

PARTE I

**IL RAFFORZAMENTO
DEL RUOLO DEL PARLAMENTO EUROPEO
NELLA PRASSI.
IL "CASO BUTTIGLIONE"**
di Lorenzo Spadacini

1. *L'investitura parlamentare della Commissione nel succedersi dei Trattati.*

Per la prima volta nella storia delle istituzioni comunitarie, in occasione del varo della Commissione Barroso nella seconda parte del 2004, il Parlamento europeo riusciva ad ottenere dal candidato Presidente la sostituzione di due dei commissari proposti. La vicenda assume particolare rilevanza per gli studiosi della forma di governo dell'Unione europea (e delle forme di governo in generale)¹, nella misura in cui rappresenta un ulteriore tassello nel mosaico che, componendosi via via, delinea per l'Unione europea una forma di governo parlamentare, pur sempre *sui generis*, ma progressivamente più vicina a quella della modellistica classica². Del resto, il processo di parlamentarizzazione dell'Unione

¹ Condivide l'opinione, A. SCHILLACI, *Il difficile avvio della Commissione Barroso*, 23 novembre 2004, in <http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/cronache/estero/barroso/index.html>. Dal punto di vista metodologico, il risalto che si intende dare ad una specifica vicenda che concerne i rapporti tra Parlamento europeo e Commissione si spiega laddove si consideri che "*viewed from a greater distance and over time, the EU does seem to be beset by a pattern of vicissitude and more than occasional crisis*", come nota G.A. BERMANN, *Editorial: The European Union as a Constitutional Experiment*, in «European Law Journal», vol. 10, n. 4/2004, p. 363.

² Si intende parlare di parlamentarizzazione della forma di governo europea in linea tendenziale ed evolutiva, dando per scontato che "*l'enfasi sulla realizzazione di una forma di governo parlamentare a livello europeo non corrisponda all'attuale assetto del sistema comunitario*" (L. RONCHETTI, *Sovranazionalità senza sovranità: la Commissione e il Parlamento dell'Ue*, in «Politica del diritto», n. 2/2001, p. 201). D'altro canto, nemmeno si ignora che la dottrina richiama spesso l'insufficienza delle categorie classiche del costituzionalismo nazionale al fine di descrivere l'assetto delle istituzioni comunitarie. Per tutti, vedi P. HÄBERLE, *Colloquio sulla "costituzione europea"*, a cura di P. RIDOLA, in «Diritto romano attuale», n. 2/1999, p. 199, per il quale "*L'assetto costituzionale dell'Europa, e correlativamente il processo di strutturazione di essa, non si possono comprendere con le categorie della Allgemeine Staatslehre*", e P. RIDOLA, *La parlamentarizzazione degli assetti istituzionali dell'Unione Europea fra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/materiali/anticipazioni/democrazia_eur, 2005, secondo cui "*è bene liberarsi [...] dall'illusione metodologica che il "parlamentarismo" possa essere configurato, a livello dell'Ue, secondo i modelli sperimentati nella storia del parlamentarismo con riguardo agli ordinamenti statali*".

europea è fenomeno da tempo evidenziato dagli studiosi³, ancorché non unanimemente⁴, e del quale reca traccia l'evoluzione che l'Assemblea ha conosciuto nel succedersi dei Trattati e nello svilupparsi di convenzioni, accordi interistituzionali e prassi⁵.

In origine il Parlamento europeo svolgeva una funzione meramente consultiva⁶, limitandosi a fornire pareri mai vincolanti e soltanto talvol-

³ Parla di "prevedibili sviluppi della parlamentarizzazione dell'UE" e di "rafforzamento della tendenza alla parlamentarizzazione" P. RIDOLA, *La parlamentarizzazione degli assetti istituzionali dell'Unione Europea fra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, cit. Anche secondo N. RONZITTI, *Il rapporto fra le istituzioni comunitarie dopo il Trattato di Amsterdam*, in *I costituzionalisti e l'Europa. Riflessioni sui mutamenti costituzionali nel processo di integrazione europea*, a cura di S.P. PANUNZIO, Milano, 2002, p. 102, "Si cerca di realizzare un rapporto fiduciario fra Parlamento europeo e l'esecutivo". Nello stesso senso, v. anche: G.P. ORSELLO, *Ordinamento comunitario e Unione europea*, 1998, p. 909; G. RESS, *Parlamentarismo e democrazia in Europa*, trad. it. di R. MICCÙ, Napoli, 1999, p. 16 e L. FERRARI BRAVO, E. MOAVERO MILANESI, *Lezioni di diritto comunitario*, III ed., Napoli, 1999, p. 53. Con riferimento alla questione dell'accostamento del rapporto Parlamento europeo-Commissione al rapporto Parlamento-Governo, C. PINELLI, *Il rapporto fra le istituzioni comunitarie dopo il Trattato di Amsterdam*, in *I costituzionalisti e l'Europa. Riflessioni sui mutamenti costituzionali nel processo di integrazione europea*, a cura di S.P. PANUNZIO, Milano, 2002, p. 112, sostiene: "qui si ravvisa un'incessante marcia di avvicinamento alla forma di governo parlamentare". A. MANZELLA, *Il braccio di ferro nel cuore d'Europa*, in «la Repubblica», 22 settembre 1999, p. 14, intravede le premesse di una "spettacolare "parlamentarizzazione" del sistema di governo dell'Unione".

⁴ Tendono a sminuire gli aspetti che richiamano la forma di governo parlamentare G. MAMMARELLA, P. CACACE, *Storia e politica dell'Unione europea*, Roma-Bari, 1998, p. 243, secondo cui la procedura di investitura parlamentare della Commissione non esprime "il sostegno di una maggioranza (che data l'impossibilità di governare non si forma) a un Governo che non c'è, ma è solo una presa d'atto". Vedi anche: L. RONCHETTI, *Sopranazionalità senza sovranità: la Commissione e il Parlamento dell'Ue*, cit., p. 202, secondo cui "le istituzioni comunitarie non sembrano essere titolari di una attività di indirizzo politico sorretta dalla relazione di fiducia fra Parlamento e Governo"; C. DE ROSE, *Il Parlamento europeo alle soglie del duemila*, in «Cons. St.», n. 3/1999, p. 458; G. FERRARA, *La Costituzione europea: un'ambizione frustrata*, in <http://www.costituzionalismo.it/stampa.asp?thisfile=art20041213-1.asp>, 2004, il quale parla, con riferimento a quella che egli ritiene chiamata impropriamente forma di governo dell'Unione, di "una sostanziale interstatalità ammantata di una parlamentarizzazione, accentuatasi via via ma sempre frenata per tema che potesse... tralignare in parlamentarismo federale".

⁵ Sugli accordi interistituzionali e sul loro peso nella dinamica della forma di governo europea, v. L. RONCHETTI, *Gli accordi interistituzionali nell'ordinamento comunitario*, in «Dir. pubbl.», n. 1/2003, pp. 1 e ss.

⁶ Sulla natura consultiva dell'originaria funzione del Parlamento, tra i molti, vedi S. CASSESE, *La costituzione europea*, in «Quad. cost.», n. 3/1991, p. 489, secondo cui "L'Assemblea aveva, secondo il modello originario, il compito di svolgere una funzione di consulta-

ta obbligatori⁷. Una prima svolta si colloca attorno alla metà degli anni '80, quando, anche sulla base di spunti già anticipati da una decisione comune assunta nel 1975 dal Parlamento europeo, dal Consiglio e dalla Commissione⁸, con l'Atto Unico si introducono forme di partecipazione dell'Assemblea alla funzione legislativa, attraverso la previsione delle procedure di cooperazione e parere conforme⁹. Successivamente, con il Trattato di Maastricht, viene introdotta la procedura di codecisione, che rappresenta un salto di qualità rispetto al passato, dal momento che fa partecipare a pieno titolo il Parlamento europeo alla funzione le-

zione ("forum")", P. DANN, *European Parliament and Executive Federalism: Approaching a Parliament in a Semi-Parliamentary Democracy*, in «ELJ», n. 5/2003, pp. 549 e ss., e F. CERNIGLIA, A. SANTINI, "Processi decisionali e regole di voto", in *Profili della Costituzione economica europea*, a cura di A. QUADRO CURZIO, Bologna, 2001, p. 110. Per L.S. ROSSI, *Il Parlamento europeo e il "Caso Buttiglione"*, in «Quad. cost.», n. 1/2005, p. 167, il Parlamento "Al momento della sua creazione, nei Trattati originari, era un'istituzione simbolica, dotata di poteri meno che simbolici".

⁷ Con le sentenze 29 ottobre 1980, causa 138/79, *Roquette Frères c. Consiglio* e causa 139/79, *Maizena c. Consiglio*, in «Raccolta», 1980, pp. 3333 e ss., la Corte di Giustizia ha avuto occasione di affermare la natura sostanziale dell'obbligo di parere laddove previsto dai trattati, di modo che non è sufficiente che il Consiglio chieda il parere ma occorre che esso sia effettivamente fornito dal Parlamento (F. CERNIGLIA, A. SANTINI, *Processi decisionali e regole di voto*, cit., p. 110, nota 13; sul tema vedi anche S. NINATTI, *Giudicare la democrazia?*, Milano, 2004, pp. 70 e ss.). L'ampliamento e la valorizzazione di tale funzione da parte della Corte, tuttavia, non erano certo in grado di incidere sostanzialmente sul peso del Parlamento nel sistema delle istituzioni comunitarie.

⁸ È del 1975, infatti, una dichiarazione comune di Parlamento, Commissione e Consiglio (in GUCE C89 del 22 aprile 1975, pp. 1 e ss.), con la quale si fissava una procedura di concertazione volta a garantire la partecipazione del Parlamento europeo alle decisioni in materia finanziaria. In merito, cfr. F. CERNIGLIA, A. SANTINI, *Processi decisionali e regole di voto*, cit., p. 112, e U. VILLANI, *Il "deficit democratico" nella formazione delle norme comunitarie*, in «Jus», XLI, n. 3/1994, pp. 295 e ss. Quanto all'introduzione nell'Atto unico della procedura di cooperazione, v. R. BIEBER, J. PANTALIS, J. SCHOO, *Implications of the Single Act for the European Parliament*, in «Comm. Mark. Law Rev.», 1986, pp. 767 e ss., e L. BARDI, P. IGNAZI, *Il Parlamento della Comunità europea. Legittimità e riforma*, Bologna, 1989.

⁹ Con riferimento alla procedura di parere conforme, con la quale il Parlamento può opporsi all'adozione di atti del Consiglio di cui non approvi il contenuto, è interessante notare che il Regolamento parlamentare prevede che, quando sia richiesto un parere conforme, il Parlamento può adottare una risoluzione interlocutoria contenente raccomandazioni al Consiglio, con ciò enfatizzando il ruolo del Parlamento stesso, che, da meramente negativo, diventa propositivo. Sul punto vedi il c. 3 dell'art. 75 del Regolamento del Parlamento europeo nell'attuale formulazione, che riproduce quelle precedenti (F. CERNIGLIA, A. SANTINI, *Processi decisionali e regole di voto*, cit., p. 112).

gislativa¹⁰. Infine, con i Trattati di Amsterdam e Nizza la procedura di codecisione diviene paritaria e guadagna campi materiali sempre più estesi¹¹. A questo punto dell'evoluzione può probabilmente già dirsi che l'ordinamento comunitario, con riferimento ad una buona parte della produzione normativa, si organizza sulla base di un modello bicamerale, i cui corpi legislativi possono essere individuati nel Parlamento e nel Consiglio dei Ministri¹².

Mano a mano che si realizza tale estensione quantitativa dei poteri, si assiste altresì a una valorizzazione della capacità del Parlamento europeo di interagire in misura sempre crescente con le altre istituzioni comunitarie e, in particolare, con la Commissione, condizionandone la formazione e incidendo sul suo indirizzo politico¹³. Da questo punto di vista, è interessante riassumere brevemente l'evoluzione dei Trattati, che via via introducono un crescente controllo parlamentare sull'investitura della Commissione.

¹⁰ Vedi R. DEHOUSSE, *La Communauté européenne après Maastricht: vers un nouvel équilibre institutionnel?*, in «Riv. It. Dir. pub. comp.», 1993, pp. 1 e ss.

¹¹ Per l'evoluzione del ruolo del Parlamento europeo nel procedimento legislativo comunitario, v. F. CERNIGLIA, A. SANTINI, *Processi decisionali e regole di voto*, in *Profili della Costituzione economica europea*, cit., p. 118, e M. CARTABIA, *Principi inviolabili e integrazione europea*, Milano, 1995, pp. 66 e ss.

¹² In questo senso, vedi A. PRETO, *Le relazioni interistituzionali comunitarie dopo la crisi della commissione Santer e l'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunitario*, 1999, p. 945, secondo cui "per le materie oggetto di codecisione il Consiglio dei ministri e il Parlamento si possono considerare come due Camere legislative di un sistema parlamentare a bicameralismo perfetto", e L.S. ROSSI, *Il Parlamento europeo e il "Caso Buttiglione"*, cit., p. 167. Con riferimento al progetto di Costituzione, anche G.G. FLORIDIA, *La forma di governo nel progetto di Convenzione*, in «Democrazia e diritto», n. 2/2003, p. 148, scorge "un'analogia con le forme federali di compartecipazione necessaria alla funzione legislativa della "Camera del Popolo" e del consesso rappresentativo dei membri della federazione ("Camera degli Stati" o simili)" e quindi un "pur embrionale bicameralismo".

¹³ In questo senso, vedi *postea*, parte II, cap. 2, § 1, pp. 115 e ss. Sembra invece svalutare la funzione che va assumendo il Parlamento europeo P. RIDOLA, *La parlamentarizzazione degli assetti istituzionali dell'Unione Europea fra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, cit., per cui il sistema europeo "mentre valorizza il ruolo del Parlamento come colegislatore europeo e come titolare di rilevanti funzioni di controllo, ne sacrifica l'attitudine ad essere partecipe della formazione dell'indirizzo politico". Viceversa, F. ATTINÀ, *Integrazione e democrazia: un'analisi evolucionista dell'Unione europea*, in «Riv. it. Scienza pol.», n. 2/2000, p. 243, sostiene che "la continuazione della crescita di importanza del Parlamento europeo negli anni novanta [...] fa pensare che l'evoluzione del sistema politico dell'Unione vada nella direzione della conformazione del sistema politico comunitario come sistema parlamentare". All'interno del processo di accrescimento della capacità parlamentare di condizionare il complesso delle istituzioni comunitarie, andrebbe altresì collocato il rafforzamen-

Il Trattato di Parigi del 18 aprile 1951¹⁴, istitutivo della Comunità europea del carbone e dell'acciaio, prevedeva che, per la prima fase transitoria, otto dei nove membri di quella che allora prendeva il nome di Alta Autorità fossero nominati di comune accordo dai Governi degli Stati membri e che il nono fosse eletto dai precedenti otto (con una maggioranza di cinque voti sui sei Stati membri di allora), secondo quanto disposto dall'art. 10, c. 1. Al termine della fase transitoria, i primi otto membri sarebbero stati nominati con la maggioranza dei cinque sestini degli Stati, mentre sarebbe stato mantenuto il meccanismo precedente per l'elezione del nono (art. 10, c. 5). Il presidente doveva essere nominato dagli Stati con le stesse procedure previste per la nomina degli otto Commissari (art. 11, c. 1).

I Trattati di Roma del 1957, istitutivi della Comunità economica europea (artt. 158 e 161) e dell'Euratom (artt. 127 e 130) prevedevano invece che i nove membri della Commissione Cee ed i cinque della Commissione Euratom, nonché i rispettivi presidenti e vicepresidenti, fossero nominati dagli Stati di comune accordo, secondo uno schema confermato anche a seguito della fusione delle istituzioni comunitarie¹⁵. I Trattati di Roma, entrambi all'art. 144 del testo originario (corrispondente ora all'art. 201 TCE), già prevedevano che il Parlamento potesse approvare con la maggioranza dei due terzi dei voti espressi (pari almeno alla maggioranza dei componenti del Parlamento europeo) una mozione di censura nei confronti della Commissione, volta a provocarne le dimissioni collettive¹⁶.

to dei poteri di bilancio. È stato rilevato da molti studiosi, infatti, che il Parlamento europeo, nonostante abbia il controllo delle sole spese, dato che il sistema delle entrate è rigidamente predeterminato dai Trattati, "è rimasta una delle poche assemblee rappresentative che negli ultimi tempi hanno visto aumentare, anziché ridurre, i poteri di bilancio" (N. RONZITTI, *Il rapporto fra le istituzioni comunitarie dopo il Trattato di Amsterdam*, cit., p. 103).

¹⁴ In Italia ratificato con l. 25 giugno 1952 n. 766.

¹⁵ Vedi F. CERNIGLIA, A. SANTINI, *Processi decisionali e regole di voto*, cit., p. 125. Con il Trattato di fusione firmato a Bruxelles l'8 aprile 1965, ratificato dall'Italia con l. 3 maggio 1966, n. 437, i tre Consigli delle diverse comunità vengono fusi tra loro e analoga sorte è riservata alle due Commissioni assieme all'Alta Autorità. La regola di designazione dei nove commissari, del presidente e dei vicepresidenti della Commissione resta quella del comune accordo tra i Governi degli Stati membri (artt. 11 e 14). Gli articoli riportati nel testo si riferiscono alle versioni originarie dei Trattati di Roma, ratificati in Italia con la l. 14 ottobre 1957 n. 1203.

¹⁶ Sulla mozione di censura vedi *postea*, parte II, cap. 2, § 3, p. 130 e 131.

Mentre l'Atto unico europeo nulla innovava in materia¹⁷, con il Trattato di Maastricht, firmato il 7 febbraio 1992¹⁸, si modificava l'art. 158 TCE, in modo da prevedere un intervento parlamentare nella procedura di nomina della Commissione: di comune accordo e sentito il Parlamento europeo, i Governi nazionali designavano il presidente della Commissione e, in consultazione con questo, gli altri membri dell'"esecutivo" comunitario. La Commissione così formata era infine soggetta ad un voto di approvazione del Parlamento europeo. Probabilmente forzando la disposizione del Trattato, il Regolamento interno dell'Assemblea stabiliva, inoltre, una duplice votazione per appello nominale e con la maggioranza dei voti espressi (art. 32 c. 2 e 33 c. 5): la prima, per l'approvazione della designazione del presidente, che seguiva ad un dibattito sulle dichiarazioni rese dal designato di fronte all'Assemblea¹⁹; la seconda, per l'approvazione collegiale della Commissione. Quest'ultima deliberazione doveva essere preceduta da audizioni dei singoli commissari presso le Commissioni parlamentari competenti, in modo da consentire ai parlamentari di prendere contatto con i candidati e formarsi un giudizio in ordine alla loro adeguatezza a ricoprire il ruolo²⁰.

¹⁷ Infatti, "Nel corso della Conferenza intergovernativa da cui sarebbe scaturito l'Atto Unico i tentativi di estendere i poteri di controllo del Parlamento sulla Commissione, con la previsione di un accordo del Parlamento sulla nomina del Presidente della Commissione, di un dibattito parlamentare e di un voto di fiducia, saranno respinti con l'argomento che la Commissione sarebbe divenuta per questa via espressione di una maggioranza parlamentare, alterando il sistema istituzionale" (C. PINELLI, *Ipotesi sulla forma di governo dell'Unione europea*, in «Riv. Trim. dir. pubbl.», 1989, p. 319).

¹⁸ In GUCE C191 del 29 luglio 1992, pp. 45 e ss.

¹⁹ Così il testo dell'art. 32, intitolato "Designazione del Presidente della Commissione": "1. Dopo che i governi degli Stati membri hanno concordato una proposta in vista della designazione del Presidente della Commissione, il Presidente invita il candidato proposto a fare una dichiarazione dinanzi al Parlamento. La dichiarazione è seguita da una discussione. Il Consiglio è invitato a partecipare al dibattito. 2. Il Parlamento approva o respinge la proposta di designazione a maggioranza dei voti espressi. La votazione si svolge per appello nominale. 3. Il Presidente trasmette al Presidente del Consiglio europeo e ai governi degli Stati membri il risultato della votazione, quale parere del Parlamento stesso. 4. Se il Parlamento esprime parere negativo sulla proposta di designazione del Presidente della Commissione, il Presidente invita i governi degli Stati membri a ritirare la loro proposta e a presentarne una nuova al Parlamento" (per questa versione del Regolamento, approvata a seguito del Trattato di Maastricht, vedi GUCE L293 del 7 dicembre 1995, pp. 1 e ss.).

²⁰ Così il testo dell'art. 33, intitolato "Voto di approvazione della Commissione": "1. Dopo che i governi degli Stati membri hanno concordato i nominativi delle altre personalità che intendono nominare membri della Commissione, il Presidente, consultato il Presidente designato della Commissione, invita i candidati a comparire dinanzi alle varie commissioni parla-

Tale procedura, di origine regolamentare, veniva sostanzialmente trasferita nel successivo Trattato di Amsterdam, che esplicitamente prevedeva una duplice approvazione della Commissione: il Parlamento era chiamato a votare il proprio gradimento dapprima al candidato presidente²¹, designato di comune accordo dai Governi degli Stati membri, e poi alla collegialità della Commissione, i cui membri dovevano essere designati di comune accordo tra presidente e Governi degli Stati membri²². Coerentemente, il Regolamento parlamentare conservava il meccanismo delle audizioni, al fine di approvare la composizione della Commissione nella sua collegialità²³.

mentari secondo le loro prevedibili competenze. 2. Ogni commissione può invitare il candidato designato a formulare una dichiarazione e a rispondere a domande. Essa trasmette quindi le sue conclusioni al Presidente. 3. Il Presidente designato presenta il programma della Commissione designata in occasione di una seduta del Parlamento cui sono invitati tutti i membri del Consiglio. La dichiarazione è seguita da una discussione. 4. A conclusione della discussione, qualunque gruppo politico può presentare una proposta di risoluzione contenente una dichiarazione sull'approvazione o la reiezione della Commissione designata. 5. Il Parlamento procede al voto di approvazione della Commissione alla maggioranza dei voti espressi. La votazione si svolge per appello nominale. 6. Se il Parlamento approva la Commissione designata, il Presidente informa i governi degli Stati membri che si può procedere alla nomina della Commissione" (per questa versione del Regolamento, approvata a seguito del Trattato di Maastricht, vedi GUCE L293 del 7 dicembre 1995, pp. 1 e ss.). Il comma quarto veniva successivamente ritoccato come segue: "4. A conclusione della discussione, qualunque gruppo politico può presentare una proposta di risoluzione contenente una dichiarazione secondo la quale a) il Parlamento approva la Commissione designata, ovvero b) il Parlamento non approva la Commissione designata, ovvero c) onde consentire di esaminare le riserve espresse dal Parlamento nella discussione, quest'ultimo aggiorna la votazione alla seduta successiva" (vedi GUCE L49 del 19 febbraio 1997, pp. 1 e ss.).

²¹ Il Regolamento parlamentare viene modificato nel senso di prevedere che il candidato, prima della votazione, è chiamato non solo "a fare una dichiarazione", ma anche "a presentare i suoi orientamenti politici" (art. 32, c. 1). Anche il terzo e quarto comma dell'art. 32 subiscono modifiche formali: "3. Qualora il candidato sia eletto, il Presidente ne informa il Presidente del Consiglio europeo, nonché i governi degli Stati membri, invitando loro e il neo-eletto Presidente della Commissione a proporre di comune accordo i candidati ai vari posti di commissario. 4. Se il Parlamento non approva la nomina, il Presidente invita i governi degli Stati membri a designare un nuovo candidato" (così la XIV edizione del Regolamento).

²² Vedi F. CERNIGLIA, A. SANTINI, *Processi decisionali e regole di voto*, cit., p. 125.

²³ Così il nuovo testo dell'art. 33 del Regolamento dopo le modifiche formali apportate: "1. Il Presidente, consultato il neo-eletto Presidente della Commissione, invita i candidati proposti per i vari posti di commissario a comparire dinanzi alle varie commissioni parlamentari secondo le loro prevedibili competenze. Tali audizioni sono pubbliche. 2. Ogni commissione invita il candidato designato a formulare una dichiarazione e a rispondere a domande. 3. Il neo-eletto Presidente presenta il collegio di commissari e il loro programma in occasione di una

Il Trattato di Nizza, infine, ha attribuito al Consiglio, riunito a livello di Capi di Stato o di Governo, il compito di designare a maggioranza qualificata²⁴ la persona da nominare presidente della Commissione (art. 214, par. 2, c. 1, TCE, attuale testo); designazione questa che resta subordinata all'approvazione del Parlamento europeo (art. 214, par. 2, c. 1, TCE, attuale testo), ma che, a norma dall'art. 32 del Regolamento, avviene ora a scrutinio segreto²⁵. Si precisa inoltre che il Consiglio, "de-*liberando a maggioranza qualificata e di comune accordo con il presidente designato, adotta l'elenco delle altre persone che intende nominare membri della Commissione, redatto conformemente alle proposte presentate da ciascuno Stato membro*" (art. 214, par. 2, c. 2, TCE, attuale testo)²⁶, da sottoporre al voto di approvazione parlamentare (art. 214, par. 2, c. 2, TCE attuale testo).

