gli altri, J. ZILLER, *Il trattato modificativo del 2007: sostanza salvata e forma cambiata del trattato costituzionale del 2004*, in *Quaderni costituzionali*, 2007, pp. 875 ss.; A. MANZELLA, *Un Trattato necessitato*, in F. BASSANINI, G. TIBERI (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, il Mulino, Bologna, 2010, pp. 469 ss.

³ In proposito, sia consentito il rinvio a P. SCARLATTI, *Democrazia e Istituzioni nell'Unione europea: il Trattato di Lisbona*, in *Rivista AIC*, 2011 (ora in ID., *Temi di diritto costituzionale dell'Unione europea*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2023, pp. 15 ss.).

⁴ In questo senso si colloca il *Discorso sullo stato dell'Unione del 14 settembre del 2022* della Presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen in cui, nello specifico, l'impegno per una riforma dell'Unione si lega alla convocazione di un'apposita Convenzione europea (p. 21). Criticamente sul punto, F. SALMONI, *Note a prima lettura sul Discorso sullo stato dell'Unione 2022. Il lancio di una nuova Convenzione per la riforma dei Trattati, ma...errare humanum est, perseverare autem diabolicum*, in *federalismi.it*, (21 settembre 2022). Più in generale al riguardo, di recente, I.A. NICOTRA, *Guerra e crisi energetica. Per l'Unione europea gli esami non finiscono mai*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. speciale 1-2, 2022, pp. 19 ss.

⁵ Per un approfondimento su tale esperienza, cfr. A. VON BOGDANDY, *La nostra società europea e la sua Conferenza sul futuro dell'Europa*, in *Quaderni costituzionali*, 2021, pp. 699 ss.; G. ROMEO, *La Conferenza sul futuro dell'Europa e la comunità politica dell'Unione che (ancora) non c'è*, ivi, pp. 701 ss.; F. FABBRINI, *La Conferenza sul futuro dell'Europa: potenzialità e problematiche*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2021, pp. 443 ss.; P. PONZANO, *La Conferenza sul futuro dell'Europa: luci e ombre*, in *Diritto pubblico europeo – Rassegna online*, n. 1/2023; L. FROSINA, *La Conferenza sul futuro dell'Europa e le prospettive di riforma dell'Unione europea*, in *Studi in memoria di Beniamino Caravita*, a cura di L. Cassetti, F. Fabrizzi, A. Morrone, F. Savastano, A. Sterpa, II, Editoriale Scientifica, Napoli, 2024, pp. 1429 ss.

invitato – nuovamente⁶ – a convocare quanto prima una Convenzione, secondo la procedura di revisione ordinaria di cui all'articolo 48 TUE⁷.

La portata di questa Risoluzione del Parlamento europeo – così come i possibili esiti a cui potrà condurre – non sembra tuttavia potersi comprendere appieno allorché le modifiche che propone ai Trattati non si collochino nel quadro di alcune tendenze evolutive che hanno stabilmente accompagnato il processo di edificazione europea.

Sul fronte degli assetti istituzionali, ci si riferisce in particolare al progressivo rafforzamento del ruolo del Parlamento nella dinamica interna alla forma di governo europea⁸, la quale si è andata incardinando lungo i binari della democrazia rappresentativa, modello ormai espressamente posto dal Trattato di Lisbona a fondamento del funzionamento dell'Unione⁹.

Seppur attraverso un percorso ancora non concluso e ricco di difetti ed imperfezioni, appare indiscutibile sul piano della storia dell'integrazione europea la scelta di rendere il Parlamento una componente attiva e decisiva del sistema di governo europeo, emancipandosi così da un confinamento soltanto simbolico del suo ruolo¹⁰. Tale evoluzione in favore del parlamentarismo e della democrazia rappresentativa non si è peraltro limitata ad identificare nel Parlamento europeo la sede privilegiata su cui investire – nel lungo

⁶ V., in particolare, la precedente *Risoluzione del Parlamento europeo del 9 giugno 2022 sulla richiesta di convocare una Convenzione per la revisione dei Trattati*. A tal riguardo, le conclusioni adottate dal Consiglio europeo nella riunione del 21 e 22 marzo 2024 si limitarono a rinviare il tema delle riforme interne ad una prossima riunione con l'obiettivo di adottare, entro l'estate del 2024, conclusioni su una tabella di marcia per i lavori futuri (punto 29).

