



Lorenzo 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****

SOMMARIO: 1. Introduzione: è applicabile la nozione di forma di Governo (parlamentare) all'ordinamento giuridico dell'Unione europea? - 2. Una riflessione pregiudiziale: l'individuazione della natura giuridica dell'Unione. I motivi giuridici della nascita del processo d'integrazione europea nel 1950: l'Unione europea come soluzione della crisi dello Stato nazionale sul continente europeo. - 3. L'Unione quale nuova fase dell'organizzazione politico-istituzionale del continente europeo. Somiglianze tra la finalità dell'Unione e il *Federalist paper* n. 1. - 4. La natura giuridica dell'Unione e l'utilità della risposta di Benjamin Franklin nel 1787 alla domanda: "Doctor, what have we got? A Republic or a Monarchy?". - 5. L'inapplicabilità della nozione di "Governo" all'ordinamento giuridico dell'Unione. - 6. Lo specifico ruolo svolto dal Parlamento europeo nel contesto dell'Unione: il Parlamento europeo quale "organo di persone". L'assenza di una "fiducia" tra Parlamento e Commissione nei termini della forma di Governo parlamentare. - 7. Conclusioni. - Postilla: l'autonomia del diritto dell'Unione rispetto al diritto internazionale ed al diritto degli Stati membri e la diretta conseguenza dal punto di vista accademico: la creazione di un autonomo settore disciplinare e concorsuale per il diritto dell'Unione europea.

**1. *Introduzione: è applicabile la nozione di forma di Governo (parlamentare)
all'ordinamento giuridico dell'Unione europea?***

Con vivo piacere partecipo a questa raccolta di scritti per i cento anni dalla nascita di Mario Galizia dei dottori di ricerca del dottorato in Teoria dello Stato e Istituzioni politiche comparate, dottorato istituito dal Maestro ed a cui ho partecipato nel XI ciclo.

La mia impostazione sarà leggermente differente rispetto agli altri contributi in quanto dopo la conclusione del dottorato nel 2001 ho continuato a sviluppare la mia ricerca sui temi dell'istituzione politica che più mi affascinava, cioè quello dell'Unione europea. Il proseguimento

* Professore associato di Diritto dell'Unione europea – Università degli Studi del Molise.

** Contributo sottoposto a *peer review*.

della mia attività accademica mi ha portato ad essere chiamato quale professore associato di diritto dell'Unione europea presso l'Università degli studi del Molise.

Il tema su cui il professor Lanchester, mio *tutor* ai tempi del dottorato, ci ha chiamato a riflettere e quella dell'evoluzione della forma di Governo parlamentare in Italia e nel diritto comparato.

Il mio punto di osservazione sarà quindi quello dell'Unione europea. Con riferimento a questo il tema da porsi - a mio avviso - è se sia applicabile all'Unione europea la nozione di forma di Governo (parlamentare).

2. Una riflessione pregiudiziale: l'individuazione della natura giuridica dell'Unione. I motivi giuridici della nascita del processo d'integrazione europea nel 1950: l'Unione europea come soluzione della crisi dello Stato nazionale sul continente europeo.

Al fine di valutare se si possa utilizzare nel caso dell'Unione europea la nozione di forma di Governo (parlamentare) è in primo luogo necessario accertare quale sia la natura giuridica dell'Unione. Questo al fine di individuare le categorie giuridiche applicabili a tale ente.

La natura giuridica dell'Unione, per riportare qui le conclusioni di un mio recente volume, è quella di un'organizzazione internazionale e non, come da alcuni sostenuto, una confederazione¹.

A ben vedere la particolarità dell'Unione europea non è tanto la sua natura giuridica - cioè quella di organizzazione internazionale - ma la finalità di tale ente, cioè - come si vedrà - la promozione della "pace" e del "benessere" dei popoli europei nel contesto di una comunità di valori (art. 3 c. 1 TUE).

Tale finalità è conseguenza del "motivo giuridico" della sua nascita, così come della nascita del processo d'integrazione europea²: cioè la crisi dello Stato nazionale sul continente europeo. Tale crisi è, in primo luogo, conseguenza della nascita della "contraddizione tra Stato e mercato" sviluppatasi dalla fine del XIX secolo. Cioè la dimensione dei mercati, divenuta ormai "internazionale", si poneva in contraddizione con la dimensione "locale" degli Stati nazionali. In altre parole, lo Stato nazionale non poteva più controllare e disciplinare il "fatto economico" divenuto di dimensione internazionale. Di ciò è prova - come ho approfondito in altra sede - lo sviluppo dell'economia cartellizzata sul territorio europeo a partire dalla fine del XIX (periodo in

¹ A. LA PERGOLA, *L'Unione europea fra il mercato comune ed un moderno tipo di Confederazione. Osservazioni di un costituzionalista*, in *Rivista Trimestriale di Diritto e Procedura Civile*, 1993, 1. V. anche dal punto di vista politico, J. FISCHER, *From Confederacy to Federation: Thoughts on the Finality of European Integration*, in *Speech by Joschka Fischer at the Humboldt University in Berlin*, 12 maggio 2000, 2000, 5. Per un chiarimento di questo v. L.F. PACE, *La natura giuridica dell'Unione europea: teorie a confronto*, Bari, Cacucci, 2021, 39.