Queste disposizioni verranno poi modificate dal Trattato costituzionale, se mai entrerà in vigore, in base al quale il Consiglio europeo continuerà a proporre a maggioranza qualificata il presidente della Commissione, ma "Tenuto conto delle elezioni del Parlamento europeo e dopo aver effettuato le consultazioni appropriate". Il Trattato costituzionale prevede altresì che il presidente sia eletto a maggioranza assoluta dal

seduta del Parlamento cui sono invitati tutti i membri del Consiglio. La dichiarazione è seguita da una discussione. 4. A conclusione della discussione, qualunque gruppo politico può presentare una proposta di risoluzione. Sono applicabili le disposizioni degli articoli 37, paragrafi 3, 4 e 5. Dopo aver votato sulla proposta di risoluzione, il Parlamento elegge o respinge la Commissione alla maggioranza dei voti espressi. La votazione si svolge per appello nominale. Il Parlamento può aggiornare la votazione alla seduta successiva. 5. Il Presidente informa i governi degli Stati membri dell'elezione o della reiezione della Commissione. 6. In caso di cambiamento di portafoglio in seno alla Commissione, durante il mandato, il commissario o i commissari interessati sono invitati a comparire dinanzi alla commissione responsabile del rispettivo settore di competenza".

²⁴ È evidente che l'introduzione della maggioranza qualificata costituisce la vera innovazione, dal momento che il trasferimento dai Governi degli Stati membri al Consiglio europeo del potere di nomina di per sé non rappresenta una modifica sostanziale, essendo il Consiglio europeo costituito proprio dai Governi degli Stati membri. Cfr. G. GUZZETTA, *Declinazioni del dualismo comunitario: dall'aut aut, all'et et*, in *Questioni costituzionali del governo europeo*, a cura di G. GUZZETTA, Milano, 2003, p. 23.

²⁵ Si tratta dell'unica innovazione sostanziale apportata al Regolamento a seguito del Trattato di Nizza. Il voto finale di approvazione dell'intera compagine resta invece per appello nominale (così nella XV edizione del Regolamento; nella versione vigente, la XVI, le disposizioni in questione, senza modifiche ulteriori, sono riprodotte negli artt. 98 e 99).

²⁶ Vedi F. CERNIGLIA, A. SANTINI, *Processi decisionali e regole di voto*, cit., p. 126.

Parlamento europeo e che gli altri membri della Commissione siano designati dal Consiglio europeo a maggioranza qualificata, sempre di comune accordo col presidente eletto dal Parlamento e "in base alle proposte presentate dagli Stati membri" cui spetta, secondo un meccanismo di turnazione, il posto di commissario. Infine, il presidente, il ministro degli affari esteri dell'Unione e gli altri membri della Commissione sono soggetti, collettivamente, al voto di approvazione parlamentare e quindi alla nomina da parte del Consiglio, che delibera a maggioranza qualificata (art. I-27)²⁷.

Tale evoluzione delle disposizioni dei Trattati, a partire da quello di Maastricht fino a Nizza, ha consentito alla dottrina di ipotizzare l'emergere di un legame fiduciario tra Commissione e Parlamento europeo, dal momento che, a seguito delle modifiche illustrate, la Commissione non può insediarsi se non con l'approvazione della maggioranza parlamentare²⁸. Così si è potuto immaginare che al bicameralismo nel procedimento legislativo si affiancasse un 'bicameralismo politico'²⁹, ossia un meccanismo di "doppia fiducia"³⁰, per cui la Commissione, a seguito di tali riforme, si reggerebbe sull'appoggio del Parlamento e del Consiglio, anche se solamente il primo è dotato del potere di rimuoverla attraverso l'approvazione di una mozione di censura³¹. Tuttavia, è possibile affermare l'esistenza di una progressiva parlamentarizzazione della forma di governo europea soltanto in linea tendenziale³², dato che tale proces-

²⁷ Vedi *postea*, parte II, cap. 2, § 2, p. 129.

²⁸ A. MANZELLA, *Il braccio di ferro nel cuore d'Europa*, cit., p. 14, parla di "rapporto di dipendenza fiduciaria che già il Trattato di Amsterdam aveva disegnato tra Parlamento e Commissione". E così, anche S. MANGIAMELI, "La forma di governo europea", in *Questioni costituzionali del governo europeo*, a cura di G. GUZZETTA, Milano, 2003, p. 93, all'indomani del Trattato di Nizza, poteva sostenere: "La Commissione ha ormai un profilo fiduciario che la lega al Parlamento europeo". Allo stesso modo N. RONZITTI, *Il rapporto fra le istituzioni comunitarie dopo il Trattato di Amsterdam*, cit., p. 102, con riferimento alla riforma introdotta dal Trattato di Amsterdam, rilevava: "Sulla strada della realizzazione di un vero e proprio rapporto di fiducia fra Parlamento e Commissione si sono fatti dei chiari passi avanti". Vedi inoltre G.G. FLORIDIA, *La forma di governo nel progetto della convenzione*, cit., p. 148.

²⁹ Così F. CERNIGLIA, A. SANTINI, *Processi decisionali e regole di voto*, cit., p. 126. *Contra*, vedi G.G. FLORIDIA, *La forma di governo nel progetto della convenzione*, cit., p. 148.

³⁰ Così L.S. ROSSI, *Il Parlamento europeo e il "Caso Buttiglione"*, cit., p. 168.

³¹ Vedi *postea*, parte II, cap. 2, § 3, p. 130 e 131.

³² Pertanto, per descrivere la situazione attuale, potrà certamente utilizzarsi l'espressione "procedura di gradimento" anziché 'mozione di fiducia', come suggerisce C. DE ROSE, *Il Parlamento europeo alle soglie del duemila*, cit., p. 458.

so non può certo ritenersi giunto a compimento. Infatti, il rapporto fra Parlamento e Commissione non può essere integralmente ricondotto al rapporto fiduciario del parlamentarismo classico, ostandovi non tanto la formulazione delle disposizioni dei Trattati in materia di investitura della Commissione, né l'assenza di un potere di scioglimento anticipato del Parlamento³³, quanto piuttosto l'asimmetria tra investitura e rimozione della Commissione: una volta ottenuta la 'fiducia' del Parlamento, ovvero l'approvazione da parte della sua maggioranza assoluta, la Commissione potrà essere revocata solamente con una maggioranza assai vasta, ovvero quella dei due terzi dei voti espressi e comunque non inferiore alla maggioranza dei componenti del collegio³⁴. Pertanto, una volta insediata, la Commissione resta in grado di liberarsi del vincolo di maggioranza, risultandole sufficiente l'appoggio di una minoranza qualificata dei parlamentari³⁵.

2. L'elezione diretta del Parlamento europeo e la sua incidenza sulla formazione della Commissione.

L'evoluzione del ruolo del Parlamento europeo all'interno delle dinamiche tra le istituzioni comunitarie sembra però trovare anche un carburante supplementare rispetto a quello costituito dalle modifiche formali dei Trattati. Il Parlamento, infatti, mano a mano che il proprio capitale di poteri e competenze cresce, sembra interiorizzarlo e rielaborarlo come patrimonio da spendere quale attore, vieppiù rilevante, nella determinazione dell'indirizzo politico dell'Unione³⁶. Infatti, il feno-

³³ Cfr. L. ELIA, *Governo (forme di)*, in «Enc. dir.», vol. XIX, 1970, p. 642: "consideriamo naturali (e non essenziali) a queste forme di governo [quelle parlamentari] una serie di istituti", tra i quali anche il "potere di scioglimento anticipato delle Camere".

³⁴ Art 201 TCE (ex art. 144) e art. 100 del Regolamento del Parlamento europeo (XVI edizione).

³⁵ La conseguenza è che la mozione di censura si rivela uno strumento spuntato per far valere un'eventuale contrapposizione tra Commissione e Parlamento in ordine all'indirizzo politico. Infatti, la maggioranza richiesta per l'approvazione della censura "è tale non solo da renderla di difficile approvazione, ma da presupporre una contrapposizione più di carattere istituzionale tra Parlamento e Commissione che tra schieramenti politici e Commissione" (vedi LIPPOLIS, *La cittadinanza europea*, Bologna, 1994, p. 75). Vedi anche *postea*, parte II, cap. 2, § 1, p. 122 e § 3, p. 130 e 131.

³⁶ Vedi *postea*, parte II, cap. 1, § 2.3, p. 114.

meno di partecipazione del Parlamento alla funzione di indirizzo politico affonda probabilmente le sue radici nell'introduzione, nel 1979, della elezione a suffragio universale diretto dei suoi membri³⁷. D'altro canto, quando il Parlamento europeo rivestiva scarso peso nella dinamica delle istituzioni europee, esso era in effetti dotato di una rappresentatività altrettanto debole, essendo composto da membri designati dai parlamenti nazionali³⁸. Con l'introduzione dell'elezione diretta, invece, la conquistata nuova forza, che consiste in definitiva nella capacità di rappresentare i cittadini europei³⁹, gli ha fornito, all'interno del sistema delle istituzioni comunitarie, una legittimazione ed un peso poli-

³⁷ Autorevolmente, P. RIDOLA, *La parlamentarizzazione degli assetti istituzionali dell'Unione Europea fra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, cit., afferma che la tendenza "al rafforzamento della democrazia parlamentare" è "in atto già dal 1979 dopo l'introduzione dell'elezione diretta del Parlamento europeo", e che il principio parlamentare "trae alimento dal complesso equilibrio fra legittimazione diretta del Parlamento europeo, che ha storicamente rappresentato uno dei punti di forza delle battaglie federaliste, e la Unmittelbarlehre della "democrazia mediata dagli stati", che è l'eredità del Maastricht Urteil". Nello stesso senso, vedi L.S. ROSSI, *Il Parlamento europeo e il "Caso Buttiglione"*, cit., p. 167: "Dal momento in cui cominciò a essere eletto a suffragio universale, forte della sua accresciuta legittimazione politica, il Parlamento europeo ha ingaggiato una battaglia, che non si è più arrestata, per ampliare i propri poteri". Vedi anche G.G. FLORIDIA, *La forma di governo nel progetto della convenzione*, cit., p. 145.

³⁸ S. CASSESE, *La costituzione europea*, cit., p. 488, definisce l'originario Parlamento europeo come un organo "a carattere multinazionale, con rappresentanza indiretta dei popoli delle varie nazioni".

³⁹ L'espressione non è corretta dal punto di vista formale, giacché la cittadinanza europea è introdotta solo con il Trattato di Maastricht. Inoltre, ancora in base a quel testo, il Parlamento - art. 189 TCE (ex art. 137) - è un corpo "composto di rappresentanti dei popoli degli stati riuniti nella Comunità". Solamente con il nuovo Trattato di Roma "il Parlamento viene qualificato finalmente come organo di rappresentanza dei "cittadini dell'Unione" (art. I-20.2) e non più dei "popoli degli Stati" (P. RIDOLA, *La parlamentarizzazione degli assetti istituzionali dell'Unione Europea fra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/materiali/anticipazioni/democrazia_eur, 2005. Cfr. sul punto anche: G.G. FLORIDIA, *La forma di governo nel progetto di Convenzione*, in «Democrazia e diritto», n. 2/2003, p. 145; M. CARTABIA, "Ispirata alla volontà dei cittadini degli Stati d'Europa", cit., pp. 17 e ss.; J. GERKRATH, *Representation of Citizens by the EP*, in «European Constitutional Law Review», n. 1/2005, p. 73, secondo cui "Replacing the plurality of distinct peoples ('Staatsvölker') by a more generic reference to the Union's citizens considered as one more or less homogeneous group, this formulation clearly intends to strengthen the linkage between the representatives and their electorate"). A parere di Ridola la nuova formulazione del Trattato scioglie "l'ambiguità della posizione rappresentativa del PE, che la versione oggi vigente del Tce (art. 189) lascia sospesa fra rappresentanza politica generale e rappresentanza su base statale-territoriale" (P. RIDOLA, *La parlamentarizzazione degli asset-*

tico ben superiori a quelli che corrisponderebbero alle sue limitate competenze.

Da questo punto di vista, non mi paiono convincenti le obiezioni solitamente mosse alla capacità rappresentativa del Parlamento europeo. In particolare, la distribuzione dei seggi tra gli Stati in misura non proporzionale alla popolazione⁴⁰ può “agevolmente ricondursi alle esperienze dei sistemi elettorali nazionali, in cui i seggi sono non di rado distribuiti (specie quando esse rispecchino consolidate identità territoriali) in modo non proporzionale alla popolazione ma sovrarappresentando le circoscrizioni minori e/o attribuendo ad esse un numero minimo di seggi”⁴¹. Allo stesso modo, la presenza di una pluralità di procedure elettorali⁴² per l’elezione dei membri del Parlamento europeo⁴³ è un dato riscon-

ti istituzionali dell’Unione Europea fra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa, cit.). Tuttavia, poiché il nuovo Trattato nulla innova in merito alla capacità rappresentativa del Parlamento, se non nella sua qualificazione, deve concludersi che fosse proprio un’imperfetta definizione a creare l’ambiguità denunciata, con la conseguenza che può essere riconosciuta al Parlamento un’attitudine a rappresentare i cittadini europei preesistente alla nuova formulazione del Trattato. Viceversa, infatti, chi tale capacità rappresentativa svalutava allora, potrà coerentemente mantenere la stessa posizione anche qualora entrasse in vigore il nuovo trattato costituzionale, come sostiene J. GERKRATH, *Representation of Citizens by the EP*, cit., pp. 73 e ss. Sul punto, vedi *infra*.

⁴⁰ Per questa tesi, vedi: J. GERKRATH, *Representation of Citizens by the EP*, cit., pp. 76 e ss., per il quale “As long as citizens are represented differently according to their Member State of residence, it will be difficult to speak of a single European citizenry”; L. RONCHETTI, *Sopranazionalità senza sovranità: la Commissione e il Parlamento dell’Ue*, cit., p. 206, secondo cui “il sistema delle quote nazionali nella distribuzione dei seggi del PE impedisce di portare a termine la costruzione progressiva di una cittadinanza europea, e quindi di un popolo europeo unito nella sua multinazionalità”, e A. PRETO, *Le relazioni interistituzionali comunitarie dopo la crisi della commissione Santer e l’entrata in vigore del Trattato di Amsterdam*, cit., p. 942.

⁴¹ G.G. FLORIDIA, *La forma di governo nel progetto di Convenzione*, in «Democrazia e diritto», n. 2/2003, p. 146. Si aggiunga, a titolo d’esempio, che la rappresentatività dello stesso Senato italiano non è messa in discussione, nonostante i primi due commi dell’art. 57 Cost., che alterano la distribuzione dei seggi tra le circoscrizioni.

⁴² Per una rassegna delle diverse procedure elettorali attualmente vigenti nei 25 Paesi europei, vedi *Le elezioni del Parlamento europeo del 2004*, a cura di B. CARAVITA, Milano, 2005, pp. 35 e ss.

⁴³ Per J. GERKRATH, *Representation of Citizens by the EP*, cit., p. 77, “The lacking of an authentic ‘uniform electoral procedure’ constitutes a[n...] imperfection”. Sulla problematica concernente la disomogeneità dei sistemi elettorali, sostanzialmente nazionali salvo alcuni generalissimi principi sopranazionali, si veda L. RONCHETTI, *Sopranazionalità senza sovranità: la Commissione e il Parlamento dell’Ue*, cit., pp. 204 e 205, con puntuali e circostanziate note circa le diverse fonti europee che insistono nella materia e la letteratura scientifica in merito.

trabile in qualche misura anche con riferimento ad altre assemblee di sicura capacità rappresentativa. Si pensi in particolare al Congresso degli Stati Uniti, la cui procedura elettorale rientra nella competenza legislativa degli Stati e non della federazione⁴⁴.

Così si spiega probabilmente la ragione per la quale, nella propria evoluzione, il Parlamento ha saputo guadagnare spazio e poteri anche al di là o prima dei Trattati⁴⁵. Specialmente in materia di rapporti interistituzionali, il Parlamento europeo è stato capace, infatti, di affermarsi attraverso strumenti normativi diversi dai Trattati, da un lato forzando la potestà regolamentare allo stesso attribuita⁴⁶, dall’altro imponendo strumenti normativi in origine probabilmente ‘*extra ordinem*’ e solo successivamente ricondotti a ‘legalità’ con la loro inserzione nei Trattati⁴⁷.

⁴⁴ Basti considerare che la designazione dei candidati anche alle cariche federali, che negli Stati Uniti è parte integrante della procedura elettorale disciplinata con legge statale, non è decisa in tutti gli Stati con elezioni primarie, dato che in alcuni è stato adottato il sistema dei *caucuses*, realizzando così significative differenze su base statale (cfr. P.G. LUCIFREDI, *Appunti di diritto costituzionale comparato. 3. Il sistema statunitense*, Milano, 1997, pp. 54 e ss.).

⁴⁵ Così 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, Padova, 2000, p.11, secondo cui “è sulla base dell’evoluzione della prassi, piuttosto che sulla lettera dei Trattati, che sempre più si possono distinguere i ruoli delle principali istituzioni comunitarie”. Nello stesso senso, v. A. MANZELLA, *Il braccio di ferro nel cuore d’Europa*, cit., p. 14, secondo cui “La costituzione europea avanza per convenzioni più che per revisioni”. Nello stesso quadro, può forse inserirsi anche il successo che il Parlamento ha ottenuto con la propria inclusione, nelle procedure per la revisione dei Trattati, al di là di qualsiasi previsione in essi contenuta, attraverso la presenza di parlamentari europei nelle convenzioni che hanno redatto la Carta di Nizza ed ora il Trattato che adotta una Costituzione per l’Europa (sul punto, v. A. MANZELLA, *Parlamento europeo, legge elettorale, partiti politici*, in *I costituzionalisti e l’Europa. Riflessioni sui mutamenti costituzionali nel processo di integrazione europea*, a cura di S.P. PANUNZIO, Milano, 2002, p. 408). D’altro canto, lo sviluppo di compiti, funzioni ed assetti al di là dei Trattati – o quanto meno della lettera degli stessi – è fenomeno assolutamente tipico dell’evoluzione delle istituzioni europee. Basti pensare al modo in cui si sono sviluppate le materie di competenza comunitaria, attraverso i c.d. poteri impliciti. Al riguardo, vedi S. CASSESE, *La costituzione europea*, cit., p. 489; A. TIZZANO, *Lo sviluppo delle competenze materiali delle Comunità europee*, in «Rivista di diritto europeo», 1981, p. 139 e ss.; ID., *Quelques observations sur le développement des compétences communautaires*, in *Pouvoirs*, 1989, pp. 50 e ss.

⁴⁶ Cfr. G. STROZZI, *Diritto istituzionale dell’Unione europea*, Torino, 1998, p. 55.

⁴⁷ Con riferimento agli accordi interistituzionali, soltanto con la Dichiarazione n. 3 allegata al Trattato di Nizza ne è stata espressamente sancita la legittimità (A. POGGI, *Soft law nell’ordinamento comunitario*, relazione al convegno dell’Associazione italiana dei costituzionalisti del 14-15 ottobre 2005, Catania, sul tema *L’integrazione dei sistemi costituzionali europeo e nazionali*, in *www.associazionedeicostituzionalisti.it*).

È questo il caso, ad esempio⁴⁸, dei cosiddetti accordi interistituzionali, cioè di quegli atti "non nominati con cui le istituzioni comunitarie mettono per iscritto in modo formale l'accordo raggiunto in merito alle modalità di esercizio delle rispettive attribuzioni, stabiliscono regole di comportamento, meccanismi di coordinamento delle rispettive competenze o modalità di cooperazione in determinate procedure, nell'ottica di migliorare il loro svolgimento ed evitare o risolvere possibili conflitti"⁴⁹.

In effetti la stessa procedura di investitura della Commissione, introdotta col Trattato di Maastricht, ricalcava la prassi, "che si era affermata dietro pressione parlamentare, di coinvolgere il PE sotto forma di parere sulla designazione del Presidente, prassi avallata dalla Dichiarazione del Consiglio europeo di Stoccarda del 1983 e poi sancita nel Regolamento del PE"⁵⁰. Ed è sempre il Regolamento del Parlamento europeo, come si è visto⁵¹, che, una volta introdotto con il Trattato di Maastricht un voto di approvazione parlamentare della Commissione, adotta un meccanismo di duplice votazione, prima sul candidato alla presidenza e poi sui singoli Commissari, soluzione solo successivamente trasfusa nei Trattati.

Emblematica di tale processo evolutivo, che si sviluppa al di là delle innovazioni dei testi dei Trattati, è poi l'introduzione, per via di prassi, di strumenti parlamentari sostanzialmente volti ad affermare il potere del Parlamento di sfiduciare i singoli componenti della Commissione, strumenti del tutto assenti nella lettera dei Trattati e probabilmente contrari al loro spirito. Questi infatti si limitavano, da un lato, ad affer-

⁴⁸ Infatti, anche altri atti di produzione comunitaria hanno talora saputo imporsi come 'fonti': A. POGGI, *Soft law nell'ordinamento comunitario*, cit., riferisce della Sent. 27 settembre 1988, causa 204/86, *Repubblica ellenica c. Consiglio delle Comunità europee*, della Corte di Giustizia, con la quale la Corte dichiara "irricevibile un ricorso della Grecia contro un atto di storno del bilancio delle Comunità europee per l'esercizio 1986, con la motivazione che in presenza di una oggettiva difficoltà di individuazione di termini e attribuzioni della procedura, occorre rifarsi ad una "dichiarazione comune" del Parlamento, del Consiglio e della Commissione".

⁴⁹ L. RONCHETTI, *Gli accordi interistituzionali nell'ordinamento comunitario*, cit., p. 1 e ss. Sul punto, in generale, cfr. C. REICH, *La mise en œuvre du traité sur l'Union européenne par les accords interinstitutionnels*, in «Rev. Marché commun», 1994, pp. 81 e ss., e J. MONAR, *Interinstitutional Agreements: the Phenomenon and its new Dynamics after Maastricht*, in «Cml Rev.», n. 31/1994, pp. 693 e ss.

⁵⁰ L. RONCHETTI, *Sovranazionalità senza sovranità: la Commissione e il Parlamento dell'Ue*, cit., p. 246, nota 97.

⁵¹ Vedi retro, § 1, p. 16.

mare la natura collegiale della Commissione (senza possibilità di revoca dei singoli Commissari da parte del presidente), dall'altro, a prevedere, come detto, una mozione di censura che coinvolge proprio la collegialità della Commissione, peraltro difficilmente praticabile per l'elevato *quorum* stabilito⁵². Nonostante ciò, prima di concedere la propria approvazione alla Commissione Prodi, il Parlamento europeo, durante le audizioni dei singoli commissari, fa promettere loro che rassegneranno le dimissioni ove richiesti dal presidente della Commissione e pretende da quest'ultimo una dichiarazione con la quale "accetta che qualora il Parlamento esprima la propria sfiducia nei confronti di un commissario (fermo restando che tale posizione abbia un sostegno politico concreto e rappresentativo), il Presidente della Commissione valuti seriamente se debba chiedere le dimissioni del commissario interessato". Il Parlamento inoltre approva una risoluzione con la quale "chiede al Presidente designato di impegnare la Commissione ad esplorare congiuntamente con il Parlamento la questione della responsabilità individuale dei commissari in seno alla CIG", e dà mandato alla Commissione parlamentare competente di stabilire "la procedura urgentemente necessaria con cui il Parlamento esprime mancanza di fiducia nei confronti di un singolo commissario e invita il Presidente della Commissione a chiedere le dimissioni del commissario in questione"⁵³. La disposizione sulla sfiducia individuale dei commissari (conosciuta con il nome volgare di *lex Prodi*) sarebbe poi stata trasfusa nell'Accordo-quadro sui rapporti tra il Parlamento europeo e la Commissione, sottoscritto dalle due istituzioni nel luglio del 2000, mentre il Trattato TCE sarebbe stato modificato da quello di Nizza, nel senso di prevedere, all'art. 217, l'obbligo per ciascun commissario di rassegnare le dimissioni "se il presidente, previa approvazione del collegio, glielo chiede".

Come dimostra la vicenda relativa alla sfiducia individuale dei commissari, grazie alla sua legittimazione democratica, il Parlamento riesce progressivamente a rimuovere gli ostacoli all'espansione dei propri poteri, anche quando essi siano contenuti nei Trattati, attraverso accordi politici, che ambiscono alla natura di convenzioni costituzionali⁵⁴, quin-

⁵² Vedi retro, § 1, p. 20.

⁵³ Vedi la risoluzione del Parlamento europeo B5-65, 66, 68 e 75/1999 (processo verbale del 15 settembre 1999).

⁵⁴ Secondo A. MANZELLA, *Il braccio di ferro nel cuore d'Europa*, cit., p. 14, lo stesso impegno del presidente Prodi di considerare seriamente l'ipotesi di richiedere le dimissioni di un commissario sfiduciato (vedi nota precedente), introducendo un "meccanismo di sfidu-

di attraverso fonti direttamente nella disponibilità del Parlamento (si pensi al Regolamento) o delle istituzioni comunitarie (gli accordi interistituzionali) che introducono disposizioni le quali prima o poi finiscono per trasfondersi nei Trattati⁵⁵.

3. Il 'caso Buttiglione': la ricostruzione della vicenda.

All'interno del quadro politico-istituzionale descritto nei paragrafi precedenti, si inserisce la vicenda dell'approvazione parlamentare della Commissione Barroso, che offre il destro per verificare lo stato di avanzamento del processo di parlamentarizzazione della forma di governo dell'Unione. È questa, pertanto, una vicenda che merita di essere descritta nel dettaglio, al fine di meglio comprenderne le rilevanti implicazioni.

3.1 Dalle elezioni europee del 2004 all'approvazione parlamentare della nomina di Barroso alla presidenza della Commissione.

