UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE

DIPARTIMENTO DI SCIENZE GIURIDICHE

CORSO DI DOTTORATO IN DIRITTO INTERNAZIONALE E DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA
CICLO XXXVI

TESI DI DOTTORATO

IL PRINCIPIO DEL PRIMATO DEL DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA E IL RUOLO DEL LEGISLATORE NAZIONALE. UNA PROSPETTIVA NON GIURISDIZIONALE SUL DIALOGO TRA ORDINAMENTI GIURIDICI

SETTORE SCIENTIFICO DISCIPLINARE: IUS/14

CANDIDATO
Dott. Matteo Romagnoli

SUPERVISORE
Prof.ssa Chiara Favilli

COORDINATRICE
Prof.ssa Maria Luisa Vallauri

A Silvia, senza la quale nulla di
tutto questo sarebbe cominciato

A Gemmi, Eli, Ludo, Nina, Carlo,
Seba e Stade per avermi aiutato a
ripartire e per avermi
accompagnato fino alla fine

Il meglio deve ancora venire

I concetti creano gli idoli,
solo lo stupore conosce

San Gregorio di Nissa

La ricerca è innanzitutto una posizione umana, è la domanda alla realtà di svelare il suo segreto, e chi ha questa posizione dentro è aperto al nuovo, al vero, e al possibile, nel lavoro come nella vita, per cui le due cose – il lavoro e la vita – sono assolutamente unite

Enzo Piccinini

Poco importa che l'ipotesi coincida con la realtà. È propriamente impossibile; non è neppure desiderabile. Non si troverà quello che si attendeva di scoprire, ma si prenderà coscienza della differenza tra ciò che ci si aspettava e quanto si è trovato. È la coscienza di questa differenza che fa sgorgare tutt'a un tratto il pensiero. La scossa del pensiero si produce dallo scarto esistente tra le nostre per-percezioni e le nostre percezioni; quello scarto stesso che da l'emozione della sorpresa è il pensiero allo stato nascente. [...] è sempre l'inatteso che avviene: Unexpected always happens

Jean Guitton

INDICE

INTRODUZIONE ……. 1

CAPITOLO PRIMO
OLTRE IL DIALOGO TRA LE CORTI

1. "L'Europa del diritto" come ordinamento giurisprudenziale……..... 7

1.1. L'esperienza giuridica 'costituzionale' dell'integrazione europea……..... 20

1.2. Il 'dilemma costituzionale' dell'esperienza giuridica dell'integrazione europea…….. 23

1.3. Il pluralismo costitutivo dell'integrazione europea e la necessità sostanziale di un dialogo multilivello……... 28

2. Il dialogo tra l'ordinamento dell'Unione e quello degli Stati membri da una prospettiva giurisdizionale…….. 35

2.1. La diversità come premessa normativa dell'Unione…….. 35

2.2. La nozione di 'legalità sovrannazionale' e la sua compattezza derivante dall'autonomia dell'ordinamento giuridico dell'Unione europea……..... 37

2.3. 'Legalità sovrannazionale' e legalità costituzionale nazionale: porosità o compattezza dei parametri di legittimità del diritto dell'Unione europea?..... 44

2.3.1. La *Kompetenz-Kompetenz* e il controllo *Ultra vires*: l'eterno ritorno di *Maastricht Urteil*..... 46

2.3.2. Estensione del parametro di legalità sovrannazionale e i controlimiti: dalla tutela dei diritti fondamentali alla tutela dell'identità nazionale/costituzionale..... 52

2.4. La Corte costituzionale italiana è capace di incidere sulla legalità sovrannazionale senza negare l'autonomia dell'ordinamento dell'Unione europea?..... 61

2.5. I limiti della giurisdizione e il c.d. sindacato debole..... 71

3. Oltre il dialogo tra le Corti: recuperare il ruolo imprescindibile dei parlamenti nazionali e dei governi nell'integrazione europea..... 74

3.1. Il primato come meccanismo regolativo dell'applicazione della legge all'interno dell'Unione: il ruolo dei governi e dei parlamenti nazionali..... 77

3.2. Intrecci tra trasformazioni giuridiche, costituzionali e sviluppi politici interni nel processo di integrazione europea: un'analisi cruciale..... 81

3.2.1. Uscita e Voce: la necessità di bilanciare i vincoli giuridici con i procedimenti politici..... 81

3.2.2 La genesi della centralità dei Governi nazionali nella produzione normativa europea..... 85

3.2.3. Il carattere negoziale della politica eurounitaria e la sua crisi: il ruolo del Consiglio Europeo..... 88

3.3. Cortocircuiti attuali tra sovranità popolare, giurisdizione e principio di rappresentanza politica: per un dialogo tra ordinamenti oltre le corti e il recupero di un indirizzo politico europeo degli organi democratici nazionali..... 93

3.3.1. Sovranità popolare e diritti fondamentali: un gioco a somma zero?..... 93

3.3.2. Identity policy, juristocracy e indebolimento degli organi rappresentativi..... 97

3.3.3 Il recupero dell'indirizzo e della responsabilità politica: l'esigenza di un dialogo oltre le Corti che coinvolga i parlamenti nazionali..... 103

CAPITOLO SECONDO
PRIMA DEL DIALOGO TRA LE CORTI.
IL RUOLO EUROPEO DELLE ISTITUZIONI NAZIONALI NELL'AFFRONTARE CONFLITTI TRA GLI ORDINAMENTI: RESPONSABILITÀ E INFRASTRUTTURE GIURIDICHE

1. Per un approccio olistico al dialogo tra gli ordinamenti..... 115

1.1. La potenziale funzione di ricomposizione del governo multilivello dell'Unione europea della clausola identitaria..... 122

1.2. Un approccio critico al test sulla sussidiarietà compiuto dalle istituzioni dell'Unione e al sistema di allerta precoce compiuto dai parlamenti nazionali..... 136

1.3. Il legame genetico tra principio di sussidiarietà e obbligo di rispettare l'identità nazionale degli Stati membri..... 143

1.4. Infrastrutture giuridiche ex ante per il dialogo tra l'ordinamento giuridico dell'Unione e quelli degli Stati membri..... 149

2. Infrastrutture giuridiche dell'Unione europea per il dialogo non giurisdizionale tra gli ordinamenti..... 154

2.1. Il Parlamento europeo come attore storico del dialogo interordinamentale..... 154

2.2. La difficile individuazione dell'indirizzo politico nella relativizzazione delle forme di governo: il ruolo della cooperazione interparlamentare..... 163

2.3. I poteri europei dei parlamenti nazionali e la loro natura dialogica..... 189

2.4. Gli strumenti e le responsabilità dei Governi nazionali nel dialogo tra gli ordinamenti: dai i c.d. "freni d'emergenza" fino a ipotetiche "riserve di legislazione"..... 209

3. Infrastruttura giuridica dell'Italia per il dialogo con l'ordinamento dell'Unione europea: la legge 234/2012..... 215

3.1. La necessità di superare la netta distinzione tra fase ascendente e discendente: gli affari europei caratterizzati da procedimenti 'a ciclo continuo'..... 220

3.2. Il ruolo centrale del governo e dei suoi apparati tecnici nella partecipazione dell'Italia al dialogo tra ordinamenti: l'accentramento in capo alla Presidenza del Consiglio..... 224

3.3. Il ruolo crescente del parlamento italiano nel dialogo tra ordinamenti..... 230

3.3.1. Il rafforzamento degli obblighi informativi del Governo nei confronti del Parlamento. Il flusso di informazioni 'qualificate'..... 231

3.3.2. L'introduzione di obblighi a carico del Governo di assicurare che le posizioni assunte dall'Italia in sede europea siano conformi agli indirizzi del Parlamento e il riconoscimento di poteri diretti alle Camere nell'ambito dei processi decisionali europei. 236

3.3.3. La funzione di controllo del parlamento italiano nel sistema euro-nazionale..... 242

3.4. I possibili canali di un dialogo non giurisdizionale tra l'ordinamento italiano e quello dell'Unione europea..... 245

CAPITOLO TERZO

ESPERIENZE E PROSPETTIVE ATTUALI DEL DIALOGO NON GIURISDIZIONALE TRA GLI ORDINAMENTI.

IN PARTICOLARE, IL CASO DELL'ITALIA

1. Barlumi di dialogo olistico tra ordinamenti nella crisi pandemica: un'esperienza 'orizzontale' 250

1.1. L'emergenza COVID e la risposta legislativa dell'Unione europea 251

1.2. L'uso maldestro dell'eccezione al termine di otto settimane e dell'obbligo di indicare i motivi di urgenza 254

1.3. L'attività europea dei parlamenti nazionali durante la pandemia: barlumi di dialogo ex ante 260

2. L'esperienza dell'Italia: la lenta, ma inesorabile, emersione del ruolo europeo degli organi costituzionali nazionali 265

2.1. Il problema ordinamentale del diritto penale 268

2.2. Il problema ordinamentale del diritto d'asilo costituzionale 276

2.3. Prassi recente dell'infrastruttura giuridica italiana 286

3. Analisi critica delle prospettive e degli sviluppi attuali di un dialogo non giurisdizionali tra gli ordinamenti giuridici 298

3.1. L'incomunicabilità nel controllo sul principio di sussidiarietà 298

3.2. I limiti formali del dialogo politico: quali margini per un controllo di legittimità *ex ante*? 313

3.3. Una presa di coscienza interistituzionale. Riforme attese e riforme possibili 327

CONCLUSIONI 348

BIBLIOGRAFIA 365

INTRODUZIONE

L'ipotesi alla base di questa ricerca è che il dialogo tra ordinamenti giuridici connessi, ma non assimilabili, sia imprescindibile a ogni livello istituzionale. Il dialogo rappresenta, infatti, lo strumento essenziale di ogni convivenza, affinché essa non si irrigidisca in un normativismo statico, ma si mantenga dinamica ed espressiva della vitalità sociale. L'incontro, talvolta conflittuale, tra realtà differenti costituisce il presupposto per l'emergere dell'inedito e dell'innovazione. La novità scaturisce sempre dal confronto con l'alterità, ed è proprio in questa dialettica che si sviluppa l'esistenza istituzionale. Nel concetto di dialogo si racchiude il valore intrinseco della democrazia. Sebbene il termine 'democrazia' presenti una natura polisemica il secondo dopoguerra europeo è stato caratterizzato da un'interpretazione che la identifica con il pluralismo. Quest'ultimo, a sua volta, richiama l'ontologia della società, nella quale la democrazia si configura non come mera espressione della forza egemonica della maggioranza, ma come tutela della molteplicità delle espressioni. In tale prospettiva, il principio democratico si fonda su due valori fondamentali: l'affermazione della libertà e il riconoscimento della dignità della persona nella sua singolarità. Lo spirito democratico si manifesta, dunque, come un ideale che sollecita ogni attore coinvolto a esercitare un rispetto attivo nei confronti dell'altro, facendo emergere la categoria della responsabilità. L'omogeneità finisce per negare la stessa democrazia, poiché la riduce a una mera uniformità, annullando le differenze e sovrapponendosi alla diversità delle posizioni. Al contrario, le istituzioni democratiche, a ogni livello, dovrebbero favorire l'esistenza e lo sviluppo di ogni forma di espressione umana. Ne consegue che il pluralismo debba costituire il fondamento stesso dell'ideale democratico, il quale impone la tutela di una pluralità di soggetti in grado di contrastare qualsiasi tentativo di egemonizzazione del cambiamento sociale.

Storicamente, l'Europa ha sempre incarnato, simultaneamente, una dimensione nazionale e sovranazionale. L'interazione e la coesistenza delle specificità nazionali ne definiscono il profilo peculiare, mentre la molteplicità delle culture che la compongono costituisce la ricchezza stessa dell'identità europea. Tuttavia, nei periodi più floridi della loro storia, le nazioni europee non si sono chiuse in se stesse, bensì hanno dato vita a organismi fondamentali capaci di esprimere una comunanza di intenti, nei quali si è realizzata l'unità del continente. In tal modo, la pluralità non si è tradotta in conflitto, ma in un reciproco arricchimento. È essenziale riscoprire questa originaria concezione dell'Europa fondata sul rispetto delle singolarità e sulla valorizzazione della diversità come elemento di coesione. Solo se il concetto di Europa saprà armonizzare la dimensione politica con un'idealità morale, potrà costituire una forza determinante per il futuro. A tal fine, si rendono necessarie istituzioni politiche, economiche e giuridiche sovranazionali che, tuttavia, non si configurino come strumenti per la creazione di una

super-nazione, bensì come catalizzatori del rafforzamento dell'identità e del ruolo delle singole regioni europee. L'intreccio tra istituzioni regionali, nazionali e sovranazionali dovrebbe essere tale da scongiurare, allo stesso tempo, sia il rischio del centralismo che quello del particolarismo. Soprattutto, il libero scambio e l'unità nella diversità dovrebbero essere nuovamente alimentati e promossi attraverso il contributo congiunto delle istituzioni e delle forze culturali, affinché l'Europa possa continuare a svilupparsi nel solco della sua tradizione storica, in un equilibrio dinamico tra identità e cooperazione.

Oggi il confronto tra ordinamenti giuridici si manifesta quasi esclusivamente nelle Corti costituzionali o Supreme degli Stati membri e nella Corte di giustizia dell'Unione europea. La dottrina che si occupa di tale tematica tende a trascurare il ruolo delle altre istituzioni, limitando l'analisi alla dimensione strettamente giurisdizionale. Il nodo centrale risiede nella questione di fondo: se il rapporto tra ordinamenti viene ridotto a un mero problema di legalità – contrapponendo la legalità sovranazionale a quella costituzionale – si rischia di incorrere in un limite strutturale, potremmo dire ontologico, rappresentato dall'incompatibilità tra i due sistemi. Il problema risiede nel fatto che un confronto condotto in tali sedi non può che assumere una natura conflittuale: l'accesso alla giurisdizione avviene unicamente in presenza o a causa di controversie, sicché il dialogo che vi si instaura è inevitabilmente tra contendenti. Diversamente, all'interno delle istituzioni politiche, esso può assumere il necessario carattere costruttivo. Un'impostazione unidimensionale incentrata esclusivamente sugli organi giudiziari ignora, infatti, che numerosi conflitti di natura costituzionale potrebbero essere prevenuti a livello politico, attraverso l'azione di altri rami del potere, in particolare i governi e i parlamenti nazionali. Le istituzioni politiche dovrebbero, pertanto, esercitare con maggiore consapevolezza le prerogative loro riconosciute dal diritto nazionale e dal diritto dell'Unione, intervenendo fin dalle fasi preliminari del processo legislativo. Un simile approccio consentirebbe di garantire sin dall'origine la conformità degli atti normativi agli obblighi derivanti dall'ordinamento dell'UE, riducendo così la necessità di un successivo scrutinio di legittimità da parte delle Corti e preservando, ove possibile, un equilibrio costituzionale tra i diversi livelli normativi.

L'ipotesi alla base del presente lavoro di ricerca può essere sintetizzata come segue: il futuro del costituzionalismo europeo, inteso come costruzione giurisdizionale, vive di presupposti che la giurisdizione stessa non può garantire. Pertanto, dipenderà dalla capacità di delineare e consolidare forme giuridiche affidabili ed efficaci per il dialogo costituzionale. Quando si fa riferimento al concetto di dialogo, si intende l'esistenza di strumenti giuridici adeguati – norme, istituzioni e procedure – idonei a garantire un'interazione ordinamentale effettiva e strutturata. Nel contesto pluralistico dell'Unione europea, il dialogo rappresenta il modello normativo più adatto a favorire un'interazione dinamica tra i sistemi nazionali e quello sovranazionale. Per dialogo si deve intendere una comunicazione argomentativa fondata sullo scambio di ragioni, configurandosi così come la modalità più coerente di interazione in un sistema giuridico improntato al pluralismo. Il riferimento non è a un concetto generico di dialogo, bensì a quello che si desume dal

pensiero del filosofo tedesco Jürgen Habermas. La questione centrale concerne la giusta configurazione della libertà umana, intesa sempre come libertà nella comunione reciproca: il diritto, in questa prospettiva, si pone quale presupposto della libertà, non già quale suo antagonista. Tuttavia, da ciò scaturisce immediatamente un interrogativo cruciale: quali sono i criteri di giustizia che consentono una libertà vissuta collettivamente e che, al contempo, concorrono al bene dell'uomo e alla sua responsabilità? A questo punto si impone un necessario salto nel presente: la questione centrale diviene quella della ricerca di una normativa giuridica capace di costituire un ordinamento della libertà, della dignità umana e dei diritti fondamentali. Si tratta di un problema che oggi si impone nei processi democratici di formazione dell'opinione pubblica e che, allo stesso tempo, inquieta quale questione decisiva per il futuro dell'umanità. Habermas sostiene che la legittimità di una carta costituzionale, quale fondamento della legalità, deriverebbe da due fonti: da un lato, la partecipazione politica egualitaria di tutti i cittadini; dall'altro, la modalità ragionevole con cui vengono risolti i contrasti politici. Con riguardo a tale 'modalità ragionevole', egli osserva che essa non può ridursi a una mera competizione per il conseguimento di maggioranze aritmetiche, ma deve configurarsi come un 'processo di argomentazione sensibile alla verità' (*wahrheitssensibles Argumentationsverfahren*). L'aspetto cruciale risiede nel riconoscere che, pertanto, un autentico dialogo costituzionale non può essere monopolizzato dai tribunali, ma deve coinvolgere un più ampio spettro di attori istituzionali, a partire dai governi e dai parlamenti nazionali.

Al fine di verificare l'ipotesi di ricerca, si è reso necessario adottare specifici accorgimenti metodologici. Il presente studio si propone di analizzare il dialogo tra gli ordinamenti giuridici nazionali e quello sovranazionale, con particolare attenzione alla sua dimensione non giurisdizionale. Per il conseguimento di tale obiettivo, si è adottato un approccio metodologico multidimensionale, che integra l'analisi dogmatica del diritto dell'Unione europea con una prospettiva sistemica ed una empirica. L'approccio teorico impiegato è, pertanto, bidimensionale affiancando il metodo dogmatico a quello empirico. Ciò permette di costruire un'analisi che ha un'aderenza maggiore alla realtà empirica. L'analisi si fonda su una prospettiva giuridico-istituzionale, esaminando il quadro normativo dell'Unione europea e la sua interazione con gli ordinamenti nazionali.

L'approccio seguito si colloca nell'ambito della scienza giuridica dell'Unione europea e il punto di vista assunto è quello dell'ordinamento sovranazionale. Eventuali richiami a esperienze nazionali – come quelli relativi alla Germania, alla Francia, alla Danimarca o ad altri Stati membri – rivestono un carattere meramente descrittivo, funzionale a illustrare le peculiarità dei singoli ordinamenti e a mettere in evidenza le dinamiche di interazione tra questi ultimi e l'ordinamento dell'Unione. Contestualmente, si è resa necessaria l'individuazione di un ordinamento nazionale che fungesse da parametro di riferimento: il caso italiano rappresenta, a tal proposito, un laboratorio di particolare interesse. La Repubblica italiana è stata assunta quale caso studio, in quanto Paese fondatore dell'Unione europea, caratterizzato, da un lato, da una giurisprudenza avanzata nel dialogo tra le Corti e, dall'altro, da un ritardo strutturale nella partecipazione

agli affari europei. Inoltre, si è scelto di escludere dall'indagine i livelli di governo sub-statali (regionali e statali nelle realtà federali) per mantenere una coerenza interna nella trattazione.

Ne consegue che la presente ricerca si avvale di un'analisi della normativa primaria e secondaria dell'Unione europea, nonché della giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'UE. È stato fatto anche ampio riferimento alla normativa nazionale italiana come alla giurisprudenza di molte Corti costituzionali e Supreme degli Stati membri. Tuttavia, data la natura politica del tema e delle istituzioni coinvolte, si è ritenuto opportuno integrare tale approccio con una metodologia empirica, che si avvale di un ampio utilizzo di dati statistici e di un'analisi approfondita di documenti istituzionali. Pertanto, pur facendo ricorso a un'estesa gamma di fonti giuridiche e dottrinali, la ricerca non si limita a queste ultime, ma include anche rapporti ufficiali della Commissione europea, del Parlamento europeo e di altre Istituzioni dell'UE, oltre a documenti prodotti dai parlamenti nazionali e da altre istituzioni degli Stati membri nonché dagli organi della cooperazione interparlamentare.

L'indagine si sviluppa attraverso un'analisi qualitativa dei materiali giuridici, condotta sulla base dei seguenti criteri: interpretazione sistematica, intesa come l'esame del ruolo degli organi politici nazionali alla luce del contesto istituzionale e dei Trattati e dei principi generali del diritto dell'UE; analisi teleologica, volta a valutare la *ratio* delle norme primarie e dei principi fondamentali, con particolare attenzione alla coerenza del sistema giuridico sovranazionale; prospettiva evolutiva, consistente nello studio dell'evoluzione storica, giurisprudenziale e normativa del ruolo degli organi nazionali nell'ordinamento dell'Unione, con l'obiettivo di individuare tendenze e sviluppi futuri. Si intende, dunque, argomentare come gli studi della scienza di diritto dell'Unione europea possano trarre beneficio da un approccio olistico nell'elaborazione e nell'attuazione del diritto dell'Unione. Per approccio olistico si intende un coinvolgimento strutturato e consapevole delle Istituzioni, tanto europee quanto nazionali, nell'adempimento degli obblighi derivanti dall'ordinamento dell'UE, nel pieno rispetto delle disposizioni costituzionali degli Stati membri. Un simile approccio presuppone una partecipazione più attiva e responsabile delle istituzioni nazionali nelle fasi di elaborazione del diritto sovranazionale, al fine di prevenire la degenerazione di conflitti di natura politica – derivanti dall'inazione degli organi preposti – in contrasti di carattere costituzionale.