² E' stato infatti sostenuto: "The question of what international organizations are is really much less important than the question of what they can do; and the answer in each case is largely dependent upon the relevant constitution. An international organization is an artificial and deliberate creation. It owes not only its existence but also its ability to act to the instrument which founds it", Q.C.E. LAUTERPACHT, *The Development of the Law of International Organization by the Decisions of International Tribunals*, in *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, Leiden, 1976, 414.

cui negli Stati Uniti d'America era emanata, nel 1890, la normativa *antitrust* - lo *Sherman Act* - al fine di “combattere” i cartelli industriali)³.

Tale “contraddizione” portava gli Stati europei più forti - politicamente, economicamente e militarmente - ad estendere la propria sovranità territoriale seguendo l'ampliamento internazionale dei mercati. Tale ampliamento della sovranità territoriale avveniva in pregiudizio della sovranità territoriale degli altri Stati europei, creando quelli che possono essere definiti dei “conflitti di sovranità”. Questo, a sua volta, portava alla violazione del principio centrale dell'idea di sovranità su cui l'ente Stato è organizzato, cioè *Rex superiorem non recognoscens in regno suo est imperator*⁴: ossia l'impossibilità che all'interno di uno Stato sia esercitata un'autorità superiore a quella dello Stato stesso. Tale situazione determinava l'instabilità politica dei singoli Stati continentali europei - e conseguentemente l'instabilità del continente nel suo complesso - e, a sua volta, lo scontro bellico. In particolare, tale situazione politico-istituzionale aveva quale conseguenza, in ultima istanza, i tentativi dell'Impero tedesco nazista di estendere unilateralmente la propria sovranità territoriale in pregiudizio a quella degli altri Stati europei.

Le due guerre mondiali determinavano quello che può essere definito il “fallimento politico” del continente europeo nel XX secolo. Tale “fallimento” era causato dalla necessità d'intervento di Stati esterni all'Europa al fine di riportare la pace sul territorio continentale in una guerra iniziata per motivi e cause strettamente europee. In particolare, l'intervento di uno Stato esterno non solo al continente europeo ma anche allo spazio euroasiatico: cioè gli Stati Uniti d'America. Il “fallimento politico” del continente europeo consisteva quindi nel fatto che i “contrastati di sovranità” fra Stati - che avevano determinato la “deflagrazione” delle due guerre mondiali - determinavano una situazione di conflitto bellico irrisolvibile autonomamente da parte dei soli Stati del continente europeo.

3. L'Unione quale nuova fase dell'organizzazione politico-istituzionale del continente europeo. Somiglianze tra la finalità dell'Unione e il Federalist paper n. 1.

Come sopra affermato dal punto di vista giuridico l'Unione europea - e il generale processo d'integrazione europea - costituisce quindi il mezzo con cui gli Stati europei hanno cercato di risolvere la “crisi dello Stato nazionale” sopra individuata.

Il tipo di ente scelto dagli Stati per la soluzione di tale crisi è - sin dal Trattato CECA e come sopra ricordato - l'organizzazione internazionale. Ossia una forma di cooperazione che si era già sviluppata alla fine del XIX secolo. L'organizzazione internazionale permetteva di eliminare i “contrastati di sovranità” tra Stati. Infatti, gli Stati attribuivano all'ente - per mezzo dei Trattati - delle competenze per la realizzazione dei relativi obiettivi. A fronte di questo gli Stati si obbligano a non esercitare le proprie competenze sovrane - nei settori coordinati tramite l'organizzazione - eliminando quindi i relativi “conflitti di sovranità”. In questo senso la soluzione della “crisi dello

³ L.F. PACE, *I fondamenti del diritto antitrust europeo: Norme di competenza e sistema applicativo dalle origini al Trattato di Lisbona*, Milano, Giuffrè, 2005.

⁴ Sul significato di tale principio nella cultura giuridica europea, v. E. CORTESE, *Il problema della sovranità nel pensiero giuridico medioevale*, Roma, Bulzoni, 1966, 3.

Stato nazionale” è individuata non tramite la “distruzione” dell’ente Stato nazionale e la sostituzione di esso con un “super Stato” europeo, come sostenuto dall’“influyente teoria” del manifesto di Ventotene (1941). Diversamente tale soluzione è stata individuata dagli Stati nazionali tramite una forma di coordinamento tra di essi per mezzo di un ente istituito da un Trattato.

In questo senso l’Unione europea costituisce, nella sostanza, una nuova (stabile) forma di organizzazione politico-istituzionale del continente europeo istituita da Stati (formalmente) sovrani. Essa costituisce quindi una nuova fase dell’organizzazione politico-istituzionale continentale nella bimillennaria storia dell’Europa. Ed infatti l’obiettivo dell’Unione europea non è molto differente, *mutatis mutandis* e con principi organizzativi e finalità assolutamente differenti, da quello dell’Impero romano, dell’Impero carolingio e del Sacro romano impero nel corso della storia, cioè quello di garantire la stabilità politica del continente europeo. Mentre in quei periodi la struttura tipica delle organizzazioni politico-istituzionali paneuropee era l’Impero⁵, l’Unione è istituita sulla base di un’organizzazione internazionale. Cioè il tipo di ente che si sviluppa dalla fine del XIX secolo a fronte di una sempre maggiore necessità di cooperazione tra Stati nazionali.