Nei giorni intercorrenti tra il 10 e il 13 giugno 2004 si svolgevano le elezioni europee, a seguito delle quali i 732 seggi del Parlamento europeo risultavano così distribuiti: 37 venivano assegnati al gruppo Indipendenza-Democrazia (IND/DEM), formazione di estrema destra, alla quale aderisce anche la Lega nord, dominata dal partito indipendentista britannico e dai fondamentalisti cattolici della Lega delle famiglie polacche; 27 al gruppo Unione per l'Europa delle nazioni (UEN), formazione di destra con la prevalenza di Alleanza Nazionale e dei conser-

cia individuale a carico dei singoli membri della Commissione", realizza una vera e propria convenzione costituzionale. Allo stesso modo, per L. RONCHETTI, *Gli accordi interistituzionali nell'ordinamento comunitario*, cit., p. 46, la "«convenienza», offerta dagli accordi in ragione del loro «lasciare immutata la legalità formale delle istituzioni, pur trasformandone la sostanza per adeguarla alle nuove necessità» [...] avvicina gli accordi interistituzionali alle *conventions of the constitution in Inghilterra*". La stessa Autrice, precisa poi (p. 50) che "ciò che caratterizza gli accordi distinguendoli dalle convenzioni è la loro potenziale trasfigurazione, trasformazione o evoluzione da regole convenzionali a regole giuridiche. L'iter di formazione, il contenuto, la forma e la pubblicità degli accordi sono elementi che offrono l'opportunità, aprono la strada all'eventuale decisione del giudice comunitario di considerarli atti giuridici vincolanti".

⁵⁵ Si veda A. MANZELLA, *Parlamento europeo, legge elettorale, partiti politici*, cit., pp. 403 e ss.

vatori polacchi di Legge e giustizia; 268 al Partito popolare europeo e dei Democratici europei (PPE/DE), formazione di centrodestra, in buona parte costituita da partiti di ispirazione cristiana ma capace di contenere anche i conservatori britannici; 88 al gruppo dell'Alleanza dei Democratici e dei Liberali per l'Europa (ALDE), gruppo variegato, originariamente di ispirazione liberale, poi allargatosi anche a formazioni di matrice cattolico-democratica e cristiano-democratica, nel quale confluiscono tra gli altri la Margherita, l'Udf francese e i liberaldemocratici inglesi; 200 al gruppo socialista (PSE); 42 al gruppo Verde/Alleanza libera europea (Verdi/ALE), 41 al gruppo confederale della Sinistra unitaria europea/Sinistra verde nordica (GUE/NGL), comprendente la sinistra radicale, comunista ed ecologista; 29 infine erano i non iscritti (NI)⁵⁶.

I risultati, che venivano letti come un'affermazione delle forze politiche di centrodestra, in particolare dei popolari⁵⁷, determinavano in realtà una composizione del Parlamento assai frastagliata⁵⁸: non esisteva una maggioranza dei popolari con le destre, che, ancorché politicamente impraticabile (i gruppi di destra sono euroscettici), non raggiungeva la maggioranza assoluta di 367 deputati, mentre le sinistre, complessivamente, restavano sotto la soglia dei 300 seggi. Pertanto, come eventuali alternative al tradizionale assetto consociativo delle formazioni maggiori, i risultati elettorali consentivano di ipotizzare solamente una difficile e fragile maggioranza di centrosinistra (i gruppi di sinistra assieme all'ALDE superano di poco i 370 seggi), oppure un accordo di centrodestra tra popolari e liberali (non facilmente raggiungibile, giacché buona parte delle forze aderenti all'ALDE appoggia governi nazionali di centrosinistra). In ogni caso, all'indomani delle elezioni, le forze politiche europee iniziavano il confronto volto ad individuare il successore di Romano Prodi alla presidenza della Commissione⁵⁹.

⁵⁶ Per i risultati delle elezioni europee e per la distribuzione dei parlamentari tra i gruppi, v. http://www.europarl.eu.int/groups/default_it.htm, e <http://www.elections2004.eu.int/epelection/sites/it/results1306/graphical.html>.

⁵⁷ Cfr. fra i tanti: A.M. CAPRETTINI, *Europarlamento, il Ppe vince ancora*, in «il Giornale», 14 giugno 2004, p. 13; I. CAZZI, G. SARCINA, *A Strasburgo il Ppe resta primo partito*, in «Corriere della Sera», 14 giugno 2004, p. 17.

⁵⁸ Cfr. S. CECCANTI, *Dai voti ai seggi. Frammentazione richiama consociazione*, cit., p. 10, secondo cui: "L'emiciclo di Strasburgo si presenta un po' più frammentato del previsto".

⁵⁹ Tra i molti, vedi l'intervista al capogruppo popolare uscente, che sarebbe stato successivamente riconfermato nella carica, on. Poettering, in G. SARCINA, *Pöettering: Ppe pronto ad aprire ai socialisti*, in «Corriere della Sera», 14 giugno 2004, p. 4, e A. PASOLINI ZA-

Durante il Consiglio dell'Unione europea riunito a livello di capi di Stato o di governo del 29 giugno 2004, con la decisione 2004/536⁶⁰, adottata ai sensi dell'art. 214, par. 2, primo comma, TCE, dopo uno scontro tra i Governi europei per la nomina del successore di Prodi⁶¹, veniva designato, quale candidato presidente della Commissione europea per il periodo 1° novembre 2004 - 31 ottobre 2009, José Manuel Durão Barroso, popolare e, in quanto tale, appartenente alla famiglia politica europea che aveva raccolto i maggiori consensi elettorali⁶². La scelta del candidato Barroso veniva però generalmente criticata perché ritenuto figura debole e quindi non in grado di guidare la Commissione eventualmente anche contro gli interessi dei Governi che l'avevano indicato⁶³.

Il nuovo Parlamento veniva inaugurato il 20 luglio con l'elezione del suo presidente, individuato nel socialista spagnolo Josep Borrel il quale veniva eletto sulla base di un accordo tra popolari e socialisti, che prevedeva la consueta staffetta, per cui, per la prima parte della legislatura il Parlamento avrebbe avuto una presidenza socialista e, per la seconda, una popolare⁶⁴. Il giorno successivo, il candidato alla Presidenza della Commissione, nel presentarsi al Parlamento europeo per ottenerne

NELLI, *Ue, prime scintille tra il Ppe e i liberali*, in «il Giornale», 15 giugno 2004, p. 15, e A. BONANNI, *Parte la caccia all'erede di Prodi; adesso il favorito è Junker*, in «la Repubblica», 15 giugno 2004, p. 21.

⁶⁰ In GUCE n. L236 del 7 luglio 2004, p. 15.

⁶¹ Molti erano i nomi emersi per la successione alla presidenza della Commissione, ognuno dei quali rappresentava diversi equilibri tra le forze politiche europee e i Governi nazionali: Wolfgang Schäussel, Michel Barnier, Jean-Claude Juncker, Javier Solana, Antonio Vitorino, Guy Verhofstadt, Chris Patten, come ricorda G. AMATO, *Scelta al ribasso per la Commissione*, in «Il Sole 24 Ore», 4 luglio 2004, p. 1.

⁶² Per una ricostruzione della vicenda, v. anche A. SCHILLACI, *Il difficile avvio della Commissione Barroso*, cit., e L. RONCHETTI, *Colpire la Commissione per punire il Consiglio europeo. Cronaca di una crisi annunciata: la Commissione Barroso dinanzi al Parlamento europeo*, 9 febbraio 2005, in <http://www.constituzionalismo.it/articolo.asp?id=159>.

⁶³ Vedi: G. AMATO, *Scelta al ribasso per la Commissione*, cit., p. 1; E.S., *Il Signor minimo comun denominatore*, in «La Stampa», 30 giugno 2004, p. 9; A. BONANNI, *Compromesso all'europea*, in «la Repubblica», 30 giugno 2004, p. 1. Vedi altresì L.S. ROSSI, *Il Parlamento europeo e il "Caso Buttiglione"*, cit., p. 169: "il presidente della Commissione suscita in ampi settori del Parlamento diffidenza per il suo troppo acceso atlantismo (aveva firmato la lettera degli Otto), per il suo tiepido europeismo, ma soprattutto per il timore di una sua scarsa autonomia rispetto ai Governi e dunque al Consiglio".

⁶⁴ I resoconti delle sedute parlamentari sono disponibili sul sito internet del Parlamento europeo; pertanto saranno indicate nel prosieguo semplicemente con la sigla *res. parl.*, il luogo e la data della seduta.

l'approvazione, ai sensi dell'art. 214, par. 2, primo comma, TCE, rassicurava i parlamentari circa le modalità di composizione della Commissione, in particolare rivendicando a sé il potere di concordare con i Governi la lista dei commissari⁶⁵, e prometteva un'intensa collaborazione col Parlamento⁶⁶.

Il successivo dibattito parlamentare faceva trasparire una diffusa insoddisfazione per le modalità con le quali il Consiglio aveva designato Barroso⁶⁷ e metteva in luce la necessità di mantenere saldo un accordo tra

⁶⁵ "Dobbiamo fare comprendere al Consiglio quanto ciò sia necessario, poiché questa Istituzione condivide con me la responsabilità di redigere l'elenco dei candidati alla carica di Commissario. Eserciterò a pieno i poteri conferitimi dai Trattati riguardo alla scelta dei futuri Commissari, alla ripartizione dei portafogli all'inizio e nel corso del loro mandato e alla direzione del loro lavoro" (*res. parl.*, Strasburgo, 21 luglio 2004).

⁶⁶ "Commissione e Parlamento devono lavorare insieme in uno spirito positivo, rispettando al contempo le reciproche competenze. Di conseguenza, m'impegno seriamente a collaborare a stretto contatto con il Parlamento, in assoluta trasparenza e sempre per tenere conto delle vostre opinioni, anche quando non coincidono con le mie", riconoscendo "l'importanza del controllo democratico esercitato dal Parlamento" (*res. parl.*, Strasburgo, 21 luglio 2004).

⁶⁷ In questo senso, si vedano le dichiarazioni del capogruppo liberale Watson ("Non abbiamo nascosto la nostra disapprovazione per il mercato del Justus Lipsius che ha portato alla sua nomina. Attendiamo con ansia il giorno in cui tali scelte non verranno effettuate a porte chiuse ma in un dibattito aperto, il giorno in cui saranno questo Parlamento e gli elettori europei a decidere quale candidato dovrà rappresentare il nostro Esecutivo e il Consiglio che lo dovrà approvare!"), di quello socialista, on. Schultz ("il modo in cui lei è stato nominato è inaccettabile, e credo che sarà l'ultima volta che un candidato alla Presidenza della Commissione verrà nominato secondo questa procedura. Se la Costituzione entrerà in vigore, ci sarà concorrenza per l'elezione alla carica di Presidente della Commissione; i programmi e le persone che li rappresentano saranno presentati agli elettori in concorrenza gli uni con gli altri. Siamo lavorando per tutto questo ed è per tale motivo che abbiamo bisogno della Costituzione"), di un altro eurodeputato socialista, l'on Swoboda ("Il [...] punto, su cui lei personalmente non può fare nulla, è l'intera procedura di selezione. L'ombra di questa procedura è ora ricaduta su di lei e da parte nostra abbiamo già detto a chiare lettere che non è accettabile questo iter di selezione per cui, dopo che sono stati avanzati tanti nomi, se ne afferma uno che non era stato affatto proposto all'inizio"), del capogruppo verde, on. Cohn-Bendit ("Il modo in cui lei è stato designato Presidente della Commissione è stato [...] uno spettacolo desolante, ne converrà: sono stati presentati onesti mediatori alla Presidenza irlandese che, nascosta dietro porte chiuse di chissà quali stanze, dopo aver proposto candidati di ambo le parti, alla fine ci ha detto di aver trovato il migliore: Barroso! Se lei era il candidato migliore, perché non è stato proposto per primo?") (*res. parl.*, Strasburgo, 21 luglio 2004). Nello stesso senso molti deputati intervenuti dopo la replica di Barroso: l'on. verde Isler Béguin ("i Verdi non accettano questo metodo, che consiste nel tirare fuori dal cappello un nome all'ultimo momento per eleggere il futuro capo dell'Europa"), l'on. liberale Ludford ("Lei è stato designato attraverso un processo di contrattazione intergovernativa piuttosto squallido, che non è stato particolarmente degno di nota") (*res. parl.*, Strasburgo, 22 luglio 2004).

i gruppi maggiori⁶⁸. Tuttavia, un sostegno forte e convinto alla nomina di Barroso veniva solo dal PPE⁶⁹ e dall'UEN⁷⁰, dal momento che i liberali garantivano l'appoggio della sola maggioranza ma non della totalità del gruppo⁷¹ e che il capogruppo del PSE, Schulz, manteneva una posizione interlocutoria, che avrebbe sciolto solo all'esito del voto. Contrarietà netta era espressa dagli altri gruppi di sinistra⁷² e dalla destra estrema⁷³.

Nella replica, Barroso ribadiva, tra l'altro, di considerare la Commissione come una "Istituzione sovranazionale e autenticamente comunitaria", rivendicava la propria preferenza, messa in dubbio da numerosi parlamentari, per il metodo comunitario rispetto a quello intergovernativo⁷⁴ e, pur limitandosi a descrivere i rapporti tra Parlamento eu-

⁶⁸ Significative le dichiarazioni che l'on. Nassauer (PPE/DE) rilasciava dopo la replica del candidato presidente Barroso: "questo Parlamento ottiene un ruolo solo quando può contare su una maggioranza assoluta dei suoi membri nello svolgimento del suo lavoro. Ciò vale in particolare quando è impegnato nella sua funzione di legislatore. Solo se agisce con una maggioranza assoluta il Parlamento fa la sua parte nel triangolo di potere formato con la Commissione e il Consiglio". Il deputato popolare, dopo tale premessa, così concludeva: "Esaminando i potenziali relativi dei nostri gruppi politici, è inevitabile che anche i due gruppi più numerosi dovranno considerare la possibilità di cooperare e decidere, in tal caso, in quali settori. Il fatto è che, in termini numerici, questo è l'unico modo in cui si potrà costruire una maggioranza in questo Parlamento" (res. parl., Strasburgo, 21 luglio 2004).

⁶⁹ Così il capogruppo Poettering (PPE-DE): "il gruppo del Partito popolare europeo (Democratici-cristiani) e dei Democratici europei accoglie con favore l'unanime proposta dei capi di Stato e di governo dei paesi dell'Unione di nominare José Manuel Durão Barroso Presidente della Commissione europea" (res. parl., Strasburgo, 21 luglio 2004).

⁷⁰ L'on. Crowley (UEN) dichiarava infatti: "Il gruppo "Unione per l'Europa delle nazioni" ed io daremo il nostro pieno sostegno alla nomina di Barroso e ci auguriamo che altri deputati facciano altrettanto" (res. parl., Strasburgo, 21 luglio 2004).

⁷¹ Questa la dichiarazione di voto del capogruppo Watson (ALDE): "lei riceverà il sostegno della stragrande maggioranza dei liberali e dei democratici al Parlamento europeo" (res. parl., Strasburgo, 21 luglio 2004).

⁷² Così l'on. Wurtz (GUE/NGL): "se domani rifiutiamo la fiducia a Durão Barroso, non sarà un voto contro il singolo, ma sarà l'espressione di un'esigenza universale di cambiamento" (res. parl., Strasburgo, 21 luglio 2004); l'on. Cohn-Bendit (Verdi/ALE) dichiarava: "i verdi voteranno contro José Manuel Durão Barroso" (res. parl., Strasburgo, 21 luglio 2004).

⁷³ L'on. Farage (IND/DEM) dichiarava: "Il mio gruppo voterà a schiacciante maggioranza contro Barroso"; l'on. Gollnisch (NI): "Signor Presidente, signor Barroso, a nome dei deputati non iscritti che fanno parte della destra europea [...] Tutto questo dovrebbe indurci a votare contro la sua candidatura. Essendo tuttavia consapevoli della sua cortesia e della sua grande cultura nonché della famosa presunzione d'innocenza, che si applica anche ai peggiori criminali - e lei non è ancora uno di loro -, alcuni di noi preferiscono astenersi".

⁷⁴ "In seno alla Conferenza intergovernativa ho sostenuto posizioni volte ad attribuire maggiore credibilità e indipendenza alla Commissione. All'epoca non sapevo né avrei neppure

ropeo e Commissione come "importante" e "positivo partenariato", sembrava offrire all'assemblea una sponda per arginare il Consiglio⁷⁵. Egli concludeva quindi il suo intervento sollecitando dal Parlamento un ampio "sostegno per dare autorità e credibilità alla Commissione, non per difendere il territorio della Commissione o indulgere all'egoismo istituzionale, ma perché la Commissione è l'Istituzione che rappresenta gli interessi generali dell'Unione europea e il bene comune dell'Europa e di conseguenza vi è una naturale complicità di interessi con il Parlamento europeo, che è la voce di tutti i cittadini d'Europa. Se mi guadagnerò la vostra fiducia, questa è la direzione in cui mi impegno a lavorare".

All'esito della replica di Barroso, scioglievano la propria riserva i socialisti, la cui posizione era illustrata dal capogruppo Schulz con le seguenti parole: "I membri del PSE che esprimeranno la loro fiducia in lei godono della solidarietà e del rispetto del gruppo, ma il gruppo socialista al Parlamento europeo non può oggi darle il voto di fiducia. Mi spiace di doverlo dire, tuttavia, se lei dovesse vincere, forse potrà conquistare la nostra fiducia in futuro"⁷⁶.

Così, al termine della discussione seguiva il voto e, con apposita risoluzione, il Parlamento europeo ratificava la designazione del candidato presidente: su 711 votanti e 664 voti espressi (3 erano le schede nulle, 44 le astensioni e le schede bianche), Barroso otteneva 413 voti favorevoli e 251 contrari⁷⁷.

re potuto immaginare che mi sarei ritrovato in questa posizione, ma allora credevo che il metodo comunitario fosse essenziale, e continuo a crederlo ora. Adesso più che mai, con 25, 27, 28 Stati membri o ancora di più in futuro, iniziare a lavorare in modo meramente intergovernativo - soppeso con attenzione le parole, ma lo devo dire - potrebbe significare la fine dell'Unione europea. Se adotteremo un approccio puramente intergovernativo, questo è quanto potrà succedere" (res. parl., Strasburgo, 21 luglio 2004).

⁷⁵ E infatti così dichiarava: "Un illustre parlamentare, l'onorevole Daniel Cohn-Bendit, ha affermato che i deputati dovrebbero punire il Consiglio, e "bocciare" il suo candidato alla Presidenza della Commissione. Desidero dire, onorevole Daniel Cohn-Bendit, che, se lei desidera punire il Consiglio, vi sono altri modi molto più concreti e meno dolorosi di farlo che punire me. Vi sono molte altre opportunità di farlo in questo Parlamento. Peraltro la Commissione potrebbe essere vostra alleata, alleata del Parlamento, e ho già detto che farò tutto il possibile per fare in modo che sia così, pur nel rispetto delle competenze di ciascuna Istituzione" (res. parl., Strasburgo, 21 luglio 2004).

⁷⁶ Res. parl., Strasburgo, 21 luglio 2004. In effetti il gruppo risultava spaccato, come dimostrano le dichiarazioni di voto di numerosi deputati.

⁷⁷ Vedi il processo verbale del 22 luglio 2004 P6_PV(2004)07-22.

3.2 Le audizioni dei candidati commissari e il loro esito.

Approvata dal Parlamento la designazione di Barroso alla presidenza della Commissione, poteva quindi cominciare la procedura per la designazione dei commissari.

Dal 26 al 29 luglio le Commissioni parlamentari si riunivano per redigere un questionario, che veniva approvato definitivamente solo a fine agosto, da somministrare ai candidati commissari e volto a preparare l'audizione cui gli stessi devono prestarsi davanti alle Commissioni parlamentari competenti per materia, come previsto dall'attuale art. 99 del Regolamento del Parlamento europeo, onde consentire ai parlamentari di formarsi un orientamento in relazione all'approvazione della Commissione nella sua collegialità. Il questionario si componeva di due parti, una generale, uguale per tutti i candidati commissari, l'altra specifica per ciascun commissario e relativa al portafoglio di afferenza. Nella prima parte, tra l'altro, sotto il significativo titolo "Responsabilità democratica di fronte al Parlamento europeo", il questionario chiedeva al commissario quale fosse a suo avviso la natura della propria "responsabilità di fronte al Parlamento europeo" e se "su un piano esclusivamente politico [...] in caso di esito negativo di un'audizione il Commissario interessato [...] debba] rinunciare alla sua candidatura"⁷⁸.

Il 13 Settembre 2004, con la decisione 2004/642⁷⁹ il Consiglio dell'Unione europea-Affari generali, in conformità delle proposte avanzate da ogni Stato e di comune accordo con il presidente incaricato, designava i candidati commissari, tra i quali, per l'Italia, otteneva la nomina il ministro per gli affari comunitari del Governo italiano, on. Rocco Buttiglione, al quale era assegnato il portafoglio Libertà, Sicurezza e Giustizia.

Nelle loro risposte ai questionari, tutti i commissari sottolineavano la responsabilità della Commissione di fronte all'Assemblea, in quanto solo il Parlamento, essendo "l'unica istituzione europea direttamente eletta"⁸⁰, sarebbe in grado di assicurare alla Commissione la necessaria legittimazione democratica. In realtà la gran parte dei commissari utilizzava espressioni dalle quali non risultava agevole comprendere se la necessi-

⁷⁸ In http://www.europarl.eu.int/hearings/commission/2004_comm/questionnaires_en.html.

⁷⁹ In GUCE n. L294 del 17 settembre 2004, pp. 30 e 31.

⁸⁰ Così Margot Wallström, commissario designato con delega alle Relazioni istituzionali e strategia di comunicazione. Il nesso tra la legittimazione diretta del Parlamento e la necessità che la Commissione gli sia responsabile è sottolineato in realtà da tutti i commissari.

tà di instaurare tra Commissione e Parlamento un rapporto fiduciario fosse intesa in senso di mera opportunità o auspicabilità politica oppure, viceversa, come un principio giuridico immanente alla forma di governo europea. Infatti, se nella risposta della candidata con delega alla Società dell'informazione e mezzi di comunicazione, Viviane Reding, si affermava chiaramente che "Il trattato che istituisce la Comunità europea sancisce che la Commissione è responsabile dinanzi al Parlamento europeo: questo è il fondamento della natura democratica dell'Unione europea"⁸¹, buona parte dei commissari si limitava ad attribuire "un'importanza capitale al controllo parlamentare e alla buona cooperazione tra un'autorità con poteri esecutivi e l'istituzione provvista di legittimità democratica"⁸².

Tutti i commissari, inoltre, esprimevano grande apprezzamento per la procedura delle *hearings*, della quale sottolineavano le funzioni: "instaurare la fiducia fra il Parlamento e i commissari"⁸³, consentire di "valutare i singoli candidati e di decidere se dare o meno la [...] fiducia al nuovo Collegio di Commissari proposto"⁸⁴ e "permettere alla Commis-

⁸¹ Probabilmente in questo senso anche il commissario al Mercato interno Charlie McCreevy, secondo cui "La responsabilità della Commissione di fronte al Parlamento europeo è uno dei fondamenti della struttura democratica dell'UE", o Siim Kallas (Affari amministrativi, audit e antifrode), che scrive: "Il Parlamento europeo è l'unica istituzione ad elezione diretta e considero la mia responsabilità di fronte ad esso un dovere democratico nei confronti dei cittadini degli Stati membri". Mi pare, inoltre, che sia possibile affiancare a queste dichiarazioni quelle dei commissari che paragonano il rapporto Parlamento europeo-Commissione a quello tra Parlamenti ed Esecutivi negli Stati membri (dove il rapporto fiduciario ha natura giuridica e contenuto politico) e quelle dei commissari che riconducono la responsabilità della Commissione verso il Parlamento al paradigma della forma di governo parlamentare. Cfr. le dichiarazioni dei candidati commissari alla Pesca e Affari marittimi, Joe Borg ("La mia esperienza di parlamentare e di ministro mi ha più che mai convinto dell'importanza del principio in base al quale in una democrazia ogni dirigente deve essere pienamente responsabile di fronte a un organo eletto"), alla Scienza e ricerca, Janez Potoènik ("La responsabilità di un organo esecutivo di fronte ad un altro organo eletto democraticamente è una delle caratteristiche essenziali di una democrazia"), all'Allargamento, Olli Rehn: ("In quanto organo esecutivo dell'Unione, la Commissione è responsabile di fronte al Parlamento europeo").

⁸² Così il commissario ai Trasporti Jacques Barrot. In senso analogo mi pare di poter interpretare il commissario Buttiglione, secondo il quale "L'autorità e la legittimazione democratica che consente alla Commissione di parlare a nome dell'interesse generale europeo sono conferiti alla Commissione dal Parlamento europeo. Il Parlamento europeo, eletto direttamente dal popolo, ha, per ciò stesso, una sua propria legittimazione democratica. Lavorare con il Parlamento, essere responsabile nei confronti del Parlamento, significa per la Commissione avere una legittimazione democratica ed essere in grado di esercitare le sue funzioni in piena autorità".

⁸³ Così Peter Mandelson (Commercio).

⁸⁴ Charlie McCreevy (Mercato interno e servizi).

sione nel suo complesso di acquisire una maggiore legittimità democratica”⁸⁵. Infine, da tutte le dichiarazioni si evince che i commissari accettavano la c.d. *lex Prodi*, ossia di dimettersi se richiesti dal presidente (anche in conseguenza di un eventuale esito negativo dell’audizione). Alcuni di essi, in particolare, dichiaravano di essere comunque disposti a rassegnare le dimissioni, anche a prescindere da una richiesta espressa di Barroso, nel caso in cui la Commissione parlamentare competente avesse espresso un parere negativo rispetto alla loro nomina⁸⁶. Anche il candidato Buttiglione dichiarava di concordare col principio per cui “il Presidente della Commissione può richiedere a un membro della Commissione di dimettersi se il Parlamento esprime una mancanza di fiducia nei suoi confronti”⁸⁷, concetto che avrebbe ribadito altresì in occasione della propria audizione di fronte alla Commissione Libertà civili, giustizia e affari interni: “Je pense que si le Président Barroso, après consideration des résultats de l’audition parlementaire, me demande de démissionner, je le ferai”.