Un corollario essenziale di tale prospettiva risiede nella considerazione che il suo fondamento si radica nella fisiologia stessa della scienza giuridica dell'Unione europea. La funzione parlamentare di rappresentanza dei cittadini dell'Unione è insita nel ruolo del Parlamento europeo. Non si intende, con questa riflessione, aggiungere un ulteriore capitolo alla consolidata discussione sul cosiddetto *deficit* democratico. L'approccio olistico proposto non mira, infatti, a ridefinire il ruolo delle istituzioni nazionali nell'architettura del governo dell'Unione, bensì a ricondurle alla loro funzione originaria, riconoscendo che, in diversi Stati membri, come l'Italia, esse operano sempre più spesso in un contesto istituzionale anomalo. In particolare, se le dinamiche intergovernative

tendono a prevalere, sottraendo progressivamente spazio alle istituzioni nazionali nel processo di integrazione europea e compromettendone l'aderenza a logiche democratiche e conformi ai principi giuridici fondamentali, ne risulterà pregiudicato il tessuto costituzionale tanto degli Stati membri quanto dell'Unione stessa.

Nella realtà odierna, caratterizzata da una profonda interrelazione tra ordinamenti giuridici, in cui l'obbligo di contribuire al processo di integrazione europea è sancito nelle costituzioni nazionali e il dovere delle Istituzioni dell'UE di rispettare le identità nazionali degli Stati membri è garantito dal diritto primario dell'Unione, il costituzionalismo europeo non può fondarsi esclusivamente sul principio del mutuo rispetto – ad esempio, per le aree di particolare rilevanza costituzionale –, ma deve necessariamente basarsi su un coinvolgimento attivo delle istituzioni nazionali, affinché l'attuazione degli obblighi derivanti dall'ordinamento dell'UE avvenga in armonia con i vincoli costituzionali di ciascuno Stato membro.

Pur adottando un approccio interdisciplinare, il presente studio si focalizza prevalentemente sugli aspetti giuridici e istituzionali, limitando l'analisi politica del fenomeno al minimo indispensabile per comprendere l'evoluzione delle dinamiche istituzionali. Tuttavia, la metodologia adottata consente di delineare un quadro complessivo delle evoluzioni normative in esame, offrendo spunti per futuri approfondimenti. Al fine di analizzare la dimensione non giurisdizionale del dialogo tra gli ordinamenti, si è ritenuto opportuno adottare, tra le diverse teorie del pluralismo costituzionale, l'approccio del pluralismo radicale. Quest'ultimo si concentra sul modo in cui due ordinamenti giuridici dotati di una propria autonomia costituzionale possano coesistere concretamente. Nel contesto del pluralismo radicale, il rischio di conflitti si manifesta quando le soluzioni giuridiche risultano insufficienti e l'unico strumento rimasto è la negoziazione politica. Il pluralismo radicale è, pertanto, descrittivo piuttosto che normativo, realista piuttosto che idealista, politico piuttosto che esclusivamente giuridico.

L'ipotesi di ricerca si concretizza nelle seguenti domande, che scandiscono la struttura del presente lavoro: il dialogo tra ordinamenti giuridici può essere adottato come paradigma giuridico istituzionale anche al di fuori dell'ambito giurisdizionale? Esiste un'infrastruttura giuridica adeguata a garantire un'effettiva implementazione di tale dialogo? Quali risultati sono stati finora conseguiti nella prassi applicativa del dialogo non giurisdizionale tra ordinamenti e delle relative infrastrutture giuridiche?

Nel primo capitolo si indaga la necessità di oltrepassare i confini del dialogo tra le Corti, esaminando le ragioni e le dinamiche che costringono a tale evoluzione. Si approfondisce, in particolare, la natura dell'ordinamento giuridico dell'Unione europea e la sua interazione con gli altri sistemi giuridici, con un'attenzione privilegiata al contesto italiano e alle trasformazioni intervenute negli ultimi anni. L'analisi si concentra, anzitutto, sulla concretizzazione del cosiddetto dialogo tra le Corti, esaminando la legittimità costituzionale delle norme e ponendo in evidenza problematiche, acquisizioni ed elementi che non risultano in alcun modo suscettibili di una ricomposizione esclusivamente giurisdizionale. In questa prospettiva, l'indagine si propone di individuare

le ragioni per le quali è necessario superare la dimensione del dialogo tra le Corti, al fine di valorizzare il ruolo di soggetti fondamentali nel processo di integrazione, quali i parlamenti nazionali e i rispettivi governi. Essi, in qualità di legislatori, non solo garantiscono l'attuazione quotidiana dei principi costituzionali nazionali, ma risultano altresì determinanti nella produzione normativa e nella concreta implementazione delle disposizioni europee.

Nel secondo capitolo, pertanto, ci si interroga su quali siano i presupposti che devono precedere il dialogo tra le Corti, analizzando il ruolo delle istituzioni nazionali nella gestione dei conflitti tra l'ordinamento interno e quello sovranazionale nelle sedi di elaborazione del diritto derivato, nonché le modalità attraverso le quali sia possibile prevenire tali tensioni. In tale contesto, si è inteso far emergere le responsabilità dei diversi attori istituzionali coinvolti, nonché le infrastrutture giuridiche su cui tale dialogo si fonda. L'analisi si sviluppa lungo un duplice livello: da un lato, viene esaminata l'infrastruttura sovranazionale, quale delineata dai Trattati, dalla giurisprudenza e dalla prassi dell'Unione europea, con particolare riferimento alla cooperazione interparlamentare disciplinata a livello dell'UE; dall'altro, viene approfondito l'assetto istituzionale dello Stato membro prescelto come caso di studio, ossia l'ordinamento costituzionale italiano.

Infine, nel terzo capitolo, considerata la rilevanza della prassi nell'ambito della presente ricerca, si procede all'analisi di diversi livelli di esperienze di dialogo. Si prende le mosse dall'esperienza trasversale e orizzontale relativa all'attività normativa di contrasto della pandemia, per poi soffermarsi sugli aspetti maggiormente problematici della prassi italiana e, infine, esaminare l'esperienza istituzionale e le valutazioni espresse dalle stesse istituzioni in merito all'evoluzione degli ultimi anni, nonché alle prospettive di riforma e di modifica normativa.

L'ipotesi di ricerca qui avanzata, a quasi quindici anni dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, è che l'infrastruttura giuridica da esso delineata, unitamente alla prassi che ne è scaturita e alla scelta politica della Commissione europea di conferire una dimensione dialogica ai poteri europei dei parlamenti nazionali, abbia dato origine a un sistema ben più articolato di un mero meccanismo di controllo *ex ante* ed *ex post* del rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità. Si tratterebbe, piuttosto, di un vero e proprio sistema di dialogo *ex ante* su tutti i profili costituzionali delle norme europee, volto a tutelare il pluralismo giuridico che contraddistingue l'Unione, includendo, tra gli altri, la salvaguardia dell'identità nazionale e il rispetto del principio di attribuzione. In tale prospettiva, si intende altresì verificare se l'obbligo di rispettare l'identità nazionale possa configurarsi non già come un mero limite al processo di integrazione, bensì quale parametro di riequilibrio nell'assetto di governo dell'Unione europea.

CAPITOLO PRIMO
OLTRE IL DIALOGO TRA LE CORTI

SOMMARIO: 1. "L'Europa del diritto" come ordinamento giurisprudenziale – 1.1. L'esperienza giuridica 'costituzionale' dell'integrazione europea – 1.2. Il 'dilemma costituzionale' dell'esperienza giuridica dell'integrazione europea – 1.3. Il pluralismo costitutivo dell'integrazione europea e la necessità sostanziale di un dialogo multilivello – 2. Il dialogo tra l'ordinamento dell'Unione e quello degli Stati membri da una prospettiva giurisdizionale – 2.1. La diversità come premessa normativa dell'Unione – 2.2. La nozione di 'legalità sovrannazionale' e la sua compattezza derivante dall'autonomia dell'ordinamento giuridico dell'Unione europea – 2.3. 'Legalità sovrannazionale' e legalità costituzionale nazionale: porosità o compattezza dei parametri di legittimità del diritto dell'Unione europea? – 2.3.1. La Kompetenz-Kompetenz e controllo Ultra vires: l'eterno ritorno di Maastricht Urteil – 2.3.2. Estensione del parametro di legalità sovrannazionale e i controlimiti: dalla tutela dei diritti fondamentali alla tutela dell'identità nazionale/costituzionale – 2.4. La Corte costituzionale italiana è capace di incidere sulla legalità sovrannazionale senza negare l'autonomia dell'ordinamento dell'Unione europea? - 2.5. I limiti della giurisdizione e il c.d. sindacato debole - 3. Oltre il dialogo tra le Corti: recuperare il ruolo imprescindibile dei parlamenti nazionali e dei governi nell'integrazione europea - 3.1. Il primato come meccanismo regolativo dell'applicazione della legge all'interno dell'Unione: il ruolo dei governi e dei parlamenti nazionali - 3.2. Intrecci tra trasformazioni giuridiche, costituzionali e sviluppi politici interni nel processo di integrazione europea: un'analisi cruciale – 3.2.1. Uscita e Voce: la necessità di bilanciare i vincoli giuridici con i procedimenti politici – 3.2.2. La genesi della centralità dei Governi nazionali nella produzione normativa europea – 3.2.3. Il carattere negoziale della politica eurounitaria e la sua crisi: il ruolo del Consiglio Europeo – 3.3. Cortocircuiti attuali tra sovranità popolare, giurisdizione e principio di rappresentanza politica: per il recupero di un indirizzo politico europeo degli organi democratici nazionali – 3.3.1. Sovranità popolare e diritti fondamentali: un gioco a somma zero? – 3.3.2. Identity policy, juristocracy e indebolimento degli organi rappresentativi – 3.3.3 Il recupero dell'indirizzo e della responsabilità politica: l'esigenza di un dialogo tra ordinamenti oltre le Corti che coinvolga i parlamenti nazionali

1. "L'Europa del diritto" come ordinamento giurisprudenziale

Gli Stati costituzionali europei hanno abbandonato molto della loro tradizione moderna tranne che la centralità della legge. La legge (nel principio di legalità) è così fondamentale negli ordinamenti costituzionali continentali contemporanei che è stata autorevolmente associata al 'mito'.[1] Ciò comporta molti dogmi. Zagrebelsky arriva a dire che "*il principio di legalità non era che il compimento della tradizione assolutistica dello Stato e delle concezioni del diritto naturale razionale «oggettivo» che ne erano state lo*

[1] Nella seconda nota del testo P. GROSSI, *Oltre la legalità*, Editore Laterza, Bari, 2020 si legge che "*è mitizzazione, per esempio, l'affermare apoditticamente che la legge è l'unica fonte di diritto capace di rappresentare la volontà generale, dopo che penetranti riflessioni di politologi e giuspubblicisti hanno messo in luce sue sostanziose carenze proprio nel suo essere espressione di rappresentanza.*" Cioè Grossi attribuisce alla legge quale unica fonte del diritto i connotati del mito. Per non poggiare sulla magmaticità dei fatti sociali il nuovo diritto borghese doveva avere basi solide. Questo è lo scopo del "*mito nel suo significato essenziale di trasposizione di piani, di processo cioè che costringe una realtà a compiere un vistoso salto di piani trasformandosi in una metarealtà; e se ogni realtà è nella storia, dalla storia nasce e con la storia varia, la metarealtà costituita dal mito diventa una entità metastorica e, quel che più conta, si assolutizza, diventa oggetto di credenza piuttosto che di conoscenza.*" (P. GROSSI, *Mitologie giuridiche della modernità*, Giuffré editore, Milano, 2007, p. 46)

sfondo e la giustificazione."[2] Questo è stato definito infatti anche 'assolutismo giuridico', e ha avuto una vita ben più lunga della modernità, permanendo ancora oggi come mentalità del giurista. Grossi individuò le caratteristiche di tale assolutismo: la concentrazione della produzione del diritto esclusivamente nelle mani del potere politico e dell'apparato statale, atto a proteggere il liberismo economico; l'idolatria della legge, elevata a unica fonte della volontà generale; la riduzione artificiosa della realtà tramite la gerarchia delle fonti, escludendo ogni fonte diversa dalla legislazione; la limitazione delle libertà interpretative e decisionali dei giudici; e il declassamento delle consuetudini, preziose fonti di diritto in regimi più pluralisti, a un ruolo subordinato.[3]

In tale quadro si inserisce il punto di rottura costituito dall'esperienza giuridica del diritto eurounitario.[4] Difatti, c'è "*un evento del tardo Novecento, che contribuisce non poco a distanziare il diritto continentale dalla sponda della modernità, ed è l'Unione europea, l'Europa come laboratorio giuridico.*"[5] Un discorso differente da quello dello

---

[2] G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite*, Einaudi, Torino, 1992, p. 25

[3] Cfr. P. GROSSI, *Il diritto in una società che cambia. A colloquio con Orlando Roselli*, il Mulino, Bologna, 2018, p. 24

[4] Giuseppe Capograssi ha sorpreso e identificato il diritto come esperienza vedi G. CAPOGRASSI, *Il problema della scienza del diritto*, in *Opere, 2° vol*., Giuffrè Editore. Milano, 1959, pp. 379-679; Vedi anche G. CAPOGRASSI, *Studi sull'esperienza giuridica*, in *Opere, 2° vol*., Giuffrè Editore. Milano, 1959, pp. 211-373, pp. 213-214: "*il diritto è forma essenziale di ogni organizzazione umana e quindi non solo dello Stato che è una di queste organizzazioni; che difatti le organizzazioni esistenti nel complesso sociale producono diritto e questo diritto vige nel loro ambito; che, infine, nel seno stesso del sistema giuridico dello Stato, una parte fondamentale dell'esperienza è realizzata dalla volontà privata la quale risolve per suo conto tutti i problemi pratici della sua vita con una libera e spesso ribelle produzione di norme giuridiche.*"; e ancora p. 231: "*Ogni ricerca sul diritto parte dalla esperienza giuridica nella sua immediatezza, vale a dire dall'esperienza giuridica così come esiste ed è avvertita e giudicata dalla coscienza comune ed in quanto tale entra come elemento pratico e condizionante dell'azione pratica del soggetto vivente nel concreto delle comunità umane. Da questa realtà immediata, nella quale vive e consegue i fini della sua vita il soggetto, nascono tutti i problemi che il pensiero si propone: può dirsi che sia la riflessione scientifica sia la riflessione filosofica, non hanno altro oggetto che cogliere, spiegare, scomporre nei suoi elementi, comprendere nella sua sintesi questa realtà.* […] *Benché queste considerazioni siano ovvie, è necessario sempre ripeterle: è di assoluta necessità non perdere mai di vista questa verità, fondamentale come tutte le verità comuni, che il diritto esiste e vive nell'esperienza comune, come esperienza giuridica, la quale è come tale realizzata nell'azione ordinaria del soggetto. È necessario non perdere mai di vista questa semplice verità, perché essa costituisce l'unico punto fermo l'unica e sola base del lavoro del pensiero riflesso. E come tale costituisce l'unica vera ed efficace disciplina che un pensiero può avere. Nulla di più essenziale di più imprescindibile di questa disciplina.*"; Vedi P. GROSSI, *L'Europa del diritto*, Editore Laterza, Bari, 2016, p. 8: "*Il riferimento a, 'esperienze giuridiche' ha il significato di sottolineare una elementare ma spesso trascurata verità: che il diritto è scritto sulla pelle degli uomini, è* […] *dimensione della vita quotidiana, è scritto nella concretezza dei fatti della vita prima che in leggi, in trattati internazionali, in opere scientifiche.*"

[5] P. GROSSI, *Introduzione al Novecento giuridico*, Editore Laterza, Bari, 2012, p. 36; sul concetto di posmodernità vedi P. GROSSI, *L'invenzione del diritto*, Editori Laterza, Bari, 2017, p. 101: "*L'Europa* […] *con il suo pluralismo giuridico (pluralismo di fonti), con la sua piena giurisprudenzialità affermata senza complessi di colpa vetero-giacobini, appare allo storico del diritto come uno straordinario laboratorio della pos-modernità giuridica.*" Vedi anche P. GROSSI, *Il diritto in una società che cambia. A colloquio con Orlando Roselli*, il Mulino, Bologna, 2018, pp. 24-25: "*ho parlato, credo non scorrettamente, del Novecento quale secolo pos-moderno, intendendo un terreno caratterizzato da incrinature, crolli, finanche demolizioni, in perfetta corrispondenza a nuove percezioni della dimensione giuridica profondamente provata dalla usura di vecchie soluzioni ormai decisamente invecchiate. Parecchie riscoperte si affermano: riscoperta della fattualità del diritto avverso il culto tutto borghese per le astrattezze e il formalismo; riscoperta della complessità sociale e giuridica e, quindi, del pluralismo sociale e giuridico avverso il*

Stato e della modernità giuridica deve essere fatto riguardo al progrediente diritto dell'Unione Europea, in cui la Corte di Giustizia ha sicuramente svolto il ruolo di promotore.[6] Infatti, non vi sono dubbi sul carattere giurisprudenziale del diritto dell'Unione, con un notevole contributo anche da parte della dottrina nel suo sviluppo.[7]

Il messaggio e il compito dell'Europa giuridica è stato quello di realizzare una unità giuridica rispettando le diversità.[8] A livello ideale e storico, la caratteristica principale dell'integrazione giuridica europea è il pluralismo. L'obiettivo di conseguire una unità giuridica rispettando le diversità è rintracciabile nei testi dei Trattati che si sono stratificati nel tempo. Nel preambolo alla Carta dei diritti fondamentali troviamo scritto che l'Unione contribuisce alla salvaguardia e allo sviluppo di valori comuni "*nel rispetto della diversità delle culture e delle tradizioni dei popoli d'Europa, nonché dell'identità nazionale degli Stati membri.*" Più in generale, nei vari strumenti pattizi europei "*si fa scialo di riferimenti alle identità nazionali e alle culture, alle eredità culturali e alle tradizioni costituzionali, con un uso costante di un plurale che vuole segnalare le diversità ricomposte in unità, le diversità che l'unità né soffoca né intende soffocare; che intende – anzi – valorizzare.*"[9] L'Europa giuridica ha costantemente affermato in modo sottile di essere una comunità di popoli con storie e tradizioni diverse, che si uniscono su una solida base di valori fondamentali condivisi, senza però l'intenzione di scomparire all'interno di una realtà compatta e massificante.[10] Infatti, l'Europa giuridica si propone come autentico ordine, "*ossia come una realtà complessa tesa a tutelare la ricchezza della propria complessità: il proprium delle varie componenti, la loro diversa storia, la loro singolare tipicità, trovano nella comune dimensione europea la concreta possibilità di affermare – ciascuna*

---

passato monismo incentrato sul ruolo assorbente dello Stato e della sua manifestazione potestativa, la legge; riscoperta del ruolo prezioso degli interpreti (giudici, dottrinarii, notai), conferendo ad essi il compito operoso della necessaria adeguazione dell'ordinamento, e ciò avverso il vecchio rigore legalistico che li voleva esegeti di testi autoritari. […] *Via via che il mio itinerario di ricerca si sviluppava, mi veniva naturale appropriarmi della dialettica moderno/pos-moderno quale chiave conveniente di lettura di un secolo solcato da una rapida transizione e sempre più in posizione di distacco dal precedente.*"

[6] Cfr. P. GROSSI, *Oltre la legalità*, Editore Laterza, Bari, 2020, p. 33

[7] *Ibidem*; Sul ruolo della dottrina: "*nella sua essenziale novità di un mercato che tende a trasformarsi in unità politica e giuridica rispettosa delle sue interiori diversità, si rivela essere un laboratorio bisognoso di nuovi attrezzi teorici, e, pertanto, apertissimo a contributi dottrinali e assai seducente per quegli scienziati del diritto aperti a nuove sperimentazioni."* (ivi, p. 53)

[8] Difatti, questo è il tratto principale che accomuna l'ordinamento europeo con il suo più importante oggetto di studio: l'ordinamento giuridico medievale. (Vedi P. GROSSI, *L'ordine giuridico medievale*, Laterza, Bari, 1995) Sono certo momenti diversissimi, ma accumunati dallo storico del diritto per tratti intrisi di un messaggio culturale. Vedi P. GROSSI, *Oltre la legalità*, op. cit., pp. 37-38: "*Una precisazione, però, si impone al fine di togliere ogni equivoco a questa premessa. Non credano i miei uditori che io voglia proporre un modello medievale per la costruzione del diritto di oggi e di domani. Sarebbe una ingenuità imperdonabile particolarmente per uno storico, che commetterebbe una disinvoltura innanzitutto epistemologica. La storia, infatti, non ha modelli da imporre al presente e al futuro, giacché, come insegna già la antica sapienza sacra, ogni cosa ha il suo tempo e ogni tempo le sue cose. Dal forziere della storia si può solo trarre una ricchezza da mettere in rapporto dialettico con la nostra odierna consapevolezza all'unico fine di renderla più complessa, più ricca, più matura.*"

[9] P. GROSSI, *Oltre la legalità*, op. cit., p. 45

[10] Cfr. *Ivi*, p. 46

– la sua specialità e tipicità come una ricchezza da confrontare con la propria ugualmente concepiti come ricchezza."[11]