L’Unione, e più in generale il processo di integrazione europea, costituisce quindi - nel processo di organizzazione politico-istituzionale del continente - la fase successiva alla nascita degli Stati nazionali. Cioè enti organizzati su base nazionale che hanno avuto la loro compiuta evoluzione durante il XIX secolo. Enti che si fondavano sull’idea della “nazione” come “naturale unità dell’umanità” - per richiamare le parole di Mazzini -; a sua volta la nazione si organizzava - dal punto di vista politico-istituzionale - tramite l’ente Stato nazione.

Il fatto che l’Unione costituisca ancora oggi un’organizzazione internazionale è per altro confermata facendo riferimento a tre delle sue tante caratteristiche: la persistente dipendenza dell’Unione nei confronti degli Stati per quanto riguarda le “risorse proprie”; la modalità di legittimazione dell’ente; il fatto che l’Unione sia un ente derivato le cui competenze sono trasferite dagli Stati all’ente per il tramite dei Trattati.

Ed infatti l’Unione costituisce un ente funzionale alla cooperazione fra gli Stati membri e non alla creazione di un ente originario quale una federazione. Questo è dimostrato, tra l’altro, dalla mancanza di autonomia dell’Unione nel disporre delle risorse necessarie all’esercizio delle proprie competenze e politiche (cd. “risorse proprie”). Il livello delle “risorse proprie” dell’Unione per lo svolgimento delle proprie azioni è controllato “gelosamente” dagli Stati membri per mezzo del procedimento speciale *ex art. 311 TFUE* (come dimostrato dalla decisione sulle “risorse proprie” del 2020 emanata per l’istituzione del *Next Generation Eu*).

Inoltre, essendo l’Unione un’organizzazione internazionale, la legittimazione di tale ente avviene tramite gli Stati membri. In altre parole, l’Unione non è legittimata – come dimostrato dalla cd. *Brexit* - secondo le modalità tipiche degli enti statali.

Se quindi l’Unione europea ha mantenuto la sua natura giuridica di organizzazione internazionale, vi è stata un’evoluzione “rivoluzionaria” nelle sue finalità: un ordinamento che era stato istituito con l’obiettivo della creazione di un mercato interno - ad iniziare dal Trattato CECA

⁵ H. KOHN, *Nationalism: Its Meaning and History*, Princeton, Princeton University Press, 1955, 9.

-, è divenuto un ordinamento che ha quale obiettivo la tutela della persona e della sua dignità (art. 1 Carta UE, art. 6 TUE). Questo è conseguenza della caratteristica “intersoggettiva” dell’Unione e della successiva individuazione - da parte della Corte di giustizia - del principio dell’effetto diretto: ciò ha determinato la trasformazione dei singoli da destinatari di divieti a titolari di diritti giustiziabili davanti ai giudici nazionali⁶.

L’obiettivo dei Trattati dell’Unione - i cui “signori” continuano ad essere gli Stati membri - si avvicina così agli obiettivi che Thomas Jefferson intravedeva nella Costituzione federale americana nel XVIII secolo scrivendo il *Federalist paper* n. 1. Si potrebbe infatti dire che la funzione dei Trattati e del processo di integrazione europea nel suo complesso - ma con il centrale ruolo svolto dagli Stati membri - è quella di garantire la vita, la libertà e la ricerca della felicità, nel nostro caso, dei cittadini europei.

4. La natura giuridica dell’Unione e l’utilità della risposta di Benjamin Franklin nel 1787 alla domanda: “Doctor, what have we got? A Republic or a Monarchy?”.

Al fine di meglio comprendere la natura giuridica dell’Unione - e come questa sia distante da quella delle federazioni - è utile qui richiamare un evento che - si dice - sia accaduto nel 1787 al termine della redazione della Costituzione federale americana.

Sembra infatti che nel 1787 mentre Benjamin Franklin stava uscendo dalla *Constitutional Convention* di Philadelphia, gli venne chiesto quale fosse stato il risultato della Convenzione: “*Doctor, what have we got? A Republic or a Monarchy?*”. Franklin sembra avesse risposto: “*A Republic, if you can keep it!*”. In questo modo volendo sottolineare il ruolo che il “popolo” doveva svolgere per garantire la stabilità di un sistema di *self-Government* come quello degli Stati Uniti d’America.

Nel caso dell’Unione europea, a fronte di una simile domanda, la risposta sarebbe stata (ed è) differente e più complessa; questo perché la struttura dell’Unione è - sotto alcuni aspetti - più complessa di quella di uno Stato ad iniziare dal fatto che l’Unione non è titolare di una propria sovranità⁷. Quello dell’Unione, infatti, non costituisce un sistema di *self-Government*, non esistendo un popolo europeo (art. 3 c. 1 TUE) ed essendo essa legittimata - dal punto di vista giuridico - dagli Stati membri. L’Unione costituisce, da un punto di vista formale, un’organizzazione internazionale il cui diritto che promana dai Trattati, a fronte dell’autonomia del suo ordinamento giuridico, non è diritto internazionale ma autonomo diritto dell’Unione. I Trattati, dal punto di vista sostanziale, creano una stabile - quanto meno al momento - organizzazione politico-istituzionale continentale istituita da Stati nazionali (formalmente) sovrani.

Come concluso precedentemente, il “motivo” giuridico della nascita dell’Unione è dovuta alla crisi dello Stato nazionale in Europa nel XX secolo. La finalità dell’Unione è - individuando obiettivi generalissimi - duplice: la stabilità politica dei singoli Stati membri - e quindi dell’interno

⁶ L.F. PACE, *La natura giuridica*, cit., 90.