⁷ In proposito, L. LIONELLO, *Tempi maturi per la riforma dei Trattati? La proposta del Parlamento europeo*, in *Aggiornamenti Sociali*, 2024, pp. 170 ss.

⁸ Sul ricorso al concetto di forma di governo europea, tra i primi, C. PINELLI, *Ipotesi sulla forma di governo dell'Unione europea*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1989, pp. 315 ss.; A.A. CERVATI, *Elementi di indeterminazione e di conflittualità nella forma di governo europea*, in *Annuario 1999. La Costituzione europea. Atti del XIV Convegno Annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti (Perugia, 7-8-9 ottobre 1999)*, Cedam, Padova, 2000, pp. 73 ss.; M. PATRONO, *La forma di governo dell'Unione europea: una breve storia*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2003, pp. 1763 ss.; S. MANGIAMELLI, *La forma di governo europea*, in G. GUZZETTA (a cura di), *Questioni costituzionali del Governo europeo*, Cedam, Padova, 2003, pp. 67 ss. Perplexità e obiezioni sull'utilizzo della nozione di forma di governo parlamentare per l'Unione europea sono avanzate, di recente, da L.F. PACE, *L'inapplicabilità della nozione di forma di governo (parlamentare) all'ordinamento giuridico dell'Unione europea: ragioni teoriche e pratiche. L'Unione come nuova forma di organizzazione politico-istituzionale del continente europeo*, in *Nomos*, n. 3/2021, nonché, diffusamente, da R. IBRIDO, N. LUPO, *Introduzione. «Forma di governo» e «indirizzo politico»: la loro discussa applicabilità all'Unione europea*, in *IDD. (a cura di), Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, il Mulino, Bologna, 2019, pp. 9 ss.

⁹ V. segnatamente l'art. 10, par. 1, TUE. Sul rafforzamento del ruolo del Parlamento europeo durante il processo d'integrazione sovranazionale, *ex multis*, P. RIDOLA, *La parlamentarizzazione degli assetti istituzionali dell'Unione europea tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in *ID., Diritto comparato e diritto costituzionale europeo*, Giappichelli, Torino, 2010, pp. 325 ss.; L. DANIELE, *Le Istituzioni politiche dell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona: verso un nuovo equilibrio?*, in *Studi in onore di Pierfrancesco Grossi*, a cura di A. D'Atena, Giuffrè, Milano, 2012, 145 ss.; M. SHACKLETON, *Transforming representative democracy in the EU? The role of the European Parliament*, in *Journal of European Integration*, n. 2, 2017, pp. 191 ss.; N. LUPO, A. MANZELLA, *Il Parlamento europeo. Una introduzione*, Luiss University Press, Roma, 2019, pp. 19 ss.

¹⁰ In questa prospettiva, di recente, C. MARTINELLI, *Il Parlamento europeo. Simbolo o motore dell'Unione?*, il Mulino, Bologna, 2024, *passim*.

periodo – per contrastare alle carenze sul piano della legittimazione democratica del potere europeo¹¹, ma ha altresì indotto delle ricadute sugli assetti complessivi della forma di governo europea. La quale per un verso, in concomitanza con i processi di allargamento e con l’espansione delle competenze europee, ha registrato il progressivo avanzamento – pur nella complessità delle procedure – di un metodo decisionale sempre più ispirato al criterio maggioritario ed al coinvolgimento dell’istituzione parlamentare, e per altro verso ha visto gradualmente affermarsi i tratti di un rapporto di responsabilità politica tra quest’ultima e la Commissione europea, che sempre più si è andata imponendo come Governo politico dell’Unione¹². Ebbene le proposte di revisione dei Trattati vigenti formulate dal Parlamento europeo con la citata Risoluzione del 22 novembre 2023 si collocano in palese continuità con queste tendenze evolutive della forma di governo europea, delle quali per la verità sembrano costituire l’esito naturale alla stregua del prescelto modello della democrazia rappresentativa.

2. La democrazia rappresentativa come modello di funzionamento dell’Unione: il versante della funzione legislativa e del bicameralismo

Per quanto attiene all’esercizio della funzione legislativa e alla razionalizzazione del sistema bicamerale, gli emendamenti al testo dei Trattati riguardano tre profili fondamentali.