Le audizioni dei commissari duravano dal 27 settembre all’11 ottobre 2004. Con riferimento al commissario designato Buttiglione, in particolare, si svolgevano le audizioni presso la Commissione Libertà civili, giustizia e affari interni (LIBE) il 5 ottobre e presso la Commissione giuridica (JURI) il giorno successivo.

Durante l’audizione, al candidato Buttiglione veniva richiesto di intervenire oltre che sui temi istituzionali⁸⁸ anche su questioni attinenti – più o meno strettamente – al suo portafoglio: immigrazione, pluralismo nei media e diritti degli omosessuali e delle donne. A questo proposito, egli dichiarava: “the word “marriage” comes from the Latin “matrimonium”. It means: protection of the mother. And so the family exists in order to allow women to have children and to have the protection of a male who takes care of them and this is the traditional vision of marriage that

⁸⁵ Benita Ferrero-Waldner (Relazioni esterne e politica europea di vicinato).

⁸⁶ Siim Kallas (Affari amministrativi, audit e antifrode): “La decisione di ritirare una candidatura spetta al Presidente della Commissione, ma riterrei opportuno che, in caso di esito negativo dell’audizione, un Commissario designato offra spontaneamente al Presidente di ritirarsi”.

⁸⁷ Le risposte al questionario si trovano nel documento DV/539137IT.doc, PE 348.069.

⁸⁸ Oltre a quanto riferito retro, Buttiglione assicurava di aver già rassegnato le dimissioni dal Governo italiano (cfr. E. BRIVIO, *Buttiglione supera alla Ue il primo esame*, in «Il Sole 24 Ore», 6 ottobre 2004, p. 8).

I defend”⁸⁹. In tema di omosessualità⁹⁰, la commissaria liberaldemocratica olandese Sophia In’t Veld chiedeva: “Il suo governo ha preso provvedimenti che discriminano gli omosessuali in alcuni settori del lavoro^[91]. Come facciamo a darle fiducia?”⁹². Rispondendo in inglese, Buttiglione replicava: “I may think that homosexuality is a sin and this has no effect on politics unless I say that homosexuality is a crime. And in the same way you are free to think that I am a sinner on most things of life and this has not any effect on relation a citizen. Nobody can be discriminated [against] on the basis of sexual orientation or gender orientation. This stands in the Charter of Human Rights. This stands in the Constitution and I am pledged to defend this Constitution”⁹³.

⁸⁹ Mentre per quasi tutte le audizioni dei candidati commissari sono disponibili sul sito internet del Parlamento europeo i resoconti anche tradotti in più lingue, questo non accade per i commissari Siim Kallas, Markos Kyprianou, Peter Mandelson e Rocco Buttiglione, per il quale è invece disponibile la registrazione audio. Pertanto sono costretto a riportare nel testo la mia trascrizione, sempre da me tradotta per i brani in cui Buttiglione risponde in lingua diversa dall’italiano, chiedendo venia per le eventuali imprecisioni. Nel caso della dichiarazione di cui alla presente nota, traduco come segue: “La parola “matrimonio” viene dal latino “matrimonium”. Significa: protezione della madre. E così la famiglia esiste per consentire alle donne di avere figli e di ricevere la protezione di un uomo che si prenda cura di loro e questa è la visione tradizionale del matrimonio che io difendo”.

⁹⁰ Che il candidato sarebbe stato sottoposto a domande sul tema dell’omosessualità era ben noto fin dai giorni precedenti, come riportava la stampa (vedi *Il prof Buttiglione sotto esami*, in «Liberio», 5 ottobre 2004, p. 8).

⁹¹ Probabilmente la deputata si riferiva alla discussa recezione italiana della direttiva 78/2000 contro le discriminazioni basate sull’orientamento sessuale e sull’identità di genere (in GUCE L303 del 2 dicembre 2000, p. 16 e ss.). In effetti il d. lgs. 9 luglio 2003 n. 216 (in Gazz. Uff., 13 agosto 2003, n. 187), rubricato come “Attuazione della direttiva 2000/78/CE per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro”, consente di licenziare un dipendente in alcuni casi in cui il suo orientamento sessuale non si concilierebbe con le mansioni da svolgere e non prevede l’inversione dell’onere probatorio per il dipendente che venisse licenziato per motivi di discriminazione basata sull’orientamento sessuale o sul genere e che chiedesse il reintegro nel posto di lavoro.

⁹² Riportato da G. SARCINA, *Buttiglione, debutto da commissario. Attacchi sui gay e risposte in 5 lingue*, in «Corriere della Sera», 6 ottobre 2004, p. 9.

⁹³ Traduco come segue: “Posso pensare che l’omosessualità sia un peccato e questo non ha effetto sulla politica a meno che non dica che l’omosessualità è un crimine. Allo stesso modo siete liberi di pensare che io sia un peccatore nella maggior parte delle cose della mia vita e questo non ha effetto in relazione a me come cittadino [?]. Nessuno può essere discriminato sulla base dell’orientamento sessuale o di genere. Questo sta scritto nella Carta dei diritti umani. Questo sta scritto nella Costituzione e mi compiaccio di difendere questa Costituzione”. Tali dichiarazioni non modificavano la sostanza di altre (più scopertamente discriminatorie) già rese alla stampa dal candidato commissario e raccolte in un dossier distribuito da Ilga-

Reazioni positive erano espresse dal PPE; critiche le valutazioni degli altri gruppi. La stampa italiana era incerta nel valutare l'audizione⁹⁴. Nel complesso la promozione non sembrava scontata, tanto che lo stesso Buttiglione ribadiva alla stampa: "Se il presidente Barroso, dopo aver considerato il risultato delle audizioni mi chiederà di dimettermi, io lo farò"⁹⁵.

La successiva audizione di Buttiglione, alla Commissione JURI, non dissipava i dubbi circa la sorte della sua designazione⁹⁶, tanto che, con una lettera ai coordinatori dei gruppi politici diffusa alla stampa, il presidente della Commissione LIBE, Jean Luis Bourlanges, liberaldemocratico francese, rivelava la difficoltà di trovare un accordo tra i gruppi politici per esprimere un'"Opinione favorevole alla nomina di Buttiglione come vicepresidente della Commissione europea con l'incarico del portafoglio per Giustizia, Libertà e sicurezza", o, quantomeno, un parere "favorevole alla sua nomina come vicepresidente, ma non come Commissario alla Giustizia e richiesta di un portafoglio diverso", con la conse-

Europe (la sezione europea dell'Associazione Internazionale Lesbica e Gay) ai deputati europei prima del voto: "Il 26 maggio del 2000 a proposito del World gay pride di Roma Rocco Buttiglione dichiarò all'Ansa: «Si deve salvaguardare il diritto alle manifestazioni delle proprie idee ma allo stesso tempo impedire provocazioni contro i sentimenti non solo dei cattolici ma di tutti coloro che credono in una sessualità orientata all'amore». - Il 5 maggio del 2001 dichiarò all'Ansa in relazione al Pride di Milano: «Una cosa è tutelare il diritto civile di tutti a manifestare liberamente, altra cosa è promuovere cortei evidentemente provocatori» e aggiunse «tutti sono liberi di chiamarmi bigotto e intollerante, ma io, altrettanto liberamente, posso definire il comportamento omosessuale tecnicamente indice di disordine morale». - Alla Convenzione incaricata di redigere la Carta dei Diritti fondamentali dell'Ue presentò un emendamento con il quale proponeva di togliere l'«orientamento sessuale» dall'elenco dei motivi sulla base dei quali non si deve discriminare (emendamento documentato in Charte 4360/00)" (D. VACCARELLO, *Unione Europea, a rischio i diritti omosex*, in http://www.unita.it/index.asp?SEZIONE_COD=LIBE&TOPIC_TIPO=&TOPIC_ID=38120).

⁹⁴ Alcuni articoli del giorno successivo davano un pronostico positivo: E. BRIVIO, *Buttiglione supera alla Ue il primo esame*, in «Il Sole 24 Ore», 6 ottobre 2004, p. 8; M. BARTOCCELLI, *Buttiglione passa il primo esame europeo e annuncia le sue dimissioni da ministro*, in «il Giornale», 6 ottobre 2004, p. 8. Altri commenti erano meno certi circa l'esito favorevole dell'audizione: G. SARCINA, *Buttiglione, debutto da commissario. Attacchi sui gay e risposte in 5 lingue*, in «Corriere della Sera», 6 ottobre 2004, p. 9; M. MAROZZI, *Immigrazione, media e gay. Buttiglione sulla graticola Ue*, in «la Repubblica», 6 ottobre 2004, p. 7.

⁹⁵ M. BARTOCCELLI, *Buttiglione passa il primo esame europeo e annuncia le sue dimissioni da ministro*, in «il Giornale», 6 ottobre 2004, p. 8.

⁹⁶ Nella lettera, infatti, Bourlanges scriveva: "le mie perplessità circa le possibilità di un compromesso si sono accresciute in seguito all'audizione di Rocco Buttiglione davanti alla commissione giuridica" (Ue, *Buttiglione rischia la bocciatura di Bruxelles*, in «la Repubblica», 7 ottobre 2004, p. 24).

guente possibilità di un voto contrario *tout court* nel caso di reiezione di entrambe le proposte⁹⁷. Nella lettera, in particolare, si rimproverava Buttiglione di non dare sufficienti garanzie "contro le discriminazioni, in particolare in materia di orientamento sessuale"⁹⁸.

In effetti, sembrava determinarsi una spaccatura tra destre e popolari da un lato, e sinistre e liberali dall'altro, rispettivamente gli uni favorevoli e gli altri contrari alla nomina di Buttiglione⁹⁹. Il 7 ottobre, intervistato alla radio francese *Europe 1*¹⁰⁰, interveniva anche il presidente del Parlamento europeo Borrell¹⁰¹, socialista catalano, per "confessare che, in Spagna, non vorrei avere ministro della Giustizia chi difende" tesi, per cui "l'omosessualità sia un peccato, [...] la donna debba restare a casa a fare figli sotto la protezione del marito". Egli concludeva auspicando un cambiamento di deleghe: "No, francamente, proprio alla Giustizia no... Se si occupasse di barbabietole sarebbe meno grave"¹⁰².

La difesa di Buttiglione, oltre ad accusare la lobby gay¹⁰³, consisteva nell'invocare la libertà di manifestazione del pensiero, il diritto a non essere discriminato per le opinioni espresse e la libertà di religione: "Per chi si fregia di essere un rappresentante della non discriminazione mi pare un bel caso di discriminazione politica e ideologica: qualcuno pensa che

⁹⁷ Cfr. I. CAZZI, *Ue, per Buttiglione rischio bocciatura*, in «Corriere della Sera», 7 ottobre 2004, p. 1.

⁹⁸ Buttiglione *go home*, in «Il Foglio», 7 ottobre 2004, p. 1.

⁹⁹ Secondo uno schema tipico della dinamica tra le forze politiche europee, con i liberali in posizione di cerniera tra popolari e socialisti, "votando sui temi economici col Ppe e in materia di diritti civili e politici col Pse" (S. CECCANTI, *Dai voti ai seggi. Frammentazione richiama consociazione*, cit., p. 11).

¹⁰⁰ G. SARCINA, *Ue, scontro su Buttiglione. L'Italia: resti alla giustizia*, in «Corriere della Sera», 8 ottobre 2004, p. 10.

¹⁰¹ Il presidente era stato eletto da una maggioranza composta dal PSE e dal PPE.

¹⁰² E. SINGER, *Dall'Europarlamento un attacco a Buttiglione*, in «La Stampa», 8 ottobre 2004, p. 11.

¹⁰³ Così in G. SARCINA, *Ue, scontro su Buttiglione. L'Italia: resti alla giustizia*, in «Corriere della Sera», 8 ottobre 2004, p. 10. La stessa opinione trovava sostenitori tra i commentatori: cfr. G.A. STELLA, *Rocco il Cattolico assediato in Europa*, in «Corriere della Sera», 8 ottobre 2004, p. 1. E anche tra i politici: cfr. l'intervista all'eurodeputato popolare, on. Mauro, in AMC, *Mauro (Ppe): questo attacco è stato preordinato a tavolino*, in «il Giornale», 8 ottobre 2004, p. 7, e il fondo di G. SELVA, *I nemici di Buttiglione (e dell'Italia)*, in «Secolo d'Italia», 10 ottobre 2004, p. 1. L'accusa alla lobby gay si spiega probabilmente con la circostanza che Ilga- Europe (la sezione europea dell'Associazione Internazionale Lesbica e Gay), dopo la nomina di Buttiglione e prima dell'audizione in Commissione aveva distribuito agli eurodeputati un dossier (contenente precedenti dichiarazioni e iniziative politi-

un cattolico non possa fare il commissario alla Giustizia”¹⁰⁴. Assieme al centrodestra italiano¹⁰⁵, parte della stampa si schierava sulle stesse posizioni¹⁰⁶.

Il giorno successivo, l'8 ottobre 2004, Barroso prendeva le difese del candidato, assicurando il “suo attaccamento alla Carta dei diritti fondamentali e alla Costituzione europea che proibisce ogni discriminazione sulla base dell'orientamento sessuale” e precisando di “non aver considerato fino a questo momento l'ipotesi di cambiamenti”¹⁰⁷ nella compagine proposta.

Mentre il centrodestra europeo, quale ritorsione alla posizione socialista, metteva in discussione altri commissari¹⁰⁸ allo scopo di uscire dalla situazione attraverso un compromesso tra i gruppi parlamentari, tutte le Commissioni terminavano i propri lavori, concordando tra le componenti politiche i testi delle lettere che i rispettivi presidenti dovevano inviare alla Presidenza del Parlamento europeo, per esporre le

che del candidato commissario ritenute omofobe, v. *retro*), a seguito del quale il segretario parlamentare del gruppo socialista all'europarlamento, l'austriaco Hannes Swoboda dichiarava: “Vogliamo sapere se Buttiglione è pronto a cambiare le proprie idee [...] ispirate al] un fondamentalismo cattolico che noi respingiamo, come tutti i fondamentalismi” (v. D. VACCARELLO, *Unione Europea, a rischio i diritti omosex*, in http://www.unita.it/index.asp?SEZIONE_COD=LIBE&TOPIC_TIPO=&TOPIC_ID=38120).

¹⁰⁴ E. SINGER, *Dall'Europarlamento un attacco a Buttiglione*, in «La Stampa», 8 ottobre 2004, p. 11.

¹⁰⁵ G. SELVA, *I nemici di Buttiglione (e dell'Italia)*, in *Secolo d'Italia*, 10 ottobre 2004, p. 1, esplicita: “L'attacco a Buttiglione dipende dalla sua militanza nelle file dei cattolici, dalla saldezza delle sue radici ideali”. Si veda anche l'intervista a Giorgio Rumi, che sostiene: “Come gli ebrei negli Anni Trenta? Forse si tratta solo di un espediente polemico, ma si può certo parlare per i cattolici di una discriminazione di tipo razziale”, in R. ZUCCOLINI, *Rumi: in Europa insofferenza verso di noi. Ma adesso non dobbiamo autoghettizzarci*, in «Corriere della Sera», 10 ottobre 2004, p. 14. Nello stesso senso, il presidente della Compagnia delle Opere Vignali, secondo cui l'episodio avrebbe comportato “la negazione del diritto di cittadinanza a chi si presenta con una chiara identità cristiana”, in G.G. VECCHI, “Cattolici trattati come gli ebrei nel '30”, in «Corriere della Sera», 10 ottobre 2004, p. 14.

¹⁰⁶ G. FERRARI, *Una Spagna sguaiata esporta pregiudizi in Europa*, in *Avenir*, 8 ottobre 2004, p. 2; A. CORNELI, *La trappola di Bruxelles*, in «il Giornale», 8 ottobre 2004, p. 1; *Oh che scandalo! Il commissario Buttiglione è cattolico*, in «Il Foglio», 9 ottobre 2004, p. 1; R. CORSI, *Quegli attacchi a Buttiglione e ai valori cattolici*, in «la discussione», 9 ottobre 2004, p. 1.

¹⁰⁷ M. MAROZZI, *Ue, Barroso difende Buttiglione*, in «la Repubblica», 9 ottobre 2004, p. 21.

¹⁰⁸ Si trattava del socialista ungherese László Kovács, designato all'Energia, della liberale olandese Neelie Kroes con delega alla Concorrenza, della danese Fischer Boel col portafoglio dell'Agricoltura e della lettone Ingrida Udre al Fisco e Unione doganale (vedi A.M. CAPRETTINI, *Non solo Buttiglione*, in «il Giornale», 11 ottobre 2004, p. 14).

conclusioni delle audizioni¹⁰⁹. Tutti i presidenti esprimevano parere ampiamente o unanimemente favorevole alla nomina dei commissari sentiti dalle proprie Commissioni, con alcune eccezioni. In particolare, pur in assenza di un voto esplicito della Commissione Industria, Ricerca e Energia, il suo presidente Giles Bryan Chichester, con riferimento al candidato socialista László Kovács, manifestava il parere negativo della maggioranza della Commissione¹¹⁰. Nonostante i resoconti della stampa, non possono considerarsi come vere e proprie bocciature le lettere, invero molto critiche, riguardanti altri tre candidati commissari. I presidenti delle Commissioni Affari economici e monetari e Mercato internazionale e protezione dei consumatori nella propria lettera congiunta concludono: “Against this background and subject to satisfactory resolution of the allegations regarding Mrs. Ingrida Udre's integrity, a majority of Members of both committees, after prolonged discussion, considered that she was acceptable for the position for which she has been proposed”. Lo stesso dicasi par quanto concerne la commissaria Fischer Boel, con riferimento alla cui audizione il presidente della Commissione Agricoltura rivelava: “my committee has decided to support the nomination of Mrs Fisher Boel as Commissioner for agriculture and rural development, but calls on her, and on Mr Barroso, to respond to the concerns voiced in this assessment”. Il giudizio restava sospeso invece per la commissaria alla concorrenza Kroes, per la quale si chiedeva un supplemento di informazioni – ed anche di garanzie – in ordine ad un suo supposto conflitto di interesse tra i compiti alla stessa affidati con la delega alla Concorrenza e i numerosi incarichi dalla medesima rivestiti in passato in società commerciali di massimo rilievo¹¹¹.

¹⁰⁹ E. SINGER, *Europarlamento, su Buttiglione ultimi tentativi di mediazione*, in «La Stampa», 11 ottobre 2004, p. 8.

¹¹⁰ Ecco la conclusione della lettera del 12 ottobre 2004 inviata al Presidente Borrell: “In general terms, most Members of the Committee were not convinced by his professional competence in the energy field nor his aptitude to assume the high office he has been proposed for. However, one large group expressed their belief he would learn enough to cope once able to devote himself full-time to the job”. Così la traduzione italiana in *I dubbi su Kovacs*: “Non è competente”, in «il Giornale», 13 ottobre 2004: “In termini generali la maggior parte della commissione parlamentare non” è convinta “della sua competenza professionale nel settore dell'energia né della sua capacità di assumere l'alto ufficio al quale è stato proposto”...

¹¹¹ Così il presidente della Commissione Pervenche Beres: “the majority of Members were to some degree disappointed with her performance at the hearing, finding her detailed grasp of certain specific subjects to be insufficient. In particular we would urge Mrs Kroes to specify in writing how she would respond to a negative view of the European Parliament on

Una situazione del tutto peculiare si verificava invece con riferimento alla posizione del candidato Rocco Buttiglione. Infatti, la Commissione Affari giuridici dava parere sostanzialmente favorevole alla sua nomina con voto non unanime, dato che “i gruppi PSE e Verdi/ALE” esprimevano “le loro riserve sulla capacità del Commissario designato a realizzare un’azione politica positiva in materia di diritti dei cittadini, in particolare per quanto riguarda la lotta contro la discriminazione”¹¹². Viceversa, nell’impossibilità di trovare un accordo tra i gruppi in seno alla Commissione LIBE, il presidente di quest’ultima decideva di mettere ai voti due proposte successive¹¹³. La prima per esprimere “avis favorable à la nomination de M. Buttiglione en qualité de Vice-Président de la Commission en charge du portefeuille «Liberté, sécurité et justice»”, la seconda per limitare il parere favorevole alla nomina “en qualité de Vice-Président sous condition d’un changement d’attributions”. Veniva precisato altresì “dans une note relative à la procédure en date du 06 octobre 2004, qui avait fait l’objet d’un accord entre tous les coordinateurs, que «le vote éventuel de la première proposition frapperait la caducité la seconde et que le rejet des propositions 1 et 2 signifierait le refus de la nomination de M. Buttiglione»”. Il voto, a scrutinio segreto, respingeva, con 27 voti contro 26, la prima proposta e, con 28 contro 25, la seconda¹¹⁴. Così veniva bocciata la candidatura dell’on. Buttiglione, designato quale membro italiano della Commissione, con il portafoglio Libertà, Sicurezza e Giustizia¹¹⁵.

her suitability for the office of Competition Commissioner. Furthermore, all members would request from the President of the European Commission the publication of the legal opinion drawn up by the Commission's legal service on Mrs Kroes' former business interests, after she clearly agreed to such a publication during the hearing. Finally, prior to the debate and vote in plenary, President-Designate Barroso should be called upon to clarify the procedures by which the code of conduct undertaken by Mrs Kroes will be implemented”.

¹¹² Così il presidente della Commissione Gargani, nella lettera indirizzata al Presidente del Parlamento europeo, per renderlo edotto dell’esito dell’audizione, in http://www.europarl.eu.int/hearings/commission/2004_comm/pdf/lt_buttiglione2_it.pdf.

¹¹³ Come sottolinea A. SCHILLACI, *Il difficile avvio della Commissione Barroso*, cit., il regolamento parlamentare non prevede affatto che l’audizione si concluda con un voto, ma non si vede, invero, per quale ragione dovrebbe ritenersi negata la possibilità per una Commissione di esprimere anche con una formale deliberazione il proprio parere.

¹¹⁴ Così la vicenda è ricostruita dal presidente della Commissione Bourlanges, nella sua lettera indirizzata al Presidente del Parlamento europeo, in http://www.europarl.eu.int/hearings/commission/2004_comm/pdf/lt_buttiglione_fr.pdf.

¹¹⁵ Il ministro del Governo italiano Tremaglia commentava l’esito delle audizioni parlamentari, vergando “su carta intestata del ministero per gli Italiani nel Mondo”, le seguenti parole: “Purtroppo Buttiglione ha perso. Povera Europa: i culattoni sono in maggioranza” (M.

Il presidente della Commissione LIBE, nella lettera inviata al presidente del Parlamento europeo per informarlo del rifiuto della nomina di Buttiglione, lo pregava di invitare l’Assemblea a “*tenir compte de la position prise par la commission [...] pour la suite des vos délibérations*”¹¹⁶.

3.3 Il fallimento della proposta di mediazione del presidente Barroso e il ritiro della Commissione.

Il presidente designato tuttavia, nella speranza di poter ottenere dal Parlamento europeo un voto di approvazione della Commissione (anche in assenza di specifiche modifiche nelle nomine criticate – o esplicitamente bocciate – dalle Commissioni parlamentari), si limitava ad assicurare che “*Sul problema dell’orientamento sessuale*” la sua Commissione rimaneva “*molto liberale*”¹¹⁷. Dopo prolungate consultazioni del presidente Barroso con i capigruppo del Parlamento europeo, il 21 ottobre, quest’ultimo proponeva il mantenimento delle deleghe al candidato Buttiglione, affiancandogli però un comitato che si sarebbe dovuto occupare dei “*diritti fondamentali*”, della “*non discriminazione tra cittadini*” e delle “*pari opportunità*”, comitato, questo, presieduto dallo stesso presidente della Commissione e composto oltre che da Buttiglione anche da altri Commissari di diversa appartenenza politica: la danese Wallstrom (Relazioni istituzionali e strategia di comunicazione), il ceco Vladimir Spidla (Occupazione, affari sociali e pari opportunità), l’austriaca Benita Ferrero Waldner (Relazioni esterne e politica europea di vicinato) e il belga Luis Michels. (Sviluppo e aiuti umanitari). Il tutto veniva accompagnato da una lettera di scuse del candidato italiano, che si diceva “*profondamente dispiaciuto per le difficoltà e i problemi che sono sorti in conseguenza della [...] audizione davanti alla Commissione delle Libertà pubbliche*”, ammetteva che “*parole cariche di emotività come “peccato” [...] forse non dovrebbero essere introdotte nel dibattito politico*” e assicurava di non aver voluto “*offendere i sentimenti di nessuno e in particolare delle donne e degli omosessua-*

IOSSA, *Tremaglia insulta i gay. L’Ulivo: parla da fascista*, in «Corriere della Sera», 13 ottobre 2004, p. 6).

¹¹⁶ In http://www.europarl.eu.int/hearings/commission/2004_comm/pdf/lt_buttiglione_fr.pdf.