⁷ Sul punto v. E. TRIGGIANI, “*Il difficile cammino dell’Unione verso uno Stato federale*”, in G. CAGGIANO (a cura di), *Integrazione europea e sovranazionalità*, Bari, Cacucci, 2018; M. FRAGOLA, “*Sovranità dello Stato e ordinamento dell’Unione europea*”, in M. FRAGOLA (a cura di), *Temi di diritto dell’Unione europea*, Milano, Giuffrè, 2015; G. TESAURO, *Sovranità degli Stati e integrazione comunitaria*, Napoli, Editrice Scientifica, 2006.

territorio continentale -; il miglioramento della “qualità della vita” dei cittadini europei all’interno degli Stati membri. Tale risultato è possibile anche in conseguenza del fatto che i popoli degli Stati membri condividono – anteriormente ed autonomamente dall’Unione, già dalla fine VI sec. d.C.⁸ - valori comuni che l’Unione è chiamata a garantire (art. 2 TUE). Ossia come affermato dal Trattato: “L’Unione si prefigge di promuovere la pace, i suoi valori e il benessere dei suoi popoli” (art. 3 co. 1 TUE).

Gli Stati membri, in quanto enti istitutivi l’Unione, svolgono un ruolo centrale - e quindi hanno singolarmente una responsabilità speciale - per lo sviluppo e la stabilità del processo d’integrazione europea. A fronte di questo, se mai fosse formulata con riferimento all’Unione la domanda “*Doctor, what have we got?*” la risposta sarebbe (ed è): “*An international organization, if each and every Member State can keep it, in the interest of its own people and of the European Union!*”.

5. L’inapplicabilità della nozione di “Governo” all’ordinamento giuridico dell’Unione.

Al fine di rispondere al tema sottoposto dal professor Lanchester - e da me interpretato come domanda se sia applicabile all’Unione europea la nozione di forma di Governo (parlamentare) - è necessario partire da una constatazione. Cioè che l’Unione europea - quale organizzazione internazionale - presenta una serie di caratteristiche, tra cui una delle principali è quella dell’autonomia dell’ordinamento giuridico dell’Unione, autonomia tanto dal diritto internazionale quanto dal diritto degli Stati membri.

Il tema dell’autonomia dell’Unione è strettamente collegato al tema del quadro istituzionale ed alla *governance* con cui l’Unione esercita le competenze e politiche attribuitele dal Trattato. Le varie *governance* sono organizzate sulla base del quadro istituzionale dell’Unione (art. 13 TUE).

La dottrina ha fatto spesso riferimento, riguardo alla modalità con cui il Trattato disciplina l’esercizio delle competenze, dei poteri e l’applicazione delle norme del Trattato, al concetto di “Governo dell’Unione”. Però l’uso della parola “Governo dell’Unione” rischia di creare delle incertezze e dei fraintendimenti sulla natura giuridica dell’Unione⁹. Questo perché il termine “Governo” è normalmente utilizzato per gli enti originari - e quindi sovrani - come gli enti statali. Al fine di evitare incertezze, appare quindi utile utilizzare a tal fine il termine di *governance* dell’Unione. Esso appare più coerente con la natura di organizzazione internazionale dell’Unione. Questo è per altro il motivo per cui nel diritto dell’Unione si preferisce utilizzare “terminologia” non di “origine statale”, preferendo fare riferimento a concetti “neutri” quali: “rete” (*European Competition Network*), “meccanismi” (Meccanismo europeo di Stabilità, il Meccanismo unico di supervisione, etc.).

⁸ Sul punto v. L.F. PACE, *La natura giuridica dell’Unione*, cit., 82.

⁹ K. LENAERTS, J.A. GUTIÉRREZ-FONS, *A Constitutional Perspective*, in T. TRIDIMAS, R. SCHUETZE (eds.), *Oxford Principles of European Union Law*, Oxford, 2018, 104. V. anche G. SPERDUTI, *La CEEA: ente sopranazionale*, Padova, 1960, 16. Vittorio Emanuele Orlando sottolinea che la “Comunità avrà un suo ordinamento e perciò stesso un organo è un modo di manifestazione di volontà propria, capace di disporre di una propria forza, che dovrà essere in definitiva la forza di tutto il gruppo di Stati in tal modo coordinato in superstato”, V.E. ORLANDO, *La rivoluzione mondiale e il diritto* (1947), in ID., *Scritti giuridici vari (1941-1952)*, Milano, 1955, 373.

La *governance* dell'Unione definita nei Trattati deve però rispettare non solo il principio di autonomia, sopra richiamata, ma deve essere “in linea” con le caratteristiche della natura giuridica dell'Unione¹⁰. A fronte di questo, la *governance* dell'Unione deve essere concepita come inserita in un ente derivato dall'ordinamento internazionale (ma il cui diritto è autonomo diritto dell'Unione), titolare di competenze tecniche e non politiche - essendo l'Unione priva di una sua propria sovranità -, competenze attribuite dai Trattati per volontà degli Stati. In particolare la *governance* dell'Unione deve essere rispettosa del principio di autonomia in quanto tale principio ha quale obiettivo, tra gli altri, quello di tutelare - nell'esercizio delle competenze - il principio di uguaglianza tra gli Stati, principio sancito in Italia all'art. 11 Cost.