Il primo profilo, di carattere generale, concerne l’ulteriore estensione dei settori in cui le decisioni sono adottate a maggioranza qualificata in Consiglio e tramite la procedura legislativa ordinaria. Trattasi di una proposta di ampliamento del c.d. metodo comunitario a scapito del c.d. metodo intergovernativo che persevera senz’altro nel solco di una traccia consolidata nel processo di riforma del sistema europeo degli ultimi decenni¹³.

Siffatta estensione, in questo caso, non si limita tuttavia ad una mera valutazione quantitativa bensì coinvolge la qualità ed il rilievo dei settori d’intervento coinvolti. A cominciare dall’adozione del regolamento europeo che fissa il quadro finanziario pluriennale, di cui si propone il transito dall’attuale procedura speciale basata sulla unanimità in Consiglio, previa approvazione del Parlamento europeo, alla procedura legislativa ordinaria¹⁴.

¹¹ In proposito, v. P. SCARLATTI, *Democrazia e teoria della legittimazione nell’esperienza dell’integrazione europea*, Aracne, Roma, 2010, spec. pp. 59 ss.

¹² Sulla graduale politicizzazione della Commissione europea nel corso del processo d’integrazione sovranazionale, v. M. PATRONO, *Il governo della prima Europa*, Cedam, Padova, 2003, spec. pp. 127 ss. Più di recente sul tema, M. HARTLAPP, *Politicization of the European Commission: When, How, and with What Impact?*, in M.W. BAUER, J. TRONDAL (a cura di), *The Palgrave Handbook of the European Administrative System*, Palgrave Macmillan, London, 2015, pp. 145 ss.

¹³ Per una disamina recente in proposito, v. O. COSTA, *Perspectives for EU governance: between Community method, new-intergovernmentalism and parliamentarisation*, Parlamento europeo, Brussels, 2022.

¹⁴ Emendamento 228.

Il secondo profilo attiene più esattamente al Parlamento europeo, la cui posizione nel circuito di governo sovranazionale verrebbe rinvigorita in una duplice direzione.

Per un verso, mediante l'acquisizione della iniziativa legislativa nell'ambito della procedura legislativa ordinaria¹⁵, conquista che avrebbe il merito di infrangere definitivamente uno dei capisaldi su cui da sempre si sono addensate le critiche in ordine al deficit di democrazia ed alle carenze strutturali del sistema parlamentare europeo¹⁶.

Per quanto la portata di tale modifica debba essere ridimensionata dalla realtà offerta dalla recente evoluzione dei governi parlamentari, che da tempo anche a livello nazionale affida gli esiti del processo di produzione legislativa in larga parte alla natura o meno governativa dell'iniziativa esercitata¹⁷, l'accantonamento del monopolio dell'iniziativa legislativa in capo alla Commissione europea appare comunque un passaggio ineludibile nella prospettiva della democrazia rappresentativa ed anche opportuno nell'ottica della qualità della produzione legislativa europea in determinati settori, rispetto ai quali la valutazione politica resa dal Parlamento risulta in effetti determinante.

Suscita tuttavia perplessità, sul piano della coerenza con il sistema bicamerale paritario che si va configurando a livello sovranazionale, il fatto che alla proposta di modifica dell'articolo 225 TFUE in considerazione non abbia fatto sponda la promozione di un'analoga modifica dell'articolo 224 TFUE, la quale avrebbe consentito anche al Consiglio, colegislatore al pari del Parlamento europeo, di concorrere alla procedura legislativa ordinaria sin dal momento della proposta.

Per altro verso, merita di essere richiamata – per il rilievo anche simbolico che assume – la proposta di rendere la determinazione in concreto della composizione del Parlamento europeo, nel rispetto dei principi e criteri esistenti, una competenza del Parlamento stesso, sottraendola così al Consiglio europeo che, attualmente, la delibera all'unanimità su iniziativa e con l'approvazione del Parlamento¹⁸. La nuova procedura proposta – secondo cui a quest'ultimo spetterebbe la deliberazione a maggioranza assoluta, previa approvazione del Consiglio a maggioranza qualificata rafforzata¹⁹ – sottende infatti una

¹⁵ Emendamento 189.