L'itinerario storico dell'integrazione europea mostra fin da subito i segni del recupero della comprensione del ruolo del giurista per la costruzione di un nuovo diritto, insieme alla percezione che il ruolo del legislatore non potesse più essere totalizzante come lo era stato.[12] Per questo si deve sottolineare che l'Unione europea è un ordinamento giurisprudenziale, intendendo *"un ordinamento che trova la sua fonte primaria non in un organismo politico, bensì nell'operosità inventiva dei giuristi, dei tecnici che sanno di diritto a causa di una loro precisa esperienza professionale.*"[13] La novità si sviluppò come un ordinamento giuridico generato da un assetto organizzativo economico: un mercato comune. L'Europa giuridica nasce da questa esigenza di una più stretta ed efficace cooperazione economica. Per questo tale dimensione è stata la prima ad essere valorizzata. Il primo indice di tale 'modellamento' – che segna ontologicamente l'ordinamento europeo – risiede nella stretta inestricabilità tra fenomeni economici e norme o forme giuridiche e, conseguentemente, nella sua intrinseca e ineliminabile dimensione fattuale.[14] Se si pensa alla persona, al soggetto, "*il cittadino europeo non è mai stato pensato come un modello astratto, ma la sua carnalità è sempre stata intrisa di economicità, e la sua identificazione è conseguente: la dimensione, che maggiormente conta, concerne la sua azione all'interno della dimensione economica, e, sovra ogni altro aspetto egli è produttore o consumatore.*"[15] Per quanto questa possa apparire come una visione ridotta della dimensione giuridica della persona, ciò ha permesso di farla emergere quale soggetto nuovo di questo ordine che si andava discostando dal diritto internazionale classico. Contemporaneamente, a causa della loro storicità, i fatti economici possono generare discrepanze con gli ordinamenti degli Stati membri. Il

[11] Ibidem. L'ordinamento giuridico eurounitario rappresenta un *unicum* nel panorama del diritto ed appare abbastanza chiaramente che senza questa diversità, l'Europa non sarebbe ciò che è. («*Ohne diese Vielfalt wäre Europa nicht, was es ist.*» L. ADAMOVICH, *Ansprache*, in *1952-2002. Cinquantesimo anniversario della Corte di giustizia delle Comunità Europee*, Udienza solenne del 4 dicembre 2002, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità Europee, Luxembourg 2003, p. 36)

[12] L'esperienza giuridica eurounitaria mostra come scienza giuridica e prassi giudiziale possano essere le fonti più capaci di "*disegnare senza forzature un divenire giuridico, che è mobilissimo come il continuo farsi delle istituzioni unitarie europee.*" (P. GROSSI, *Oltre la legalità*, op. cit., p. 45)

[13] P. GROSSI, *Ritorno al diritto*, Editori Laterza, Bari, 2015, p. 20; Più precisamente, ha sottolineato che era "*giurisprudenziale in senso lato, giacché in questa azione edificatoria sono coinvolti non solo i giudici del Lussemburgo e di Strasburgo, ma altresì quegli scienziati che, o per propria spontanea iniziativa, o per impulso di organismi internazionali* […], *o per sollecitazione ufficiale dello stesso Parlamento europeo e della Commissione, hanno definito 'principii' orientatori in settori vitali dell'esperienza giuridica.*" (P. GROSSI, *Introduzione al Novecento giuridico*, op. cit., p. 37)

[14] Cfr. P. GROSSI, *L'invenzione del diritto*, op. cit., p. 98. Proprio in questo Grossi coglie un elemento di rottura con la modernità e con il suo assolutismo giuridico, in quanto "*qui l'astrattezza e la purezza, miraggi così cari alla analisi giuridica 'moderna', sono soltanto due spettri da esorcizzare combattendoli frontalmente, due canoni metodologici perversi perché radicati nell'irrealtà.*" (Ibidem) Vedi anche P. GROSSI, *Ritorno al diritto*, op. cit., p. 75: "*L'idea di comunità economica è tuttora intrisa nelle sue riposte ossature, provocando un naturale rifiuto per le logicità geometrizzanti e, più generalmente, per astrattezze galleggianti troppo al di sopra della realtà materiale; provocando, nel contempo, la percezione sentita della fattualità del diritto.*"

[15] P. GROSSI, *Ritorno al diritto*, Editori Laterza, Bari, 2015, p. 18

rischio che affronta il diritto europeo è rappresentato dalla predominanza della realtà economica. Il grande impatto degli eventi economici e delle relative libertà è spesso una minaccia per la loro preponderanza rispetto alla dimensione sociale, la quale rischia di essere trascurata. Per cui, accanto all'esaltazione del ruolo dei giuristi, è necessario mettere in guardia dal pericolo che la tecnica prenda anch'essa il sopravvento.[16] Ciò non deve sorprendere, poiché il recupero della fattualità economica svela – non crea – una dicotomia già presente nella società.[17]

Il riaffacciarsi concreto di fattualità ed esperienzialità del diritto europeo ebbe un preciso significato sul piano delle fonti: lo sviluppo del diritto europeo non è stato dovuto a organismi centrali di disciplinamento e di governo, come il Parlamento, la Commissione o il Consiglio, ma alla Corte di giustizia dell'Unione europea, o meglio

> un collegio di giudici che, di fronte ad un diritto in costruzione, cioè dinamicamente percorso da movimento e mutamento, ha ritenuto di non potersi rinchiudere nella bassa corte della mera esegesi testuale, improponibile in un divenire tanto rapido e profondo, in mezzo a tanta instabilità ed elasticità, e ha raggiunto la consapevolezza di una non eludibile responsabilità gravante sulle proprie spalle: la chiamata a un compito fortemente costruttivo.[18]

La vera novità del nuovo ordine giuridico europeo non è il frutto di una norma progettata e scritta dalle Istituzioni. A queste va sicuramente il merito di aver portato a compimento il mercato comune, ma con gli organismi politici spesso condannati all'inerzia della loro funzione regolativa, "*poiché il diritto aborrisce dal vuoto e poiché l'ordinamento giuridico vive scorrendo senza interruzioni, i vuoti non possono che essere colmati dai giudici, unica fonte capace di garantire una presenza attiva nella trincea dell'esperienza.*"[19] Si può affermare che l'Unione sia una realtà attraversata da un pluralismo giuridico tale per cui i suoi giuristi sono definibili come inventori. In che senso inventori? Contrastando il diffuso approccio normativista, nell'ambito dell'esperienza giuridica dell'Unione Europea, emerge una concezione del

---

[16] Cfr. Ivi, p. 36; vedi anche P. GROSSI, *Il diritto in una società che cambia*, *Op. cit*., pp. 70-71: "*Sono sempre stato e sono tuttora un europeista convinto: oggi, però, con qualche incrinatura nelle mie certezze. Perché le accennate incrinature? Perché l'Europa, sulla strada di una sempre più cementata unione politica e giuridica, non si è mai dimenticata di essere la germinazione e lo sviluppo di un mercato comune. Il che è senz'altro un bene, a meno che la visione economicistica non arrivi a soggiogare altre dimensioni più rilevanti (tra esse, quella sociale). Soprattutto negli ultimi tempi, giungevano al mio osservatorio della Corte costituzionale talune scelte, appunto di indole economicista, che arrivarono a mettere in discussione le architetture dello Stato sociale di diritto voluto e disegnato dai Padri Costituenti; architetture nelle quali io credo fermamente e che mi sembrano tuttora condivisibili e, quindi, tuttora intoccabili.*"

[17] Cioè, la smentita della scelta moderna per la purezza e per la astrattezza rende di nuovo giuridico tutto quello che è situato sul piano dell'esperienza pratica, quotidiana. Infatti, quel che Paolo Grossi sottolinea in modo evidente è il fatto che per lui il laboratorio europeo sia un cambiamento "*nel livello radicale della mentalità*." (P. GROSSI, *Introduzione al Novecento giuridico*, Op. cit., p. 36)

[18] P. GROSSI, *L'invenzione del diritto*, Op. cit., p. 98

[19] P. GROSSI, *Oltre la legalità*, Op. cit., p. 47

> diritto quale risultato di un'invenzione, percepito cioè non come qualcosa che si crea da parte del potere politico ma come qualcosa che si deve cercare e trovare (secondo il significato dello *invenire* latino) nelle radici di una civiltà, nel profondo della sua storia, nella identità più gelosa della coscienza collettiva; e ne debbono essere inventori, fuori dalla vulgata corrente, in primo luogo i legislatori, ma, poi, anche i giuristi teorici e pratici nella loro complessità di funzione.[20]

Due sono i principi di chiaro e sicuro conio giurisprudenziale che rispondono a questa immagine dell'invenzione: il principio dell'efficacia diretta e quello del primato con le sentenze della Corte del 1963 e del 1964 nei casi *Van Gend en Loos* e Costa. Era chiaro il principio per cui *pacta sunt servanda*. Ma il primato interno dei trattati e altri aspetti del loro *status* interno erano di competenza del diritto nazionale. Oggi, come allora, l'effetto di un trattato all'interno dell'ordinamento giuridico degli Stati partecipanti è determinato dal diritto costituzionale di ciascun Paese.[21]

Joseph Weiler afferma che "*Van Gend is Europe*"[22]. In tale pronuncia la Corte stabilì che "*la Comunità Economica Europea costituisce un ordinamento giuridico di nuovo genere nel campo del diritto internazionale a favore del quale gli Stati membri hanno rinunziato, se pure in settori limitati, ai loro poteri sovrani ed al quale sono soggetti non soltanto gli Stati membri, ma pure i loro cittadini."*[23] Da questa interpretazione della natura della Comunità i giudici di Lussemburgo fecero derivare qualcosa di totalmente nuovo a livello giuridico soggettivo, in quanto *"il diritto comunitario, indipendentemente dalle norme emanate dagli Stati membri, nello stesso modo in cui impone ai singoli degli obblighi, attribuisce loro dei diritti soggettivi.*"[24] Il principio dell'effetto diretto, che questa sentenza ha introdotto e che poi è stato sviluppato dalla Corte nella giurisprudenza successiva, comporta che le norme giuridiche dell'Unione che siano chiare, precise e incondizionate debbano essere considerate, nell'ambito di applicazione del diritto europeo, produttrici di effetti direttamente negli ordinamenti interni degli Stati membri.[25]

---

[20] P. GROSSI, *L'invenzione del diritto*, Op. cit., p. X

[21] Vedi T. BUERGENTHAL, *Self-Executing and Non-Self-Executing Treaties in National and International Law*, in *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, 1992, p. 303 ss.; Y. IWASAWA, *Domestic Application of International Law*, in *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, 2016, pp. 21 e ss. e J. NIJMAN e A NOLLKAEMPER (a cura di), *New Perspective on the Divide between National and international Law*, Oxford University Press, Oxford, 2007

[22] J. H. H. WEILER, *Van Gend en Loos: The Individual as Subject and Object and the Dilemma of European Legitimacy*, in *International Journal of Constitutional Law*, 2014, p. 94 ss., p. 103.

[23] Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 5 febbraio 1963, C-26/62, *Van Gend en Loos c. Administratie der Belastingen*, ECLI:EU:C:1963:1

[24] *Ibidem*

[25] La Corte Suprema Olandese il 18 maggio 1962 con una sua sentenza aveva facilitato uno dei primi rinvii pregiudiziali (Vedi Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 6 aprile 1962, C-13/61, De Geus en Uitdenbogerd c. Bosch e a., ECLI:EU:C:1962:3) I giudici olandesi si trovarono a dover interpretare la previsione dell'articolo 66 della costituzione olandese, la quale prevede che la legge del Regno non debba essere applicata nel caso in cui sia in contrasto con le disposizioni obbligatorie di un trattato entrato in vigore prima di tale legge. Per cui stabilirono che il dubbio riguardo a se le disposizioni di un trattato vincolino o meno i cittadini sia una questione che possa essere risolta solo sulla base dell'interpretazione di tali disposizioni del trattato. (Vedi Sentenza della Hoge Raad (Corte suprema), 18 maggio 1962, De Geus en Uitenbogerd v. Robert Bosch GmbH, Giurisprudenza olandese, 1965, 115) Per cui, in base al Trattato CEE, fu richiesto un rinvio pregiudiziale. Conseguentemente, la *Tariefcommissie* pose un rinvio

Ciò che era iniziato come un appello alla Corte di giustizia europea per chiedere aiuto nell'applicazione della Costituzione olandese, divenne occasione per la Corte di

pregiudiziale domandando se l'articolo 12 CEE avesse un effetto interno, o meglio se i singoli potessero trarre dalla disposizione diritti direttamente applicabili dal giudice. I governi di Belgio ed Olanda intervennero non per negare le obbligazioni che discendono dal Trattato o gli effetti interni delle disposizioni dello stesso, ma per contestare la giurisdizione della Corte, sostenendo che il rinvio pregiudiziale riguardasse l'interpretazione del Trattato e non la sua applicazione, come invece ritenevano essere la questione olandese. (Cfr. Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 5 febbraio 1963, C-26/62, Van Gend en Loos, cit., par. 10-11) Per cui, in realtà, la novità principale di Van Gend en Loos non fu la scoperta che il Trattato CEE potesse avere un effetto diretto. Tali disposizioni potrebbero essere perfettamente idonee all'esecuzione giudiziaria, allo stesso modo di altri accordi internazionali, in uno stato con un sistema monista. Il contributo cruciale della sentenza è stato piuttosto la decisione che la questione sull'effetto diretto dovesse essere decisa a livello centrale dalla Corte di giustizia, piuttosto che dai vari tribunali nazionali in base alle loro valutazioni in materia. (Cfr. B. DE WITTE, *Direct effect, Primacy, and the Nature of the Legal Order*, in P. CRAIG and G. DE BURCA (a cura di), *The Evolution of EU Law*, Oxford University press, Oxford, 2021, p. 187-227, p. 190; vedi anche G. TESAURO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, editoriale scientifica, Napoli, 2020, pp. 236-237: "*Del resto, la giurisprudenza sull'effetto diretto è nata proprio con riguardo ad una norma – l'art. 30 TFUE (allora art. 12, poi art. 25 TCE) – palesemente rivolta agli Stati membri, nella celebre sentenza Van Gend en Loos. La Corte, affermata l'esigenza di verificare l'idoneità della norma a produrre effetti diretti alla luce non solo del tenore letterale ma anche della sua finalità, rilevò in primo luogo che il Trattato non si è limitato alla creazione di obblighi reciproci degli stati membri ma invece inteso realizzare «un ordinamento giuridico di nuovo genere nel campo del diritto internazionale a favore del quale gli Stati membri hanno rinunziato, se pure in settori limitati, ai loro poteri sovrani ed al quale sono soggetti non soltanto gli Stati membri, ma pure i loro cittadini.» Ne consegue che i diritti attribuiti ai singoli dal diritto dell'Unione possono essere anche una "contropartita" di precisi obblighi imposti agli Stati membri o alle Istituzioni dell'Unione, nel senso che ad un divieto chiaro e incondizionato dello Stato corrisponde un diritto del singolo alla sua osservanza. In definitiva, il singolo può far valere questo diritto, che gli deriva dal diritto dell'Unione, davanti al giudice nazionale.*") Anche i criteri utilizzati dalla Corte europea per determinare quali disposizioni avessero effetto diretto si sono rivelati generosi. Nella stessa *Van Gend en Loos*, la prodigalità della Corte può essere vista sia nel suo approccio ermeneutico generale, sia nella sua applicazione specifica al caso dell'articolo 12 del Trattato. A livello generale, la Corte non ha contraddetto apertamente quella che era la convinzione dell'epoca, ovvero che la natura *self-executing* delle disposizioni dei Trattati dovesse essere dedotta dall'intenzione delle parti contraenti. Tuttavia, la Corte non cercò di ricostruire l'effettiva intenzione dei redattori del Trattato, ma scelse piuttosto di basarsi sullo "*spirito, la struttura generale e la formulazione*" dello stesso. (Cfr. Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 5 febbraio 1963, C-26/62, *Van Gend en Loos*, cit., par. 12) Il risultato di questa analisi è stato che il diritto comunitario era destinato a conferire diritti che gli individui potevano far valere nei procedimenti giudiziari nazionali. (Cfr. B. DE WITTE, *Direct effect, Primacy, and the Nature of the Legal Order*, op. cit., p. 191; Vedi anche G. GAJA e A. ADINOLFI, *Introduzione al diritto dell'Unione europea*, Editore Laterza, Bari, 2020, p. 164-165: "*Il fatto che i Trattati costituiscano l'insieme delle norme fondamentali dell'ordinamento dell'Unione implica l'esigenza che si utilizzi per interpretarne le disposizioni un metodo che non è quello generalmente seguito per interpretare gli accordi internazionali, ma è, piuttosto, funzionale all'operatività del sistema dell'Unione. […] Una conseguenza molto rilevante dell'uso, da parte della Corte di giustizia, di questo metodo nell'interpretare il Trattato CE è stata la ricostruzione di diritti ed obblighi per persone fisiche e giuridiche sulla base di disposizioni formulate come regole di comportamento per gli Stati membri o per le istituzioni. In particolare, una persona fisica o giuridica potrebbe, a certe condizioni, far valere dinanzi ad un giudice nazionale un diritto ricavato da una di tali disposizioni dei Trattati istitutivi. La prima pronuncia nel senso che una disposizione del Trattato CE abbia questa conseguenza giuridica, e quindi produca quel che la Corte di giustizia ha chiamato «effetto diretto», è stata la sentenza van Gend & Loos. Con riferimento alla disposizione del Trattato che vieta agli Stati membri di introdurre nuovi dazi doganali che si applichino nei rapporti tra di loro, la Corte ha dichiarato: «il diritto comunitario, indipendentemente dalle norme emananti dagli Stati membri, nello stesso modo in cui impone ai singoli degli obblighi, attribuisce loro dei diritti soggettivi. Si deve ritenere che questi sussistano, non soltanto nei casi in cui il Trattato espressamente li menziona, ma anche come contropartita di precisi obblighi imposti dal Trattato ai singoli, agli Stati membri o alle istituzioni comunitarie».*)

Lussemburgo per formulare la dottrina sull'effetto interno del diritto comunitario, che indirizzò, al di là del caso olandese, a tutti i tribunali di tutti gli Stati membri della Comunità. Di conseguenza, è essenziale notare che le norme comunitarie con effetto diretto possono essere richiamate dai singoli davanti ai tribunali nazionali, che devono garantire adeguata protezione per tali norme, trattandole come se fossero emanate dal legislatore nazionale.[26] Ciò è stato l'avvio di una vera e propria rivoluzione in quanto la Corte in questo modo ha rovesciato la 'normalità' del diritto internazionale per cui le norme pattizie sono in genere obblighi giuridici di risultato indirizzati soltanto agli Stati.[27] Tale sovvertimento della tradizione internazionalistica non fu soltanto concettuale, in quanto ebbe più che altro un risultato autenticamente pratico:

> l'effetto diretto ha significato che gli Stati membri che violino obblighi comunitari non possono più localizzare la controversia relativa a tale violazione a livello di un foro interstatale o comunitario, poiché essi verranno chiamati a rispondere in giudizio per le violazioni del diritto comunitario davanti ai propri giudici, ad iniziativa dei singoli, all'interno del proprio ordinamento giuridico.[28]

I cittadini europei, individui e imprese, hanno rapidamente adottato questo principio, portando a un aumento significativo del suo utilizzo. Di fatto, sono stati i singoli, attraverso le cause e le controversie da loro avviate (spesso contro le autorità statali), a diventare i principali difensori del rispetto del diritto comunitario negli Stati membri.[29]

La dottrina dell'effetto diretto potrebbe non sembrare così rivoluzionaria se presa singolarmente. Il pieno impatto sistemico e ordinamentale dell'effetto diretto si realizza nella combinazione con il principio del primato. Il principio del primato non è stato trattato dalla Corte di giustizia nella causa *Van Gend en Loos* in quanto non era problematico dal punto di vista di un tribunale olandese, poiché ordinamento monista, mentre l'effetto diretto era una questione sulla quale si doveva cercare di fare chiarezza interpretativa. La circostanza per l'affermazione di detto principio fu offerta dal rinvio pregiudiziale di un 'piccolo' giudice di un ordinamento dualista: il giudice conciliatore di Milano nel caso *Costa c. Enel*.[30] Secondo i canoni del diritto internazionale, la definizione

---

[26] Cfr. J. H. H. WEILER, *La Costituzione dell'Europa*, il Mulino, Bologna, 2003, p. 46
[27] Cfr. *Ibidem*
[28] *Ivi*, p. 47
[29] Cfr. *Ibidem*
[30] Flaminio Costa si rifiutò di pagare le bollette della neonata società elettrica nazionale ENEL, sostenendo che la legge del Parlamento italiano del 1962, con la quale era stata nazionalizzata l'industria elettrica, fosse in conflitto con il trattato CEE. (Vedi A. ARENA, *'From an Unpaid Electricity Bill to the Primacy of EU Law: Gian Galeazzo Stendardi and the Making of Costa c. ENEL'*, in *European Journal of International Law*, 30, n. 3, 2019, pp. 1017-1037) In un'altra controversia avente lo stesso oggetto e le stesse parti, un altro giudice aveva deciso di rinviare la questione sulla costituzionalità della legge di nazionalizzazione alla Corte costituzionale italiana. La Consulta nella sentenza, pronunciata prima di quella della Corte europea, ritenne che la Costituzione, all'articolo 11, consentisse limitazioni di sovranità a favore di organizzazioni internazionali come la CEE, ma che tale disposizione non influisse sullo *status* interno dei trattati europei o delle norme prodotte dalle istituzioni dell'UE. (Sentenza della Corte Costituzionale italiana del 7 marzo 1964, n. 14, ECLI:IT:COST:1964:14) I giudici costituzionali ritennero che le norme esistenti sull'efficacia degli obblighi internazionali dovessero essere applicate in tutta la loro 'ortodossia dualista'.

delle condizioni di efficacia diretta poteva essere considerata agevolmente come parte connaturata della funzione interpretativa della Corte di Lussemburgo. Però, lo stesso non si poteva dire del primato. Per il diritto internazionale nel rapporto tra le parti di un trattato le disposizioni nazionali non possono prevalere su quelle dell'accordo tra gli Stati. Nel caso di specie, il diritto comunitario prevaleva sul diritto di uno Stato membro sul piano internazionale. Eppure, la controversia di Costa riguardava se sussistesse o meno il dovere dei tribunali nazionali di applicare direttamente le norme comunitarie non attuate quando queste fossero in conflitto con la legislazione nazionale. Il problema era che siffatto dovere non è mai stato considerato parte del diritto internazionale.[31] La Corte ha colto l'occasione offerta dal procedimento pregiudiziale per ordinare a tali giudici di astenersi dal commettere una violazione e far prevalere il diritto comunitario su norme nazionali contrastanti.[32] Così, la neonata Comunità ha garantito l'effettività delle sue norme, assicurata dal primato.[33]

(Cfr. B. DE WITTE, *Direct effect, Primacy, and the Nature of the Legal Order*, *Op. cit.*, p. 191) Cosicché il Trattato CEE, che era stato trasformato in legge nazionale nel 1957, non poteva prevalere sulla successiva legge riguardante nazionalizzazione dell'energia elettrica del 1962. Con il supporto di questa pronuncia, il Governo italiano intervenne nella causa Costa c. Enel, sostenendo che il rinvio era 'assolutamente irricevibile'. Ritenevano che in base all'ordinamento italiano il tribunale di Milano non avesse il potere di annullare l'atto di nazionalizzazione per violazione del diritto comunitario. Tale sfida aperta, di nuovo, alla sua giurisdizione ha incoraggiato la Corte di giustizia a formulare la sua dottrina del primato del diritto dell'Unione. (vedi Ibidem) In Costa il meccanismo del rinvio pregiudiziale previsto dai trattati ha permesso alla Corte di giustizia – usando una immagine evocativa – di 'fermare il tempo' ("*stop the clock*") [D. WYATT, *New Legal Order, Or Old?*, in *Europan Law Review*, 1982, pp. 147 e ss., p. 153] prima che fosse troppo tardi: prima che i giudici nazionali commettessero quella che avrebbe costituito una violazione del diritto comunitario, che avrebbe dovuto essere sanzionata successivamente con la procedura d'infrazione.