D'altra parte, i tentativi di ricostruire la *governance* dell'Unione secondo il modello del Governo statale¹¹ sono destinati a fallire, in primo luogo, in considerazione dell'obiettivo dell'Unione europea. Infatti, l'obiettivo dell'Unione non è quello di organizzare a livello europeo un ente che presenti le caratteristiche dello Stato nazionale, una sorta di “super Stato” europeo¹². Differentemente, l'obiettivo dell'Unione è proprio quello di istituire un ente - derivato dall'ordinamento internazionale ma non disciplinato dal diritto internazionale ma dal diritto dell'Unione - con la funzione di risolvere la crisi dello Stato nazionale sul territorio europeo.

Anche per questo motivo la *governance* dell'Unione è distinta dalla struttura tipica dei Governi degli Stati. Infatti, lo Stato ha quale obiettivo quello di organizzare politicamente tramite un ente sovrano la convivenza di una comunità, cioè un popolo, organizzata su base nazionale su di uno specifico territorio. Diversamente l'Unione, in quanto organizzazione internazionale, ha la finalità di disciplinare il rapporto fra Stati e non quella di “*framing and taming*” una - asserita - “*international public authority*”¹³. La finalità dell'Unione è quella di limitare i “contrast di sovranità” fra gli Stati del continente europeo sorti nel XX secolo a fronte della nascita della “contraddizione tra Stato e mercato”.

¹⁰ Sul punto v. L.F. PACE, *La natura giuridica dell'Unione*, cit., 90. Cfr. A. SERENI, *Le organizzazioni internazionali*, Milano, Giuffrè 1959, 44.

¹¹ Sul punto cfr., *ex multis*, A. RUGGERI, *Costituzione, sovranità, diritti fondamentali, in cammino dallo Stato all'Unione europea e ritorno, ovvero la circolazione dei modelli costituzionali e adattamento dei relativi schemi teorici*, in *Federalismi.it.*, 2016, 11 ss.; T.E. FROSINI, *La dimensione europea della Forma di Stato e di Governo*, in *Federalismi*, Editoriale, 7 marzo 2012; G. DE VERGOTTINI, *Forma di Governo dell'Unione europea*, Enciclopedia giuridica, 2009, 319; COSTANZO, *Oscillazioni della "forma di Governo" dell'Unione europea nel "Traité simplifié compliqué"*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2008, 45; S. MANGIAMELI, *La forma di Governo europea*, in G. GUZZETTA (ed.), *Questioni costituzionali del Governo europeo*, Padova, Cedam, 2003, spec. 71; C. PINELLI, *Ipotesi sulla forma di Governo dell'Unione europea*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1989, 315. V. per tutti ibid. ma anche G.T. DAVIES, *A Time to Mourn-How I Learned to Stop Worrying and Quite Like the European Union*, in *Available at SSRN 1314696*, 2008, 1. Inoltre v. R. IBRIDO, *Il problema dei concetti nel diritto costituzionale europeo: note minime in tema di assetti di organizzazione costituzionale*, in A. PÉREZ MIRAS, G.M. TERUEL LOZANO, E.C. RAFFIOTTA (eds.), *Constitución e integración europea forma política, gobernanza económica, organización territorial*, Madrid, Dykinson, 2017, 127.

¹² A mero titolo di esempio, nell'Unione non sono disciplinati principi tipici degli enti statali quale quello della “tripartizione dei poteri”. Nell'Unione il principio di riferimento è quello dell'equilibrio istituzionale: cioè quel principio funzionale a garantire l'equilibrio tra le singole istituzioni così come disciplinate nei Trattati. V. sul punto sentenza della Corte di giustizia del 14 aprile 2015, *Consiglio contro Commissione*, causa 409/13, ECLI:EU:C:2015:217, par. 64.

¹³ Così B. DE WITTE, *The European Union as an International Legal Experiment*, in G. DE BÚRCA, J.H.H. WEILER (eds.), *The Worlds of European Constitutionalism*, Cambridge, Cambridge University Press, 2012, 56. V. anche A. VON BOGDANDY, *General Principles of International Public Authority: Sketching a Research Field*, in *German Law Journal*, 2008, 1926. Sulla ricostruzione di un “potere pubblico” dell'Unione v. S. CASSESE, *Che tipo di potere pubblico è l'Unione Europea?*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 2002, 141.

6. Lo specifico ruolo svolto dal Parlamento europeo nel contesto dell'Unione: il Parlamento europeo quale "organo di persone". L'assenza di una "fiducia" tra Parlamento e Commissione nei termini della forma di Governo parlamentare.

Avendo concluso che la nozione di forma di Governo non è applicabile all'ordinamento dell'Unione, ugualmente non applicabile ad esso la nozione più specifica di forma di Governo parlamentare.

Non ostante questo è ugualmente interessante ed utile prendere in considerazione il ruolo che il Parlamento europeo svolge all'interno dell'Unione (art. 14 TUE), ruolo profondamente differente dal ruolo dell'organo parlamentare nella forma Stato. Mentre il secondo svolge il ruolo di rappresentanza del "popolo" che lo Stato è chiamato a governare¹⁴, il primo rappresenta "i cittadini europei" (art. 14 c. 2 TUE) non essendo mai esistito un "popolo europeo" - come ricordato nel IX secolo dal biografo di Carlomagno¹⁵, così come espresso ora dal Trattato UE (art. 1 c. 2 TUE, art. 3 c. 1 TUE, etc.).