¹⁶ Per una prima ed organica elaborazione della tesi del *deficit* democratico europeo, per lo più incentrata sulla inadeguatezza del ruolo del Parlamento europeo nel processo decisionale e negli assetti di governo, per tutti, D. MARQUAND, *Parliament for Europe*, Cape, London, 1979, spec. pp. 45 ss.

¹⁷ Sul punto, oltre al fondamentale contributo di E. CHELI, *L'ampliamento dei poteri normativi dell'esecutivo nei principali ordinamenti occidentali*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1959, pp. 463 ss., v. tra gli altri M. CARTABIA, *Legislazione e funzione di Governo*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 2006, spec. pp. 80 ss.; N. LUPO, *Il ruolo normativo del Governo*, in *il Filangieri*, Quaderno monografico 2010, 2011, pp. 87-88.

¹⁸ Art. 14, par. 2, TUE. Per una ricostruzione della complessa vicenda legata alla composizione del Parlamento europeo a seguito, prima, dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, e poi, dell'uscita del Regno Unito dall'Unione, rispettivamente F. FABBRINI, *La composizione del Parlamento europeo dopo il Trattato di Lisbona*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2011, pp. 787 ss., e L.G. SCIANNELLA, *Il Parlamento europeo nel post-Brexit. Distribuzione dei seggi, malapportionment e principio di rappresentatività*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2021, pp. 153 ss.

¹⁹ Emendamento 23.

connotazione garantista pienamente coerente con le prerogative di un organo parlamentare che si pretende elevare ad architrave di un assetto istituzionale ispirato al principio della democrazia rappresentativa.

Il terzo profilo d'interesse della riforma prospettata dalla Risoluzione parlamentare in esame riguarda un tassello decisivo della forma di governo europea, ovvero la rifondazione del Consiglio come istituzione finalmente unitaria. È infatti proprio nella trasformazione del Consiglio in un'autentica seconda camera degli Stati – vero punto dolente del sistema parlamentare europeo²⁰ – che si scorge un'istanza riformatrice decisiva ai fini del buon funzionamento del bicameralismo europeo. Nel rispetto di una considerazione in termini paritari delle due istituzioni che in Europa detengono il potere legislativo, risulta in effetti evidente come un'opera di razionalizzazione del Consiglio costituisca il contraltare indispensabile al rafforzamento del ruolo del Parlamento europeo.

Ebbene tale razionalizzazione trova riscontro in una serie di proposte emendative che si legano alla volontà di svincolare il Consiglio dalla sua ormai obsoleta strutturazione per pluralità di formazioni, che verrebbe finalmente soppressa²¹. Il suo superamento costituisce in fin dei conti il presupposto per una più adeguata rappresentazione dell'interesse intergovernativo al livello europeo, la quale troverebbe compimento, anzitutto, nella previsione di una sede in grado di assicurare, in virtù della sua nuova composizione non più frammentata e tantomeno legata al «livello ministeriale» del rappresentante nazionale, continuità e regolarità all'esercizio della funzione legislativa europea nel suo complesso, ponendo fine così alla eccezionalità dei Consigli “Affari generali” ed “Affari esteri” ed alla esperienza, ricca di spunti problematici, del Comitato dei rappresentanti permanenti degli Stati membri²². Inoltre – a ben vedere – l'abbandono dell'attuale sistema delle formazioni consiliari consentirebbe l'individuazione di un interlocutore chiaramente identificabile in una presidenza del Consiglio finalmente singola e stabile, utile non soltanto ai fini dell'organizzazione e dello svolgimento del lavoro interno all'istituzione, ma anche nella promozione del dialogo interistituzionale.

D'altro canto, siffatta rifondazione del Consiglio si associa poi, nella proposta di riforma formulata dal Parlamento europeo, alla rimozione pressoché totale del ricorso al criterio della unanimità. Ai sensi della Risoluzione in esame, la deroga alla maggioranza qualificata come regola generale per le deliberazioni del

²⁰ Sulla identificazione del Consiglio come l'istituzione europea più problematica a fronte della sua incertezza strutturale ed ambiguità funzionale, tra i tanti, B. CARAVITA, *Quanta Europa c'è in Europa? Profili di diritto costituzionale europeo*, Giappichelli, Torino, 2015, pp. 117. Più precisamente sul problema della frammentazione derivante dalla proliferazione delle formazioni consiliari, F. FABBRINI, *The Relation Between the European Council and the Council: Institutional Arguments in Favour of an EU Senate*, in *European Public Law*, n. 3, 2016, spec. pp. 492 ss.