[31] Tuttalpiù la mancata applicazione delle norme dei trattati internazionali da parte dei giudici nazionali potrebbe essere un fattore che contribuisce all'accertamento della responsabilità dello Stato ai sensi del diritto internazionale.

[32] Nella sentenza Costa c. ENEL, per concretizzare l'esigenza di tutelare la complessità del diritto europeo, la CGUE stabilì che "*scaturito da una fonte autonoma, il diritto nato dal trattato non potrebbe [...] trovare un limite in qualsiasi provvedimento interno senza perdere il proprio carattere comunitario e senza che ne risultasse scosso il fondamento giuridico della stessa comunità.*" (Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 15 luglio 1964, C-6/64, *Costa c. ENEL*, ECLI:EU:C:1964:66)

[33] Vedi G. GAJA e A. ADINOLFI, *Introduzione al diritto dell'Unione europea*, op. cit., p. 190: "*L'ordinamento giuridico comunitario è configurato come «integrato nell'ordinamento giuridico degli Stati membri»; secondo la Corte, «tale integrazione nel diritto di ciascuno Stato membro di norme che promanano da fonti comunitarie, e più in generale lo spirito e i termini del Trattato hanno per corollario l'impossibilità di far prevalere, contro un ordinamento giuridico da essi accettato a condizione di reciprocità, un provvedimento unilaterale ulteriore, il quale pertanto non potrà essere opponibile all'ordine comune».* (Costa, sent. 15 luglio 1964, causa 6/64, EU:C:1964:66) […] *La Corte esprime l'idea che, una volta effettuato un trasferimento di poteri sovrani alla Comunità, gli Stati membri non possano più esercitare i propri poteri originari in modo da contrastare le conseguenze del trasferimento da essi accettato.*" Per pervenire a tale conclusione i giudici della Corte di Lussemburgo hanno utilizzato una vasta gamma di argomenti e hanno insistito in particolare sulla necessità di distinguere il trattato CEE dai trattati internazionali 'ordinari'. Per Bruno de Witte nessuno di questi argomenti appare particolarmente convincente di per sé. (Vedi B. DE WITTE, *Direct effect, Primacy, and the Nature of the Legal Order*, *Op. cit.*, p. 191; vedi anche B. DE WITTE, *"Retour à Costa." Le primauté du droit communautaire a la lumière du droit international*, in *Revue trimestrielle de droit europeen*, XX, n. 3, 1984, pp. 425-454) De Witte ritiene che l'argomentazione sicuramente più persuasiva sia stata quella del semplice effetto utile: se gli Stati accettano obblighi legali a livello internazionale, devono essere pronti a consentire la traduzione di tali obblighi nella pratica quotidiana, attraverso strumenti giudiziari e di altro tipo. (Vedi *Ibidem)* Cosa ancora più importante, a differenza di altri trattati internazionali altrettanto 'degni', il Trattato CEE prevedeva quell'ingegnoso

Alla luce del primato si apprezza meglio anche il principio degli effetti diretti. In ordinamenti monisti o quasi-monisti, le disposizioni di un trattato, comprese quelle *self-executing*, vengono automaticamente recepite nell'ordinamento interno, avendo uno *status* normativo equivalente a quello della legislazione nazionale.[34] Di conseguenza, il principio generale della successione temporale (*lex posterior derogat priori*) regola il rapporto tra le disposizioni di un trattato e la legislazione nazionale in contrasto.[35] Ma nella Comunità prima, e nell'Unione poi, la norma europea che in ragione del principio dell'effetto diretto va considerata integrata nell'ordinamento nazionale, in forza del principio del primato, prevarrà anche rispetto alle ipotesi summenzionate.[36]

I due principi sono quindi strettamente legati e vengono abitualmente considerati congiuntamente.[37] L'effetto diretto "*resta un principio, una dottrina essenziale, idonea a plasmare, in termini federalistici, insieme al primato, un ordinamento che, seppure giuridicamente maturo e unico nel suo genere, federale non è.*"[38] È la caratteristica peculiare dell'autonomia del diritto UE, ne è il suo aspetto originale. Ciò in quanto, la sua stessa autonomia è caratterizzata dal protagonismo dell'individuo, in quanto soggetto di

---

meccanismo giudiziario, che consentiva alla Corte di Giustizia di affermare la propria dottrina del primato e di chiedere ai tribunali nazionali di seguirne l'esempio: il rinvio pregiudiziale. (Vedi *ibidem*) Pertanto, nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione europea, ogni norma sovranazionale, a condizioni differenti a seconda della tipologia, prevale sulla normativa nazionale contrastante, indipendentemente dal fatto che essa sia stata emanata prima o dopo la norma UE.

[34] Cfr. J. H. H. WEILER, *La Costituzione dell'Europa*, *op. cit.*, p. 49

[35] Cfr. Ivi, p. 50

[36] Vedi Ibidem: "*La combinazione dei due principi comporta che le norme comunitarie producono effetti diretti non sono semplicemente da sottoporre al medesimo trattamento giuridico riservato al diritto interno, ma più specificamente devono essere considerate come diritto «gerarchicamente» superiore.*"

[37] Tuttavia, il principio del primato ha una gamma più ampia di applicazioni che vanno oltre il suo utilizzo da parte dei tribunali. Questo primato 'giudiziario' non è che il riflesso del primato che, secondo una norma di diritto internazionale consolidata, le norme dei trattati hanno sul diritto nazionale degli Stati contraenti nelle relazioni tra questi ultimi. Il primato, quindi, grava su tutte le autorità statali, compresi il legislatore e il governo, e non solo ai tribunali. Vedi B. DE WITTE, *Direct effect, Primacy, and the Nature of the Legal Order*, op. cit., p. 187

[38] D. GALLO, *Effetto diretto del diritto dell'Unione europea e disapplicazione, oggi*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2019, p. 39-40. Vedi più *amplius* il suo lavoro monografico sull'effetto diretto da un punto di vista sistemico D. GALLO, *L'efficacia diretta del diritto dell'Unione europea negli ordinamenti nazionali. L'evoluzione di una dottrina ancora controversa*, Giuffré editore, Milano, 2018, p. XIII: "*La dottrina dell'effetto diretto è all'origine e al cuore dell'ordinamento UE. Ragionare di effetto diretto significa indagare la natura più profonda, evolutiva e polisemica, del diritto europeo. Significa ricostruire, in termini teorici, il principio primus inter pares tra tutti i principi costituzionali del diritto dell'Unione, tenuto conto della sua incidenza sull'intensità, la portata e l'estensione della tutela delle situazioni giuridiche soggettive create dal diritto primario e dal diritto derivato a favore degli individui. La cornice è quella dei rapporti, spesso dialettici anziché puramente dialogici, tra ordinamento europeo e ordinamenti interni, nella consapevolezza che il processo d'integrazione ha nell'effetto diretto la sua ragion d'essere. L'efficacia diretta colloca, infatti, l'individuo, con le sue prerogative, i suoi diritti, al centro dei trattati. Definisce, in questo senso, l'autonomia e l'originalità di un ordinamento che, seppur ancora ancorato al diritto internazionale, se n'è affrancato nei suoi elementi costitutivi. In un tale quadro, la finalità ultima del lavoro è cogliere e inquadrare giuridicamente gli aspetti evolutivi e controversi di un principio che nasce, si consolida e si trasforma grazie alla Corte di giustizia, attore imprescindibile e insostituibile nella concettualizzazione e sistematizzazione dell'efficacia diretta, così come dei principi del primato e dell'effettività/effetto utile che con tale efficacia interagiscono. Un attore, oggi, tuttavia, il quale, differentemente da quanto fatto in altre epoche, pare ispirarsi, perlomeno per quel che concerne la ricostruzione giuridica dell'effetto diretto, per un eccessivo self-restraint e minimalismo argomentativo."*

diritto, capace di azionare le sue prerogative europee davanti al giudice nazionale.[39] Emerge pertanto l'evidenza di questo collegamento indispensabile tra il concetto dell'autonomia del diritto dell'Unione e le posizioni giuridiche soggettive di fonte europea azionabili davanti alle giurisdizioni nazionali. E ciò si sostanzia nella centralità del principio di effettività del diritto UE.

Il 'formante' giurisprudenziale che tratteggia l'ordinamento europeo – secondo quanto si espone – appare sempre più evidente.[40] Esiste un sistema normativo sovrannazionale, c'è una produzione di norme – una "*sovranazionalità normativa*"[41] – ma è grazie all'attenzione dei giudici della Corte di giustizia, della loro consapevolezza di aver un compito costruttivo, inventivo abbiamo detto, per cui il diritto europeo ha – e non può non avere – dei lineamenti marcatamente giurisprudenziali. Ciò è ancor più evidente nel campo dei diritti fondamentali della persona, che è il cuore di ogni ordinamento giuridico.[42] È proprio qui che sta il messaggio giuridico più vitale dell'Europa del diritto. Fin dal Trattato di Roma l'individuo è la novità dirompente della costruzione sovranazionale. Eppure, lo stesso Trattato non si occupa in alcun modo di diritti fondamentali: la persona non viene subito concepita come titolare di diritti fondamentali, ma nella costruzione di un mercato unico gli sono riconosciute libertà economiche opponibili a tutti gli Stati membri. Il diritto sovrannazionale si è incontrato con quello costituzionale nazionale nel vivo di una realtà economica giurisdizionalmente vissuta: sotto la spinta della Corte costituzionale prima, e del *Bundesverfassungericht* poi, la Corte di giustizia è stata spinta a prendere coscienza e a riconoscere che i diritti sono principi generali del diritto comunitario.[43] Tale riconoscimento si fondò su un'audace costruzione teorica di un ordine giuridico complesso, articolato in molteplici strati e, soprattutto, radicato in uno strato profondo e fondamentale, in cui i valori si trasformano in principi e i principi costituiscono il fondamento per il riconoscimento dei diritti fondamentali.[44] Il materiale grezzo di questa costruzione furono le decisioni di casi concreti che ebbero la forza di irrobustire giuridicamente la posizione del cittadino europeo e della sua esistenza quotidiana.[45] Non si partì cioè da un modello astratto che

---

[39] Cfr. *ivi*, p. 41.

[40] Per il concetto di formante giuridico si veda R. SACCO, *Introduzione al diritto comparato*, UTET, Torino, 1992

[41] J. H. H. WEILER, *Il sistema comunitario europeo. Struttura giuridica e processo politico*, il Mulino, Bologna, 1985, pp. 53 e ss

[42] Cfr. P. GROSSI, *Oltre la legalità*, op. cit., p. 47. Per diritti fondamentali si intende "*posizioni giuridiche basilari per la persona, che non traggono la loro validità da dimensioni dell'ordine legale ma – immediatamente, ossia senza mediazione alcuna – da sottostanti valori di indole soprattutto etica.*" (*Ivi*, p. 48)

[43] Vedi C. SOTIS, *Le "regole dell'incoerenza". Pluralismo normativo e crisi postmoderna del diritto penale*, Aracne editore, Roma, 2012, p. 42; Sentenza della Corte costituzionale italiana del 18 dicembre 1973 n. 183, ECLI:IT:COST:1973:183; BVerfGE, decisione del secondo senato del 29 maggio 1974, Bvl 52/71

[44] Cfr. P. GROSSI, *Oltre la legalità*, op. cit., p. 49

[45] Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 12 novembre 1969, C-29/69, *Stauder*, ECLI:EU:C:1969:57 in diritto, n. 7: "*Quei diritti fondamentali della persona, che fanno parte dei principi generali del diritto comunitario.*" Tale presa di coscienza fu fatta in *primis* di strumenti giuridici nuovi o di rinnovata vitalità: i principi. Ad esempio, i principi di proporzionalità e di adeguatezza, "*serbano in virtù della loro flessibilità e indefinitezza una forza espansiva che, grazie alla interpretazione di giudici*

un giudice – 'bocca della legge' – doveva limitarsi ad applicare. Inoltre, la Corte di Lussemburgo reperiva i diritti fondamentali quali principi generali del diritto UE dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, *"eloquentissima invenzione dei giudici alla ricerca di fondazioni sicure."*[46] Per quale ragione eloquentissima? Perché i giudici della Corte di giustizia scelsero l'ambito complesso e a lungo inespresso delle tradizioni, non rifugiandosi nelle illusorie sicurezze della 'legalità' (intesa come testi cartacei o ineludibili comandi normativi).[47] Nella causa n. 11 del 1970, *Internationale Handelsgesellschatf*[48], la Corte connette indissolubilmente l'identificazione dei diritti fondamentali a un serbatoio che non era mai stato utilizzato prima: le tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri.[49] La particolarità è che queste tradizioni costituiscono un "*serbatoio, però, che va 'scoperto', interpretato e consolidato in principii, procedimenti tutti congeniali alla comunità di giuristi, confermando l'immagine del diritto europeo quale diritto prevalentemente giurisprudenziale.*"[50]

Il procedimento è soprattutto interpretativo. Queste tradizioni furono il riconoscimento di un nucleo comune di valori. L'identificazione di situazioni soggettive per il cittadino europeo avvenne, in principio, tramite l'interpretazione estensiva delle quattro libertà fondamentali del mercato comune e della nozione di discriminazione diretta e indiretta. In questo modo la Corte ha via via elaborato un breviario di diritti fondamentali dell'Unione, facendo una straordinaria ma indispensabile opera di supplenza della politica.[51] In altre parole, l'Europa dei diritti è merito della Corte, la quale superando gli impedimenti prescritti dalla decrepita dommatica illuministica, si è gravata consapevolmente di un ruolo essenziale di individuazione delle situazioni soggettive fondamentali per il cittadino europeo. Inoltre, ciò è avvenuto senza declamazioni altisonanti ma, al contrario, nella prassi quotidiana, cioè nella soluzione delle concrete controversie via via sottoposte al suo esame.[52] In sintesi, "*è dalla decisione di un caso che prende forma un diritto fondamentale ed è da un gruppo di casi risolti che prende forma un principio.*"[53]

---

scienziati legislatori, feconda e arricchisce l'ordinamento." (P. GROSSI, *Ritorno al diritto*, op. cit., p. 76) Oppure, il principio di ragionevolezza fa emergere "*la alienità della razionalità del freddo razionalismo legalista*" (P. GROSSI, *Oltre la legalità*, op. cit., p. 34), poiché fa i conti con la materialità dei fatti. Questi principi sono i 'protagonisti' di questa concezione del diritto europeo come diritto giurisprudenziale.

[46] P. GROSSI, *Oltre la legalità*, op. cit., p. 51

[47] Vedi Ibidem: "*Tradizioni, ossia esperienze tanto intensamente radicate ed effettivamente vissute da immedesimarsi nella storia di un popolo, e da considerarsi come quel patrimonio di valori che prende forma in un corredo di principi ed infine di diritti fondamentali*"

[48] Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 17 dicembre 1970, C-11/70, *Internationale Handelsgesellschaft*, ECLI:EU:C:1970:114

[49] Cfr. P. GROSSI, *Ritorno al diritto*, op. cit., p. 20

[50] Ivi, p. 21

[51] Vedi P. GROSSI, *Oltre la legalità*, op. cit*., p. 51: "ed è dalla sua sottile efficace vigile opera casistica che i redattori della cosiddetta Carta di Nizza, del duemila, hanno trovato le pietre già pronte per la costruzione dell'edificio."*

[52] Il diritto dell'Unione europea "*non può che avere origine casistica, emerge dal 'quotidiano' delle crescenti controversie, consolidarsi in un insieme (sempre più ricco) di situazioni giuridiche cui un giudice – la Corte di giustizia – fornisce adeguata tutela.*" (P. GROSSI, *Ritorno al diritto*, op. cit., p. 19)

[53] *Ibidem*

Tale percorso storico raggiunse il suo apice all'arrivo di una precisa presa di coscienza. La traiettoria descritta giunse al riconoscimento da parte della Corte di giustizia che l'Unione è, in *primis*, una comunità di diritto – "*a community based on Rule of law*". Nella sentenza *Les Verts* la Corte affermò che "*la Comunità economica europea è una comunità di diritto nel senso che né gli Stati che ne fanno parte, né le sue istituzioni sono sottratte al controllo della conformità dei loro atti alla carta costituzionale di base costituita dal Trattato*."[54] E questo anche a tutela anche delle posizioni soggettive dei singoli. Infatti, con la pronuncia *Union de pequenos agricultores* esplicitò e ribadì che tale controllo non riguarda soltanto la conformità al Trattato ma anche "*ai principi generali del diritto di cui fanno parte i diritti fondamentali.*"[55]

Il fatto che l'organizzazione sovrannazionale europea si configura come comunità di diritto fondata sulla '*rule of law*', incide anche su quello che viene definito classicamente principio di legalità. I Trattati europei non ricorrono mai alla terminologia 'principio di legalità'.[56] Rispetto alla giurisprudenza della Corte di giustizia tale termine si osserva quasi ed esclusivamente riguardo alla materia penale.[57] La giurisprudenza comunitaria, per definire il principio di legalità come limite all'esercizio dei poteri normativi e amministrativi delle istituzioni politiche, adotta una nozione originale, quella di comunità di diritto.[58] L'impiego di un concetto tanto originale non desta meraviglia per due ragioni fondamentali. La prima risiede nell'esigenza di adattare principi sviluppati

---

[54] Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 23 aprile 1986, C-294/83, *Les Vertes*, ECLI:EU:C:1986:166, par. 23

[55] Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 25 luglio 2002, C-50/00, *Union de pequenos agricultores*, ECLI:EU:C:2002:462, par. 38

[56] Vedi A. ADINOLFI, *Il principio di legalità nel diritto comunitario,* in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, editoriale scientifica, Napoli, n. 1, 2008, pp. 1-28, p. 1. Questo dato conferma la denuncia del Grossi sull'incongruenza di un discorso legalitario di stampo moderno per la comprensione dell'ordinamento europeo. (Cfr. P. GROSSI, *Oltre la legalità*, op. cit., p. 36)

[57] Vedi ad esempio Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 22 novembre 2005, C-384/02, *Grøngaard e Bang*, ECLI:EU:C:2005:708, par. 30: "*Occorre anche ricordare che l'obbligo del giudice nazionale di riferirsi al contenuto della direttiva nell'interpretare le pertinenti norme di diritto nazionale incontra i suoi limiti, in particolare nel caso in cui siffatta interpretazione abbia l'effetto di determinare o aggravare, in base alla direttiva ed indipendentemente da una legge adottata per la sua attuazione, la responsabilità penale di coloro che agiscono in violazione delle sue disposizioni.*" Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 7 gennaio 2004, C-60/02, *X*, ECLI:EU:C:2004:10, par. 63: "*Nell'ipotesi in cui il giudice del rinvio pervenga alla conclusione che il diritto nazionale non vieta il transito sul territorio austriaco di merci contraffatte, il principio della legalità delle pene, quale consacrato dall'art. 7 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, che è un principio generale del diritto comunitario, comune alle tradizioni costituzionali degli Stati membri, vieterebbe di sanzionare penalmente un tale comportamento, anche nel caso in cui la norma nazionale fosse contraria al diritto comunitario.*" È necessario evidenziare che, seguendo il criterio dell'interpretazione conforme, in base al quale la normativa nazionale deve essere intesa in modo da conseguire il risultato perseguito dalle norme dell'Unione, una norma europea non può "*di per sé e indipendentemente da una legge adottata da uno Stato membro , determinare o aggravare la responsabilità penale.*" (Vedi Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 11 giugno 1987, C-14/86, *Pretore di Salò c. X*, ECLI:EU:C:1987:275)

[58] A. ADINOLFI, *Il principio di legalità nel diritto comunitario,* op. cit., pp. 2-3. È stato evidenziato come il principio di legalità sia stato "*enunciato dalla Corte di giustizia in varie sentenze che hanno qualificato la Comunità europea come «comunità di diritto».*" (A. TIZZANO, *La tutela dei privati nei confronti degli Stati membri dell'Unione europea*, in *Foro italiano*, IV, 1995, c. 16)

nell'ambito dell'esperienza statuale a una realtà organizzativa *sui generis*, quale è l'Unione Europea, caratterizzata da peculiarità proprie. La seconda concerne l'inquadramento della questione nel quadro dell'indirizzo giurisprudenziale della Corte di giustizia, che tende a enfatizzare i tratti di autonomia dell'ordinamento sovranazionale rispetto a quelli degli Stati membri.[59] Non ci sono dubbi sul ruolo storico della Corte di giustizia nella trasformazione dell'Europa dal primitivo 'mercato comune' in un "*ambito giuridico in cui trovano riconoscimento tutte le istanze che caratterizzano le moderne democrazie, la tutela e la promozione del lavoro, dell'ambiente, della cultura, delle aree sfavorite, fino all'attenzione per i valori e i diritti fondamentali.*"[60]

1.1. *L'esperienza giuridica 'costituzionale' dell'integrazione europea*

Un'ulteriore caratteristica dell'esperienza giuridica dell'integrazione europea è che non può essere né compresa, né adeguatamente espressa, senza utilizzare termini che potremmo definire come costituzionali.[61] Per Weiler l'origine internazionale dei Trattati non ha impedito la trasformazione dell'ordinamento giuridico sovrannazionale in un ordine costituzionale.[62] Tuttavia, vi è una grande difficoltà interpretativa per la scienza giuridica europea poiché l'idea di costituzionalizzazione che emerge dal processo di integrazione non coincide con la narrativa costituzionale finora conosciuta, almeno a livello continentale. Ciò si mostra soprattutto in un divario tra esperienza e vocabolario nell'idea costituzionale europea.[63] Questo è dovuto anche a quello che si sottolineava in

---

[59] Cfr. A. ADINOLFI, *Il principio di legalità nel diritto comunitario,* op. cit, p. 3. Allora, con Paolo Grossi, potremmo dire che piuttosto che parlare di una 'legalità' anche a livello sovranazionale, sarebbe "*più corretto parlare di 'Rule of law', rendendolo in italiano con 'primato del diritto'.*" (P. GROSSI, *Oltre la legalità*, op. cit., p. 36) Pur concordando a livello ontologico con questa riflessione, bisogna dire che ciò renderebbe molto complicato il paragone tra la legalità sovranazionale e la legalità costituzionale di uno Stato membro per via di un problema linguistico. (Vedi J. GUITTON, *Arte nuova di pensare*, Edizioni paoline, 1986, p. 79: "*Lo scarto che sussisterà sempre tra la povertà del vocabolario, foss'anche arricchito da quelle distinzioni confuse che si chiamano i significati di una parola, e dall'altra parte la ricchezza infinita della natura, non può indurci in errore se noi lo riconosciamo, se il suo pensiero diviene una specie di preoccupazione continua, di piccolo rimorso, di invito delicato verso un maggiore sforzo, quasi la voce della coscienza.* […] *Se le parole fossero adeguate al pensiero, come sembrano esserlo nel caso dell'oratore e di tutti coloro che hanno troppo felici doti di linguaggio allora non ci sarebbe più vero pensiero: sarebbe un'altra cosa.*") Per cui dopo aver messo in luce le particolarità dell'ordinamento UE riguardo al principio di legalità, si continuerà ad usare tale espressione per evidenziare determinati problemi.