Dal punto di vista tecnico, la nozione di Parlamento, nel contesto dell'Unione, fa riferimento al concetto di "organo di persone", cioè ad una istituzione di un'organizzazione internazionale i cui membri non rappresentano la posizione dello Stato (o meglio del Governo) che li nomina. All'interno dell'organo essi rappresentano esclusivamente le proprie posizioni con l'obbligo d'indipendenza tanto dagli Stati membri quanto dai soggetti privati¹⁶. Tale caratteristica è disciplinata in numerosi organi dell'Unione (Commissione, Corte di giustizia, Corte dei conti, Parlamento, BCE, etc.) e costituisce una tecnica finalizzata a ridurre la natura intergovernativa dell'Unione e quindi garantire una maggiore autonomia dell'ente rispetto agli Stati membri¹⁷. Tale soluzione non è esclusiva dell'Unione. Essa, ad esempio, era già stata individuata, ancora prima che nel Trattato CECA, nell'Organizzazione internazionale del lavoro (ILO)¹⁸.

In conseguenza della sua natura di "organo di persone", i membri del Parlamento non sono nominati direttamente dagli Stati ma direttamente dai cittadini degli Stati membri¹⁹ rappresentando quindi interessi non coincidenti con quelli dei singoli Stati²⁰.

In particolare, l'istituzione del Parlamento europeo caratterizza l'Unione come un'organizzazione che vuole rappresentare, secondo quanto disposto dai Trattati, anche la volontà dei cittadini europei che sono tra loro collegati da valori comuni (art. 2 TUE). Essa costituisce, ad esempio, una sorta di "peso e contrappeso" nel procedimento normativo e

¹⁴ F. LANCHESTER, *Stato (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, 1990, p. 800. V. anche E. TOSATO, *Stato (teoria generale e diritto costituzionale)*, in *Enciclopedia del diritto*, 1990, p. 759. V. così anche M. LUCIANI, *Legalità e legittimità nel processo di integrazione europea*, in G. BONACCHI (ed.), *Una costituzione senza Stato*, Bologna, Il Mulino, 2001, 76.

¹⁵ Il poeta sassone scriveva nel IX sec. che l'Europa di Carlo Magno è "l'Europa dei popoli i cui nomi erano rimasti sconosciuti ai Romani".

¹⁶ Così A. SERENI, *Le organizzazioni internazionali*, cit., 288.

¹⁷ V. sul punto A. SERENI, *Le organizzazioni internazionali*, Milano, Giuffrè, 1959; R. MONACO, *Lezioni di organizzazione internazionale*, Torino, Giappichelli, 1965; U. DRAETTA, *Principi di diritto delle Organizzazioni internazionali*, Milano, Giuffrè, 2010.

¹⁸ Sul punto v. R. MONACO, *Le Istituzioni internazionali di cooperazione europea*, Milano, Giuffrè, 1956, 9.

¹⁹ V. sul punto F. CAPOTORTI, *Parlamento europeo*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. XXII, Roma, 1990. Sul fatto che la presenza del Parlamento europeo renderebbe l'Unione una "quasi federazione", v. M.L. SALVADORI, *Stato*, in *Enciclopedia Treccani.it*, 2006.

²⁰ M. ZULEEG, *Die Anwendbarkeit des parlamentarischen Systems auf die Europäischen Gemeinschaften*, in *Europarecht*, 1972, 15.

qualifica inoltre la peculiarità dell'Unione. Tale peculiarità - e le sue conseguenze giuridiche - è stata sottolineata nelle più importanti sentenze della Corte di giustizia²¹.

Un organo come il Parlamento europeo non costituisce però una novità dell'Unione. Infatti, una istituzione con caratteristiche simili, ma non coincidenti, era già stata istituita nel Consiglio d'Europa, cioè l'Assemblea (1949)²².

Nel contesto di questa raccolta di scritti sulla forma di Governo parlamentare è necessario porsi il quesito: esiste una sorta di “fiducia” tra Parlamento europeo e Commissione, l'organo “esecutivo” dell'Unione, così come succede tra Parlamento e Governo nella forma di Governo parlamentare?

La risposta non può che essere negativa.

È vero che sussiste una forma di responsabilità tra Parlamento europeo e Commissione tramite la cd. mozione di censura (artt. 17 c. 8 TUE e 234 TFUE, art. 119 Reg. Parlamento europeo.). Ma questa non costituisce, come è nel caso della forma di Governo parlamentare, il “ritiro” della fiducia conferita dal Parlamento al momento della creazione del Governo.

Infatti, la procedura di formazione della Commissione ha quale obiettivo non quello di costituire una “fiducia” tra Commissione e Parlamento. Tramite essa si vuole “formare” l'Istituzione che rappresenta l'interesse generale dell'Unione (art. 17 c. 1 TUE) in modo da ridurre l'influenza degli Stati - elemento comunque insostituibile ed anzi caratteristico dell'organizzazione internazionale - in modo da garantire l'autonomia dell'ordinamento dell'Unione rispetto ai Governi dei singoli Stati.

E' quindi inapplicabile all'ordinamento dell'Unione la nozione di fiducia parlamentare tipica della forma di Governo parlamentare, come insegnato da Mario Galizia²³.