²¹ Emendamento 28.

²² Emendamenti 31 ss. Sulle prerogative e l'attività del Co.re.per., L. MEZZETTI, *Le istituzioni e la forma di governo dell'Unione*, in *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione europea*, in P. COSTANZO, L. MEZZETTI, A. RUGGERI (a cura di), Giappichelli, Torino, 2022, pp. 223 ss.

Consiglio non sarebbe più consentita dai Trattati in termini generici, secondo quanto statuito dalla formulazione vigente dell'articolo 16, paragrafo 3, TUE, bensì si esaurirebbe nell'alternativa secca tra la previsione della maggioranza semplice o della maggioranza qualificata rafforzata²³.

3. (segue) Il versante del rapporto tra il Parlamento e l'Esecutivo europeo

La riforma prospettata dal Parlamento europeo coinvolge anche il versante – centrale nella prospettiva della democrazia parlamentare e rappresentativa – del rapporto che il Parlamento instaura con la Commissione europea, rinominata Esecutivo europeo.

In proposito, senz'altro apprezzabile è l'intenzione di liberarsi dal dogma di una Commissione composta da un numero di membri pari al numero degli Stati membri e, quindi, di dare finalmente seguito alla riduzione del numero dei commissari europei mediante un meccanismo definito da un limite massimo di quindici membri e da una modalità di selezione basata su un sistema di rotazione rigorosamente paritaria, in conformità con quanto già previsto dai Trattati vigenti²⁴. A siffatto ridimensionamento viene apposto un correttivo in relazione alla nomina dei sottosegretari, riservata ai cittadini degli Stati membri rimasti esclusi dalla compagine commissariale²⁵.

La proposta di modifica in questione segna in effetti un passaggio non più procrastinabile per affrancarsi da una scomposta ed ormai superata manifestazione del paradigma internazionalistico riconducibile all'applicazione di un criterio di rappresentanza paritaria ed integrale tra gli Stati – che ha consentito alla Commissione di continuare a comprendere un cittadino di ciascuno di Stato membro²⁶ – nei confronti di una istituzione di certo non espressione dell'apparato intergovernativo. Tutto ciò, in ragione non soltanto della funzionalità dell'organo di governo europeo, ma soprattutto della necessaria coerenza richiesta dal sistema istituzionale complessivo, dal quale viceversa emerge ormai chiara la connotazione prettamente sovranazionale tanto del Parlamento europeo quanto, appunto, della Commissione.

Sempre nell'ottica della democrazia rappresentativa, altrettanto apprezzabile è la volontà di irrobustire il nesso di derivazione politica del vertice dell'Esecutivo europeo con il Parlamento, che nella proposta di riforma in esame si realizza mediante una riformulazione più stringente dell'articolo 17, paragrafo 7, TUE mirata, nella sostanza, ad invertire i ruoli del Consiglio europeo e del Parlamento in relazione alla nomina e alla conferma del Presidente della Commissione²⁷. Il senso di questa riformulazione è evidente: esso si

²³ Emendamento 29.

²⁴ Art. 17, par. 5, TUE.

²⁵ Punto 7 della Risoluzione del Parlamento europeo del 22 novembre 2023 in considerazione.

²⁶ V., al riguardo, la *Decisione del Consiglio europeo del 22 maggio 2013 relativa al numero dei membri della Commissione europea (2013/272/UE)*, adottata ai sensi dell'art. 17, par. 5, TUE. Sul superamento della concezione che vede ogni Stato membro paritariamente rappresentato nelle istituzioni europee, B. CARAVITA, *Quanta Europa c'è in Europa? Profili di diritto costituzionale europeo*, cit., pp. 122-123.

²⁷ Emendamento 41.

rintraccia nella volontà di perfezionare un procedimento di formazione dell'Esecutivo europeo che assicuri maggiore attinenza ai risultati delle elezioni politiche europee²⁸, rinsaldando in questo modo il legame fiduciario e di responsabilità politica tra Commissione e Parlamento in conformità con i presupposti della forma di governo parlamentare.