[60] G. TESAURO, *Commento all'art. 19 TUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Giuffré editore, Milano, 2014, pp. 195-215, p. 212

[61] Cfr. A. SIMONCINI, *Towards a Real Constitutional Dialogue: The Need for an "Infrastructure" of The European Constitution*, in *Italian Journal of Public Law*, n. 1, 2011, pp. 30-64, p. 30

[62] Il riferimento è al famosissimo saggio di Joseph Weiler J. H. H. WEILER, *The Transformation of Europe*, in *The Yale Law Journal*, Vol. 100, No. 8, *Symposium International Law*, 1991, pp. 2403-2483, ora disponibile anche in italiano con il testo riveduto e ampliato come primo capitolo del libro J. H. H. WEILER, *La Costituzione dell'Europa*, il Mulino, Bologna, 2003, pp. 33-173, In cui l'autore riflette proprio sulle cause e le ragioni della trasformazione dell'Europa sia come comunità politica, sia come comunità giuridica, in un ordinamento 'costituzionale'.

[63] Vedi Miguel Maduro che evidenziava questo *gap* interpretativo che rilevando "*an emerging trend to agree on the use of language of constitutionalism in the European integration without agreeing on the concept of constitutionalism underlying such language.*" (M. P. MADURO, *The Double Constitutional Life*

precedenza circa la strada che la Corte di giustizia ha intrapreso nel definire la natura dell'ordinamento europeo come autonomo a livello concettuale, quindi anche nella terminologia alle volte.[64]

A tale divario è possibile aggiungere anche un tabù.[65] Il fallimento del Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa ha comportato che il progetto di integrazione europea progredisse ad una sola condizione: il processo di riforma dell'intero sistema dei Trattati europei a Lisbona doveva basarsi sul netto rifiuto di qualsiasi esplicita qualificazione costituzionale dei nuovi trattati.[66] Pertanto dopo il 2004 la questione costituzione è sicuramente divenuta un tabù, almeno a livello nominalistico. Tuttavia, ciò non è riuscito ad escludere tale qualità dall'esperienza giuridica eurounitaria.[67] La trasformazione della Comunità in un sistema di natura costituzionale venne teorizzata osservando come, a un certo punto del processo di integrazione, il funzionamento della Comunità non fosse più disciplinato dai principi del diritto pubblico internazionale, bensì da una configurazione interstatale specificamente definita da una carta fondamentale e da principi di carattere costituzionale.[68] Secondo questa analisi "*a partire dal 1963, e continuando negli anni '70 e oltre, la Corte di giustizia ha fissato in una serie di decisioni epocali, quattro principi che hanno plasmato il rapporto tra il diritto comunitario e il*

of the Charter of Fundamental Rights of the European Union, in T. K. HERVEY and J. KENNER (a cura di), *Economic and social rights under the EU Charter of Fundamental Rights: a legal perspective*, Hart Publishing, Oxford, 2006, pp. 269-299, p. 269.)

[64] Vedi quanto detto nel precedente paragrafo riprendendo Adelina Adinolfi sulla differenza tra principio di legalità e comunità di diritto.

[65] Cfr. A. SIMONCINI, *Towards a Real Constitutional Dialogue: The Need for an "Infrastructure" of The European Constitution*, op. cit., p. 32

[66] Il mandato approvato dalla Conferenza intergovernativa che aveva il compito di definire gli obiettivi generali del futuro Trattato di riforma era estremamente chiaro. Vedi Note from the General Secretariat of the Council to Delegations: IGC 2007 Mandate n. 11218/07 del 26.6.2007 POLGEN 74: "*The constitutional concept, which consisted in repealing all existing Treaties and replacing them by a single text called "Constitution", is abandoned.* […] *The TEU and the Treaty on the Functioning of the Union will not have a constitutional character. The terminology used throughout the Treaties will reflect this change: the term "Constitution" will not be used*."

[67] Infatti, molti studiosi ne sono rimasti convinti indipendentemente dal progetto di una Costituzione per l'Europa, come Ugo De Siervo che affermava: "*chi scrive (così come molti altri) ritiene che l'Unione europea ormai disponga, seppure in forma implicita, di una serie di principi costituzionali, per quanto parziali ed insufficienti essi siano ancora, faticosamente deducibili da alcune caratteristiche e dai contenuti fondamentali dei Trattati europei.*" (U. DE SIERVO, *La difficile costituzionalizzazione europea e le scorciatoie illusorie*, in U. DE SIERVO (a cura di), *La difficile Costituzione europea*, 2010, pp. 109-143, p. 112) Anche Adam e Tizzano ritengono che, osservando l'itinerario dell'integrazione europea, l'Unione si presenta "*come una sorta d'ininterrotto esercizio d'ingegneria costituzionale, volto non già a rincorrere un preciso obiettivo o a perseguire improbabili modelli, ma piuttosto a definire via via l'impatto istituzionale più appropriato per assicurare la convivenza tra Stati che hanno accettato di condividere una parte importante della loro sovranità e al tempo stesso, però, non vogliono perdere la propria individualità in un «Superstato federale».*" (R. ADAM e A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Giappichelli editore, Torino, 2020, p. 5)

[68] Cfr. J. H. H. WEILER, *La Costituzione dell'Europa*, op. cit, p. 36. In effetti, come si è specificato sopra, la Corte di giustizia nel 1986 definì il Trattato CE come "*la carta costituzionale e fondamentale della Comunità.*" (Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 23 aprile 1986, C-294/83, *Les Vertes*, cit., par. 23)

diritto degli Stati membri, configurandolo in modo tale da renderlo non distinguibile da quello degli Stati federali costituzionali."[69]

Tra questi si è già avuto modo di richiamare *Van Gend & Loos* e Costa c. Enel, cioè effetti diretti e primato. Da questi è possibile dedurre che una *ratio* sottostante alla loro affermazione possa essere identificata nel fine di massimizzare l'efficienza con cui l'Unione realizza gli obiettivi affidati ad essa dai Trattati. Di conseguenza, l'effetto diretto e la supremazia non potrebbero svolgere il loro ruolo senza gli strumenti adeguati a disposizione della Comunità.[70] Per questo in una sentenza del 1971 la Corte riconobbe il potere della Comunità a stipulare trattati internazionali in quanto la realizzazione piena di molte politiche interne della Comunità dipendeva strettamente dalla sua capacità di negoziare e concludere Trattati internazionali con soggetti terzi.[71] Con tale sentenza, la Corte di giustizia aggiunse un ulteriore tassello alla propria struttura costituzionale, riconoscendo alla Comunità la titolarità di poteri impliciti, qualora si rivelassero indispensabili per il perseguimento di fini legittimi sanciti dal suo ordinamento.[72]

Il quadro si completa con due principi complementari che in quegli anni vennero enucleati: esclusività e *pre-empion*. In vari campi, ad esempio quello della politica commerciale comune, la Corte di giustizia stabilì che i poteri della Comunità sono esclusivi. Ciò precludeva agli Stati membri di intervenire in tali ambiti, indipendentemente dal fatto che ciò andasse in contrasto con il diritto comunitario. In altri ambiti, l'esclusività non venne attribuita in via preventiva, poiché fu solo l'esistenza di una normativa comunitaria in quel settore a determinare un effetto di *pre-emption*, tale da precludere agli Stati membri qualsiasi intervento, indipendentemente dal fatto che esso risultasse effettivamente in contrasto con il diritto comunitario, conformemente ai criteri specifici delineati dalla Corte.[73] Tali principi sono importanti perché oltre a costituire un livello costituzionale aggiuntivo nel discorso che si è fatto, hanno un ulteriore effetto nelle procedure decisionali dell'Unione in quanto "*laddove un settore sia stato assoggettato a pre-emption o sia stato riconosciuto di competenza esclusiva della Comunità, gli Stati membri sono spinti ad agire congiuntamente.*"[74] O meglio, dovrebbero esserlo.

A ciò si deve aggiungere una considerazione a quanto già detto sul riconoscimento giurisprudenziale della protezione dei diritti fondamentali come principi generali del diritto UE. Un ulteriore messaggio di tale giurisprudenza sta nel fatto che il potere

---

[69] Ivi, p. 45, vedi anche J.H.H. WEILER, *In Defence of the Status Quo: Europe's Constitutional Sonderweg*, in J.H.H. WEILER and M. WIND (A cura di), *European Constitutionalism Beyond the State*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003, pp. 7-23, p. 8

[70] Cfr. Ivi, p. 50

[71] Vedi Sentenza della Corte di giustizia del 31 marzo 1971, C-22/70, *Commissione c. Consiglio*, ECLI:EU:C:1971:32; il principio dei poteri impliciti è analizzato in modo completo in A. TIZZANO, *Les compétences de la Communauté*, in *Trente ans de droit communautaire*, Commissione europea, Prospettive europee, 1982, pp. 45 e ss., pp. 49-52

[72] Cfr. J. H. H. WEILER, *La Costituzione dell'Europa*, op. cit., p. 51. L'autore a ciò aggiunge che "*il punto focale di questa sentenza sta nella volontà manifestata dalla Corte di giustizia di sottrarsi alla presunzione interpretativa tipica del diritto internazionale, per cui i trattati vanno interpretati in modo da ridurre al minimo i condizionamenti che essi esplicano nei confronti della sovranità Statale.*" (Ivi, p. 52)

[73] Cfr. Ivi, pp. 52-53

[74] Ivi, p. 53

rivendicato in capo alla Comunità da parte della Corte, implicito nelle dottrine appena menzionate, non sarebbe stato lasciato dalla Corte senza controllo. Difatti, "*le norme comunitarie, a volte fondate su un conferimento di poteri meramente implicito, spesso direttamente efficaci, e sempre in posizione di supremazia sul diritto nazionale, venivano quindi assoggettate a un sindacato da parte della Corte relativamente al rispetto dei diritti fondamentali.*"[75] La pietra angolare del dibattito sulla trasformazione dei Trattati istitutivi risiede infatti nel sistema dei rimedi giurisdizionali e nell'esecuzione delle norme, poiché è proprio tale sistema a distinguere il diritto dell'Unione Europea dal diritto internazionale classico. Sebbene l'obiettivo principale del rinvio pregiudiziale sia quello di garantire un'interpretazione uniforme del diritto dell'Unione in tutti gli Stati membri, la sua portata si è rivelata ben più ampia.[76] Il coinvolgimento dei privati, che hanno fatto valere davanti ai giudici nazionali la violazione di obblighi comunitari derivanti da norme, atti amministrativi o prassi nazionali, ha avuto l'effetto di sottoporre a giudizio, spesso dinanzi agli stessi giudici nazionali, i tentativi di eludere tali obblighi. La vera rivoluzione, tuttavia, consiste nel fatto che il giudizio finale in tale procedimento venga emanato dal giudice nazionale. È evidente la differenza tra l'efficacia vincolante e il valore esecutivo di una decisione emessa da un giudice nazionale rispetto a una pronuncia della Corte di Giustizia resa in via dichiarativa, come avviene, ad esempio, nell'ambito di un procedimento per infrazione.[77]

1.2. Il 'dilemma costituzionale' dell'esperienza giuridica dell'integrazione europea

La Corte di Giustizia ha indubbiamente rappresentato il motore propulsore della trasformazione costituzionale del continente europeo. Tuttavia, come anticipato, tale dinamica evidenzia una differenza sostanziale rispetto alle precedenti esperienze costituzionali maturate, almeno in ambito continentale, in Europa. Il modello di costituzionalismo sviluppato e attuato dalla Corte di Giustizia si contraddistingue infatti per un 'genoma' peculiare, di matrice giudiziaria, anziché normativo-politica.[78] In sintesi, i due archetipi proposti dai teorici fondatori del costituzionalismo europeo contemporaneo – Carl Schmitt e Hans Kelsen – evidenziavano rispettivamente due concetti distinti che caratterizzano una Costituzione: il primo poneva l'accento sulla scelta politica suprema, mentre il secondo sottolineava la funzione della legge

[75] Ivi, p. 53-54

[76] Vedi P. PESCATORE, *Les travaux du "groupe Juridique" dens le négotiation des Traités de Rome*, in *Studia Diplomatica,* 34, 1981, pp. 159 e ss, p. 173 che in tale ricostruzione afferma che non ricorda opposizione all'accettazione di quell'idea e del suo principio. Aggiungendo che pensava che non tutti fossero pienamente consci dell'importanza di quell'innovazione.

[77] Vedi J. H. H. WEILER, *La Costituzione dell'Europa*, op. cit., p. 61: "*la «costituzionalizzazione» e il sistema dei rimedi giurisdizionali hanno per larga parte nazionalizzato gli obblighi comunitari e hanno fatto penetrare a livello comunitario l'abitudine all'obbedienza e al rispetto dello Stato di diritto, che tradizionalmente è molto meno sentito in relazione agli obblighi internazionali di quanto non lo sia rispetto a quelli nazionali.*"

[78] Cfr. A. SIMONCINI, *Towards a Real Constitutional Dialogue: The Need for an "Infrastructure" of The European Constitution*, op. cit., p. 35.

fondamentale nell'ordinamento giuridico.[79] La natura politica e quella normativa della Costituzione rappresentano, in effetti, le due posizioni cardine nella teoria costituzionale dell'esperienza giuridica degli Stati europei. Tuttavia, esse risultano inapplicabili all'ordinamento giuridico dell'Unione europea.

Alcuni autori hanno tentato di mostrare come il sistema normativo dell'Unione sia più confacente a teorie come quelle che il giurista britannico Herbert L. A. Hart esposte nel suo libro 'Il concetto di diritto'.[80] La Corte in Costa c. ENEL ha rilevato che "*a differenza dei comuni trattati internazionali, il Trattato C.E.E. ha istituito un proprio ordinamento giuridico, integrato nell'ordinamento giuridico degli Stati membri all'atto dell'entrata in vigore del Trattato e che i giudici nazionali sono tenuti ad osservare.*"[81] La tesi di Mark L. Jone è che la teoria giuridica di Hart nella sua opera possa fornire un modello e un quadro di analisi che illustra, spiega e sostiene l'affermazione della Corte secondo cui esiste un sistema giuridico comunitario autonomo che penetra negli ordinamenti giuridici nazionali degli Stati membri, vincolando i tribunali nazionali, e che il diritto comunitario vada quindi distinto dal diritto internazionale tradizionale.[82]

Il lavoro di Jones esamina gli elementi principali della teoria di Hart sull'esistenza di un ordinamento giuridico. Hart ha proposto tre condizioni minime che sono necessarie e sufficienti per l'esistenza di un sistema giuridico rispetto a un semplice insieme di norme primarie di obbligo: che esista un'unione di norme primarie di obbligo e di norme secondarie di modifica, giudizio e riconoscimento[83], che i funzionari del sistema, in

---

[79] Vedi C. SCHMITT, *Dottrina della Costituzione*, Giuffré editore, Milano, 1984, p. 23 "*In verità, una costituzione vige, perché emana da un potere costituente (cioè, potestà o autorità) ed è posta dalla sua volontà. In contrapposizione alle mere norme la parola «volontà» indica un'entità esistente in quanto origine di un dovere. La volontà è esistenzialmente presente, la sua potestas o autorità consistente nel suo essere.*" E H. KELSEN, *La dottrina pura del diritto*, Einaudi editore, Torino, 1966, p. 225: "*Poiché il fondamento della validità di una norma può essere soltanto un'altra norma, questo presupposto deve essere una norma: non una norma posta dall'autorità giuridica bensì una norma presupposta, cioè una norma che si presuppone quando si interpreta il senso soggettivo dell'atto costituente ed il senso soggettivo dell'atto costituente ed il senso soggettivo degli atti produttivi di diritto (posti in essere secondo la costituzione) anche in loro senso oggettivo.*" Già Kelsen precisa che ciò vale in un ordinamento solo statale che non consideri in alcun modo un diritto internazionale sovraordinato. Per un quadro generale del rapporto tra le teorie costituzionali di Hans Kelsen e quelle di Carl Schmitt vedi J. DE MIGUEL BÀRCENA e J. TAJADURA TEJADA, *Kelsen versus Schmitt. Politica e diritto nella crisi del costituzionalismo*, Wolter Kluver, Milano, 2022

[80] Vedi H. L. A. HART, *The Concept of Law*, Oxford University press, Londra, 1961, tradotto in italiano H. L. A. HART, *Il concetto di diritto*, Einaudi editore, Torino, 2002, specialmente i capitoli 3 e 10

[81] Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 15 luglio 1964, C-6/64, *Costa c. ENEL*, cit.

[82] Cfr. M. L. JONES, *The Legal Nature of European Community: A Jurisprudential Analysis using H. L. A. Hart's Model of Law and Legal System*, in *Cornell International Law Journal*, 17, 1984, pp. 1-59, pp. 4 e 5. Tale ricerca sostiene il potere esplicativo del modello di Hart, ma non intende suggerire che la Corte di giustizia avesse necessariamente in mente un tale modello giurisprudenziale quando si è pronunciata sulla natura del diritto comunitario o quando ha utilizzato il termine 'ordinamento giuridico' in Costa.