Né d'altra parte, per concludere, i Trattati disciplinano una forma di responsabilità politica dell'Unione nei confronti degli Stati membri a fronte dell'esercizio delle competenze ad essa attribuite dagli Stati²⁴. Questo sarebbe infatti in violazione del principio di autonomia. La conseguenza ultima della mancata condivisione da parte di uno Stato membro del progetto politico dell'Unione è il recesso come disciplinato dall'art. 50 TUE.

7. Conclusioni

Nel presente contributo ho cercato di rispondere, dal punto di vista teorico e pratico, alla domanda se sia applicabile la nozione di forma di Governo (parlamentare) all'ordinamento giuridico dell'Unione europea. Le conclusioni del presente scritto è che non sia applicabile all'Unione europea - tenendo presente la sua natura giuridica - né la nozione di forma di Governo, né tantomeno la nozione di “Governo parlamentare”.

²¹ Per tutte, v. sentenza della Corte del 5 febbraio 1963, *NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos c. Amministrazione olandese delle imposte*, causa 26-62, ECLI:EU:C:1963:1, 1956, 23.

²² R. MONACO, *Le Istituzioni internazionali di cooperazione europea*, Milano, Giuffrè, 39.

²³ M. GALIZIA, *Studi sui rapporti fra parlamento e Governo*, cit., 1.

²⁴ V. diversamente Lupo - Ibrido che sostengono che l'Unione parteciperebbe all'indirizzo politico degli Stati membri, v. R. IBRIDO, N. LUPO, “*Forma di Governo*” e “*indirizzo politico: la loro discussa applicabilità all'Unione europea*”, in R. IBRIDO, N. LUPO (eds.), *Dinamiche della forma di Governo tra Unione europea e Stati membri*, Bologna, Il Mulino, 2018, 16.

Tale conclusione è conseguenza, in primo luogo, della specifica natura giuridica dell'Unione, cioè quella di un'organizzazione internazionale la cui peculiarità è costituita dai suoi obiettivi, cioè: la soluzione della crisi dello Stato nazionale sul continente europeo così come la promozione della "pace" e del "benessere" dei popoli europei nel contesto di una comunità di valori (art. 3 c. 1 TUE).

Sotto questo aspetto l'Unione europea deve essere interpretata come la nuova forma di organizzazione politico-istituzionale del continente europeo. Ed infatti l'obiettivo dell'Unione europea non è molto differente, *mutatis mutandis* e con principi organizzativi e finalità assolutamente differenti, da quello dell'Impero romano, dell'Impero carolingio e del Sacro romano impero nel corso della storia, cioè quello di garantire la stabilità politica del continente europeo.

A fronte della sua natura giuridica l'Unione europea non presenta una forma di Governo, concetto nato ed applicabile agli enti statali. Differentemente l'Unione presenta una sua specifica *governance*. Parimenti non è applicabile all'Unione europea la nozione di "Governo parlamentare". Sebbene infatti i Trattati disciplinino l'istituto della "mozione di sfiducia" da parte del Parlamento europeo nei confronti della Commissione, questo non è funzionale a "ritirare" la fiducia come nella forma di Governo parlamentare. La Commissione, infatti, non è "costruita" a fronte della "fiducia" del Parlamento europeo, aspetto questo che violerebbe il centrale principio d'indipendenza della Commissione quale Istituzione che rappresenta l'interesse generale dell'Unione.

Postilla: l'autonomia del diritto dell'Unione rispetto al diritto internazionale ed al diritto degli Stati membri e la diretta conseguenza dal punto di vista accademico: la creazione di un autonomo settore disciplinare e concorsuale per il diritto dell'Unione europea.

Mi si consenta questa postilla scrivendo io, uno studioso di diritto dell'Unione formato nella Scuola del dottorato di Teoria dello Stato e Istituzioni politiche comparate, in un consesso di maestri e amici studiosi di diritto pubblico. Spero immaginare che se il prof. Galizia l'avesse letta, Lui, grande studioso della storia delle Istituzioni politiche, l'avrebbe quanto meno considerata positivamente.

La postilla parte dalle premesse per cui, come sopra approfondito, l'ordinamento dell'Unione si caratterizza, tra l'altro, per il "complesso" principio di autonomia. A fronte di ciò il diritto che promana dai Trattati non costituisce diritto internazionale ma autonomo diritto dell'Unione; così come, parimenti, quello dell'Unione è autonomo diritto rispetto a quello degli Stati membri. Il fatto che il diritto dell'Unione si caratterizzi per l'indipendenza tanto dal diritto internazionale che dal diritto degli Stati membri pone un problema centrale per la comprensione, analisi e capacità di previsione dell'evoluzione del processo d'integrazione europea. Cioè la non applicabilità ad esso di categorie del diritto pubblico internazionale o interno, come ho cercato di spiegare con riferimento alla nozione di forma di Governo parlamentare. Da qui la necessità di

analizzare tale ordinamento secondo le specifiche categorie giuridiche definite dai Trattati e come interpretate dalla Corte di giustizia.

L'interpretazione del diritto dell'Unione secondo le "proprie" categorie è essenziale, tra l'altro, perché si possano comprendere gli obiettivi dell'Unione (cioè, la soluzione della crisi dello Stato nazionale sul continente europeo; la promozione della "pace" e del "benessere" dei popoli europei nel contesto di una comunità di valori, art. 3 c. 1 TUE).