Nella direzione di una più intensa connotazione politica del Governo europeo si colloca, altresì, la proposta di affidare direttamente al Presidente della Commissione la scelta in ordine ai possibili commissari, nel rispetto dei consueti criteri personali (competenza generale, impegno europeista, indipendenza) e di sistema (rotazione paritaria tra gli Stati membri secondo un equilibrio geografico e demografico) fissati dal Trattato²⁹.

Particolarmente convincente appare, infine, la modifica proposta alla disciplina della mozione di censura, le cui modalità di adozione, definite dall'articolo 234 TFUE³⁰, si basano attualmente su un'approvazione da parte del Parlamento europeo «a maggioranza di due terzi dei voti espressi e a maggioranza dei membri» che lo compongono.

Gli emendamenti proposti sul punto convergono su due versanti distinti. Il primo riguarda la distinzione della mozione di censura tra collettiva, sull'operato dell'Esecutivo, e individuale, sull'operato di un suo singolo membro, precisando in quest'ultimo caso gli effetti della sua approvazione, consistenti nell'alternativa tra la facoltà in capo al Presidente della Commissione di richiedere direttamente le dimissioni del commissario interessato, ovvero di non procedere in tal senso, con la conseguenza di sottoporre nuovamente l'intera compagine commissariale al voto di approvazione del Parlamento ai sensi dell'articolo 17, paragrafo 7, comma 3, TUE.

La portata di questa modifica, per quanto rilevante ai fini di un'articolazione più ampia del principale strumento parlamentare d'imputazione della responsabilità politica della Commissione³¹, appare comunque minore rispetto al secondo versante della riforma sul punto, in base al quale si propone di

²⁸ V. in questo senso il punto 6 della Risoluzione del Parlamento europeo del 22 novembre 2023 in esame. Sulla disciplina predisposta dal vigente art. 17, par. 7, TUE quale elemento che conferma la tendenza alla politicizzazione del ruolo della Commissione, C. PINELLI, *Il deficit democratico europeo e le risposte del Trattato di Lisbona*, in *Rassegna parlamentare*, 2008, pp. 934-935.

²⁹ Art. 17, parr. 3 e 5, TUE. Per un approfondimento sulle modalità di composizione e sull'organizzazione interna della Commissione europea nell'ottica della riduzione del numero dei commissari, 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*, n. 14/2018, pp. 37 ss.

³⁰ E dall'art. 119 del Regolamento interno del Parlamento europeo.

³¹ In merito all'attuazione del principio di corrispondenza tra potere e responsabilità politica nel contesto dell'integrazione europea, C. PINELLI, *Multilevel constitutionalism e principi fondativi degli ordinamenti sopranazionali*, in P. BILANCIA (a cura di), *Federalismi e integrazioni sopranazionali nell'arena della globalizzazione: Unione europea e Mercosur*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 19. Più in generale in argomento, v. M. BOVENS, D. CURTIN, P. T HART (a cura di), *The Real World of EU Accountability. What Deficit?*, Oxford University Press, Oxford, 2010.



fissare la soglia necessaria per l'approvazione della mozione di censura alla sola maggioranza assoluta del Parlamento europeo.

Se il modello anteposto al funzionamento dell'Unione ricalca la democrazia rappresentativa, risulta allora evidente l'esigenza di estendere la logica maggioritaria sottesa al principio fiduciario alla dinamica complessiva della forma di governo europea, la quale al momento registra la conformazione ad un orizzonte di questo tipo soltanto nella fase iniziale della formazione di un nuovo Esecutivo europeo e non anche nel momento terminale, in cui il sostegno politico della maggioranza parlamentare venga meno. Ipotesi che appunto, al momento, di norma non consentirebbe a quella stessa maggioranza parlamentare che ha eletto il Presidente della Commissione e approvato l'intera compagine commissariale di determinarne le dimissioni, ritirando il sostegno nel caso in cui si esaurissero le ragioni politiche poste a suo fondamento³².