[83] H. L. A. HART, *Il concetto di diritto*, op. cit., pp. 108-117; Hart sviluppa la sua teoria contestando quella di Austin, suo predecessore sulla cattedra di Oxford per cui la norma giuridica si concreta nel comando del sovrano. Per Hart invece bisogna distinguere almeno due categorie generali di norme giuridiche: norme di tipo fondamentale o primario che impongono agli uomini di compiere o di astenersi dal compiere certe azioni che lo vogliano o no (tali norme impongono obblighi, riguardano azioni che implicano movimenti o mutamenti fisici); e norme di tipo sussidiario o secondario che stabiliscono che gli uomini possano,

particolare i tribunali, accettino effettivamente le norme secondarie come *standard* critici, comuni e pubblici di comportamento ufficiale e che esista un'adesione generale alle norme di comportamento valide in base alla norma di riconoscimento del sistema.[84]

Gli Stati membri sono i soggetti di un ordine politico e giuridico ben sviluppato, poiché tutte e tre le condizioni minime di Hart sono chiaramente soddisfatte. A livello sovranazionale esiste un chiaro sistema di norme primarie e secondarie in quanto i Trattati contengono poteri secondari che conferiscono regole di modifica e di giurisdizione in base alle quali le istituzioni comunitarie esercitano poteri sulla comunità degli Stati membri.[85] Inoltre, questi poteri sono stati trasferiti alle istituzioni comunitarie dagli Stati membri ed esiste una norma di riconoscimento ben sviluppata che unifica il sistema. I funzionari (nazionali o sovranazionali) accettano effettivamente queste norme secondarie come *standard* critici, comuni e pubblici di comportamento ufficiale e vi è un generale rispetto delle norme di comportamento valide in base alla regola di riconoscimento del sistema.[86]

È esaminando la posizione giuridica del privato nell'ambito del diritto comunitario che si evidenzia la piena portata e la vera natura dell'ordinamento sovranazionale.[87] La Corte di giustizia ha formulato diverse norme sulla penetrazione del sistema giuridico europeo negli Stati membri: primato ed effetti diretti su tutte.[88] Queste proposizioni di diritto rappresentano il punto di vista della Corte sul contenuto della norma di riconoscimento che deve essere utilizzata dai funzionari nazionali, in particolare dai tribunali, quando agiscono in ambito comunitario. La Corte è stata intransigente nell'insistere sul fatto che la stessa norma di riconoscimento deve essere applicata a livello nazionale in tutta la Comunità, garantendo così l'applicazione effettiva e uniforme

---

mediante certi atti e certe parole, introdurre nuove norme del tipo primario, modificare o abrogare quelle più antiche (Attribuiscono poteri pubblici o privati).
Per cui le norme secondarie, a sua volta, sono riconducibili a tre tipi: norma di riconoscimento, norma di mutamento e norme di giudizio. La norma di riconoscimento viene elaborata da Hart come forma più semplice di rimedio per l'incertezza del sistema di norme primarie. Questa specifica alcune caratteristiche, il cui possesso da parte di una certa norma è considerato come un'indicazione affermativa e decisiva circa la sua qualificazione come una norma del gruppo che deve essere sostenuta dalla pressione sociale esercitata dal gruppo. Ciò che è essenziale è il riconoscimento del riferimento alla scrittura o alla iscrizione come dotate di autorità, cioè come il modo proprio per risolvere i dubbi relativi all'esistenza della norma. La norma di mutamento viene concepita invece come rimedio al carattere statico di un insieme di norme primarie. La forma più semplice di questa norma è quella di attribuire a un individuo o a un gruppo di persone il potere di indurre nuove norme primarie per la condotta della vita di gruppo, o di qualche classe nell'ambito di questo, e di abrogare delle norme antiche. È chiaro che vi è un legame assai stretto tra la norma di mutamento e la norma di riconoscimento. Infine, la norma di giudizio è pensata da Hart quale rimedio all'inefficienza della pressione sociale. Per cui questa consiste in norme secondarie che legittimano gli individui a risolvere d'autorità la questione se, in una particolare occasione, la norma primaria sia stata violata. Oltre a individuare le persone che devono giudicare, queste norme stabiliscono anche la procedura che deve essere seguita. Queste norme definiscono un gruppo importante di concetti giuridici: in questo caso i concetti di giudice o tribunale, giurisdizione e giudizio.

[84] H. L. A. HART, *Il concetto di diritto*, op. cit., pp. 137-138

[85] Cfr. M. L. JONES, *The Legal Nature of European Community: A Jurisprudential Analysis using H. L. A. Hart's Model of Law and Legal System*, op. cit., pp. 18-25

[86] Cfr. Ivi, pp. 25-27

[87] Cfr. Ivi, pp. 28-31

[88] Cfr. Ivi, pp.

del diritto comunitario all'interno degli Stati membri.[89] La Corte ha argomentato questo atteggiamento sottolineando la natura originale e *sui generis* della Comunità e contrapponendo il diritto comunitario al diritto internazionale tradizionale, concentrandosi in particolare sul trasferimento di poteri sovrani dagli Stati membri alle Istituzioni comunitarie.[90] È ormai evidente che il fattore fondamentale dell'accettazione generale, e quindi dell'effettiva penetrazione, del diritto comunitario è stata l'ideazione e l'utilizzo da parte dei tribunali nazionali della procedura del rinvio pregiudiziale.[91] Pertanto, secondo Jones, considerando la politica della Comunità europea sia dal punto di vista dello Stato sovrano (soggetto tradizionale del diritto internazionale) sia da quello dell'individuo privato (soggetto tradizionale dello Stato sovrano), è stato dimostrato che si può veramente parlare di un ordine politico comunitario con una Costituzione comunitaria e un sistema giuridico costituzionale.[92] Questa ricerca mostra che pur essendo distante dal fondamento delle esperienze costituzionali continentali, quella dell'Unione appare più simile alla concezione di costituzione d'oltremanica: '*a judge-made law*'.[93]

Al di là di queste ardite ricostruzioni teoriche, è ormai ampiamente riconosciuto che il fatto che i Trattati rappresentino l'insieme delle norme fondamentali dell'ordinamento dell'Unione imponga l'adozione di un metodo interpretativo che non corrisponde a quello generalmente seguito per gli accordi internazionali, ma che risulti, piuttosto, funzionale all'operatività del sistema dell'Unione.[94] In effetti, la Corte ha optato per l'uso di un criterio teleologico, orientato agli scopi, mutuato direttamente dalla tradizione dell'interpretazione costituzionale.[95] Come affermato dalla stessa Corte nella sentenza *Cilfit* "*ogni disposizione di diritto comunitario va ricollocata nel proprio contesto e interpretata alla luce dell'insieme delle disposizioni del suddetto diritto, delle sue finalità, nonché del suo stadio di evoluzione al momento in cui va data applicazione alla disposizione di cui trattasi.*"[96] Tale originalità emerge chiaramente nel confronto con il positivismo e la sua dottrina interpretativa, poiché nell'ordinamento dell'Unione europea, soprattutto nel campo della tutela dei diritti fondamentali, il ragionamento giuridico si concentra primariamente sull'interpretazione piuttosto che sulle fonti, sul significato piuttosto che sulla validità. Inoltre, le dottrine a cui abbiamo fatto riferimento, identificate

---

[89] Cfr. Ivi, p. 51.
[90] Vedi Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 15 luglio 1964, C-6/64, *Costa c. ENEL*, cit.
[91] Vedi M. L. JONES, *The Legal Nature of European Community: A Jurisprudential Analysis using H. L. A. Hart's Model of Law and Legal System*, op. cit., pp. 52-53
[92] Cfr. Ivi, pp. 50-51
[93] Vedi A. SIMONCINI, *Towards a Real Constitutional Dialogue: The Need for an "Infrastructure" of The European Constitution*, op. cit., p. 37: "*The present-day European Union is one of the most meaningful examples of constitutional "hybridation" between British and continental European legal tradition and, in my perception, the new European Constitutional state is rising exactly at the confluence of these two legal traditions.*"
[94] Cfr. G. GAJA e A. ADINOLFI, *Introduzione al diritto dell'Unione europea*, op. cit., p. 164
[95] Cfr. J. H. H. WEILER, *La Costituzione dell'Europa*, op. cit., p. 54
[96] Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 6 ottobre 1982, C-283/81, *Cilfit*, ECLI:EU:C:1982:335, par. 20

dalla Corte come principi costituzionali, non esprimono, anzitutto, un *quid pluris* in termini politici o giuridici; si trattano, piuttosto, di principi logici elaborati in chiave interpretativa e giustificati sulla base di ragioni eminentemente 'tecniche'.[97] Si consideri, ad esempio, l'affermazione dell'Avvocato Generale Maduro, il quale evidenziò che il contenuto e lo scopo del principio del primato lo connotano come una 'esigenza esistenziale' per l'ordinamento dell'Unione Europea.[98] In effetti, tali principi non sono che strumenti funzionali alla realizzazione di un 'meta-principio' superiore: l'effettività dell'ordinamento giuridico europeo.[99]

La Corte di Giustizia si configura, sul piano istituzionale, come la custode del funzionamento concreto dell'Unione Europea e, al contempo, come il garante del rispetto dei Trattati da parte di tutte le sue componenti, siano esse Stati, istituzioni o individui. Le dottrine costituzionali dell'Unione precedentemente richiamate non rappresentano altro che principi strumentali, indispensabili per assicurare l'effettiva applicazione dell'ordinamento comunitario nei confronti degli ordinamenti giuridici nazionali degli Stati membri.[100] Le riflessioni fin qui svolte fanno emergere il *vulnus,* il dilemma costituzionale nell'ordinamento dell'UE.[101] L'evidenza che con questo paragrafo si è

---

[97] Cfr. A. SIMONCINI, *Towards a Real Constitutional Dialogue: The Need for an "Infrastructure" of The European Constitution*, op. cit., p. 36

[98] Conclusioni dell'Avvocato Generale Miguel Pojares Maduro del 21 maggio 2008, *Arcelor Atlantique e Lorraine e a.,* C-127/07, ECLI:EU:C:2008:292, par. 15: "*Potrebbe sembrare che, essendo stato invitato a valutare la conformità della direttiva 13 ottobre 2003 alla Costituzione francese, il Conseil d'État si sia trovato di fronte al compito impossibile di conciliare l'inconciliabile: come garantire la tutela della Costituzione nell'ordinamento giuridico interno senza attentare all'esigenza esistenziale di preminenza del diritto comunitario? Tale rivendicazione concorrente di sovranità giuridica è la manifestazione stessa del pluralismo giuridico che costituisce l'elemento di originalità del processo di integrazione europea. Dalla soluzione individuata dal giudice del rinvio è scaturita la presente questione pregiudiziale. Lungi dallo sfociare in un pregiudizio all'applicazione uniforme del diritto comunitario, detta soluzione induce il giudice a quo a chiedere, in via pregiudiziale, il concorso della Corte nel garantire che gli atti comunitari rispettino valori e principi riconosciuti anche dalla sua costituzione nazionale. Tale invito non deve sorprendere, dato che l'Unione si fonda sui principi costituzionali comuni degli Stati membri, come ricorda l'art. 6, n. 1, TUE. Invero, ciò che il Conseil d'État chiede alla Corte non è verificare la conformità di un atto comunitario a determinati valori costituzionali nazionali – cosa che peraltro non potrebbe fare, bensì controllarne la legittimità alla luce di valori costituzionali europei analoghi. In tal modo, ciò che a prima vista sembrava irriconciliabile è stato di fatto riconciliato. L'Unione europea e gli ordinamenti giuridici nazionali si fondano sugli stessi valori giuridici fondamentali. Mentre è compito dei giudici nazionali garantire il rispetto di tali valori nell'ambito di applicazione delle rispettive costituzioni, spetta alla Corte fare altrettanto nel quadro dell'ordinamento giuridico comunitario.*"

[99] Cfr. A. SIMONCINI, *Towards a Real Constitutional Dialogue: The Need for an "Infrastructure" of The European Constitution*, op. cit., p. 36

[100] Per questo, in dottrina, si afferma che *"la Corte di giustizia ha adottato un metodo sostanzialmente analogo a quelli che i giudici interni utilizzano nel ricostruire il significato delle regole costituzionali.*"(G. GAJA e A. ADINOLFI, *Introduzione al diritto dell'Unione europea*, op. cit., p. 164) Infatti, secondo Weiler tutta la giurisprudenza della 'trasformazione costituzionale' mostra un'immagine chiara della concezione che la Corte ha avuto di se stessa, in quanto "essa *ha […] sviluppato un'interpretazione talmente creativa del trattato, da essere paragonabile a quella di un organo che si percepisce come una corte costituzionale*." (J. H. H. WEILER, *La Costituzione dell'Europa*, op. cit., p. 54)

[101] Il concetto di 'dilemma costituzionale' è ripreso da F. SUCAMELI, *L'Europa e il dilemma della Costituzione. Norme, strategie e crisi del processo di integrazione*, Giuffré editore, Milano, 2007; mentre l'elaborazione del dilemma costituzionale europeo per come verrà presentata in seguito è interamente mutuata da A. SIMONCINI, *Towards a Real Constitutional Dialogue: The Need for an "Infrastructure" of The European Constitution*, op. cit., p. 37-38

cercato di mettere in luce è la necessarietà insuperabile della configurazione dell'ordinamento dell'Unione europea come ordinamento giurisdizionale. Il problema che tale evidenza pone è che la trasformazione costituzionale sia avvenuta in assenza di una disposizione esplicita nei Trattati europei.

Pertanto, l'ipotesi che la presente ricerca accoglie, avanzata da Simoncini, è che tale assenza appaia, al contempo, sia la forza sia la debolezza dell'attuale sistema costituzionale dell'Europa.[102] Da qui nasce la sua natura strutturalmente problematica. Indubbiamente l'esistenza di una Costituzione sostanziale emanata dai giudici è l'unico sistema giuridico adeguato e rispettoso dell'originalità dell'esperimento istituzionale europeo e della logica funzionalista su cui si fonda. Robert Schuman nella sua storica dichiarazione del 1950 – che diede avvio al progetto con la CECA – disse "*l'Europa non si farà subito e non si farà tutta insieme; essa sorgerà da realizzazioni concrete che creino anzitutto una solidarietà di fatto*"[103]. Pertanto, è estremamente logico che solo una costituzione di tipo incrementale – come quella guidata dalla giurisprudenza – possa fornire una solida struttura a questo approccio *step by step* al processo d'integrazione europea. Tuttavia, allo stesso tempo, tutta la dinamica costituzionale europea si concentra nelle mani della Corte di Giustizia, che oggi, paradossalmente, non ha limiti al suo potere costituente. Questa contraddizione interpella profondamente l'essenza stessa del costituzionalismo europeo del secondo dopoguerra, nato proprio per garantire il principio dello stato di diritto, di una protezione effettiva contro ogni tipo di potere pubblico (tribunali compresi).[104]

1.3. Il pluralismo costitutivo dell'integrazione europea e la necessità sostanziale di un dialogo multilivello

Sorgono interrogativi particolarmente rilevanti quando, attraverso la propria giurisprudenza, la Corte di Giustizia si spinge ad affrontare questioni che, almeno apparentemente, sembrano eccedere l'ambito di applicazione del diritto dell'Unione Europea. Per una Corte di ultima istanza come quella di Lussemburgo, tuttavia, il limite delle competenze dell'UE rappresenta un confine teoricamente invalicabile, ma, nella pratica, ampiamente malleabile grazie alla notevole flessibilità interpretativa che essa detiene. Ne consegue che risulti relativamente agevole per la Corte dimostrare come un determinato ambito, sebbene formalmente al di fuori del diritto dell'Unione, abbia implicazioni sostanziali sulle competenze europee, soprattutto mediante il ricorso al meta-principio dell'effettività del diritto dell'UE. In tali contesti, la giurisprudenza della

---

[102] Cfr. A. SIMONCINI, *Towards a Real Constitutional Dialogue: The Need for an "Infrastructure" of The European Constitution*, op. cit., p. 37-38

[103] R. SCHUMAN, *Dichiarazione del ministro degli esteri francese, sala dell'orologio*, Quai d'Orsay 9 maggio 1950, https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1945-59/schuman-declaration-may-1950_it; l'incipit di tale dichiarazione recitava inoltre: "*La pace mondiale non potrà essere salvaguardata se non con sforzi creativi, proporzionali ai pericoli che la minacciano.*"

[104] Cfr. A. SIMONCINI, *Towards a Real Constitutional Dialogue: The Need for an "Infrastructure" of The European Constitution*, op. cit., p. 38

Corte si avventura su terreni particolarmente delicati, e il rischio di frizioni, specialmente quando le questioni assumono una valenza costituzionalmente sensibile, diviene estremamente elevato. La reazione al presunto attivismo giudiziario della Corte di giustizia europea è stata impressionante.[105] Da questa emerge l'evidenza per cui il processo di integrazione europea quando raggiunge il livello costituzionale non possa e non riesca ad essere concepito come una sorta di potere costituente permanente, ma si trovi a dover cercare un collegamento effettivo e trasparente con le diverse identità costituzionali degli Stati membri.[106]

In effetti, la ragione – e, allo stesso tempo, la peculiarità – dell'integrazione costituzionale europea risiede proprio nella sua struttura pluralistica, già richiamata all'inizio. È quello che Weiler ha chiamato il principio della tolleranza costituzionale.[107]

---

[105] Vedi ex multis BVerfG, Order of the Second Senate of 31 March 1998 - 2 BvR 1877/97 -, ECLI:DE:BVerfG:1998:rs19980331.2bvr187797; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 30. juin 2009 - 2 BvE 2/08 -, ECLI:DE:BVerfG:2009:es20090630.2bve000208 ; BVerfG, Judgment of the Second Senate of 5 May 2020 - 2 BvR 859/15 -, paras. 1-237, ECLI:DE:BVerfG:2020:rs20200505.2bvr085915; Corte suprema danese, 6 aprile 1998, caso n. I-361/97 (1998 Ugeskrift for Retsvasen, H 800); SCDK, Case no.15/2014 Dansk Industri (DI) acting for Ajos A/S vs. The estate left by A. for detailed commentaries on Ajos vs The estate left by A; Judgment of 31 January 2012, Pl. ÚS 5/12, Slovak Pension XVII, 2012, https://www.usoud.cz/fileadmin/user_upload/ustavni_soud_www/Decisions/pdf/Pl%20US%205-12.pdf; Vedi Assessment of the conformity to the Polish Constitution of selected provisions of the Treaty on European Union, k. 3/21 7 x 202, Press release: https://trybunal.gov.pl/en/news/press-releases/after-the-hearing/art/11664-ocena-zgodnosci-z-konstytucja-rp-wybranych-przepisow-traktatu-o-unii-europejskiej, Judgment: https://trybunal.gov.pl/en/hearings/judgments/art/11662-ocena-zgodnosci-z-konstytucja-rp-wybranych-przepisow-traktatu-o-unii-europejskiej; vedi anche Protocol (N° 30) on the application of the charter of fundamental rights of the European Union to Poland and to United Kingdom, See the Annex 1 to the Conclusions of the European Council of June 18th and 19th, 2009, "Guarantees offered to Ireland by the other Member States in respect of the Lisbon Treaty";

[106] Cfr. A. SIMONCINI, *Towards a Real Constitutional Dialogue: The Need for an "Infrastructure" of The European Constitution*, op. cit., p. 39

[107] J. H. H. WEILER, *La democrazia europea e il principio di tolleranza costituzionale*, in F. CERUTTI e E. RUDOLPH (a cura di), *Un'anima per l'Europa. Lessico di un'identità politica*, Edizioni ETS, Pisa, 2002, pp. 57-83, pp. 79-82 "*Il principio della tolleranza costituzionale* […] *è la specificità normativa del federalismo europeo.* […] *Ci si prende cura dell'anima dell'Io non eliminando la tentazione di opprimere, ma imparando l'umiltà e superando tale tentazione. L'attuale architettura costituzionale europea incarna questa strategia alternativa: la strategia di civiltà di confrontarsi con "l'altro". La tolleranza costituzionale è incapsulata nella più fondamentale articolazione del suo obiettivo meta-politico, nel preambolo del Trattato della CE* […]: *"Decisero di gettare le fondamenta per un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa". Non importa quanto stretta sia l'Unione, quello che conta è che essa deve restare un'unione di popoli distinti, di distinte identità politiche, di distinte comunità politiche.* […] *Nella Comunità, sottoponiamo le popolazioni europee ad una disciplina costituzionale anche se l'ordinamento politico europeo è composto di popoli distinti. È un notevole esempio di tolleranza civica accettare di essere vincolato a precetti formulati non dal "mio popolo" ma da una comunità composta da comunità politiche distinte: un popolo, se si vuole, di altri. La mia autodeterminazione è così espressione di un compromesso tra la tolleranza interiore (verso di me) e quella esteriore (verso gli altri). Costituzionalmente, il principio della tolleranza trova la sua espressione proprio in quell'assetto che ora è in discussione: una disciplina costituzionale federale che, comunque, non ha fondamento in una costituzione di tipo statuale.* […] *Gli Stati accettano l'ordinamento costituzionale europeo con un atto autonomo e volontario – incessantemente rinnovato ad ogni occasione – di subordinazione (nelle diverse aree governate dall'Europa) a una norma che è l'espressione aggregata di altre volontà, di altre identità politiche, di altre comunità politiche. Naturalmente, così facendo si crea di per sé un diverso tipo di comunità politica la cui caratteristica unica è proprio quella volontà di accettare una disciplina vincolante che si fonda in – e deriva da – una comunità di altri.* […] *Quando l'accettazione e la subordinazione sono volontarie, e lo sono ripetutamente,*

Secondo l'autore, la caratteristica principale dell'Europa è la capacità di coniugare un elevato livello di integrazione giuridica con la preservazione e il rispetto delle diverse identità politiche e della sovranità degli Stati membri.[108] L'interpretazione adottata per sintetizzare questo binomio è quella della tolleranza costituzionale, che corrisponde allo spirito di accettazione volontaria da parte dei popoli europei di una disciplina vincolante che non è stata pronunciata in loro nome.[109] La Costituzione europea si fonda quindi, di fatto, su una struttura plurale di identità costituzionali. Ciò permette di tratteggiare meglio il dilemma costituzionale dell'ordinamento europeo aggiungendo un ulteriore elemento: come si può preservare al contempo sia l'esistente, *de facto*, struttura costituzionale europea sia la natura pluralistica di tale struttura? Per cercare risposte a tale dilemma si potrebbe vagliare le soluzioni che sono state tentate.[110]

Indubbiamente il Trattato costituzionale di Roma del 2004 è sembrato agli Stati membri la strada più immediata e sicura per agganciare nuovamente la costituzione 'materiale' dell'Unione a quella formale: approvare cioè un nuovo Trattato e denominarlo esplicitamente costituzionale. Senza soffermarsi oltre sul punto, ad eliminare tale soluzione sono stati i *referendum* di Francia e Olanda che hanno respinto il nuovo Trattato. In realtà, non è una soluzione meramente normativa che può sciogliere questo dilemma. Un esempio su tutti potrebbe essere quello della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. La Carta è il risultato di un processo peculiare, potremmo dire il più importante caso di codificazione della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione

---

costituiscono un vero e proprio atto di libertà ed emancipazione dall'auto-arroganza collettiva e dal feticismo costituzionale: un'espressione di tolleranza costituzionale."

[108] Riferimenti a questo tipo di ricostruzione teorica si trovano in quasi tutti gli scritti di Joseph Weiler in cui l'autore cerca sempre di accompagnare la ricerca giuridica alla ricerca politologica, come ad esempio, su tutti, J. H. H. WEILER, *La Costituzione dell'Europa*, op. cit. e J. H. H. WEILER, *Il sistema comunitario europeo. Struttura giuridica e processo politico*, op. cit.