Tale specificazione presenta una rilevante conseguenza accademica, spesso criticata da studiosi di altre discipline; cioè la necessità di riconoscere e garantire per il diritto dell'Unione europea non solo un autonomo settore scientifico-disciplinare ma anche un autonomo settore concorsuale. Questo è infatti necessario, al di là dalle logiche accademiche, al fine di proteggere lo studio e la riflessione sulle categorie proprie del diritto dell'Unione.

Tale "garanzia accademica", voluta fortemente dal compianto prof. Giuseppe Tesauro, ha reso possibile - in una materia così giovane - lo sviluppo di studi finalizzati ad una migliore comprensione di cosa sia l'Unione europea e delle sue autonome categorie; autonome anche dalle affascinanti categorie tipiche della teoria dello Stato senza le quali, sia ben chiaro, l'Unione non sarebbe mai stata concepita.

Sotto questo aspetto lo studio e approfondimento del diritto dell'Unione europea e del suo futuro richiede - ad avviso di chi scrive - la necessità di unire le forze fra studiosi di materie distinte, cioè quello dello studioso della Teoria dello Stato e delle Istituzioni politiche comparate così come dello studioso di diritto dell'Unione europea. Studiosi che applicano categorie differenti, il primo relative all'ente statale e il secondo relativo allo specifico ordinamento dell'Unione europea. Unione europea che deve essere però inserita, come ho cercato di chiarire in questo mio contributo, nel contesto dello studio ed evoluzione delle Istituzioni politiche continentali.

Dello studio di queste ultime, come partecipanti al dottorato in Teoria dello Stato e Istituzioni politiche comparate, dobbiamo ringraziare il suo fondatore, Mario Galizia, ed io, in modo particolare, al *tutor* della mia tesi, il prof. Fulco Lanchester.

ABSTRACT

In questo contributo ho cercato di rispondere, sia dal punto di vista teorico che pratico, alla domanda se la nozione di "governo parlamentare" sia applicabile all'ordinamento giuridico dell'Unione europea. La conclusione è che né la nozione di "governo", né la nozione di "governo parlamentare" sono applicabili all'Unione europea.

Questa conclusione si basa in primo luogo sulla natura giuridica specifica dell'Unione, cioè quella di un'organizzazione internazionale la cui peculiarità è costituita dai suoi obiettivi: la soluzione della crisi dello "Stato nazionale" sul continente europeo nonché la promozione "pace" e "benessere" dei popoli d'Europa nel contesto di una comunità di valori (art. 3 c. 1 TUE).

A questo proposito, l'Unione europea deve essere interpretata come la nuova forma di organizzazione politico-istituzionale del continente europeo. Di fatto gli obiettivi dell'Unione

europea non sono molto diversi, *mutatis mutandis* e basati su principi e obiettivi assolutamente diversi, da quelli dell'Impero romano, dell'Impero carolingio e del Sacro Romano Impero nel corso della storia: garantire la stabilità politica del continente europeo.

Data la sua natura giuridica, l'Unione europea non presenta una forma di "governo", un concetto creato e applicabile solo alle entità statali. D'altro canto, l'Unione ha una propria governance specifica.

Allo stesso modo, la nozione di "governo parlamentare" non è applicabile all'Unione europea. Infatti, sebbene i Trattati abbiano presentato la "mozione di censura" del Parlamento europeo nei confronti della Commissione, ciò non è funzionale al "ritiro" della fiducia come in un "governo parlamentare". Infatti, la Commissione non è "costruita" di fronte alla "fiducia" del Parlamento europeo, un aspetto che violerebbe il principio centrale dell'indipendenza della Commissione in quanto istituzione che rappresenta l'interesse generale dell'Unione.

In this paper I have tried to answer, from both a theoretical and a practical point of view, the question of whether the notion of "parliamentary Government" is applicable to the European Union legal order. The conclusion is that neither the notion of "Government", nor the notion of "Parliamentary Government" are applicable to the European Union.

This conclusion is based in the first place on the specific legal nature of the Union, that is, that of an international organization whose peculiarity is constituted by its goals: the solution of the crisis of the "National State" on the European continent as well as the promotion of "peace" and "the well-being" of the peoples of Europe in the context of a community of values (art. 3 c. 1 TEU).

In this respect, the European Union must be interpreted as the new form of political-institutional organization of the European continent. As a matter of fact the goals of the European Union are not very different, *mutatis mutandis* and based on absolutely different principles and goals, from that of the Roman Empire, the Carolingian Empire and the Holy Roman Empire in the course of history: that is to guarantee the political stability of the European continent.

Given its legal nature, the European Union does not sets forth a form of "Government", a concept created and applicable to State entities only. On the other hand, the Union has its own specific governance.

Likewise, the notion of "Parliamentary Government" is not applicable to the European Union. In fact, although the Treaties set forth the "motion of censure" by the European Parliament vis-à-vis the Commission, this is not functional to the "withdraw" of confidence as in a "Parliamentary Government". In fact, the Commission is not "built" in the face of the "confidence" of the European Parliament, an aspect that would violate the central principle of independence of the Commission as the Institution representing the general interest of the Union.

PAROLE CHIAVE: governo parlamentare, Unione europea, Parlamento europeo.

KEYWORDS: Parliamentary government, European Union, European Parliament.