¹¹⁷ I. CAZZI, *Barroso difende Buttiglione, Pse pronto a trattare*, in «Corriere della Sera», 12 ottobre 2004, p. 5.

li”¹¹⁸. L'on. Buttiglione precisava inoltre di essere pronto ad accettare “che l'applicazione del principio di non discriminazione, così come enunciato dall'art. 13 del Trattato, e l'argomento ad esso strettamente legato dei diritti umani, non dovrebbero ricadere nella sfera di un singolo Commissario. Appartengono alla responsabilità collegiale dell'intera Commissione e accetto l'idea che debbano essere monitorati e garantiti dal Presidente”. Egli inoltre chiedeva “di essere esonerato e sostituito qualora l'esecuzione di un particolare atto fosse contrario ai [...suoi] principi e alla [...sua] coscienza”¹¹⁹. Nessuna modifica all'assetto della Commissione veniva invece proposta per venire incontro alle critiche mosse dalle Commissioni parlamentari agli altri candidati censurati o sottoposti ad un'approvazione condizionata.

La soluzione trovava il plauso dei popolari ma lasciava insoddisfatti i liberali e le sinistre. Il capogruppo del PSE, Schultz, dichiarava: “Se da qui a mercoledì [data del voto] non ci saranno cambiamenti raccomanderò al mio gruppo di votare no”¹²⁰. Restava invece incerta la posizione dei liberali, che tuttavia si dichiaravano delusi dalla debole risposta di Barroso alle critiche parlamentari.

Così, dalle proposte di risoluzione depositate alla vigilia del dibattito parlamentare sulla Commissione, non sembravano giungere presagi positivi, né per il presidente designato Barroso, né per il candidato commissario Buttiglione: fatta eccezione per quella presentata dall'on. Poettering per il PPE¹²¹ e quella presentata dall'on. Muscadini per l'UEN¹²², che non contenevano riferimenti alla posizione del candidato Buttiglione, le proposte di tutti gli altri gruppi censuravano esplicitamente le dichiarazioni del candidato commissario¹²³, fino a chiedere a Barroso di

¹¹⁸ La lettera è riportata da G. SAR., *La carta di Barroso, ruolo ridotto a Buttiglione*, in «Corriere della Sera», 22 ottobre 2004.

¹¹⁹ A. CERRETELLI, *Barroso difende la sua Commissione*, in «Il Sole 24 Ore», 22 ottobre 2004, p. 2, e *Ecco il testo della lettera del ministro italiano al presidente designato*, in «La Stampa», 22 ottobre 2004, p. 3.

¹²⁰ A. CERRETELLI, *Barroso difende la sua Commissione*, in «Il Sole 24 Ore», 22 ottobre 2004, p. 2.

¹²¹ Si tratta della proposta di risoluzione B6-0090/2004, PE 350.815, del 21 ottobre 2004.

¹²² Si tratta della proposta di risoluzione B6-0100/2004, PE 350.825, del 25 ottobre 2004.

¹²³ In realtà, anche la proposta di risoluzione presentata da Jens-Peter Bonde e Nigel Farage il 25 ottobre 2004 (B6-0092/2004, PE 350.817), per il gruppo di estrema destra

trarne “le conseguenze politiche, che potrebbero includere le dimissioni, il rimpasto o il ritiro”¹²⁴. Ciononostante, il 26 ottobre Barroso presentava ufficialmente la propria ‘squadra’ al Parlamento europeo, senza concedere ai detrattori di Buttiglione null’altro se non la già annunciata istituzione di un comitato di commissari, responsabile dei diritti fondamentali, della non discriminazione e delle pari opportunità: “Il parere su Rocco Buttiglione è stato positivo in un’audizione e negativo in un’altra. A seguito di tale audizione gli ho chiesto di chiarire la sua posizione. Egli ha risposto per iscritto esprimendo il suo rammarico e ribadendo il proprio impegno a favore del principio di non discriminazione [...]. Sono sicuro che Rocco Buttiglione si atterrà pienamente al Trattato e alla Carta”; “intendo creare un gruppo di Commissari responsabili dei diritti fondamentali, della non discriminazione e delle pari opportunità. Tale gruppo, che sarà da me presieduto, controllerà tutto l’operato della Commis-

IND/DEM, non nomina il candidato Buttiglione; tale gruppo, tuttavia, ha una posizione del tutto marginale nelle trattative, da un lato, perché si dichiara comunque avverso alla Commissione Barroso, e, dall’altro, per la sua posizione estremamente euroscettica. La proposta dei liberali (B6-0093/2004, PE 350.818) si limitava, al primo punto, a rilevare “che la commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni ha votato contro la candidatura di Rocco Buttiglione”; quella presentata il 20 ottobre 2004 da Daniel Marc Cohn-Bendit e da Monica Frassoni per i Verdi (B6-0088/2004, PE 347/530) esplicitamente, al punto 6, ribadiva “il fatto che il Commissario designato Buttiglione, le cui convinzioni personali fanno sì che sia improbabile che egli prenda iniziative positive in materia di uguaglianza di genere, lotta contro la discriminazione e protezione dei rifugiati, non sarà accettabile come Commissario e in particolare come Commissario competente per la giustizia, la libertà e la sicurezza o di Vicepresidente della Commissione”; quella presentata il 25 ottobre 2004 da Johannes Swoboda a nome del PSE (B6-0098/2004, PE 350.823), al punto 5, “condanna con forza le dichiarazioni espresse dal Commissario designato Rocco Buttiglione sulle donne, gli omosessuali e le madri single” e, al punto successivo, “ritiene che il Commissario designato Buttiglione sia inidoneo e inaccettabile per l’esercizio delle responsabilità nel settore della giustizia, della libertà e della sicurezza”; quella presentata lo stesso giorno per la sinistra comunista e verde nordica da Francis Wurtz (B6-099/2004, PE 350.824) esprime estrema preoccupazione “per le dichiarazioni formulate dal Commissario designato Buttiglione nel corso della sua audizione”, aggiungendo “che le sue convinzioni personali sono inconciliabili con l’incarico di Commissario, in particolare quello di Commissario per la giustizia libertà e sicurezza o di vicepresidente della Commissione”.

¹²⁴ Così, al punto 5 della proposta di risoluzione presentata il 25 ottobre 2004 da Andrew Nicholas Duff, a nome del gruppo Alde (B6-0093/2004, PE 350.818); la risoluzione dei Verdi (B6-0088/2004, PE 347/530), al punto 13, auspica “una nuova proposta per la Commissione”; quella socialista (B6-0098/2004, PE 350.823) chiede che sia attribuito a Buttiglione “un portafoglio diverso”; quella comunista (B6-099/2004, PE 350.824) “ritiene, allo stato, di non poter esprimere un voto di fiducia alla Commissione Barroso”.

sione e valuterà le iniziative intraprese in questi settori". Egli precisava inoltre: "mi assumerò personalmente il pieno controllo della nostra azione nella lotta contro la discriminazione e per la promozione dei diritti fondamentali. Pertanto, come vedete, ho ascoltato attentamente il parere del Parlamento". Il discorso trovava la scontata approvazione dei popolari, a nome dei quali parlava il capogruppo Poettering¹²⁵, e dell'UEN, ma non dissipava affatto i dubbi dei socialisti, per i quali il capogruppo Schultz dichiarava di non aver trovato nel discorso "nulla che abbia contribuito ad accrescere la mia fiducia", né quelli dei liberali, per cui il capogruppo Watson avvertiva che le proposte di Barroso "arriva[va]no tardi e [...] non dic[eva]no molto sul futuro del Commissario Buttiglione". Ancor più netta restava l'opposizione di Verdi, comunisti¹²⁶ ed estrema destra¹²⁷ (salvo per quest'ultima la defezione di una sua componente¹²⁸).

Poiché il dibattito rivelava che la soluzione proposta da Barroso non trovava una maggioranza parlamentare dal momento che socialisti e liberali si dimostravano imprevedibilmente compatti nel respingerla, il 27 ottobre 2004 Barroso si presentava in Aula e, precisato di aver "avuto esaurienti contatti con i leader dei gruppi" e di aver "anche parlato con il Presidente in carica del Consiglio", dichiarava: "se il voto avesse luogo oggi, il risultato non sarebbe positivo". Decideva pertanto "di non presentare [...] la proposta relativa all'approvazione della nuova Commissione" ed aggiungeva che "Questi ultimi giorni hanno dimostrato che [...] il Parlamento, eletto a suffragio universale in tutti i nostri Stati membri, ha un ruolo vitale da svolgere nella governance dell'Europa".

Il presidente del Parlamento europeo, rilevato di trovarsi "su un terreno politicamente inesplorato, perché questa è una situazione che non avremmo mai potuto prevedere" e che "I Trattati stabiliscono chiaramente che la nuova Commissione deve entrare in funzione il 1° novembre e

¹²⁵ "Domani abbiamo la responsabilità di esprimere la nostra fiducia in questa Commissione in modo da assicurare un futuro all'Europa" (res. parl., Strasburgo, 26 ottobre 2004).

¹²⁶ Così il capogruppo Wurtz: "il nostro gruppo, per decisione unanime dei suoi 17 membri, domani voterà contro la Commissione Barroso" (res. parl., Strasburgo, 26 ottobre 2004).

¹²⁷ A nome del gruppo, l'on. Farage dichiarava: "Voteremo "no" domani. Forse l'ironia più divertente è che, per la prima volta in questa Assemblea, il partito indipendentista del Regno Unito voterà insieme alla maggioranza" (res. parl., Strasburgo, 26 ottobre 2004).

¹²⁸ Infatti i due membri olandesi del gruppo dichiaravano il proprio voto a favore della Commissione proprio in virtù della presenza del commissario Buttiglione (cfr. l'intervento dell'on. Bolkland, res. parl., Strasburgo, 26 ottobre 2004).

che entro tale data il Parlamento europeo deve pronunciarsi su una proposta", concludeva che "il Parlamento non può pronunciarsi in assenza di una proposta".

La decisione di Barroso veniva positivamente accolta da tutti i gruppi¹²⁹, fatta eccezione per l'estrema destra¹³⁰. In particolare, veniva salutata con favore la forza che il Parlamento sembrava avere trovato nell'imporre il proprio punto di vista alla Commissione, riuscendo a riequilibrare a suo vantaggio i rapporti con la stessa (e, al contempo, anche quelli tra Commissione e Consiglio europeo a favore della prima e a discapito degli Stati nazionali)¹³¹. Riassumeva assai lucidamente il Capogruppo popolare Poettering: "Mi auguro sia evidente a tutti nell'Unione europea che il Parlamento ha potere e influenza e che è in atto una parlamentarizzazione dell'Unione europea. Per questo motivo, oggi è un giorno significativo nella storia del Parlamento europeo. [...] Dobbiamo [...] prendere atto dei risultati generali delle audizioni e trarne le relative conseguenze. [...] Onde impedire che lei sia uno strumento in mano ai governi, dobbiamo anche assicurare che il futuro Presidente della Commissione possa avere l'ultima parola e respingere i candidati che gli vengono proposti". An-

¹²⁹ In particolare, il capogruppo del PSE, Schultz, confermava la decisione presa dal suo gruppo, contraria alla Commissione presentata, e valutava che la decisione di ritirare la proposta apriva "la strada verso un futuro comune per tutti noi, la Commissione e la grande maggioranza del Parlamento europeo" (res. parl., Strasburgo, 27 ottobre 2004).

¹³⁰ L'on. Bonde (IND/DEM), che pure riconosceva che "Nessuno può biasimare il Parlamento se utilizza i suoi poteri limitati per respingere la Commissione", denunciava "il linciaggio indecoroso" del commissario designato Buttiglione e accusava Barroso di aver "parlato con i rappresentanti dei tre maggiori gruppi" mentre "I quattro gruppi minori non sono stati consultati". Il deputato Rogalski "A nome della Lega delle famiglie polacche" si spingeva addirittura a "proporre lo scioglimento dell'Assemblea, in quanto è divenuta ostaggio della lobby omosessuale europea" (res. parl., Strasburgo, 27 ottobre 2004).

¹³¹ Significativo l'intervento del capogruppo liberale Watson: "oggi [...] l'Assemblea è cresciuta di statura. La sua volontà è stata messa alla prova, la sua volontà è prevalsa. Non abbiamo mai chiesto più di quanto ci spetti di diritto. Non abbiamo chiesto alcuna prerogativa che non sia prevista dal diritto europeo. Abbiamo chiesto il rispetto del nostro giudizio ponderato. In ogni fase, la nostra volontà di tener fede a tale giudizio è stata messa in discussione, trattata con diffidenza e messa alla prova. È stata messa alla prova fino all'orlo di una crisi politica, finché il prezzo da pagare per esercitare la nostra volontà è diventato così alto che solo il terreno inesplorato della crisi politica si apriva davanti a noi e nessuno di noi voleva avventurarsi. Tuttavia, la nostra volontà e l'intenzione di tener fede al nostro giudizio sono prevalse". Egli, rivolgendosi a Barroso, continuava: "oggi [...] la voce della democrazia in Europa si è elevata di un'ottava e si è fatta sentire in tutte le capitali nazionali e anche oltre"; "se la nostra casa è debole, lo è anche la sua, perché se i governi d'Europa non ci rispettano, non rispediranno neanche lei, né l'indipendenza del suo Collegio. La nostra forza è anche la sua for-

che il rappresentante del Consiglio, il ministro olandese Nicolaï, dopo avere ammesso che il Consiglio si riteneva *“in parte responsabile della situazione”*, doveva rassegnarsi al ritiro della compagine proposta: *“il Parlamento europeo naturalmente ha tutti i diritti di assumersi la sua responsabilità, definire la sua posizione e fare la sua scelta. Ho anche affermato che l'attuale confronto tra il Parlamento e la nuova Commissione si può anche considerare una prova della maturità che sta raggiungendo la democrazia europea e naturalmente ho piena fiducia nel fatto che la posizione che adotterà l'Assemblea sarà stata ben ponderata”*¹³².

Infine, chiudeva il dibattito il presidente Barroso, che annunciava il suo progetto politico per uscire dall'empasse: *“sono favorevole a una “coalizione”, se posso usare questo termine, tra tutti coloro che sono a favore del progetto europeo. È un punto importante. L'ho già menzionato alla riunione dei presidenti dei gruppi politici, quando è emersa la questione della politicizzazione. [...] La mia Commissione non è una Commissione di parte, voglio che lo sappiate. È una Commissione che comprende democratici cristiani e membri del partito popolare europeo, socialisti, liberali e anche un membro del gruppo “Unione per l'Europa delle nazioni”. È una Commissione pluralista”*. Egli continuava: *“Non penso alle relazioni istituzionali nell'Unione europea in termini di una vittoria del Parlamento sul Consiglio o di una vittoria della Commissione sul Parlamento. Non penso alle nostre relazioni in questi termini. Non è una partita di cal-*

za”. Infine invitava *“il Consiglio a riflettere sui diritti del Parlamento e sul modo in cui sceglie di esercitarli. I liberali e democratici invitano il Consiglio a rispettare le prerogative del Parlamento e l'indipendenza della Commissione che esso ha il compito di approvare”*. Nello stesso senso anche Cohn-Bendit (Verdi/ALE) rivolto al presidente Barroso: *“Abbiamo imparato che confrontarsi sul contenuto politico di una Commissione è una vera e propria impresa. [...] Quando si è presentato all'Assemblea, lei ha affermato di essere indipendente, di voler essere indipendente, a prescindere da ciò che possono dire il Cancelliere Schröder, il Primo Ministro Blair o chiunque altro, lei ha detto che la Commissione sarebbe stata opera sua, non del Consiglio. [...] se la persona proposta da uno Stato membro non è competente, lei – con il nostro sostegno – respingerà tale proposta, anziché limitarsi ad accettarla. Con noi, lei avrà la forza di farlo”*. Per l'on. Wurtz (GUE/NGL) il ritiro delle proposta rappresentava *“una vittoria per la democrazia europea [...] La Commissione non credeva che avremmo trovato l'accordo su una posizione comune, ma ci siamo riusciti e abbiamo vinto. [...] Il signor Barroso ha [...] alimentato i timori di un ritorno all'ordine morale e patriarcale dei tempi passati [...] Questo è ciò che, a nostro parere, deve cambiare nella futura Commissione, non solo il titolare di un determinato portafoglio. [...] S]tiamo assistendo a un risveglio del confronto politico in seno al Parlamento europeo”*. Anche l'on. Muscardini (UEN) riconosceva che *“la Commissione deve ascoltare il Parlamento”* anche se chiedeva a Barroso di *“respingere il ricatto che alcuni [...] stanno facendo”* (res. parl., Strasburgo, 27 ottobre 2004).

¹³² Res. parl., Strasburgo, 27 ottobre 2004.

*cio. Ritengo che, al contrario, ci rafforziamo reciprocamente. Come è stato affermato, e molto bene, abbiamo bisogno di un Parlamento forte e di una Commissione altrettanto forte. È evidente. Non possiamo stabilire la nostra autorità a spese delle altre Istituzioni. Al riguardo, vorrei anche dare risalto al Consiglio, perché il Consiglio rappresenta gli Stati membri, e sono certo che tutti i rappresentanti eletti dai cittadini degli Stati membri sono democratici”*¹³³.

La presidenza del Parlamento europeo decideva così di non passare al voto: *“Non siamo di fronte a una richiesta di rinviare il voto. Se così fosse, il Parlamento dovrebbe pronunciarsi in merito all'accoglimento o al rifiuto della richiesta. Non è così. Non ci viene chiesto di posticipare il voto, ci viene comunicato che non vi è una proposta su cui votare. Il signor Barroso ha bisogno di tempo per elaborarla e il Consiglio comprende e accetta tale esigenza e, di conseguenza, la Commissione Prodi rimarrà in funzione finché potremo discutere e votare una proposta [...] non vi è quindi alcuna proposta su cui pronunciarsi, né ha senso votare le proposte di risoluzione concernenti la discussione sulla Commissione. Signor Barroso, anche se non voteremo le proposte di risoluzione, vorrei invitarla a leggerle attentamente”*¹³⁴.

3.4 L'approvazione della nuova Commissione.

In seguito alla decisione di Barroso, il Governo di Roma acconsentiva a ritirare la candidatura dell'on. Buttiglione, che restava ministro all'interno dell'Esecutivo italiano¹³⁵. Così il Consiglio europeo, a seguito di una serie di consultazioni del presidente designato Barroso con i gruppi politici del Parlamento europeo, con la decisione 753/2004, poteva formulare una nuova proposta di composizione della Commissione: *“Di comune accordo con il presidente designato della Commissione”*, veniva ritenuto *“opportuno abrogare la decisione 2004/642/CE, Euratom prima che l'elenco in essa contenuto”* fosse *“sottoposto al voto di approvazione del Parlamento europeo e sostituirla con la presente decisione”*, con la quale veniva deliberata la nuova lista¹³⁶. Così, durante il

¹³³ Res. parl., Strasburgo, 27 ottobre 2004.

¹³⁴ Res. parl., Strasburgo, 27 ottobre 2004.

¹³⁵ Vedi P. DI CARO, *Buttiglione via da Bruxelles. E spunta Frattini*, in «Corriere della Sera», 30 novembre 2004, p. 11.

¹³⁶ GUCE n. L333 del 9 novembre 2004, pp. 12 e 13.

Consiglio europeo del 4 novembre 2004, la Commissione uscente veniva in sostanza confermata, salvo che per il candidato italiano Rocco Buttiglione e per la lettone Ingrida Udre, che venivano sostituiti, rispettivamente, da Franco Frattini, il quale subentrava nelle stesse deleghe (compresa la vicepresidenza) già affidate al connazionale rimpiazzato, e Andris Piebalgs, cui veniva assegnato il portafoglio dell'Energia (sottratto all'ungherese László Kovács, che veniva assegnato alla Fiscalità, originariamente della Signora Udre)¹³⁷. La soluzione comportava la sostituzione di uno dei due commissari bocciati dalle Commissioni parlamentari (ossia l'on. italiano Buttiglione, PPE) e il semplice affidamento di una diversa delega per l'altro (il socialista ungherese Kovács). Quanto ai tre commissari fortemente criticati ma non esplicitamente bocciati, veniva decisa la sostituzione dell'euroscettica lettone Udre, mentre la situazione restava immutata per gli altri due (le Sig.re Kroes e Fisher-Boel, la prima olandese, la seconda danese, entrambe liberali).

Pertanto, veniva nuovamente avviata la procedura di approvazione della Commissione da parte del Parlamento europeo, che a seguito delle audizioni del 15 e 16 novembre 2004, esprimeva il proprio apprezzamento per le nuove proposte.

Il 17 novembre Barroso rendeva al Parlamento europeo le dichiarazioni relative alla nuova Commissione: *“La decisione di rinviare il voto è stata accolta favorevolmente, all'interno e all'esterno del Parlamento, quale soluzione atta a creare le condizioni necessarie per concludere la procedura in modo positivo: una procedura di approvazione che mostra la democrazia europea in azione”*; *“ho introdotto alcuni cambiamenti, che considero giusti e necessari, ma che non richiedono il cambiamento dell'intera squadra. In questo processo, ho dovuto tenere conto delle aspettative differenti e a volte contraddittorie espresse dai gruppi politici in seno al Parlamento e dagli Stati membri”*; *“ho inserito nella mia squadra due nuovi Commissari, Franco Frattini e Andris Piebalgs, e ho cambiato il portafoglio di László Kovács”*; *“confermo il mio impegno a creare un nuovo gruppo di Commissari responsabili dei diritti fondamentali, della lotta contro le discriminazioni e delle pari opportunità, nonché la mia intenzione di proporre un insieme di misure ambiziose volte a rafforzare il rispetto dei diritti fondamentali”*; *“la Commis-*

¹³⁷ Come veniva specificato nel comunicato del presidente Barroso a seguito del Consiglio europeo del 4 novembre. Cfr. altresì E. SINGER, *Accordo in Europa, Frattini al posto di Buttiglione*, in «La Stampa», 5 novembre 2004, p. 6.

sione, con il vostro aiuto, svolgerà il suo ruolo guida. Si sforzerà di guidare una coalizione dinamica, che rifletta i pareri del Parlamento”.

La soluzione trovata ricostituiva la consueta ampia maggioranza parlamentare, suscitando l'approvazione del gruppo UEN¹³⁸, dei popolari (sebbene dispiaciuti di dover rinunciare alla candidatura dell'on. Buttiglione¹³⁹), nonché dei socialisti¹⁴⁰ e dei liberali¹⁴¹, proprio in ragione della sostituzione del candidato italiano. Questa soluzione raccoglieva il plauso anche dei verdi e dei comunisti, che però mantenevano la propria avversità alla Commissione¹⁴², come del resto faceva, seppure con diverse motivazioni, l'estrema destra¹⁴³. Viceversa, alcuni esponen-

¹³⁸ Vedi la dichiarazione dell'on. Crowley (UEN), a nome del gruppo: *“Sostengo questa Commissione. Gran parte del nostro gruppo la sostiene”* (res. parl., Strasburgo, 17 novembre 2004).

¹³⁹ Infatti il capogruppo Poettering dichiarava: *“A nome del gruppo PPE-DE, vorrei ringraziare Rocco Buttiglione”, “le cui convinzioni hanno risvegliato un'emozione senza precedenti sia in seno al Parlamento che nell'opinione pubblica europea”, “ed esprimere la nostra riconoscenza per il suo nobile gesto”* (res. parl., Strasburgo, 17 novembre 2004).

¹⁴⁰ Il capogruppo Schultz, riconosciuti *“cambiamenti sostanziali rispetto al [...] precedente discorso”* di Barroso, rivendicava come una vittoria dei socialisti il 'rimpasto' della Commissione: *“lei ha tentato – e a mio parere è stato mal consigliato – di rimediare una maggioranza per sconfiggere il gruppo socialista, ma non ci è riuscito. Se vi sono stati cambiamenti in questa Commissione, essi sono il risultato delle proposte avanzate dal gruppo socialista e delle energiche pressioni che ha esercitato”*. Egli inoltre mandava un chiaro avvertimento a Barroso: *“L'approvazione, se la otterrà, riguarderà la composizione della Commissione e si tratterà di un segnale di inizio per i lavori. Non è un pronunciamento sul programma legislativo che presenterà a gennaio. Non valuteremo tale programma in base alle persone che compongono la Commissione, ma in base ai suoi contenuti. I 200 socialdemocratici che siedono in seno all'Assemblea sono stati eletti perché i cittadini d'Europa si attendono [...] conquiste sociali”*; *“in tutte e tre le Istituzioni i socialdemocratici sono un elemento decisivo [...] Se non terrà conto di questo, allora si ricordi sempre l'ottobre 2004, perché è esattamente ciò che si ripeterà”* (res. parl., Strasburgo, 17 novembre 2004).

¹⁴¹ Così il capogruppo Watson: *“I liberali e i democratici sostengono l'approvazione con la stessa convinzione che ci ha indotti a contestare Rocco Buttiglione. Siamo stati costretti a definire la sua Commissione in base all'anello più debole. Tale anello è stato sostituito e oggi riconosciamo la forza del Collegio”* (res. parl., Strasburgo, 17 novembre 2004).

¹⁴² Vedi le dichiarazioni dell'on. Frassoni, verde, secondo cui *“Le modifiche che lei [Barroso] ha apportato sono minime, e pur liberando il campo dall'ingombrante presenza di Rocco Buttiglione, non risolvono i problemi più gravi”*, e del capogruppo comunista Wurtz: *“il mio gruppo ha formulato un giudizio fondamentalmente critico sulla versione iniziale della Commissione Barroso. Tale valutazione non riguardava solo la punta dell'iceberg, cioè il caso Buttiglione”* (res. parl., Strasburgo, 17 novembre 2004).

¹⁴³ Così l'on. Bonde (IND/DEM): *“quasi tutti i membri del mio gruppo voteranno contro la Commissione del signor Barroso. Il fatto che sia stato espulso un cristiano ed euroscettico non ha ammorbidito le nostre riserve”*. Significative le parole utilizzate dall'on. Jean-Ma-

ti del gruppo di destra dell'Europa delle nazioni¹⁴⁴, revocavano il consenso accordato alla precedente compagine.