[109] Vedi J. H. H. WEILER, Europa: *«Nous coalisons des Etats, nous n'unissons pas des hommes»*, in M. CARTABIA e A. SIMONCINI (a cura di), *La sostenibilità della democrazia nel XXI secolo*, il Mulino, Bologna, 2009, pp. 51-83, pp. 62-63: "*Malgrado questa litania di afflizioni democratiche, dobbiamo prendere nota del fatto che la struttura europea, nonostante il deficit democratico, è stata approvata democraticamente più e più volte. I Trattati sono stati sottoposti alle discipline costituzionali e democratiche prescritte in ogni Stato membro con la ratifica dell'Atto unico europeo, del Trattato di Maastricht, del Trattato di Amsterdam e di ogni allargamento. Non mi aspetto che ciò cambi. Queste regolari ratifiche – nonostante la corsia preferenziale basata sul «prendere o lasciare» – sono un'espressione autentica delle istituzioni democratiche degli Stati membri e, in alcuni paesi, dell'elettorato europeo. Sono un regolare «referendum» sul successo della struttura europea.*" Il presidente emerito della Corte costituzionale italiana Giuliano Amato in un libro del 2014 affermava che "*essere uniti nelle proprie diversità non è facile e può essere fonte più di paralisi, o quanto meno di stasi, che non di processi innovativi, se non ci capiamo a sufficienza e non teniamo sufficientemente conto delle rispettive ragioni.*" (G. AMATO, *Un amore difficile*, in G. AMATO e E. GALLI DELLA LOGGIA, *Europa perduta?*, Il Mulino, Bologna, 2014, pp. 11-65, p. 63) Oppure, Maduro ritiene che sia apertamente dimostrato che il valore del costituzionalismo europeo stia proprio nella sua forma pluralistica e nell'apertura al dialogo che stabilisce proprio con le costituzioni nazionali. (M. P. MADURO, *How Constitutional Can the European Union Be? The Tension between Intergovernamentalism and Constitutionalism in the European Union*, in J. H. H. WEILER e C. EISGRUBER (a cura di), *Altneuland: The EU Constitution in a Contextual Perspective*, Jean Monnet Working Paper 5/04, 2004, www.jeanmonnetprogram.org/papers/04/040501.html)

[110] Cfr. A. SIMONCINI, *Towards a Real Constitutional Dialogue: The Need for an "Infrastructure" of The European Constitution*, op. cit., p. 40

europea.[111] Oggi i dubbi sul valore giuridico della Carta sono stati auspicabilmente fugati dall'articolo 6 del Trattato di Lisbona, che stabilisce che "*La Carta* [...] *ha lo stesso valore giuridico dei Trattati*". La Carta non è stata incorporata nei Trattati, secondo il rifiuto di ogni possibile qualificazione costituzionale concordato durante la convenzione del 2007, ma è equiparata come forza giuridica.[112] Nel corso del processo di integrazione europea si è passati dal Trattato di Roma che non prevedeva alcuna disposizione riguardo alla tutela dei diritti umani, al suo riconoscimento nel diritto primario dell'Unione europea. La Corte di giustizia, nella descrizione dell'ordinamento europeo che ha compiuto nel parere 2/13 ha affermato che i diritti fondamentali stanno "*al centro*" della "*struttura costituzionale*" che caratterizza l'Unione.[113]

La Carta e le sue dinamiche politico-giurisdizionali sono un chiaro esempio di come si concretizza il dilemma costituzionale che abbiamo delineato. Se si considera la descrizione offerta nel sito ufficiale del Parlamento Europeo: "*la Carta dei diritti fondamentali definisce in un unico testo, per la prima volta nella storia dell'Unione europea, l'intera gamma dei diritti civili, politici, economici e sociali dei cittadini europei e di tutte le persone che risiedono nell'UE.*"[114] Da questa descrizione emerge una pretesa di completezza, esaustività ed esclusività che si scontra apertamente con il *proprium* della struttura costituzionale europea che si identifica nel suo pluralismo, poiché l'idea di fondo è che "*per la prima volta nella storia dell'Unione*", si sia riusciti a scrivere in un unico testo tutto il complesso e multiculturale patrimonio di "*diritti civili, politici, economici e*

---

[111] Vedi P. GROSSI, *Mitologie giuridiche della modernità*, Giuffré editore, Milano, 2007, pp. 142-143: "*recezione – operata dalla commissione redattrice – di parecchie acquisizioni fatte dalla Corte di Giustizia dell'Unione, quando – empiricamente, – traendo spunto dai singoli casi proposti alla sua attenzione ma con riferimento costante alle 'tradizioni costituzionali comuni', si è giunti, passo dopo passo, nel solco d'una esperienza viva, alla identificazione giudiziaria dei diritti."* Continua Grossi alla nota 14 alla stessa pagina: *"in una situazione di non netta distinzione in seno alla Unione fra istituzioni politiche e giudiziarie, la Corte, di fronte alle lentezze della attività normativa, si è assunta un ruolo attivo e promotivo, incidendo decisivamente sul sistema delle fonti, sui rapporti fra norme comunitarie e norme interne, sulla ripartizione delle competenze fra Unione e Stati membri. In altre parole, essa si è posta al centro dello stesso sviluppo istituzionale comunitario, assolvendo una funzione – più che meramente giurisdizionale – strutturale.*"

[112] Vedi Note from the General Secretariat of the Council to Delegations: IGC 2007 Mandate n. 11218/07 del 26.6.2007 POLGEN 74, par. 4

[113] Vedi Parere della Corte di giustizia in seduta plenaria del 18 dicembre 2014, Parere 2/13, ECLI:EU:C:2014:2454, parr. 168-169: "*Una siffatta costruzione giuridica poggia sulla premessa fondamentale secondo cui ciascuno Stato membro condivide con tutti gli altri Stati membri, e riconosce che questi condividono con esso, una serie di valori comuni sui quali l'Unione si fonda, così come precisato all'articolo 2 TUE. Questa premessa implica e giustifica l'esistenza della fiducia reciproca tra gli Stati membri quanto al riconoscimento di tali valori e, dunque, al rispetto del diritto dell'Unione che li attua. Al centro di tale costruzione giuridica si collocano proprio i diritti fondamentali, quali riconosciuti dalla Carta – che, ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, TUE, ha lo stesso valore giuridico dei Trattati –, e il rispetto di tali diritti costituisce un presupposto della legittimità degli atti dell'Unione, sicché non possono ammettersi in quest'ultima misure incompatibili con questi medesimi diritti (v. sentenze ERT, C-260/89, EU:C:1991:254, punto 41; Kremzow, C-299/95, EU:C:1997:254, punto 14; Schmidberger, C-112/00, EU:C:2003:333, punto 73, nonché Kadi e Al Barakaat International Foundation/Consiglio e Commissione, EU:C:2008:461, punti 283 e 284).*"

[114] http://www.europarl.europa.eu/charter/default_it.htm

sociali" di cui godono i cittadini europei e tutti coloro che si trovano a qualsiasi titolo all'interno degli Stati membri.[115] Sembrerebbe un esagerazione, ma oggi

> le soluzioni tecniche sulle quali si punta per migliorare le cose […] si misurano non solo con la loro idoneità, razionalmente valutata, a ottenere risultati auspicabili, ma anche con sentimenti collettivi, speranze, timori e aspettative, su cui bisogna aver lavorato perché la razionalità riesca ad essere condivisa, insieme ai risultati che dovrebbero venire.[116]

Con tali riduzioni, invece, si corre il rischio di fraintendere il senso profondo dell'evoluzione costituzionale che ha portato il processo di integrazione europea alla situazione attuale: un rapporto incessante e continuo tra storie e narrazioni costituzionali diverse, un dialogo costituzionale, non un monologo.[117] Pertanto, non si può ritenere che la Carta, una volta divenuta diritto primario, si sia trasformata in una norma di chiusura in senso assoluto della giurisprudenza dell'Unione in tema di diritti fondamentali e del rapporto che questa debba avere con ogni singolo sistema di protezione degli Stati membri. In realtà, in un ordinamento composito come quello dell'Unione "*il carattere vincolante attribuito alla Carta ha posto l'esigenza di delimitarne i limiti dell'applicazione, ossia di individuare il perimetro entro il quale può essere invocata la protezione che essa conferisce.*"[118] Pertanto, non si può ragionevolmente pensare ad un atto definitivo e conclusivo per tenere in movimento un processo d'integrazione che è ancora in divenire. Se si ammette la natura storica e dinamica di un'evoluzione orientata a un fine comune bisogna riconoscere la necessità di fornire una struttura normativa e istituzionale dialogante.[119]

Che cosa si intende allora con pluralismo costituzionale? Secondo recente dottrina parlare del pluralismo costituzionale dell'UE significa principalmente parlare della

---

[115] A. SIMONCINI, *Towards a Real Constitutional Dialogue: The Need for an "Infrastructure" of The European Constitution*, op. cit., p. 44

[116] G. AMATO, *Un amore difficile*, op. cit., pp. 64-65

[117] Cfr. A. SIMONCINI, *Towards a Real Constitutional Dialogue: The Need for an "Infrastructure" of The European Constitution*, op. cit., p. 44; I benefici della Carta in termini di certezza del diritto sono controbilanciati dagli enormi costi in termini di diversità costituzionale. I diritti – soprattutto quelli fondamentali – sono espressioni di valori e ideali radicati in storie diverse e plurali che sono la trama costitutiva dell'Europa di oggi, il cui motto è "*uniti nella diversità*". L'idea di una 'Carta' - un documento scritto di natura normativa e destinato a garantire la 'certezza del diritto' – soffre, e non può essere altrimenti, di un'illusione tipica della tradizione di *civil law*. (Vedi M. CARTABIA, *Europe and Rights: Taking Dialogue Seriously*, in *European Constitutional Law Review*, n. 5, 2009, p. 5-31, p. 15 e vedi anche P. GROSSI, *Mitologie giuridiche della modernità*, op. cit., p. 145, che in riferimento alle Carte come forma giuridica dell'epoca della modernità sostiene: "*La riduzione del diritto in carte, in testi cartacei, è un aspetto peculiare della storia del diritto moderno nel suo momento di piena maturità. È anche una suprema illusione, da cogliere all'insegna d'un atteggiamento duplice, ottimistico e pessimistico insieme. Esprime la fiducia di poter fissare – magari per sempre – il divenire giuridico. Esprime la sfiducia nella formazione spontanea del diritto, con la conseguente esigenza di un suo controllo da parte della 'politica'.*")

[118] N. LAZZERINI, *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. I limiti di applicazione*, FrancoAngeli, Milano, 2018, p. 11

[119] Cfr. A. SIMONCINI, *Towards a Real Constitutional Dialogue: The Need for an "Infrastructure" of The European Constitution*, op. cit., p. 45

pluralità delle autorità costituzionali.[120] Qui, secondo Scarcello, sta l'enigma (*the riddle*) del pluralismo costituzionale: "*how can it be that a legal system, specifically the composite order made of the EU and of the Member States, has two constitutions on top?*"[121] L'affermazione che (parte) del diritto dell'Unione europea abbia natura costituzionale è accettata da una serie di attori giuridici che appartengono ad entrambi i livelli delle istituzioni UE e agli ordinamenti degli Stati membri.[122] Anche ritenere ancora il diritto dell'Unione europea come parte del diritto internazionale non risolve tale enigma a livello sostanziale.[123] La piramide sembra avere due vertici, il che non è altro che una metafora per riferirsi al disaccordo sulla questione dell'autorità ultima, cioè alle pretese concorrenti che diverse istituzioni avanzano.[124]

Ci sono almeno due posizioni principali che interessa prendere in considerazione per seguire il concetto di pluralismo costituzionale. La maggior parte adotta una posizione che può essere definita 'pluralismo costituzionale normativo'. Questa versione non si concentra tanto su come funzionino le interazioni tra i due piani costituzionali, ma soprattutto sull'opportunità di questo assetto. Per i pluralisti normativi, il costituzionalismo multilivello europeo è auspicabile e vale la pena preservarlo come adattamento naturale ed evoluzione del costituzionalismo al contesto post-nazionale del ventesimo secolo: l'unica preoccupazione è come evitare che i piani coinvolti si scontrino. Il pluralismo normativo si concentra sui metodi interpretativi che i principali attori giuridici dell'Unione, la Corte di giustizia e i giudici nazionali, dovrebbero utilizzare per preservare la sospensione sulla questione dell'autorità ultima senza scontrarsi: salvare il pluralismo evitando i conflitti.[125]

L'altra forma di pluralismo costituzionale appare più adeguata alla presente ricerca: il pluralismo radicale. Questa è la teoria secondo cui il diritto dell'UE ha un minimo di costituzionalizzazione, per quanto imperfetta possa essere, per cui ha senso parlare di un livello costituzionale dell'UE e di uno nazionale. Tuttavia, l'attenzione di questo approccio si concentra su come due ordinamenti giuridici con un fondamento costituzionale indipendente possano coesistere in concreto. Circa il rischio di conflitti nel pluralismo radicale quando le soluzioni giuridiche si esauriscono, rimane solo la negoziazione politica; il pluralismo radicale è, in altre parole, descrittivo anziché

---

[120] J. PŘIBÁŇ, *Constitutional Imaginaries A Theory of European Societal Constitutionalism*, Routledge, London, New York, 2022, p. 138

[121] O. SCARCELLO, *Radical Constitutional Pluralism in Europe*, Routledge, London, New York, 2023, p. 3

[122] Vedi, ad esempio Sentenza della Corte costituzionale n. 269 del 7 novembre 2017, ECLI:IT:COST:2017:269, para. 5.2 e anche BVerfG, Order of the Second Senate of 1 December 2020 - 2 BvR 1845/18 -, ECLI:DE:BVerfG:2020:rs20201201.2bvr184518, https://www.bverfg.de/e/rs20201201_2bvr184518en.html

[123] Vedi B. DE WITTE, *Direct effect, Primacy, and the Nature of the Legal Order*, op. cit., pp. 226-227; B. DE WITTE, *The European Union as an international legal experiment*, in G. DE BÙRCA and J. H. H. WEILER (a cura di), *The Worlds of European Constitutionalism*, Cambridge University Press, Cambridge, 2012, pp. 19-56, il quale conclude la sua riflessione richiamando alla necessità di riconoscere "*the European Union as an ongoing international law experiment.*" (p. 54)

[124] Cfr. O. SCARCELLO, *Radical Constitutional Pluralism in Europe*, op. cit., p. 11

[125] Cfr. Ivi, p. 12

normativo, realista anziché idealista, politico anziché necessariamente giuridico.[126] Nel prosieguo dell'opera si cercherà di aderire a tale visione.

L'ipotesi fondante del presente lavoro di ricerca può essere così sintetizzata: il futuro del costituzionalismo europeo, concepito come un ordinamento giurisprudenziale, sarà determinato dalla capacità di sviluppare strumenti giuridici solidi ed efficaci in grado di sostenere un dialogo costituzionale autentico. Di conseguenza, quando si fa riferimento al dialogo, si intende analizzare la presenza e l'efficacia di meccanismi giuridici – norme, istituzioni e procedure – finalizzati a promuovere un'interazione costituzionale concreta e produttiva. Difatti, "*given the EU pluralistic framework, dialogue provides the best regulative model for the dynamic interaction between national and supranational systems.*"[127] Per dialogo si intende la comunicazione argomentativa basata sullo scambio di ragioni, che appare come la forma più coerente di interazione in un sistema giuridico pluralista. Nel prossimo paragrafo si cercherà di concretizzare il c.d. dialogo tra le corti, concentrandosi sulla legalità delle norme dal punto di vista costituzionale, soffermandosi sul caso italiano e sulle trasformazioni che sono avvenute negli ultimi anni. Ciò allo scopo di evidenziare problemi, acquisizioni ed elementi che non sono ricomponibili in alcun modo dal livello giurisdizionale. Infatti, la dottrina ha evidenziato come "*the first crucial point is that in a real constitutional dialogue, the main actors cannot be only courts.*"[128] È dunque opportuno anticipare che, a partire dal terzo paragrafo, si cercherà di analizzare le ragioni per cui il dilemma costituzionale dell'Unione Europea spinga oggi a superare il tradizionale dialogo tra le corti. Insistere esclusivamente su tale prospettiva rischierebbe, infatti, di trascurare del tutto altri attori fondamentali nel processo di integrazione, come i parlamenti nazionali e i rispettivi governi. Questi ultimi, nella loro veste di Legislatori, rivestono un ruolo cruciale sia nell'attuazione quotidiana dei principi costituzionali nazionali, sia nella concretizzazione normativa dei principi e delle disposizioni europee.

[126] Cfr. Ibidem
[127] A. TORRES PÉREZ, *Conflicts of Rights in the European Union. A theory of Supranational Adjudication*, Oxford University Press, New York, 2009, p. 113
[128] A. SIMONCINI, *Towards a Real Constitutional Dialogue: The Need for an "Infrastructure" of The European Constitution*, op. cit, p. 46

2. Il dialogo tra l'ordinamento dell'Unione e quello degli Stati membri da una prospettiva giurisdizionale

2.1. La diversità come premessa normativa dell'Unione

La tensione conflittuale tra l'Unione e gli Stati membri è insita nella natura composita dell'ordinamento giuridico europeo: ne è un suo aspetto naturale.[129] Nel processo di integrazione europea la diversità non è soltanto un'evidenza empirica, ma è la principale premessa normativa.[130] Da questo elemento fondante scaturiscono molte delle disposizioni dei Trattati attualmente in vigore che segnalano il graduale processo di 'costituzionalizzazione' dell'ordinamento europeo. Alcune rappresentano vere e proprie clausole finalizzate a preservare le diversità culturali, linguistiche, religiose, e a garantire la salvaguardia delle differenze istituzionali e nella tutela dei diritti fondamentali. Tra queste spicca l'articolo 4, comma 2, del Trattato sull'Unione Europea (TUE). Sebbene concepito inizialmente per evitare espansioni funzionali delle competenze[131], nella pratica ha dimostrato di non tradursi automaticamente in una maggiore cooperazione tra i vari livelli giurisdizionali. In realtà, queste clausole aperte del diritto primario dell'UE, anziché risolvere, hanno accentuato il rischio di conflitti nel sistema di tutela multilivello.[132]

Infatti, alcune sentenze nell'ultimo decennio della Corte di giustizia e la rispettiva giurisprudenza delle Corti costituzionali nazionali mostrano in modo chiaro

> che le rassicuranti categorie giuridiche e filosofiche, presenti in buona parte della letteratura, quali 'ordinamento composito', 'tutela multilivello' e 'circolazione dei diritti' (in parte, anche 'dialogo tra corti'), non sembrano capaci di cogliere, perlomeno nell'epoca attuale, la natura (spesso) più dialettica e *confrontational* che dialogante e 'cosmopolita' dei rapporti tra giudici nazionali e corti sovranazionali.[133]

---

[129] Vedi B. GUASTAFERRO, *Beyond the Exceptionalism of Constitutional Conflicts: The Ordinary Functions of the Identity Clause*, in *Yearbook of European law*, 2012, pp. 263-318

[130] Cfr. P. FARAGUNA, *Costitutional Identity in the EU – A shield or a Sword?*, in *German Law Journa*l, n. 7, vol XVIII, Cambridge University Press Cambridge, 2017, pp. 1617-1640, p. 1618; Il motto europeo "Uniti nella diversità" assume un significato notevolmente diverso rispetto allo slogan statunitense "e pluribus unum". Questa prospettiva colloca il raggiungimento di una possibile federazione politica come uno dei molteplici scenari futuri, anziché come un obiettivo intrinseco.

[131] Vedi B. GUASTAFERRO, *Beyond the Exceptionalism of Constitutional Conflicts: The Ordinary Functions of the Identity Clause*, op. cit., pp. 271-285 che spiega i lavori preparatori della c.d. *Christophersen Clause* in cui si spiega la funzione che si voleva dare alla clausola identitaria.

[132] Vedi G. MARTINICO, *The 'Polemical' Spirit of European Constitutional Law: On the Importance of Conflicts in EU Law*, in *German Law Journal*, XVI, n. 6, Cambridge University Press, Cambridge, 2015, pp. 1343-1373

[133] Vedi D. GALLO, *Controlimiti, identità nazionale e i rapporti di forza tra primato ed effetto diretto nella saga Taricco*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2017, p. 249-277, p. 275

Il dialogo tra corti è stato oggetto di molte riflessioni sulle trasformazioni del diritto nell'epoca della pluralità tra ordinamenti.[134] La retorica del dialogo ha subito senz'altro un brusco ridimensionamento dall'aggravarsi di questa tensione conflittuale.