L'abolizione della previsione della maggioranza dei due terzi dei voti espressi per l'approvazione di una mozione di censura in favore di una sua approvazione con la sola maggioranza assoluta del Parlamento europeo rimuove dunque un elemento di profonda contraddizione, tuttora presente nel diritto primario europeo nonostante la progressiva emersione di un rapporto fiduciario e di responsabilità politica tra Commissione e Parlamento. Sicché effettivamente la rimodulazione della disciplina della mozione di censura nel segno del principio maggioritario, per come proposta, costituisce una precondizione ineludibile affinché sia assicurata la correttezza del circuito democratico-maggioritario proprio della forma di governo parlamentare.

4. Le questioni irrisolte: la fragilità del sistema partitico europeo e il destino del Consiglio europeo

A distanza di ormai quindici anni dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, il riordino degli assetti istituzionali proposto dal Parlamento europeo con la Risoluzione del 22 novembre 2023 ha senz'altro il merito di contribuire alla riapertura del cantiere delle riforme costituzionali europee. Per quanto apprezzabili e funzionali ad un significativo progresso nel solco della democrazia politica e del parlamentarismo, tale riordino impone tuttavia una riflessione su alcune questioni che rimangono irrisolte.

³² Criticamente sulla previsione *ex art.* 234 TFUE di una maggioranza di due terzi dei voti espressi, E. GIANFRANCESCO, *Un approccio costituzionalistico alla Commissione europea. Alcuni profili rilevanti*, in *Diritto e società*, 2021, p. 43. Sul ricorso alla mozione di censura nelle legislature europee, con particolare riferimento alla prassi, v. 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 *Studi in onore di Vincenzo Atripaldi*, II, Jovene, Napoli, 2010, pp. 1547 ss.; N. LUPO, A. MANZELLA, *Il Parlamento europeo. Una introduzione*, cit., pp. 92 ss.

Anzitutto, dirimente appare la necessità di misurare le proposte di aggiornamento della forma di governo europea con la perdurante debolezza del sistema partitico europeo, ancora in larga parte avvinto alla dimensione politica nazionale³³. Circostanza che incide profondamente sulla qualità della rappresentanza politica all'interno del Parlamento europeo³⁴ e sulle prospettive di consolidamento della democrazia nell'Unione³⁵.

Sotto questo profilo, velleitario appare l'impegno in favore di un rafforzamento del ruolo del Parlamento europeo nel procedimento di formazione della Commissione se non accompagnato da un cambiamento di passo interno al sistema partitico europeo. Il quale per la verità, con il metodo degli *Spitzenkandidaten*, sta già plasmando l'applicazione dell'attuale procedimento predisposto dall'articolo 17, paragrafo 7, TUE nel segno di un'alterazione dell'equilibrio istituzionale tutta orientata in favore del Parlamento³⁶.

Ebbene, proprio nell'ottica di una riforma degli assetti istituzionali che guardi anche ai presupposti del sistema politico per conferire al Parlamento europeo un peso effettivo nel circuito sovranazionale, appare ormai giunto il momento – da più parti auspicato³⁷ – di dotare l'ordinamento dell'Unione europea di un sistema elettorale uniforme. Porre fine a questa perdurante condizione di disomogeneità nella disciplina elettorale rappresenta infatti una premessa non più rinviabile ai fini del consolidamento di uno spazio politico europeo e, quindi, della emancipazione del sistema partitico sovranazionale dalla matrice

³³ Circa l'incidenza dei partiti politici sulla definizione della forma di governo, con diversità di vedute, cfr. per tutti L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, XIX, Giuffrè, Milano, 1970, pp. 638 ss.; M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, ivi, Annali, III, 2010, pp. 538 ss. In argomento, in prospettiva storica, v. altresì S. PRISCO, *Forme di governo e fattore politico. Conclusioni dal passato e introduzione al futuro*, in *Astrid Rassegna*, n. 10/2018.

³⁴ In argomento, *ex multis*, A. CIANCIO, *Partiti politici e gruppi parlamentari nell'ordinamento europeo*, in *Politica del diritto*, 2007, pp. 153 ss.; 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, pp. 335 ss.; C. CERUTTI, *La rappresentanza politica nei gruppi del Parlamento europeo. Il divieto di mandato imperativo*, Wolters Kluwer-Cedam, Milano-Padova, 2017, *passim*. Sui partiti politici a livello europeo, cfr. V. LIPPOLIS, *I partiti politici europei*, in *Rassegna parlamentare*, 2002, pp. 943 ss.; G. GRASSO, *Partiti politici europei*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, Aggiornamento, II, Utet, Torino, 2008, pp. 609 ss.