Generalmente erano invece gli apprezzamenti per la forza che il Parlamento europeo aveva saputo esprimere, riassumibili con le efficaci parole del capogruppo socialista: *“Willy Brandt disse una volta che il Parlamento europeo non si era visto concedere diritti di alcun tipo: aveva dovuto conquistarli lottando. Nelle ultime tre settimane il Parlamento ha effettivamente lottato per conquistarsi dei diritti, e possiamo andare orgogliosi del successo che ha coronato questa lotta, poiché abbiamo bloccato*

rie Le Pen, che, però, non appartiene al gruppo IND/DEM ma è un non iscritto: *“il circo Buttiglione ha chiuso le porte, e l'ordine europeista regna ormai a Strasburgo. Rocco Buttiglione, uomo libero di fede cattolica, è stato sostituito nella carica di Commissario da Franco Frattini, bell'esempio di massone”*; *“Personalmente ritengo che il caso Buttiglione abbia fatto tre vittime, ma che se ne possa trarre una morale: un Commissario europeo dev'essere eurocompatibile, ossia politicamente, mentalmente e perfino religiosamente corretto, fautore della tolleranza, del principio della non discriminazione e soprattutto dei diritti dell'uomo, la nuova Bibbia dei benpensanti. Qualsiasi infrazione a questa norma sarà duramente punita”*; *“Rocco Buttiglione è, in un certo senso, il primo martire laico della Carta dei diritti fondamentali”*. In ogni caso, persino nel gruppo di estrema destra alcuni deputati, pur mantenendo il voto contrario alla Commissione, si dicevano soddisfatti della sostituzione di Buttiglione (v. la dichiarazione dell'on. Lundgren (IND/DEM) del partito svedese *Junilistan*, per cui Barroso aveva *“dimostrato di possedere ben poca capacità di giudizio nel proporre il Ministro Buttiglione come Commissario responsabile della parità femminile e dei diritti degli omosessuali”*). In particolare molti deputati dell'estrema destra si dicevano preoccupati dalla soluzione adottata, perché rivelatrice di un eccesso di federalizzazione dell'Unione: per l'on. Sinnott *“Un'istituzione ha vinto, 25 Stati hanno perso e noi non siamo più un'unione di paesi”*, per l'on. Coûteaux *“gli Stati membri sono stati espropriati delle loro ultime prerogative sulla Commissione, perché due di loro hanno dovuto fare marcia indietro. Ovviamente lo consideriamo un fenomeno inquietante”* (res. parl., Strasburgo, 17 novembre 2004).

¹⁴⁴ Si vedano le dichiarazioni dell'on. Kamiński (*“abbiamo dovuto affrontare un precedente assai preoccupante, cioè che sotto l'influenza dell'estrema sinistra dell'Assemblea, e a causa dei pregiudizi ideologici di alcuni eurodeputati, è stata ritirata la nomina di Rocco Buttiglione. Riteniamo che sarebbe stato un buon Commissario. Di fatto, il professor Buttiglione non è più membro di questa Commissione”*), che per la sua componente (il partito polacco Legge e Giustizia-PiS) annunciava l'astensione, e dell'on. Camre: *“avevo deciso di votare a favore della prima Commissione presentata dal Presidente designato Barroso perché era espressione del pluralismo della politica europea – e il Parlamento doveva accettare il fatto che le opinioni di alcuni Commissari non fossero in linea con le nostre. Come ben sappiamo, la maggioranza del Parlamento non ha voluto dare la sua approvazione alla Commissione a causa di un solo candidato, cattolico e conservatore, ovvero il Commissario designato Buttiglione, che ha manifestato opinioni un po' antiquate sull'omosessualità e sul ruolo delle donne nella società. [...] Non sono cattolico e non condivido le opinioni del Commissario designato Buttiglione in materia di omosessualità né in materia di parità tra i sessi; tuttavia, vista la censura di stampo dittatoriale imposta alle sue opinioni, ho deciso di votare contro la Commissione”* (res. parl., Strasburgo, 17 novembre 2004).

*una tendenza precisa: la tendenza all'eccessivo potere dei governi nell'Unione europea. Abbiamo chiaramente dimostrato che il Parlamento – l'Assemblea liberamente eletta, che rappresenta i popoli – si colloca su un piano di parità e possiede identiche prerogative rispetto agli organismi che rappresentano gli Stati e i loro governi”*¹⁴⁵. Alla fine, la rinnovata forza del Parlamento europeo doveva essere riconosciuta anche del ministro olandese Nicolai, rappresentante del Consiglio: *“Ho sempre sostenuto con chiarezza che il Parlamento europeo ha tutti i diritti – e di fatto il dovere – di adottare una posizione riguardo alla nuova Commissione e ai suoi membri. Ho inoltre chiaramente affermato che abbiamo piena fiducia nel fatto che la posizione del Parlamento sarà ben ponderata. Attendiamo impazienti il voto di domani. Ho piena fiducia nel fatto che la decisione che prenderete sarà ragionevole. In seno alla Presidenza, abbiamo sempre dichiarato di non aver mai considerato questa situazione come una crisi; al contrario, è una prova del modo in cui possono nascere conflitti in una democrazia matura e una dimostrazione visibile di come si possa trovare una soluzione in tempi brevi”*¹⁴⁶.

La vicenda si concludeva il 18 novembre 2004, quando il Parlamento europeo approvava la nuova Commissione presieduta da Josè Manuel Durão Barroso con 449 voti favorevoli, 149 contrari e 82 astenuti¹⁴⁷. Il Parlamento approvava altresì la risoluzione 63/2004, con la quale, ricordando di aver *“rilevato vari motivi di preoccupazione relativamente a taluni candidati Commissari”* e compiacendosi *“della validità democratica e giuridica del processo di approvazione della Commissione”*, dichiarava di attendersi che *“gli impegni precisi assunti dal Presidente eletto Barroso nella seduta plenaria del 26 ottobre 2004 in materia di protezione e promozione attiva dei diritti fondamentali, delle pari opportunità e della non discriminazione da parte della sua Commissione [fossero] pienamente tradotti in pratica dalla nuova Commissione”* e si proponeva

¹⁴⁵ In questo senso, si vedano le dichiarazioni del capogruppo popolare: *“il Parlamento esercita il controllo parlamentare sulla Commissione e quindi ci attendiamo da lei, signor Barroso, e dalla Commissione nel suo insieme, ovvero da lei e da tutti i membri della Commissione, che state a disposizione del Parlamento europeo ogniqualvolta esso vi interpellati”*. Nella medesima direzione si muovono le dichiarazioni del capogruppo socialista, per cui *“l'Assemblea è diventata più forte nelle relazioni con la Commissione”*, di quello liberale, per il quale *“vi sono stati troppi tentativi, qui e altrove, di condurre il processo come se fosse un evento secondario della politica interna del Parlamento e non la scelta di un governo europeo”*, e di molti altri deputati (res. parl., Strasburgo, 17 novembre 2004).

¹⁴⁶ Res. parl., Strasburgo, 17 novembre 2004.

¹⁴⁷ Decisione P6_TA(2004)0064.

di “vigilare strettamente sulla loro attuazione”¹⁴⁸. Inoltre, nella risoluzione, che in preambolo richiamava “il vigente Accordo quadro sui rapporti tra il Parlamento europeo e la Commissione, approvato dalla Conferenza dei presidenti il 29 giugno 2000”, il Parlamento europeo chiedeva, alla luce “degli impegni assunti a nome della nuova Commissione dal suo Presidente eletto, José Manuel Barroso”, di inserire nella revisione dell’accordo anche alcune modifiche del meccanismo di sfiducia individuale per i commissari, in aggiunta ad altri impegni idonei ad estendere il ruolo di controllo e indirizzo politico sulla Commissione¹⁴⁹. Infatti, sulla base del precedente accordo quadro, pattuito con la Commissione Prodi, ci si limitava a imporre al Presidente della Commissione di prendere in seria considerazione l’ipotesi di richiedere le dimissioni, qualora un commissario avesse perso la fiducia parlamentare. La risoluzione relativa alla Commissione Barroso specificava ulteriormente che, a seguito della sfiducia parlamentare, “il Presidente chiede le dimissioni del suddetto Commissario o giustifica dinanzi al Parlamento il suo rifiuto di procedere in tal senso”¹⁵⁰.

¹⁴⁸ Sul punto, vedi A. SCHILLACI, *Il difficile avvio della Commissione Barroso*, cit..

¹⁴⁹ Si considerino, specialmente, le seguenti prescrizioni: “il programma di lavoro pluriennale dell’Unione è redatto dalla Commissione in stretta cooperazione e in stretto coordinamento con il Parlamento europeo ed i suoi organi”; “deve essere una priorità per i Commissari assicurare la presenza della Commissione alle sedute plenarie e alle riunioni delle commissioni del Parlamento europeo; resta inteso che la Commissione informa immediatamente il Parlamento europeo, di preferenza nelle sedute plenarie, in merito alle proprie decisioni, proposte e iniziative”; “nel contesto di un dialogo permanente con il Parlamento europeo, il Presidente della Commissione e il Vicepresidente responsabile per le relazioni interistituzionali instaurano e mantengono contatti regolari con la Conferenza dei presidenti”; “la Commissione si impegna a dar seguito alle richieste del Parlamento di sottoporli una proposta legislativa a norma dell’articolo 192 del trattato; la Commissione informa comunque regolarmente il Parlamento europeo delle iniziative che intende prendere in risposta alle posizioni assunte dal Parlamento, soprattutto se essa non intende dar seguito a queste ultime”; “il regolamento (CE) n. 1049/2001 relativo all’accesso del pubblico ai documenti va sottoposto a revisione, al fine di migliorare le norme sulla trasparenza dei lavori legislativi preparatori, sulla comitatologia e sull’attuazione della legislazione comunitaria negli Stati membri, nonché sui documenti riservati”; “il codice di condotta per i Commissari va trasmesso al Parlamento europeo affinché esso esprima il proprio parere, del quale si dovrà tenere conto”; “la Commissione adotta tutte le misure necessarie per garantire che il Parlamento europeo sia meglio informato sia sulla legislazione dell’Unione europea che sugli accordi internazionali sin dall’avvio dei negoziati”.

¹⁵⁰ Così, sul punto, il testo completo della risoluzione:

“(a) se il Parlamento vota la revoca della fiducia a un Commissario (in presenza di un sostegno politico sul merito e sulla forma di tale posizione), il Presidente della Commissione esa-

4. *Il consolidamento del processo di parlamentarizzazione dell’Unione europea alla luce del ‘caso Buttiglione’.*

A mio avviso, il ‘caso Buttiglione’ si inserisce appieno nel fenomeno già descritto, per cui il Parlamento, sulla base della forza politica che gli è data dalla legittimazione popolare, riesce a incrementare il proprio peso istituzionale anche al di là di quanto gli è espressamente riconosciuto dai Trattati. Si conferma cioè la tendenza del Parlamento europeo, già manifestatasi in passato, a rielaborare i propri poteri di controllo sulla Commissione¹⁵¹, che, nati – o comunque originariamente percepiti – co-

mina seriamente l’opportunità di chiedere al Commissario in causa di presentare le dimissioni; il Presidente chiede le dimissioni del suddetto Commissario o giustifica dinanzi al Parlamento il suo rifiuto di procedere in tal senso;

(b) in caso di dimissioni, il Commissario subentrante compare in veste ufficiale dinanzi al Parlamento o al Consiglio solo dopo che la sua nomina è stata avallata attraverso la normale procedura parlamentare (audizione e votazione in Aula);

(c) la stessa procedura si applica ai Commissari interessati, qualora il Presidente ridistribuisca i portafogli in seno alla Commissione in corso di mandato;

il Presidente della Commissione è pienamente responsabile dell’accertamento di eventuali conflitti di interesse che rendano un Commissario inidoneo ad assolvere il proprio mandato; il Presidente è altresì responsabile per ogni successiva azione adottata in tali circostanze” (RC-B6-0151/2004).

Sul testo della risoluzione interveniva anche il Presidente Barroso: “il punto 5, lettera (a), nella sua formulazione attuale, è perfettamente accettabile. Il principio è il seguente: se il Parlamento decide, tramite votazione, di ritirare la fiducia a un Commissario, il Presidente della Commissione deve valutare seriamente se sia opportuno chiederne le dimissioni; il Presidente chiede quindi a tale Commissario di dimettersi, oppure giustifica dinanzi al Parlamento il suo rifiuto di farlo. Questo è il senso del testo che mi è stato proposto e credo sia l’impegno preso dal mio predecessore, Romano Prodi. Non ho motivo di modificarlo”. Egli però precisava: “La questione importante è come conciliare il principio della responsabilità individuale con la collegialità della Commissione. È un equilibrio non facile da trovare, perché, come ben sapete, la collegialità della Commissione è sancita dai Trattati e ha forza di legge. Non posso quindi accettare di andare contro i Trattati; non posso accettare che il ritiro della fiducia a un Commissario si traduca automaticamente nelle sue dimissioni, perché ciò non è previsto dai Trattati, non è nello spirito né nella lettera del Trattato e, in quanto Presidente della Commissione, devo essere il principale custode dei Trattati”. Infine aggiungeva: “Ho chiesto inoltre ai Commissari di accettare il principio delle dimissioni qualora il Presidente le richieda, ed essi lo hanno accettato”. Tuttavia il capogruppo liberale Watson sembrava pretendere di più: “Vogliamo un nuovo accordo quadro perché, per poter svolgere adeguatamente il nostro lavoro, dobbiamo avere la possibilità di controllare rigorosamente la sua Commissione. Con una supervisione parlamentare priva di potere sanzionatorio, la democrazia è solo una tigre di carta: vogliamo di più, e un mese fa avevamo già insistito per avere di più”.

¹⁵¹ Secondo P. RIDOLA, *La parlamentarizzazione degli assetti istituzionali dell’Unione Europea fra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, cit., “nella crescita dei po-

me mezzi per accertare in materia di nomine la sussistenza dei presupposti sanciti dai Trattati, via via si trasformano in poteri di controllo politico e non più solo formale.

In questo senso si spiega il ruolo assunto dalle audizioni¹⁵² del commissario designato, on. Buttiglione. Mentre l'articolo 213, paragrafo 1, TCE, stabilisce che la Commissione è composta di membri "scelti in base alla loro competenza generale" e che offrono "ogni garanzia di indipendenza", il Parlamento europeo non si è limitato ad esercitare un sindacato ispettivo circa la sussistenza di tali requisiti¹⁵³, ma ha svolto un sindacato evidentemente politico sugli orientamenti ideologici del commissario, che è risultato infine politicamente sgradito al Parlamento¹⁵⁴. D'altro canto, molte delle domande rivolte ai singoli candidati commissari durante le rispettive *hearings*, erano dirette a conoscere il modo col quale avrebbero affrontato determinate questioni concrete e quindi, in definitiva, il loro *programma*. Si conferma cioè che l'audizione in Commissione, oltre a consentire un controllo formale, che resta esso stesso pur

teri di controllo sulla Commissione" è possibile scorgere uno degli indicatori del "rafforzamento della democrazia parlamentare" negli assetti delle istituzioni comunitarie.

¹⁵² È opportuno ricordare che lo stesso sistema delle audizioni si è imposto per via di prassi: "Il Parlamento, già in occasione della nomina di Santer, pretese dal Consiglio europeo che il Presidente in pectore dovesse ottenere l'approvazione del PE. Il PE ottenne inoltre delle "audizioni" dei singoli commissari nelle competenti commissioni parlamentari" (L. RONCHETTI, *Sopranazionalità senza sovranità: la Commissione e il Parlamento dell'Ue*, cit., nota 97).

¹⁵³ D'altro canto non vi sono "accordi sui curricula che devono possedere gli aspiranti Commissari" (L. RONCHETTI, *Sopranazionalità senza sovranità: la Commissione e il Parlamento dell'Ue*, cit., p. 245, nota 89). L'episodio conferma, tra l'altro, che "anche a livello comunitario, il diritto parlamentare interviene, anche in forma massiccia, concretamente condizionando lo svolgimento di processi politici che, a livello "costituzionale", evidentemente trovano una disciplina "a maglie larghe", destinata ad essere modificata ed integrata, più o meno tacitamente, dal diritto parlamentare, sia in forma scritta che in via di prassi" (A. SCHILLACI, *Il difficile avvio della Commissione Barroso*, cit.).

¹⁵⁴ In questo senso, vedi L.S. ROSSI, *Il Parlamento europeo e il "Caso Buttiglione"*, cit., p. 169: "Il Parlamento si apprestava a trasformare un controllo, che era stato sino ad allora formale, in un controllo effettivo e di merito". Nello stesso senso, anche A. SCHILLACI, *Il difficile avvio della Commissione Barroso*, cit.. La bocciatura dell'on. Buttiglione impone di rivedere criticamente le opinioni, sulla base delle quali la procedura di investitura della Commissione "certo non incide sulla discrezionalità dei governi degli Stati membri circa la designazione del Presidente e dei propri commissari", almeno con riferimento a questi ultimi (L. RONCHETTI, *Sopranazionalità senza sovranità: la Commissione e il Parlamento dell'Ue*, cit., p. 215).

sempre discrezionale, in merito alle condizioni soggettive della nomina previste dal Trattato, di fatto mette la Commissione parlamentare nella condizione di valutare il programma politico dei singoli commissari.

Pertanto, alla luce degli esiti della procedura di investitura della Commissione Barroso, mi pare che il sistema delle audizioni non possa più essere descritto semplicemente come "una vera e propria procedura di controllo investigativo, paragonabile soltanto alle *hearings* del Senato americano in materia di nomine"¹⁵⁵. Nel sistema statunitense, infatti, l'esito delle *hearings* senatoriali per le nomine presidenziali dei segretari di stato¹⁵⁶ rivela costantemente la disponibilità dei senatori a lasciare al Presidente amplissima discrezionalità¹⁵⁷, senza valutazioni attinenti alle conseguenze che tali nomine comportano in termini di indirizzo politico dell'Esecutivo, rivelandosi finalizzate all'unico scopo di evitare che le nomine presidenziali ricadano "su persone palesemente inadatte a ricoprire incarichi istituzionali"¹⁵⁸. Viceversa, mi sembra di poter rilevare che nella dinamica della forma di governo europea le *hearings* dei candidati commissari si stanno progressivamente trasformando in occasioni per mettere in luce proprio gli orientamenti e le caratteristiche politiche. In altri termini, esse si stanno trasformando in strumenti che consentono un

¹⁵⁵ Così A. MANZELLA, *Parlamento europeo, legge elettorale, partiti politici*, cit. p. 406. Nello stesso senso, vedi N. NUGENT, *The Government and Politics of European Union*, Londra, 1999, traduzione italiana di M.L. BASSI, *Governo e politiche dell'Unione europea*, Bologna, 1999, p. 219.

¹⁵⁶ Ai sensi dell'art. II, seconda sezione, cl. 2, della Costituzione degli Stati Uniti d'America, il Presidente può nominare i rappresentanti diplomatici, i giudici della Corte Suprema e delle corti federali e gli altri funzionari federali di grado superiore, soltanto con l'*advice and consent* del Senato. Il ruolo senatoriale, però, è assai diverso a seconda che si tratti delle nomine ministeriali o degli alti funzionari dell'Amministrazione oppure di nomine per le cariche giudiziarie. Solo per queste ultime, infatti, il Senato si sente titolato a svolgere un controllo più penetrante, sebbene mai particolarmente incisivo. Sul punto, cfr. P.G. LUCIFREDI, *Appunti di diritto costituzionale comparato. 3. Il sistema statunitense*, cit., pp. 75 e 76, spec. nota 9, e G. BOGNETTI, *Lo spirito del costituzionalismo americano*, vol. II, Torino, 2000, p. 246.

¹⁵⁷ Cfr.: M.J. GERHARDT, *Norm, theory and future of the federal appointments process*, in *Duke Law Journal*, 2001, pp. 1687 e ss., spec. nota 13; F. D'ONOFRIO, *La posizione dei ministri nel sistema di governo degli Stati Uniti*, Napoli, 1966, pp. 147 e ss., e A. CARMINATI, *La scomposizione del potere dello Stato. Osservazioni sull'ordinamento nordamericano*, Roma, 2005, p. 119.

¹⁵⁸ Così A. CARMINATI, *La scomposizione del potere dello Stato. Osservazioni sull'ordinamento nordamericano*, cit., p. 120, che, significativamente, alla nota 31, paragona "Il ruolo che il Senato [americano] ha assunto nella prassi [...], pur nella diversità dei contesti e dei compiti, a quello svolto nel nostro ordinamento dal Presidente della Repubblica in occasione della formazione del governo".

controllo parlamentare preventivo sull'indirizzo politico della Commissione, rispondendo allo scopo al quale, nelle democrazie parlamentari classiche, sono rivolte le diverse procedure, talvolta non espressamente positivizzate ma, nondimeno, ovunque praticate, per l'investitura dell'esecutivo¹⁵⁹.

La differenza tra la posizione delle *hearings* delle Commissioni del Parlamento europeo nella dinamica delle istituzioni comunitarie e le *hearings* del Senato americano, in relazione al proprio potere di *advice and consent*, è facilmente spiegabile se si pensa che, mentre il Presidente americano può opporre ad un'eventuale resistenza del Senato, nella ratifica della nomina, la sua legittimazione popolare diretta, diversamente il candidato presidente della Commissione e lo stesso Consiglio europeo non hanno una legittimazione altrettanto forte di quella conferita al Parlamento europeo dalla sua elezione diretta¹⁶⁰. Da questo punto di vista, è significativo l'atteggiamento dei Governi nazionali e del Consiglio, cui pure, assieme a Barroso¹⁶¹, doveva essere imputata la de-

¹⁵⁹ Penso, nella forma di governo italiana, alla fase, certo informale, di composizione della lista dei ministri, di sovente preceduta da consultazioni del Presidente del Consiglio incaricato con i capigruppo o i *leaders* partitici della maggioranza parlamentare che si propone di sostenerlo. A titolo esemplificativo, si consideri l'*iter* di formazione del governo De Mita, che, nel 1988, procedeva ad un duplice giro di consultazioni o a quello del successivo VI governo Andreotti, il quale allo stesso modo prima di rendere nota la lista dei ministri si consultava formalmente con le componenti politiche della propria futura maggioranza. Tale prassi si interrompeva solamente con il I governo Amato, il quale, ricevuto l'incarico, annunciava che non avrebbe proceduto a "consultazioni formali" (Cfr. A. APOSTOLI, *La formazione del Governo*, in *Il Governo De Mita*, p. 36 e ss., F. D'ADDABBO, *La Formazione del VI Governo Andreotti*, pp. 75 e 76, A. APOSTOLI, *Il Governo Amato tra dirimenti iniziative giudiziarie e crisi dell'assetto politico*, pp. 224 e 225, in *Verso l'incerto bipolarismo. Il sistema parlamentare italiano nella transizione. 1987-1999*, a cura di A. D'ANDREA, Milano, 1999).

¹⁶⁰ In effetti, la bocciatura di Buttiglione espone a dura prova l'idea che la Commissione "è strettamente subordinata al consenso che sul suo operato esprimono i Governi [...], i quali, mediante la nomina, le forniscono la legittimazione che altrimenti non avrebbe, non potendo vantare né derivazione elettorale né altra fonte autonoma di legittimazione" (L. RONCHETTI, *Sopranazionalità senza sovranità: la Commissione e il Parlamento dell'Ue*, cit., p. 211; cfr. inoltre R. BIEBER, *Il sistema istituzionale*, in B. BEUTLER, R. BIEBER, J. PIPKORN, J. SREIL, J.H.H. WEILER, *L'Unione europea. Istituzioni, ordinamento e politiche*, Bologna, 1998, p. 183).

¹⁶¹ Infatti, dal Trattato di Amsterdam in poi (art. 214), "Il presidente è diventato un co-formatore della Commissione e non è più un primus inter pares di un collegio di origine governativa" (F. ATTINÀ, *Integrazione e democrazia: un'analisi evolutivista dell'Unione europea*, cit., p. 245). L'espressione "co-formatore" appare per la prima volta nella "Risoluzione sulle implicazioni istituzionali dell'approvazione da parte del Parlamento europeo della designazione del Presidente della Commissione e sull'indipendenza dei membri del Collegio"

cisione della scelta del candidato Buttiglione. Essi, infatti, non riuscendo ad opporre al Parlamento europeo alcuna sostanziale resistenza¹⁶² di fronte alla forza della sua legittimazione diretta, dovevano far buon viso a cattivo gioco, limitandosi a vane pressioni sotterranee sugli euro-parlamentari affiliati alle proprie parti politiche¹⁶³, ma sostanzialmente rinunciando ad uno scontro diretto col Parlamento¹⁶⁴. Pertanto, men-

(A4-0488/98), approvata dal Parlamento europeo il 13 gennaio 1999. Parla di "codesignatore" A. PRETO, *Le relazioni interistituzionali comunitarie dopo la crisi della commissione Santer e l'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam*, cit., p. 943.