³⁵ In questo senso, in particolare, si colloca la tesi dell'assenza di un *demos* europeo, rispetto alla quale, per un approfondimento critico, v. per tutti J.H.H. WEILER, *Does Europe Need a Constitution? Demos, Telos and the German Maastricht Decision*, in *European Law Journal*, 1995, pp. 219 ss.

³⁶ Sull'applicazione della procedura di selezione del Presidente della Commissione europea di cui all'art. 17, par. 7, TUE alla luce del connesso *Spitzenkandidatenprozess*, cfr. E.C. RAFFIOTTA, *Gli Spitzenkandidaten e il necessario rafforzamento politico dell'UE*, in *federalismi.it*, n. 11/2019; G.E. VIGEVANI, *Dalle elezioni europee alla scelta del presidente della Commissione: brevissime note sull'evoluzione della forma di governo europea*, in *Quaderni costituzionali*, 2019, pp. 917 ss.; S. BONFIGLIO, *Il metodo degli Spitzenkandidaten e la riforma dei trattati*, in *Liber Amicorum Luigi Moccia*, a cura di E. Calzolaio, R. Torino, L. Vagni, Roma, 2021, pp. 327 ss.; E. CANNIZZARO, *Il metodo degli Spitzenkandidaten e la Costituzione materiale europea*, in *rivista.eurojus.it*, n. 2/2024; nonché, diffusamente, M. CERON, T. CHRISTIANSEN, D.G. DIMITRAKOPOULOS (a cura di), *The Politicisation of the European Commission's Presidency. Spitzenkandidaten and Beyond*, Palgrave Macmillan, Cham, 2024.

³⁷ In proposito, cfr. G.E. VIGEVANI, *Parlamento europeo: una nuova procedura elettorale uniforme*, in *Quaderni costituzionali*, 2003, pp. 175 ss.; F. RASPADORI, *Il deficit di rappresentatività del Parlamento europeo: limiti e soluzioni*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2009, pp. 121 ss.; A. CIANCIO, *Democrazia e sovranazionalità: ripensare il Parlamento europeo*, in *Rivista AIC*, n. 3/2016, pp. 6 ss.; M. RUBECCHI, *Le modalità di elezione dei membri del Parlamento europeo, tra normative nazionali e profili eurolunionali*, in *federalismi.it*, n. 11/2019, pp. 22 ss.; S. BARONCELLI, M. ROSINI, *Il Trattato di Lisbona e le elezioni del Parlamento europeo tra norme e prassi*, ivi, n. 19/2020, pp. 148 ss.



nazionalistica, così assicurando al Parlamento europeo quel ruolo centrale nella forma di governo dell'Unione che il Trattato di Lisbona gli ha assegnato.

D'altro canto, la razionalizzazione della forma di governo europea, ispirata alla democrazia rappresentativa e congegnata sul bicameralismo paritario, non sembra poter prescindere dalla maturazione di un sistema in cui l'istanza intergovernativa trovi la sua esauriente rappresentanza all'interno di un'autentica seconda camera degli Stati. In questo senso, il tema dell'accantonamento del Consiglio europeo come istituzione europea dovrebbe quantomeno essere intavolato poiché, in prospettiva, da esso dipende la costruzione di un'Unione realmente incardinata sul modello della democrazia rappresentativa e sul principio dell'equilibrio istituzionale.

In definitiva, se questi permangono i binari del processo riformatore europeo, allora la proposta di un ripensamento radicale del sistema consiliare vigente – con l'uscita di scena del Consiglio europeo e la conversione del Consiglio in una seconda camera degli Stati di stampo prettamente sovranazionale e pienamente integrata nell'andamento quotidiano della forma di governo dell'Unione – si presenta come la logica conseguenza di un mutamento istituzionale in realtà in atto da tempo nel processo d'integrazione europea. Un mutamento, infine, che non può certo disattendere al compito di introiettare e risolvere le diverse istanze che animano l'Europa nel suo complesso, tra le quali evidentemente insiste anche quella degli Stati membri.