¹⁶² Infatti, che il Consiglio ed i Governi nazionali siano contrari a stabilire uno stretto legame fiduciario tra Commissione e Parlamento è provato anche dai lavori della Convenzione per il futuro dell'Europa, come sottolinea P. CRAIG, *Institutional Structure: A Delicate Balance*, in *European Constitutional Law Review*, n. 1/2005, p. 54: "It was however always doubtful whether the Member States would be willing to accept a regime in which they surrendered total control over the Presidency of the Commission to the EP. The Member States have, unsurprisingly, not been willing to surrender this power". Ed infatti, da un punto di vista politologico, F. ATTINÀ, *Integrazione e democrazia: un'analisi evolutivista dell'Unione europea*, cit., pp. 239 e 240, dà una spiegazione convergente della posizione dei Governi. Attinà infatti individua tre opzioni cui la dottrina accede per garantire democraticità alle istituzioni comunitarie: 1) il sistema resta democratico perché le decisioni rimangono alla fine nelle mani di ciascun Governo; 2) il sistema è democratico perché ci sono meccanismi e procedure di controllo sopranazionali connotate dal principio di separazione dei poteri; 3) il sistema è democratico perché esistono i tradizionali strumenti di controllo, partecipazione e rappresentanza diretta dei cittadini. L'Autore non esita ad affermare che "la prima opzione è preferita dai Governi" (la seconda dalla Commissione, la terza dal Parlamento europeo).

¹⁶³ Non a caso, tali pressioni irritavano i parlamentari a tal punto che alcuni di essi elevavano esplicite proteste in Aula. Nella seduta del 26 ottobre 2004, l'on. Ludford (ALDE) denunciava: "So che il Primo Ministro Blair sta telefonando personalmente agli eurodeputati laburisti britannici per convincerli a non votare contro. Farebbe meglio a usare il denaro dei contribuenti con cui paga le bollette telefoniche per dire al suo amico, il Primo Ministro Berlusconi, di cambiare candidato". Di uguale tenore l'intervento, nella medesima seduta, dell'on. Cohn-Bendit (Verdi/ALE), che accusava Barroso: "lei ha fatto un giro delle capitali chiedendo a dei capi di governo di telefonare a dei deputati. Signor Barroso, Schroeder, Blair e il signor Tal dei tali, hanno partecipato alle audizioni? Erano presenti mentre si svolgevano? No, non erano presenti [...]. La smetta di chiedere ai gabinetti dei capi di governo di disturbare. In ogni modo più loro telefonano meno voti lei avrà. Cerchi dunque di essere prudente al riguardo! Presti un po' ascolto ai colleghi inglesi che cominciano ad averne abbastanza delle telefonate di Downing Street" (*res. parl.*, Strasburgo, 26 ottobre 2004).

¹⁶⁴ La vicenda della bocciatura di Buttiglione dimostra quindi un'evoluzione rispetto a quando F. SORRENTINO, *La partecipazione dell'Italia all'Unione europea*, in «Riv. it. dir. pubbl. comunitario», n. 5/1998, p. 902, poteva affermare che "La posizione marginale del Parlamento europeo [...] conferma l'idea che il sistema comunitario sia, sul piano politico, nient'altro che la proiezione dei governi nazionali".

tre “La diretta legittimazione popolare del Presidente [americano] e la conseguente necessità di ricondurre a lui solo la responsabilità per l’operato dei capi dipartimento [...] agisce] come freno ad ogni eventuale tentazione del Senato di trasformare l’advice and consent ministeriale in un potere di veto di tipo politico”¹⁶⁵, un eguale ostacolo non si oppone al tentativo del Parlamento europeo di *strumentalizzare* la procedura di investitura della Commissione, al fine di imporre a quest’ultima le proprie scelte politiche, finendo per accentuare significativamente il legame fiduciario tra le due istituzioni.

Si tratta di un processo che ricorda l’analogia emersione in Inghilterra, a partire dal Seicento, del rapporto fiduciario tra esecutivo e Parlamento, quando la procedura dell’*impeachment*, che inizialmente aveva ad oggetto la responsabilità penale dei ministri, viene *strumentalizzata* al fine di far valere la responsabilità politica degli stessi per gli atti del Re da loro controfirmati. Circostanza che alla fine indusse il re a nominare, in qualità di ministri, persone che in partenza potevano contare su un appoggio parlamentare, così consentendo l’affermazione del rapporto fiduciario tra Governo e Parlamento¹⁶⁶. Tra l’altro, fatti i debiti distinguo, può essere riscontrata una qualche analogia¹⁶⁷ anche con rife-

¹⁶⁵ A. CARMINATI, *La scomposizione del potere dello Stato. Osservazioni sull’ordinamento nordamericano*, cit., p. 120, che aggiunge: “Il Senato ha così utilizzato il suo potere di dare l’advice and consent alle nomine ministeriali senza mai trasformarlo in una sorta di fiducia iniziale alla compagine governativa”.

¹⁶⁶ Vedi M. OLIVIERO, *L’Impeachment. Dalle origini inglesi all’esperienza degli Stati Uniti d’America*, Torino, 2001, p. 19, il quale afferma che già nel XVII secolo “Il modello di impeachment che si andava [...] man mano delineando iniziò ad assumere connotati che si discostavano significativamente da quello schema originario di “procedimento penale speciale” da cui l’istituto aveva preso le mosse”, fino a trasformarsi in “uno strumento di lotta politica” (p. 21, nota 49), gettando “le basi per la nascita di una vera e propria forma di responsabilità politica dei ministri del Re nei confronti del Parlamento” (p. 22). Il nesso consequenziale tra *impeachment* e affermazione della responsabilità politica dei ministri, nonostante l’autorevole opinione contraria di G.U. RESCIGNO, *La responsabilità politica*, Milano, 1967, p. 158, è largamente affermata nella dottrina inglese e italiana: cfr. E.C.S. WADE, A.W. BRADLEY, *Constitutional Law*, Londra, 1965, p. 311, e A. BARBERA, C. FUSARO, *Il governo delle democrazie*, Bologna, 2001, p. 24: “Nato come strumento giurisdizionale, l’*impeachment* comincia ad essere utilizzato per far valere una responsabilità non solo penale o prevalentemente penale ma, al contrario, essenzialmente politica, nei confronti dei ministri del re sgraditi agli organi della rappresentanza. [...] È questa la genesi di quello che poi si sarebbe chiamato rapporto fiduciario”. Nello stesso senso, v. R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, III ed., Torino, 2002, p. 124.

¹⁶⁷ È curioso notare che nell’evoluzione costituzionale del sistema inglese, prima che emergesse il rapporto fiduciario tra *House of Commons* e *Cabinet*, si sviluppò il principio

mento alle cause che hanno portato all’emersione del rapporto fiduciario nei due diversi contesti: così come nella storia britannica l’emersione del rapporto fiduciario tra Parlamento e ministri è strettamente connessa alla protezione dei diritti individuali nei confronti del sovrano¹⁶⁸, similmente, nella vicenda descritta, l’intensificarsi del controllo parlamentare sulla Commissione si realizza sul medesimo terreno della tutela dei diritti (in particolare di quelli delle donne e degli omosessuali).

È del tutto evidente che la regola fiduciaria, che va affermandosi nella prassi e nella quale si racchiude il nucleo essenziale del parlamentarismo classico, non è presente esplicitamente nei Trattati, i quali si limitano a prevedere che i membri della Commissione siano designati dal Consiglio in accordo col candidato presidente e che la Commissione proposta ottenga l’approvazione della maggioranza parlamentare. Tuttavia, secondo il consueto schema per cui il Parlamento, forte della sua legittimazione, finisce per reinterpretare gli strumenti previsti dai Trattati in una chiave diversa, in questo caso l’Assemblea ha saputo condizionare la sua approvazione finale della Commissione alla circostanza che il Presidente incaricato utilizzasse il proprio potere di concertare i commissari con i Governi secondo gli orientamenti politici del Parlamento stesso, così probabilmente forzando lo spirito delle disposizioni dei Trattati¹⁶⁹.

di responsabilità individuale dei singoli ministri (M. OLIVIERO, *L’Impeachment. Dalle origini inglesi all’esperienza degli Stati Uniti d’America*, cit., p. 36). *Mutatis mutandis*, il primo caso in cui il Parlamento europeo fa concretamente valere il proprio potere di influenza sulla composizione della Commissione riguarda proprio la posizione di un singolo commissario. La circostanza rivela forse la gradualità dell’approccio dell’assemblea di Strasburgo agli strumenti del parlamentarismo classico.

¹⁶⁸ A questo proposito, v. C.H. MCILWAIN, *Costituzionalismo antico e moderno*, Bologna, 1990, pp. 155 e 156, secondo cui “il processo di rafforzamento e di garanzia dei diritti individuali” fu completato soltanto quando alla potestà parlamentare “meramente giuridica e negativa, fu aggiunto il positivo controllo politico da esercitarsi da parte dei rappresentanti del popolo in Parlamento [...] e il popolo ebbe così il potere di licenziare un ministro perché ne disapprovava la politica, senza che vi fosse una violazione della legge o senza doverne inventare una”.

¹⁶⁹ Col Trattato di Nizza, infatti, si è stabilito che la nomina dei singoli commissari avvenga sulla base delle designazioni di ciascuno Stato membro. E tuttavia tale disposizione “non sembra modificare comunque la prassi secondo la quale il Presidente designato, prima di dare il suo accordo su tale elenco, avvia contatti politici con ciascun Governo affinché il nuovo collegio sia composto in modo armonioso” (L. RONCHETTI, *Sopranazionalità senza sovranità: la Commissione e il Parlamento dell’Ue*, cit., p. 217). Allo stesso modo, anche S. FABBRINI, *Il sistema governativo dell’Ue: una prospettiva comparata*, in *Questioni costituzionali*

Conformemente alla dinamica descritta, il candidato commissario, in sede di *hearing*, dovrebbe porsi oggi nell'ottica di ricercare il consenso politico della maggioranza della Commissione parlamentare che lo sta esaminando, secondo uno schema che rinvia a forme di governo parlamentari. Al contrario, l'on. Rocco Buttiglione, muovendo dal presupposto che il Parlamento dovesse limitarsi a svolgere un controllo formale circa la sussistenza, in capo alla sua candidatura, dei requisiti di competenza ed autonomia previsti dal Trattato, pensava di potersi sottrarre ad un sindacato politico sulle sue dichiarazioni. E così, a fronte dell'ostilità incontrata, denunciava di essere stato vittima di una discriminazione ideologica, in ciò sostenuto da numerosi commentatori¹⁷⁰. Ma risulta chiaro che critiche alla decisione del Parlamento europeo basate su un simile approccio trascurano l'evoluzione in senso parlamentare della forma di governo europea e negano che il controllo parlamentare abbia contenuto politico, specie quando giungono al punto di disconoscere la legittimità stessa della decisione di rigettare la candidatura di Buttiglione.

Viceversa, il dibattito che anima le istituzioni comunitarie attorno al 'caso Buttiglione' sembra rivelare una maggiore contezza del fenomeno in atto da parte dei protagonisti europei, soprattutto di estrazione parlamen-

del governo europeo, a cura di G. GUZZETTA, Milano, 2003, p. 44, rilevava: "il Parlamento ha un'influenza anche sulla nomina dei membri dell'Unione in quanto questa scelta viene negoziata tra la presidenza della Commissione e i rappresentanti dei governi degli Stati membri nel Consiglio europeo". Considerazioni, quelle riportate, che trovano puntuale conferma nella formazione della Commissione Barroso.

¹⁷⁰ In questo senso, a titolo esemplificativo, si vedano: l'intervista al Presidente del Senato Marcello Pera, che parla di "pregiudizio anti-cristiano, che è oggettivamente molto diffuso in Europa" (M. GIANNINI, *Pera: "Su Buttiglione congiura anti-cristiana*, in «la Repubblica», 31 ottobre 2004, p. 2); il fondo di E. GALLI DELLA LOGGIA, *Una triste Europa politically correct*, in «Corriere della Sera», 13 ottobre 2004, p. 1, per il quale "La decisione della Commissione del Parlamento europeo contraria alla nomina di Buttiglione significa in pratica che, mentre prima poteva essere tollerata qualche eccezione, d'ora in poi chiunque aderisce al cattolicesimo e lo manifesta senza reticenza non è idoneo a ricoprire incarichi al vertice dell'Unione" (parole identiche in G. SELVA, *Il pensiero debole dell'Europa anti-cattolica*, in *Roma*, 14 ottobre 2004, p. 1); l'opinione di M. BLONDET, *Albeggia il dubbio. È già molto*, in *Avvenire*, 14 ottobre 2004, p. 2, per il quale il Parlamento europeo si è spinto "Fino a voler scacciare dalle cariche pubbliche un cristiano in quanto cristiano", e quella di P. OSTELLINO, *I liberali caduti in trappola e le regole dell'agire politico*, in «Corriere della Sera», 16 ottobre 2004, p. 9: "la censura dei parlamentari liberali (e no) europei nei confronti del cattolico Buttiglione è indubitabilmente una decisione illiberale". Ma vedi anche l'articolo pubblicato su «The Wall Street Journal Europe» il 13 ottobre 2004, riportato con ampio risalto sulla stampa italiana (cfr. *Inquisizione laica dell'Europa*, in «il Giornale», 14 ottobre 2004, p. 1).

tare¹⁷¹. Infatti, soltanto il centrodestra europeo, e solo in un primo momento, ha provato a difendere il candidato della propria area politica e a respingere un sindacato sulle sue opinioni, denunciando a suo carico una discriminazione ideologico-religiosa¹⁷². All'opposto, questa impostazione era da subito respinta dai gruppi di centrosinistra, che apertamente rivendicavano al Parlamento il potere di 'bocciare' un commissario anche sulla base dei suoi orientamenti politici o ideologici¹⁷³. In un secondo momen-

¹⁷¹ D'altro canto, era già stato evidenziato che "C'è anche una volontà politica degli attori, cioè una volontà dei parlamentari (o di molti di essi) – condivisa o non contrastata radicalmente dai governi – di attribuire centralità al parlamento nei processi politici dell'Unione" (F. ATTINÀ, *Integrazione e democrazia: un'analisi evoluzionista dell'Unione europea*, cit., p. 243). In questo senso, J.H.H. WEILER, *L'Unione e gli Stati membri: competenze e sovranità*, cit., p. 10, afferma che il Parlamento europeo "agisce tipicamente come se la Comunità fosse uno Stato e la Commissione un Governo". D'altro canto, il Parlamento europeo, in occasione della Cig del 2000, ha esplicitamente richiesto che il presidente della Commissione fosse scelto dal Parlamento, che avrebbe dovuto eleggerlo sulla base di una rosa di candidati formulata dal Consiglio.

¹⁷² Così, durante la seduta di martedì 26 ottobre 2004, il capogruppo popolare Poettering, a nome del gruppo dichiarava: "La forza della nostra identità culturale europea risiede nel fatto che accettiamo la differenza culturale e siamo tolleranti verso di essa. Credo fermamente che, se smetteremo di agire in questo modo, l'Europa fallirà, e ciò significa che nessuno nell'Unione europea, in Europa e nel mondo deve subire discriminazioni, comprese quelle basate sulle convinzioni religiose" (res. parl., Strasburgo, 26 ottobre 2004). Il giorno successivo utilizzava un argomento analogo l'on. Muscardini (UEN): "lo spirito laico del Parlamento si preserva solo se questa laicità non si tramuta in una nuova forma di integralismo, che mentre sostiene di difendere alcune categorie, viola i diritti di altri. Due errori non fanno mai una ragione, ma creano nuove sovrapposizioni e divisioni nella società. [...] Chi pensa di difendere le diversità culturali o sessuali, discriminando la cultura o la fede religiosa di altri, non opera per il bene comune ma per perpetrare nuove discriminazioni" (res. parl., Strasburgo, 26 ottobre 2004).

¹⁷³ Si veda, ad esempio l'on. Cohn-Bendit (Verdi/ALE) che, durante la seduta del 26 ottobre 2004, rispondeva all'intervento del capogruppo popolare riportato nella nota che precede: "Sì, onorevole Poettering, nessuno qui rimprovera a chicchessia le sue posizioni religiose, filosofiche o ideologiche. Tuttavia, qualsiasi integralismo religioso e ideologico è un veleno per la democrazia. Se un uomo si batte contro il diritto al divorzio, è suo pieno diritto essere contro il divorzio e condurre una lotta politica. Se un uomo si batte contro il diritto delle donne ad abortire, ha pieno diritto di essere contro e di battersi politicamente. Se un uomo si batte perché venga tolta dalla Carta fondamentale e dal testo costituzionale la discriminazione dovuta all'orientamento sessuale, come ha fatto Rocco Buttiglione firmando l'emendamento n. 144 alla Convenzione, ha pieno diritto politico di farlo. Allora però abbiamo il diritto di dire che tale persona è la meno adatta a difendere la non discriminazione in seno all'Unione europea. È una decisione politica e non ideologica!". Nello stesso senso l'intervento dell'on. socialista Swoboda, rivolto al presidente Barroso: "è vero che il Commissario designato Buttiglione ha tutto il diritto di avere opinioni da noi non condivise. Se però ha queste opinioni e agisce sempre in conformità di esse, allora non è adatto a ricoprire l'incarico che lei gli ha assegnato". Così l'on Guardans Cambó (ALDE): "Non stiamo esprimendo giudizi né votando sulle convinzioni religiose di una persona. Stiamo giudicando l'impegno della [...] Commissione a battersi per i valori fondamentali dell'Unione europea".

to, anche le stesse forze di centrodestra, facendo cadere le critiche per la supposta discriminazione ideologica subita dall'on. Buttiglione¹⁷⁴, riconoscevano che l'influenza del Parlamento sulla composizione della Commissione Barroso doveva essere ricondotta all'evoluzione della forma di governo europea e alla conseguente intensificazione della politicità del giudizio parlamentare sulla Commissione.

D'altro canto, la prova più significativa della natura politica del voto sulla candidatura Buttiglione sembra essere data dalla circostanza che l'Assemblea sia stata capace di dividersi in schieramenti politicamente e partitivamente caratterizzati: da un lato le destre e i popolari, a favore

Infine l'on. Harms (Verdi/ALE): *"il nostro rifiuto del Commissario designato Buttiglione non ha nulla a che fare con un nostro eventuale desiderio di ritornare ai giorni in cui, alle persone che avevano un certo tipo di opinioni, non era consentito diventare funzionari pubblici, né ha a che fare con la volontà di minare le libertà dei cittadini. Difenderemo sempre la libertà di religione individuale come diritto costituzionale, ma il Commissario designato Buttiglione si è calato nel ruolo di agent provocateur"*. La stessa posizione veniva ribadita da sinistre e liberali anche in occasione dell'approvazione della seconda composizione della Commissione Barroso: per l'on. Swoboda (PSE), rivolto al candidato presidente, *"il caso Buttiglione [...] ha dato origine a molte leggende. Uno dei suoi vicepresidenti, in occasione di una discussione a Vienna, ha affermato che è davvero straordinario che un comunista possa diventare membro della Commissione europea, ma un cattolico no. Questo è precisamente il problema, a mio parere, dati i miti che continuano a nascere. Sappiamo e riconosciamo tutti che molti Presidenti della Commissione erano cattolici e sono certo che le precedenti Commissioni – di sicuro anche questa Commissione, anche se non l'ho verificato – comprendessero molti cattolici e persone di altre fedi. Ciò è del tutto accettabile. Non è questo il problema. Il problema era se Rocco Buttiglione fosse o meno idoneo alla carica alla quale era stato designato"* (res. parl., Strasburgo, 26 ottobre 2004).

¹⁷⁴ Mantengono ferme tali critiche, invece, numerosi esponenti dell'estrema destra: per l'on. Borghezio (IND/DEM) *"il fondamentalismo laico che domina la commissione per le libertà del Parlamento ha imposto alla [...] Commissione di sostituire il professore Buttiglione con un altro Commissario"*; l'on. Coûteaux (IND/DEM) dichiara di non poter *"tollerare l'atmosfera nella quale è stata costituita la Commissione [...]: un'atmosfera da caccia alle streghe [...] provocata dalla sorte riservata a Rocco Buttiglione, che è stato dato in pasto ai leoni al Colosseo"*; per l'on. Piotrowski (IND/DEM) *"Uno dei 25 commissari designati ha dimostrato di possedere indubbe capacità e di soddisfare i requisiti sotto ogni punto di vista, essendo avvocato, politologo ed esperto statista. Eppure, il Commissario designato Buttiglione è rimasto vittima di una manifesta discriminazione da parte del Parlamento europeo a causa della sua fede cattolica, anche se le sue convinzioni religiose non avrebbero avuto – com'egli ci ha assicurato – alcuna influenza sulla qualità del suo lavoro. Sono quindi pienamente d'accordo con le affermazioni del Cardinale Friedrich Wetter, arcivescovo di Monaco, il quale ha giustamente osservato che nell'Unione europea di oggi nemmeno uno dei padri fondatori dell'Europa unita potrebbe diventare Commissario. Come ho già affermato in interventi precedenti, il modo in cui l'Unione europea si sta comportando è solo una parodia delle idee di Jean Monnet, Alcide de Gasperi, Robert Schumann e Konrad Adenauer"*. (res. parl., Strasburgo, 17 novembre 2004).

della candidatura, dall'altro i liberali e le sinistre, contro. Si tratta di un dato particolarmente rilevante, se si pensa alla circostanza che, in passato, specialmente al fine di farsi valere nei rapporti interistituzionali, il Parlamento europeo aveva costantemente fatto leva sul consenso trasversale dei gruppi¹⁷⁵. Questi segni di cedimento del 'consociativismo' delle maggiori forze politiche europee non costituiscono, a ben vedere, una novità assoluta ma rappresentano la conferma di un processo in corso. Già in occasione dell'approvazione della Commissione Prodi, infatti, il Parlamento europeo si era diviso sulla base di linee partitiche¹⁷⁶, spezzando l'unanimità dei gruppi parlamentari, come prontamente aveva evidenziato la dottrina¹⁷⁷.

La descritta 'compattezza istituzionale', utile per l'affermazione del ruolo del Parlamento, finiva tuttavia per produrre conseguenze negative

¹⁷⁵ Infatti *"la tendenza al "consociativismo" è imposta soprattutto dalla mancanza di poteri del PE e dal desiderio di accrescerne il ruolo di fronte alle istituzioni comunitarie: per contrapporsi con forza "contro" le altre istituzioni i deputati europei devono votare quasi unanimemente"* (L. RONCHETTI, *Sopranazionalità senza sovranità: la Commissione e il Parlamento dell'Ue*, cit., p. 208).

¹⁷⁶ Per la verità, il Parlamento europeo aveva *"funzionato sulla base di una forma particolare di rapporto dialettico tra maggioranza e opposizione"* già in occasione dell'elezione di Nicole Fontaine a Presidente dello stesso, come nota S. GOZI, *Il governo dell'Europa*, Bologna, 2000, p. 60. Per l'investitura della Commissione Prodi, cfr. *op. cit.*, pp. 183 e 184, che mette in luce come l'opposizione al Presidente 'incaricato' venga da settori del PPE (in particolare da democristiani tedeschi e conservatori britannici), A.A. CERVATI, *Elementi di indeterminazione e di conflittualità nella forma di governo europea*, cit., pp. 107 e ss., e E. BALBONI, *L'ouverture europea della Commissione Prodi: andante con moto*, in «Quad. cost.», n. 3/1999, pp. 578 e ss.; F. ATTINÀ, *Integrazione e democrazia: un'analisi evoluzionista dell'Unione europea*, cit., p. 245. Inoltre, anche dopo l'investitura, *"il rapporto con la Commissione Prodi è stato improntato a una vigilanza stretta e severa"* (L.S. ROSSI, *Il Parlamento europeo e il "Caso Buttiglione"*, cit., p. 168). Anche per M. POIARES MADURO, *Il rischio del "Maggioritarismo inter-governativo"*, in «Quad. cost.», n. 3/2003, p. 659, *"nel Parlamento europeo [...] maggioranze e minoranze [...] sempre più spesso si formano secondo linee ideologiche"*. In questo senso anche S. MANGIAMELI, *La forma di governo europea*, cit., p. 98: *"i partiti politici europei cominciano a fare avvertire la loro presenza, come già nella vicenda della Presidenza Prodi e nel dibattito parlamentare per il voto sulla Commissione"*.

¹⁷⁷ Già nel 2000 poteva parlare di *"fine della coalizione tra socialisti e popolari"* A. MANZELLA, *Parlamento europeo, legge elettorale, partiti politici*, cit., p. 407, che interpretava il fenomeno come *"elemento di malessere del Parlamento"*, in grado di mettere in discussione il *"corretto funzionamento delle dinamiche istituzionali"*, dove, per corretto, deve intendersi probabilmente tradizionale. Secondo un'indagine condotta da F. ATTINÀ, riportata in L. BARDI, P. IGNAZI, *Il Parlamento europeo*, Bologna, 1999, e da L. RONCHETTI, *Sopranazionalità senza sovranità: la Commissione e il Parlamento dell'Ue*, cit., p. 208, n. 74, i principali gruppi (Pse, Ppe e Eldr) votano uniti nel 75-80% delle votazioni per appello nominale.

sulla democraticità del sistema istituzionale. Infatti, l'estrema difficoltà di ricondurre le decisioni parlamentari alle specifiche formazioni politiche, presenti nell'Assemblea, impediva (e impedisce) ai cittadini europei di far valere in sede elettorale l'*accountability* dei loro rappresentanti¹⁷⁸.

Viceversa, l'emersione di una maggioranza politica in seno al Parlamento europeo, che riuscisse, in prospettiva, ad esprimere la Commissione, potrebbe assicurare a quest'ultima una copertura democratica: se il significato della procedura di approvazione parlamentare della Commissione è quello di fornirle un'indiretta legittimazione popolare, questa sarebbe tanto più reale quanto più il Parlamento, col proprio voto di 'fiducia', fosse in grado di condizionare l'indirizzo politico nel quale si riassume l'attività della Commissione stessa. Quest'ultima, peraltro, potrebbe trovare nella 'dipendenza' dal Parlamento¹⁷⁹, cioè dall'unica

¹⁷⁸ Infatti, G. AMATO, «Prima di tutto... capire chi fa che cosa», in «Quad. cost.», n. 4/2002, p. 895, lucidamente avvertiva: "per democratizzare l'Europa prima di tutto si dovrebbe capire chi fa che cosa. E si deve essere nella condizione di poter biasimare coloro che fanno qualcosa che non piace", perché, "la democrazia implica innanzitutto che le responsabilità siano più chiare possibili". Nello stesso senso, F. ATTINÀ, *Integrazione e democrazia: un'analisi evolucionista dell'Unione europea*, cit., p. 245: "Se l'aggregazione partitica nel Parlamento europeo è dettata dal desiderio di contare di più, nella produzione legislativa dell'Unione, il gioco è fatto dal Parlamento come istituzione più che da una sua maggioranza partitica. Di conseguenza, non è chiaro come gli elettori, votando su liste partitiche, possano esprimere un'approvazione o una condanna per il ruolo co-legislativo di un'istituzione". Vedi, inoltre, P. DANN, *European Parliament and Executive Federalism: Approaching a Parliament in a Semi-Parliamentary Democracy*, cit., p. 560, per il quale "There is no direct and clear connection between the European citizen's right to vote [...] and the governing personnel", e J.H.H. WEILER, *The Constitution of Europe*, Cambridge, 1999, p. 350. Anche G. AZZARITI, *Il principio democratico nell'Unione europea*, in *I costituzionalisti e l'Europa. Riflessioni sui mutamenti costituzionali nel processo di integrazione europea*, a cura di S.P. PANUNZIO, Milano, 2002, p. 221, ricorda "quello stretto collegamento che, nella storia del costituzionalismo europeo e nella cultura europea e nazionale, è sempre stato individuato tra il principio democratico, il principio della rappresentanza e il principio della responsabilità politica", lamentando che "in ambito europeo si sia ormai determinata una rottura di questo collegamento". Per il legame tra scarsa attrattività delle elezioni europee per i cittadini e incapacità di incidere sull'indirizzo politico europeo tramite il voto, cfr. L. RONCHETTI, *Sopranazionalità senza sovranità: la Commissione e il Parlamento dell'Ue*, cit., p. 244, n. 77, con riferimenti bibliografici e dati numerici, e N. NUGENT, *The Government and Politics of European Union*, cit., p. 224. Quanto alla scarsa partecipazione popolare alle elezioni europee del 2004, cfr. *Le elezioni del Parlamento europeo del 2004*, a cura di B. CARAVITA, Milano, 2005.

¹⁷⁹ Sul punto, vedi P. RIDOLA, "Il principio democratico nell'Unione Europea", in *I costituzionalisti e l'Europa. Riflessioni sui mutamenti costituzionali nel processo di integrazione europea*, a cura di S.P. PANUNZIO, Milano, 2002, pp. 205 e ss. In effetti, vi è sempre stata "una naturale 'alleanza' fra Commissione e Parlamento", che sembrava essere messa in

istituzione comunitaria direttamente eletta, una più forte legittimazione da contrapporre a quella dei Governi¹⁸⁰. In questo modo l'accrescimento del peso politico dell'Assemblea non avverrebbe a discapito della Commissione, come da taluno temuto¹⁸¹.

Per il fatto che il Parlamento, come si è detto, ha mostrato la sua forza non in quanto tale, ma in quanto espressione di una maggioranza politica¹⁸², la vicenda descritta si distingue qualitativamente dagli altri numerosi episodi dello scontro istituzionale tra gli 'organi' di vertice dell'Unione, segnando una tappa particolarmente rilevante nel processo di parlamentarizzazione della forma di governo europea.

Avvalora questo giudizio un ulteriore elemento che emerge dall'analisi della vicenda. La divisione dell'Aula in schieramenti politicamente caratterizzati ha rivelato, infatti, una forza inaspettata della disciplina di gruppo all'interno delle formazioni politiche europee, alcune delle cui componenti nazionali hanno dovuto assumere posizioni politiche contraddittorie rispetto alle scelte dei Governi dalle stesse espressi negli Stati membri. Si pensi al *Labour* inglese e alla Socialdemocrazia te-

discussione da Barroso, il quale, come si è visto, da subito era stato criticato per una presunta "scarsa autonomia rispetto ai Governi" (L.S. ROSSI, *Il Parlamento europeo e il "Caso Buttiglione"*, cit., pp. 168 e 169).

¹⁸⁰ Secondo L.S. ROSSI, *Il Parlamento europeo e il "Caso Buttiglione"*, cit., p. 169, la Commissione esce dalla vicenda Buttiglione "Meno indipendente in termini assoluti. Ma, in termini relativi, meno dipendente dagli Stati e più attenta ai rapporti con il Parlamento". Dai dibattiti parlamentari in occasione del 'caso Buttiglione' emerge una chiara volontà degli eurodeputati di enfatizzare il rapporto di collaborazione con la Commissione, inteso come strumento di rafforzamento delle due istituzioni nei confronti del Consiglio. A titolo esemplificativo si vedano gli interventi del capogruppo popolare Poettering, per il quale "la Commissione può essere forte solo se gode del sostegno dell'ampia maggioranza del Parlamento europeo" (res. parl., Strasburgo, 21 luglio 2004), e di quello liberale Watson, che afferma: "Una Commissione forte e indipendente richiede un mandato forte e un rapporto solido e produttivo con il Parlamento europeo" (res. parl., Strasburgo, 22 luglio 2004).

¹⁸¹ Rileva che l'espansione dei poteri parlamentari è avvenuta a danno della Commissione più che del Consiglio, A. TIZZANO, *Brevi considerazioni sull'evoluzione costituzionale delle Comunità europee*, in «Jus», n. 1/1999, p. 538.

¹⁸² E infatti, "per la prima volta nella storia delle istituzioni comunitarie, l'opposizione "istituzionale" tra Consiglio e Parlamento in relazione alla nomina della Commissione è stata attraversata da elementi di dialettica anche assai aspra tra le forze politiche presenti sulla scena politica comunitaria, specie con riguardo al dibattito sulle motivazioni delle bocciature dei Commissari designati, e sull'incidenza delle stesse [...] sull'indirizzo politico della Commissione, con significative implicazioni sul piano dell'effettività del ruolo dei partiti politici comunitari in ordine alla formazione di una coscienza (politica) europea" (A. SCHILLACI, *Il difficile avvio della Commissione Barroso*, cit.).

desca, forze politiche che esprimevano, a livello nazionale, due Governi largamente coinvolti nella designazione di Barroso e degli altri membri della Commissione: tali partiti, facendo parte a livello europeo del PSE, ossia del gruppo parlamentare più determinato nel negare la fiducia al candidato presidente, finivano così per assumere una posizione diametralmente opposta a quella dei rispettivi governi nazionali. Questa insperata capacità dei gruppi del Parlamento europeo di imporre linee comuni alle proprie diverse componenti nazionali¹⁸³ appalesa, quindi, un incipiente processo di autonomizzazione delle forze politiche europee dagli Esecutivi nazionali¹⁸⁴. Con il che, il Parlamento europeo, rivelando una natura sempre più transnazionale¹⁸⁵ e non più solamente multinazionale¹⁸⁶, da tribuna dei partiti degli Stati membri diviene luogo ove si forma la volontà politica di forze che tendono ad assumere un'autonoma identità europea; circostanza, questa, che contribuisce al

¹⁸³ La capacità del Parlamento di decidere, privilegiando linee di maggioranza partitica piuttosto che linee di maggioranza governativa statale (F. ATTINÀ, *Integrazione e democrazia: un'analisi evolucionista dell'Unione europea*, cit., p. 246), non si può riscontrare né nell'esperienza del 1994, né nella vicenda che ha portato alle dimissioni della Commissione Santer (a proposito delle quali, v. A. PRETO, *Le relazioni interistituzionali comunitarie dopo la crisi della commissione Santer e l'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam*, cit., pp. 935 e ss.). Infatti, fino a ieri, poteva correttamente sostenersi che "i partiti del Parlamento europeo continuano ad essere segnati dalle loro divisioni interne locali e nazionali" (S. FABBRINI, *Il sistema governativo dell'Ue: una prospettiva comparata*, cit., p. 51).

¹⁸⁴ Come da principio (G. GUIDI, *I gruppi parlamentari del Parlamento europeo*, Rimini, 1983, p. 137 e ss.) tali formazioni partitiche continuano comunque ad essere caratterizzate da una natura schiettamente parlamentare, dal momento che non sono (ancora?) dotate di ramificazioni significative nella società civile.

¹⁸⁵ Infatti, dal processo di autonomizzazione delle forze politiche europee dagli Esecutivi nazionali trae giovamento lo stesso Parlamento europeo. Il nesso è rilevato da L.S. ROSSI, *Il Parlamento europeo e il "Caso Buttiglione"*, cit., p. 168, che afferma: "si è accresciuta l'indipendenza del Parlamento nei confronti dei Governi degli Stati membri e dei partiti nazionali di appartenenza".

¹⁸⁶ Non a caso, S. CASSESE, *La costituzione europea*, cit., p. 497, preconizzava che il Parlamento europeo "avrà successo solo a spese del suo carattere multinazionale, se accetterà di giocare il ruolo di soggetto transnazionale". D'altro canto, anche S. FABBRINI, *Il sistema governativo dell'Ue: una prospettiva comparata*, cit., p. 50, sul presupposto che "i partiti politici [europei] non sono altro che federazioni dei partiti esistenti a livello nazionale, quindi sono deboli dal punto di vista ideologico o privi di coesione dal punto di vista organizzativo", poteva concludere: "i partiti politici dell'U.E. (come avviene anche negli U.S.A.) non sono in grado di diventare lo strumento indispensabile a cui far ricorso se si vuole avere voce in capitolo nel processo decisionale".

rafforzamento della capacità rappresentativa dell'Assemblea di Strasburgo¹⁸⁷.

Il descritto processo di parlamentarizzazione della forma di governo dell'Unione, implicando l'affermarsi di un rapporto di responsabilità politica sempre più stringente tra esecutivo comunitario e Parlamento, se risulta positivo in termini di maturazione della democrazia europea¹⁸⁸, al contempo rischia di pregiudicare i caratteri di "imparzialità e indipendenza" che da sempre connotano la Commissione¹⁸⁹. Infatti, anche se quest'ultima spesso si è enfatizzata un'imparzialità intesa come capacità di prescindere dagli interessi nazionali¹⁹⁰, è indubitabile che

¹⁸⁷ Infatti J. GERKRATH, *Representation of Citizens by the EP*, cit., p. 77, individua un problema "with regard to European parliamentary representation" nel "modest role played by European political parties as vehicles of democratic representation".

¹⁸⁸ In questo senso, vedi M. POIARES MADURO, *Il rischio del 'Maggioritarismo intergovernativo'*, cit., p. 658, che, dopo aver definito la Commissione come "una istituzione tecnocratica, indipendente dagli Stati", afferma: "Non è possibile [...] rendere la Commissione davvero democraticamente responsabile senza 'politicizzarla' (senza cioè renderla dipendente da una maggioranza politica e da tornate elettorali). Ma questo, a sua volta, è destinato ad alterare la sua legittimazione tradizionale".

¹⁸⁹ L'antinomia tra i caratteri di indipendenza e imparzialità della Commissione e una sua politicizzazione è messa in luce, tra gli altri, da S. MANGIAMELLI, *La forma di governo europea*, cit., p. 94, per il quale "la Commissione non si presenta ancora oggi come un organo politico [...] per via della circostanza che l'Istituzione in discorso dovrebbe essere caratterizzata dalla neutralità", e L. ELIA, *Tavola rotonda: la Convenzione europea sul futuro dell'Europa e la questione del governo europeo*, in *Questioni costituzionali del governo europeo*, a cura di G. GUZZETTA, Milano, 2003, p. 287: "è sempre più arduo conciliare la "neutralità" dell'Alta autorità al servizio della missione sopranazionale dell'Unione con la responsabilità politica di fronte ad un Parlamento in cui si fanno valere partiti e gruppi". F. DONATI, *Le autorità indipendenti tra diritto comunitario e diritto interno*, versione parziale e provvisoria della relazione tenuta al convegno dell'Aic del 14-15 ottobre '05, Catania, sul tema *L'integrazione dei sistemi costituzionali europeo e nazionali*, in <http://www.lex.unict.it/aic2005/relazioni/donati.pdf>, p. 16, afferma che "la Commissione, essendo un'istituzione politica, non garantirebbe sufficientemente la neutralità", ma che "nonostante la tendenza ad estendere anche sul piano comunitario i principi del parlamentarismo, il sistema europeo mantiene una sua fortissima peculiarità e continua a riconoscere il principio di indipendenza della Commissione dalle altre autorità comunitarie". A conferma della permanenza di tali caratteristiche l'Autore richiama proprio la disposizione del Trattato per la quale i commissari sono scelti sulla base della loro competenza e indipendenza, il cui significato, oggi, a seguito della vicenda Buttiglione, dovrebbe essere sottoposto a revisione.

¹⁹⁰ Non a caso, S. CASSESE, *La costituzione europea*, cit., ricorda che "la Commissione fu istituita sulla base del modello dei segretariati delle organizzazioni internazionali introdotto nel mondo internazionale da Sir Eric Drummond, civil servant inglese, che trasportò nell'ordinamento internazionale l'istituto dell'impiego pubblico vincolato al rispetto dei concetti

gran parte del successo di tale istituzione sia dipeso, invece, da un'imparzialità da intendersi come neutralità politica¹⁹¹. Via via che si svilupperà il suo legame con maggioranze politiche, pertanto, la Commissione sarà sempre meno adatta a svolgere tutte quelle funzioni, rientranti sino ad oggi nella sua competenza, per le quali opera quasi in veste di autorità indipendente¹⁹².

Tuttavia, il sacrificio della neutralità della Commissione, al quale è peraltro possibile far fronte con opportune innovazioni istituzionali¹⁹³, risulta inevitabile se si auspica un avanzamento nel processo di democratizzazione delle istituzioni europee.

L'inevitabilità di tale sacrificio è confermata, infatti, dalla considerazione che i caratteri di imparzialità e indipendenza, nonché la natura tecnica e la legittimazione tecnocratica, sono aspetti essenziali della Commissione per come essa è concepita sulla base del modello funzionalista. Ma è proprio tale modello che produce, sul terreno della de-

di imparzialità e neutralità" (p. 488) e che "per imparziale si intende non dominato da interessi di carattere nazionale" (p. 490).

¹⁹¹ Infatti, l'originaria indipendenza della Commissione dagli interessi nazionali si è nel tempo fortemente ridotta, come già rilevato da S. CASSESE, *La costituzione europea*, cit., pp. 490 e ss., che interpreta in questo senso il proliferare dei Comitati (c.d. comitologia). V. anche H.J. MICHELMANN, *Multinational Staffing and Organizational Functioning in the Commission of the European Communities*, in *International Organizations*, 1978, p. 477, e G. DELLA CANANEA, *Cooperazione e integrazione nel sistema amministrativo delle Comunità europee: la questione della "comitologia"*, in «Riv. trim. dir. Pubbl.», 1990, pp. 655 e ss. L. RONCHETTI, *Sopranazionalità senza sovranità: la Commissione e il Parlamento dell'Ue*, cit., p. 211, definisce "retoriche" le affermazioni di indipendenza della Commissione contenute nei Trattati. Di ciò è altresì prova la difficoltà con la quale gli Stati hanno rinunciato alla regola 'un commissario per Stato'.

¹⁹² E infatti, "Le autorità indipendenti sono organismi che, pur svolgendo rilevanti funzioni normative, amministrative e giustiziali, si pongono al di fuori del circuito tradizionale della legittimazione democratica ed operano sulla base di una legittimazione c.d. tecnocratica" (F. DONATI, *Le autorità indipendenti tra diritto comunitario e diritto interno*, cit., p. 4).

¹⁹³ Non a caso è in corso in Europa un dibattito, al momento privo di esiti concreti, attorno all'eventualità di istituire organi tecnici indipendenti ed autonomi in materia di comunicazioni o anche di concorrenza (materie quindi da sottrarre, almeno parzialmente, alla Commissione). Infatti "I governi tedesco e italiano, in vista della conferenza intergovernativa per la revisione del Trattato di Maastricht, proposero l'istituzione di un'autorità europea della concorrenza o quanto meno di abilitare il Consiglio a provvedere in tal senso" (F. DONATI, *Le autorità indipendenti tra diritto comunitario e diritto interno*, cit., p. 14, nota 63, alla cui bibliografia si rinvia). V. anche G. AMATO, *Perché un'Autorità indipendente per la concorrenza in Europa*, in *Contratto e impresa - Europa*, 1997, pp. 512 e 513, D. WOLF, *Il dibattito su un'Autorità antitrust europea*, in *Contratto e impresa - Europa*, 1997, pp. 514 e ss.

mocrazia dell'Unione, fatalmente, uno "spostamento del centro del sistema su istanze decisionali autonome di carattere economico e amministrativo-tecnico, con il sacrificio di una legittimazione democratica più estesa"¹⁹⁴. Infatti, secondo l'approccio funzionalista, la 'democraticità' del sistema di governo europeo è garantita proprio da una Commissione che sappia mettere in comunicazione e sintetizzare le istanze portate dai vari centri di potere a livello comunitario¹⁹⁵, all'interno dei quali si confondono su uno stesso piano attori istituzionali, indipendentemente dalla loro legittimazione tecnica o politica, e "soggetti del pluralismo organizzato forti socialmente e in genere anche economicamente"¹⁹⁶. All'interno di tale contesto il ruolo del Parlamento europeo non differisce rispetto a quello degli altri soggetti coinvolti nei processi decisionali comunitari e la sua stessa elezione diretta costituisce "solo un elemento di temperamento di questa prospettiva, al fine di creare un qualche modello di infrastrutture di responsabilità politica nel sistema comunitario"¹⁹⁷.

Viceversa, per il paradigma federalista, la democrazia nell'Unione si realizza proprio ponendo "il Parlamento al centro"¹⁹⁸. In questa ottica, quindi, il protagonismo del Parlamento europeo nella vicenda della sfi-

¹⁹⁴ P. RIDOLA, *Il principio democratico nell'Unione Europea*, cit., p. 210.

¹⁹⁵ Non a caso gli autori del Libro Bianco sulla *governance*, presentato nel 2001 dalla stessa Commissione alla Convenzione sul futuro dell'Europa ("La Governance europea, un libro bianco", COM (2001), 428 definitivo/2, del 5 agosto 2001), mirano alla "creation of a benevolent dictatorship", nella quale "the Commission would allow privileged 'partnership arrangements' involving 'additional consultation' with civil society organizations that conform to its requirements [...] without, however, committing itself to binding 'corporatist' agreements. The list of potential partners [...] is truly comprehensive, including the Economic and Social Committee, the Committee of regions, individual regions, cities and localities, trade unions and employers' associations, professional associations, churches and charities, network-led initiatives and grass roots organizations - practically everything and everybody one could think of" (F.W. SCHARPF, *European Governance: Common Concerns vs. The Challenge of Diversity*, MPIfG Working Paper, n. 6/2001, § 5, reperibile, anche on line, presso la biblioteca del Robert Schumann Centre dell'European University Institute). In merito, vedi anche, *postea*, parte II, cap. 1, § 1, p. 76, nota 14.

¹⁹⁶ M. LUCIANI, *Gli atti comunitari e i loro effetti sull'integrazione europea*, relazione al convegno dell'Aic del 14-15 ottobre '05, Catania, sul tema *L'integrazione dei sistemi costituzionali europeo e nazionali*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, p. 22.

¹⁹⁷ Così P. RIDOLA, *Il principio democratico nell'Unione Europea*, cit., p. 211.

¹⁹⁸ In questo senso, vedi G.G. FLORIDIA, *La forma di governo nel progetto di Convenzione*, cit., p. 145, per il quale il Parlamento, "rappresentando direttamente il popolo europeo, dovrebbe costituire, sotto il profilo sia della legittimazione che della partecipazione, lo snodo essenziale della democraticità non solo del sistema nel suo complesso, ma specificamen-

ducia al candidato commissario Buttiglione, rivelandone la volontà di porsi quale fonte ultima della legittimazione democratica del sistema delle Istituzioni comunitarie, determina un cedimento dell'impronta funzionalista¹⁹⁹ ed una salutare affermazione di procedure di democra-

te dei processi di definizione e traduzione operativa degli indirizzi politici rimessi al [...] 'quadro istituzionale'. Mi pare che a questo filone possa ascriversi anche la famosa statuizione della Corte di Giustizia, che, nel caso 138/79, *Roquette Frères v. Council*, 29 ottobre 1980, [1980] ECR 3333, par. 33, afferma che "the effective participation of the Parliament in the legislative process of the Community [...] reflects the fundamental democratic principle that the people should take part in the exercise of power through the intermediary of a representative assembly".

¹⁹⁹ Qui ovviamente non si prende posizione sul modello di democrazia cui dovrebbero informarsi le istituzioni europee ma è necessario aggiungere che il modello funzionalista riceve oggi nuovo supporto ideologico dalle tesi riassumibili nella "democrazia dei molteplici demoï", autorevolmente sostenuta da Weiler. Tale tesi (V. J.H.H. WEILER, U. HALTERN, F. MAYER, *European Democracy and its Critique. Five Uneasy Pieces*, in http://www.iue.it/RSCAS/WP-Texts/95_11.pdf), poiché fonda la sovranità popolare e la democrazia sull'organizzazione di molteplici demoï, spostando "l'accento sulle forti componenti contrattualistiche che dovrebbero essere valorizzate in assetti istituzionali di questo tipo, con il conseguente ridimensionamento della centralità del principio di maggioranza", rischia di svalutare la "centralità del Parlamento europeo" (P. RIDOLA, *Il principio democratico nell'Unione Europea*, cit., p. 214). Non a caso, M. CARTABIA, "Ispirata alla volontà dei cittadini degli Stati d'Europa", cit., p. 21, che, con riferimento al neocontrattualismo, rinvia (nt. 30) a G. FRANKENBERG, *The return to the contract. Problems and Pitfalls of the European Constitutionalism*, in «King's College Law Journal», n. 39/2001, e I. PERNICE, F.C. MAYER, S. WERNICKE, *Renewing the European Social Contract. The Challenge of Institutional Reform and Enlargement in the Light of Multilevel Constitutionalism*, in «King's College Law Journal», n. 1/2001, pp. 61 e ss., a proposito della legittimazione democratica del Trattato costituzionale rileva: "in uno Stato omogeneo è il popolo che assume la decisione costituente; in una organizzazione politica complessa o multilivello, come si usa dire sarà una pluralità di popoli a dare vita alla Costituzione del proprio ordinamento composito. Per questo il costituzionalismo europeo sta riscoprendo e valorizzando alcuni aspetti del contrattualismo: in una polis complessa che intende preservare la pluralità delle sue parti costitutive [...] l'atto fondativo costituzionale ha la sua scaturigine in un momento di natura contrattuale". Non pare aderire a tesi che accentuano il paradigma funzionalista G. AZZARITI, *Il principio democratico nell'Unione Europea*, cit., p. 221, dove afferma che "emerge in maniera molto evidente l'impossibilità di colmare il deficit democratico a livello europeo riproponendo la "vecchia" idea della centralità del Parlamento (cioè esclusivamente rafforzando e ampliando i poteri del Parlamento Europeo) dal momento che i demoï sono tanti", perché poi sottolinea "l'impossibilità di risolvere la questione democratica semplicemente adottando un'ottica "tecnocratica" o "decisionista" e denuncia l'insufficienza di "Una democrazia come metodo", che diventa mero "metodo istituzionale"". Sul tema, vedi anche P. RIDOLA, *Il principio democratico nell'Unione Europea*, cit., p. 214: "la parlamentarizzazione del principio democratico a livello comunitario, pur rappresentando sicuramente una conquista importante e decisiva nella storia dell'Unione Europea, non [...] è] di per sé sufficiente".

zia politica classica²⁰⁰, più consone alla vocazione non più solo economica ma schiettamente politica dell'Unione. Sotto questo profilo, quindi, il caso Buttiglione potrebbe essere interpretato come una provvisoria – forse effimera, ma significativa – affermazione del paradigma federalista a discapito di quello funzionalista.

²⁰⁰ P. RIDOLA, *Il principio democratico nell'Unione Europea*, cit., p. 212, rilevava, tra gli elementi critici "della legittimazione democratica dell'Unione", la persistenza di un'"impronta funzionalistica che fa ancora prevalere il confronto degli interessi su procedure di democrazia politica", espressione che mi sono permesso di replicare. In questo senso mi pare si inquadri anche il giudizio di L.S. ROSSI, *Il Parlamento europeo e il "Caso Buttiglione"*, cit., p. 168, per la quale dalla vicenda scaturisce "Un assetto istituzionale che, globalmente considerato, appare più democratico". In ogni caso, occorre sempre ricordare che "il "federalismo europeo" si configura come obiettivamente diverso da quelli conosciuti", in quanto va riconosciuta "la duplicità" del sistema: in cui la componente "plurale" e, va pur detto, eteronoma degli stati non è meno essenziale (anzi, sia storicamente che praticamente, lo è di più) di quella "unitaria" e propria del popolo e delle istituzioni dell'Unione" (G.G. FLORIDIA, *La forma di governo nel progetto di Convenzione*, cit., pp. 159 e 160). Anche se, quindi, la democrazia del sistema di governo europeo "non si esaurisce né nel principio rappresentativo, né nell'istituzione parlamentare [...] Ciò nondimeno entrambi sono tratti indispensabili della democrazia contemporanea" (M. CARTABIA, *Principi inviolabili e integrazione europea*, cit., p. 66).