Nella dottrina vi è chi ha evidenziato che occorrerebbe "*rifuggire i rischi* […] *di un costituzionalismo irenico che si limiti a celebrare i trionfi dei diritti fondamentali grazie alla giurisdizione (anzi: alle giurisdizioni) e tornare ad un costituzionalismo polemico che si misuri con il potere.*"[135] Altri, infatti, hanno cercato di dimostrare lo spirito 'polemico' del diritto dell'Unione europea, nel senso dell'importanza sistemica che hanno avuto i conflitti interordinamentali sullo sviluppo dei principi costituzionali del diritto dell'Unione europea.[136] Tutto questo ha i connotati di un fenomeno che non riguarda solo l'Europa ma più in generale l'itinerario storico del controllo giurisdizionale in se.[137]

Da una prospettiva pratica, emerge un significativo cambio di paradigma. Da un lato, la Corte di giustizia, in alcune pronunce, ha talvolta dimostrato una certa insensibilità nei confronti delle formulazioni più garantiste di numerosi diritti costituzionali nazionali, suscitando, dall'altro, un ricorso più disinvolto ai controlimiti da parte di molte Corti costituzionali. Queste, in diversi casi, si sono rifiutate di dare attuazione a sentenze della Corte di giustizia ritenute *ultra vires.* Inoltre, è opportuno sottolineare l'atteggiamento talvolta aggressivo e intransigente di alcune Corti costituzionali, un comportamento che risulta insolito se si considera il ruolo storicamente assunto da tali istituzioni negli ordinamenti costituzionali nazionali sin dalla fase post-bellica, caratterizzato da equilibrio e ragionevolezza. Tali Corti, infatti, si sono tradizionalmente opposte a una logica ispirata al principio *fiat iustitia, pereat mundus*, privilegiando sempre soluzioni ponderate e rispettose delle diverse esigenze sistemiche.[138]

In questo quadro mutato è necessario superare le letture che venivano date su alcune dinamiche che invece si sono sviluppate in modo del tutto imprevedibile dalla dottrina. Indicativa è la storia dei controlimiti, che furono relegati a potere deterrente, inattivabile. Oggi un ulteriore fattore che contribuisce a rendere più concreto il rischio di una collisione tra gli ordinamenti è che, in Italia, si è reso più probabile che i controlimiti diventino rilevanti in un giudizio di legittimità costituzionale. Dalla sentenza n. 238 del 28 ottobre 2014 della Corte costituzionale italiana, l'attivazione dei controlimiti non è più soltanto una minaccia.[139]

---

[134] Vedi ex multis G, DE VERGOTTINI, *Oltre il dialogo tra le Corti. Giudici, diritto straniero, comparazione*, il Mulino, Bologna, 2010

[135] M. LUCIANI, *Costituzionalismo irenico e Costituzionalismo polemico*, in Giurisprudenza costituzionale, 2006, pp. 1643-1668, p. 1668

[136] G. MARTINICO, *Lo spirito polemico del diritto europeo. Studio sulle ambizioni costituzionali dell'Unione*, Aracne editore, Roma, 2011, in paricolare pp. 187-275

[137] Vedi la 'cartografia' proposta da D. LUSTING and J.H.H. WEILER, *Judicial review in the contemporary world - Retrospective and prospective,* in *I•CON,* Vol. 16, No. 2, 2018, pp. 315-372

[138] Vedi E. CHELI, *Nata per unire. La Costituzione italiana tra storia e politica*, il Mulino, Bologna, 2012

[139] Sentenza n. 238/2014 della Corte costituzionale italiana, ECLI:IT:COST:2014:238

Se la diversità è la principale premessa normativa dell'Unione europea, ciò può fornire una chiave di lettura dirimente riguardo alla realtà di come si dipana il dialogo giurisdizionale tra gli ordinamenti. Questo è rilevante, soprattutto, in un'indagine sul contenuto e la titolarità del giudizio di legalità 'sovranazionale' secondo il tentativo di rivisitazione categoriale compiuto da Barbara Guastaferro.[140] La stratificazione dottrinale che si è venuta creando su questi temi ha sicuramente una grande valenza descrittiva e critica, ma dal punto di vista pratico il rischio è che si perda l'essenzialità delle possibili soluzioni *de iure còndito*. L'unica strada percorribile è quella tracciata dal rinvio pregiudiziale attraverso la proposizione di domande che, nel rispetto delle competenze dell'Unione, applichino un metodo di conciliazione tra le esigenze in campo nel caso concreto. Delimitare i confini del giudizio di legalità sovrannazionale permette di mettere in luce ulteriori attori necessari e i loro compiti nel più grande dialogo tra ordinamenti.

2.2. La nozione di 'legalità sovrannazionale' e la sua compattezza derivante dall'autonomia dell'ordinamento giuridico dell'Unione europea

Per parlare di principio di legalità nell'ordinamento dell'Unione è necessario operare una trasposizione semantica analizzando il principio di legalità piuttosto che la nozione di comunità di diritto come emerge dalla giurisprudenza della Corte di giustizia.[141] Il fondamento che permette tale trasposizione è che la legalità sia il principio intrinseco alla edificazione dei poteri pubblici in generale.[142] Nel compiere tale operazione bisogna considerare che senza la menzione nei Trattati, la legalità non ha un fondamento normativo nell'ordinamento europeo. Avendo, inoltre, natura giurisprudenziale il concetto di comunità di diritto ha assunto prerogative difformi a seconda del contesto particolare in cui è di volta in volta emerso.[143] Ciò lo ha corredato di una plurivalenza semantica i cui significati possono talora apparire come discordanti.
È perciò utile rifarsi alla rivisitazione categoriale compiuta da Guastaferro nel 2012 in cui ha definito i connotati della legalità sovrannazionale.[144] Quali sono i caratteri distintivi? Il nucleo indefettibile consta nella presenza di un giudice indipendente in grado di fornire una effettiva garanzia giurisdizionale per il controllo di conformità delle norme

[140] B. GUASTAFERRO, *Legalità sovranazionale e legalità costituzionale. Tensioni costitutive e giunture ordinamentali*, Giappichelli, Torino, 2013
[141] Come, ad esempio, è avvenuto nei lavori di A. ADINOLFI, *Il principio di legalità nel diritto comunitario*, op. cit. e di A. ALÌ, *Il principio di legalità nell'ordinamento comunitario*, Giappichelli editore, Torino, 2005
[142] Vedi M. DONNARUMMA, *Il principio di legalità nella dinamica dei rapporti costituzionali*, Cedam, Padova, 1988, p. 77: "*garanzia di un controllo dell'azione di ogni pubblico potere alla luce di una norma di diritto.*"
[143] Vedi A. ADINOLFI, *Il principio di legalità nel diritto comunitario*, op. cit., p. 8: "*Nel sistema comunitario* […] *è difficile configurare un unico principio di legalità; si riscontra piuttosto un insieme di regole e principi, diversi nella loro specifica finalità e nella loro origine, che convergono tutti nel garantire che l'ordinamento giuridico comunitario risponda a regole di certezza e, in definitiva, di ragionevolezza e di non arbitrarietà, nell'adozione e applicazione – sia a livello comunitario sia nazionale – delle disposizioni del Trattato e delle norme derivate.*"
[144] B. GUASTAFERRO, *Legalità sovranazionale e legalità costituzionale,. op. cit.*

comunitarie ai Trattati istitutivi ed ai principi generali del diritto[145], superando così il principio di reciprocità tipico del diritto internazionale *inadimplenti non est adimplendum*.[146] Tale giudice è la Corte di Giustizia nel senso in cui lo ha affermato essa stessa nella sentenza *Les Verts* dove ha qualificato la Comunità economica europea come "*una Comunità di diritto nel senso che né gli Stati membri né le sue istituzioni sono sottratti al controllo della conformità dei loro atti alla Carta costituzionale di base costituita dal Trattato.*"[147] Oggi il combinato disposto delle previsioni agli articoli 19 TUE e 263 TFUE (considerando anche l'articolo 267 TFUE, soprattutto alla lettera b)) garantisce la presenza di un giudice indipendente chiamato ad applicare il principio di legalità sovranazionale ed a sindacarne le violazioni.[148] La Corte, secondo l'art. 263 TFUE, "*è competente a pronunciarsi su ricorsi per incompetenza, violazione di forme sostanziali, violazione dei trattati o di qualsiasi regola di diritto relativa alla loro applicazione ovvero per sviamento di potere, proposti da uno Stato membro, dal Parlamento europeo, dal Consiglio o dalla Commissione.*" Inoltre, nessun atto dell'Unione può essere sottratto al sindacato della Corte di giustizia, qualora sia destinato a produrre effetti giuridici.[149]

---

[145] Anche secondo Adinolfi "*nella concezione del principio comunitario di legalità espresso con la nozione di «comunità di diritto» appare essenziale la funzione esercitata dal controllo giurisdizionale che – se comunque riveste, in via generale, particolare rilevanza nell'ordinamento comunitario anche in ragione del carattere limitato del controllo politico – costituisce la garanzia della conformità dell'azione delle istituzioni alle norme superiori.*" (A. ADINOLFI, *Il principio di legalità nel diritto comunitario*, op. cit., p. 5)

[146] Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 13 novembre 1964, C-90-91/63, *Commissione c. Lussemburgo e Belgio*, ECLI:EU:C:1964:80: "*Il diritto internazionale attribuirebbe a chi sia stato leso dall'inadempimento della controparte il diritto di non adempiere a sua volta i propri obblighi [...]. La Corte rileva che, nell'ordinamento comunitario, non sussiste una siffatta interdipendenza fra gli obblighi incombenti ai vari soggetti. Il Trattato non si limita infatti ad imporre ai singoli soggetti degli obblighi reciproci, bensì ha dato vita ad un nuovo ordinamento giuridico, il quale determina i poteri, i diritti e gli obblighi dei soggetti stessi, come pure le procedure per far constare e reprimere le eventuali violazioni. All'infuori dei casi espressamente previsti, il sistema del Trattato implica perciò il divieto per gli Stati membri di farsi giustizia da sé.*"

[147] Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 23 aprile 1986, C-294/83, *Les Vertes*, ECLI:EU:C:1986:166, par. 23

[148] Difatti, anche nell'ordinamento giuridico dell'Unione, "*law requires that conflicts be settled by an unbiased third party.*" (A. VON BOGDANDY, *Doctrine of principles*, in *Jean Monnet Working paper*, n. 9, 2003, p. 20, https://jeanmonnetprogram.org/archive/papers/03/030901-01.pdf)

[149] Vedi A. ADINOLFI, *Il principio di legalità nel diritto comunitario*, cit., p. 5: "*l'estensione del controllo sul rispetto del principio di legalità dipende, quindi, in definitiva, da quella del controllo giurisdizionale, per cui laddove la tutela giurisdizionale presenti delle lacune sarà ugualmente limitato il controllo di legalità dell'azione condotta dalle istituzioni.*". Vedi anche Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea (grande sezione) del 3 settembre 2008, C-402/05 P e C-415/05 P., *Kadi c. Consiglio e Commissione*, ECLI:EU:C:2008:461, parr. 280-286: "*Si devono esaminare le censure con le quali i ricorrenti contestano al Tribunale di avere stabilito, in sostanza, che dai principi che disciplinano il concatenarsi dei rapporti tra l'ordinamento giuridico internazionale creato dalle Nazioni Unite e l'ordinamento giuridico comunitario discende che il regolamento controverso, poiché mira ad attuare una risoluzione adottata dal Consiglio di sicurezza in base al capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite che non lascia alcun margine a tal fine, non può essere oggetto di un controllo giurisdizionale quanto alla sua legittimità interna, salvo per quanto concerne la sua compatibilità con le norme riconducibili allo ius cogens, e beneficia dunque in tal senso di un'immunità giurisdizionale. Occorre rammentare in proposito che la Comunità è una comunità di diritto nel senso che né i suoi Stati membri né le sue istituzioni sono sottratti al controllo della*

Al fondamento della legalità sovrannazionale nel sindacato giurisdizionale della Corte di giustizia si deve aggiungere due corollari, che sono

> il 'principio di attribuzione delle competenze' [il quale] può essere considerato l'epifania giuridica, su scala comunitaria, del 'principio di legalità' nella sua funzione di fondamento del potere, dal momento che è attraverso quest'ultimo che le istituzioni europee sono 'titolate' ad agire, mentre il 'principio dell'equilibrio istituzionale' può essere considerata l'epifania giuridica, su scala comunitaria, del 'principio di legalità' nella sua funzione di limite al potere, dal momento che attraverso quest'ultimo le istituzioni europee si limitano reciprocamente attraverso un sistema di '*check and balances'*.[150]

Un'ulteriore manifestazione del principio di legalità è quella per cui non può essere intrapresa alcuna azione delle Istituzioni che non sia legalmente autorizzata, per cui ogni atto deve obbligatoriamente essere giustificato su una 'base giuridica'.[151]

---

conformità dei loro atti alla carta costituzionale fondamentale costituita dal Trattato CE e che quest'ultimo ha istituito un sistema completo di rimedi giuridici e di procedimenti inteso ad affidare alla Corte il controllo della legittimità degli atti delle istituzioni). Si deve del pari ricordare che un accordo internazionale non può pregiudicare il sistema delle competenze definito dai Trattati e, di conseguenza, l'autonomia dell'ordinamento giuridico comunitario di cui la Corte di giustizia assicura il rispetto in forza della competenza esclusiva di cui essa è investita a norma dell'art. 220 CE, competenza che la Corte ha peraltro già considerato come facente parte dei fondamenti stessi della Comunità. Inoltre, secondo una costante giurisprudenza, i diritti fondamentali fanno parte integrante dei principi generali del diritto di cui la Corte garantisce l'osservanza. A tal fine, la Corte si ispira alle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri e alle indicazioni fornite dai trattati internazionali relativi alla tutela dei diritti dell'uomo cui gli Stati membri hanno cooperato o aderito. La CEDU riveste, a questo proposito, un particolare significato e che nella Comunità non possono essere consentite misure incompatibili con il rispetto di questi ultimi Da tutti gli elementi citati emerge che gli obblighi imposti da un accordo internazionale non possono avere l'effetto di compromettere i principi costituzionali del Trattato CE, tra i quali vi è il principio secondo cui tutti gli atti comunitari devono rispettare i diritti fondamentali, atteso che tale rispetto costituisce il presupposto della loro legittimità, che spetta alla Corte controllare nell'ambito del sistema completo di mezzi di ricorso istituito dal Trattato stesso. In proposito è necessario sottolineare come, in un contesto quale quello della fattispecie, il controllo di legittimità che deve essere in tal modo garantito dal giudice comunitario abbia ad oggetto l'atto comunitario volto ad attuare l'accordo internazionale in questione, e non quest'ultimo in quanto tale."

[150] B. GUASTAFERRO, *Legalità sovranazionale e legalità costituzionale, op. cit.*, p. 27; vedi anche A. ADINOLFI, *Il principio di legalità nel diritto comunitario*, op. cit., p. 7: "*Nei vari contesti quali la nozione è richiamata, essa assume caratteristiche e manifestazioni assai diverse. Allorché si tratti dei rapporti tra le istituzioni dell'Unione, essa si pone quale garanzia dell'assetto di poteri delineato dal Trattato richiedendo un corretto svolgimento del procedimento normativo. Il principio di legalità si esplica, così, nella dimensione interna al sistema comunitario, assumendo la funzione di criterio regolatore dell'equilibrio tra le istituzioni nell'esercizio dei poteri ad esse conferiti.*" Ancora, "*nei rapporti tra la Comunità ed i suoi Stati membri la nozione concerne essenzialmente la ripartizione delle rispettive competenze.*" (p. 8)

[151] Vedi ivi*, op. cit.,* p. 28: "*L'esplicitazione di una base giuridica della produzione normativa europea di diritto derivato è finalizzata ad assicurare: 1) il rispetto del principio delle competenze attribuite, secondo il quale l'Unione può agire solo ed esclusivamente all'interno delle competenze ad essa attribuite dal Trattato; 2) il rispetto della divisione dei poteri tra le istituzioni europee, a garanzia che ciascuna istituzione non esorbiti dalla sfera delle competenze ad essa attribuite dai Trattati; 3) il rispetto delle procedure previste per l'adozione dell'atto stesso. Quest'ultimo aspetto assume rilevanza perché a seconda della base giuridica adottata cambia non solo la procedura di voto per l'adozione dell'atto* […] *ma anche il grado di coinvolgimento delle istituzioni nel law making process comunitario* […]*. Il secondo e terzo*

È utile interrogarsi sulla dimensione garantistica della legalità sovrannazionale. Con tale ambito si intende quello riferibile al principio di eguaglianza di fronte al diritto.[152] È necessario chiarire che quando si parla della sua specificità garantistica, il principio di legalità non mira a limitare o prevenire l'uso arbitrario del potere in sé, ma piuttosto a evitare interferenze sproporzionate del potere pubblico nella sfera giuridica individuale del singolo.[153] Questo è sicuramente proprio del principio di legalità in quanto principio generale del diritto dell'Unione.[154]

Invece, l'associazione della legalità sovrannazionale con concetti come il principio dell'equilibrio istituzionale e il principio di attribuzione delle competenze rende l'analisi più complessa rispetto al profilo garantista. Questa associazione evoca una dialettica tra le autorità piuttosto che una dialettica tra autorità e libertà tra il potere pubblico europeo e le prerogative dell'individuo. È tuttavia verosimile ritenere che il concetto di comunità di diritto si sia evoluto nel tempo fungendo man mano da garanzia delle libertà del singolo nei confronti dei pubblici poteri dell'Unione. Tale trasformazione ha ridefinito sia l'oggetto del controllo di legalità a livello sovranazionale, sia l'estensione del principio di legalità nell'ordinamento dell'Unione Europea.[155] Riguardo all'oggetto, nel progressivo tentativo della Corte di allargare le maglie dei rimedi giurisdizionali garantendo la completezza del sistema e l'effettività della tutela è possibile rinvenire la valenza garantista.[156] Invece, per quel che riguarda il parametro della legalità, se in un

---

motivo sono collegati alla tutela dell'«objective facet of the rule of the rule of law», cioè alla preservazione degli equilibri istituzionali."

[152] Vedi N. BOBBIO, *Legalità*, in N. BOBBIO, N. MATTEUCCI e G. PASQUINO (diretto da), *Dizionario di Politica*, UTET, Torino, 1983, p. 581: "*La 'isonomia' dei Greci, la 'supremazia della legge' (rule of law) della tradizione inglese, lo 'stato di diritto' (Reechstaat) della dottrina tedesca di diritto pubblico nel secolo scorso, rispecchiano pur nella diversità delle situazioni storiche la permanenza del principio di legalità come idea regolativa del buon governo per eccellenza*".

[153] Cfr. B. GUASTAFERRO, *Legalità sovranazionale e legalità costituzionale, op. cit.*, p. 82

[154] Vedi A. ADINOLFI, *I principi generali nella giurisprudenza comunitaria e la loro influenza sugli ordinamenti degli Stati membri*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1994, p. 527 che afferma come tra i principi generali del diritto "*cui la Corte ha fatto ricorso come parametro di legittimità della normativa comunitaria, quali la certezza del diritto, l'irretroattività, la proporzionalità, la tutela dei diritti acquisiti e del legittimo affidamento, si può in primo luogo osservare come non pochi di essi siano riconducibili al principio di legalità.*"

[155] Cfr. B. GUASTAFERRO, *Legalità sovranazionale e legalità costituzionale*, op. cit., pp. 84-85

[156] Vedi in generale A. M. ROMITO, *La tutela giurisdizionale nell'Unione europea tra effettività del sistema e garanzie individuali*, Cacucci editore, Bari, 2015. Sull'estensione dell'oggetto del sindacato di legittimità dell'Unione da parte della Corte, in breve, si veda Sentenza della Corte di giustizia del 31 marzo 1971, C-22/70, *Commissione c. Consiglio*, cit., par. 38/43: "*L'impugnazione è destinata a garantire, in conformità al disposto dell'art. 164* [ora 19 TUE], *il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione del trattato. Sarebbe in contrasto con questa finalità l'interpretare restrittivamente i presupposti della ricevibilità dell'azione, limitandone l'esercizio alle categorie di atti contemplate dall'art. 189 TCE* [ora 263 TFUE]. *L'azione d'annullamento deve quindi potersi esperire nei confronti di qualsiasi provvedimento adottato dalle istituzioni (indipendentemente dalla sua natura e dalla sua forma) che miri a produrre effetti giuridici.*" La stessa sentenza Les Verts ha esteso l'impugnabilità degli atti a quelli del Parlamento europeo, sostenendo che un "*interpretazione dell'art. 173* [ora 230 TFUE] *del trattato che escludesse gli atti del Parlamento europeo dal novero di quelli impugnabili porterebbe ad un risultato contrastante sia con lo spirito del trattato, espresso nell'art. 164, sia col sistema dello stesso.*" (Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 23 aprile 1986, C-294/83, *Les Vertes*, ECLI:EU:C:1986:166, par. 25)

primo momento la giurisprudenza della Corte si limitava esclusivamente a considerare la conformità alle norme del Trattato[157], poi la Corte ha iniziato ad estendere il parametro ai principi generali del diritto dell'UE, e quindi ai diritti fondamentali.[158] Le Istituzioni sono sottoposte al controllo della conformità dei loro atti ai Trattati e ai principi generali di diritto, proprio come gli Stati membri quando applicano il diritto dell'Unione.[159] Tale itinerario si conclude con il riconoscimento formale per cui oggi il rispetto della Carta dei diritti fondamentali costituisce un presupposto di legittimità degli atti dell'Unione.[160] Sarebbe così che è

> avvenuta una modifica di quella che la dottrina pubblicistica definisce l'estensione del principio di legalità, modifica dettata dal fatto che gli atti dell'Unione europea devono conformarsi non solo ai dettami dei Trattati istitutivi ma ai principi generali del diritto, tra cui sono inclusi i diritti fondamentali, parte integrante delle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri.[161]

Ciò soprattutto riguardo al riconoscimento giurisprudenziale dei diritti fondamentali come parametro di legittimità, in quanto la depositivizzazione, cioè l'aggiunta di un parametro esterno ai testi dei Trattati riferibili ai diritti della persona, di situazioni giuridiche soggettive, è la radice garantistica del principio di legalità sovranazionale.[162]

---

[157] Vedi Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 23 aprile 1986, C-294/83, *Les Vertes*, ECLI:EU:C:1986:166

[158] Vedi Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 25 luglio 2002, C-50/00, *Union de pequenos agricultores*, ECLI:EU:C:2002:462, vedi anche Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 3 maggio 2007, C-303/05, *Advocaten voor de Wereld*, ECLI:EU:C:2007:261, par. 45: "*occorre innanzitutto rilevare che, in forza dell'art. 6 UE, l'Unione è fondata sul principio dello Stato di diritto e rispetta i diritti fondamentali quali sono garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, e quali risultano dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, in quanto principi generali del diritto comunitario."*

[159] Cfr. Ibidem, vedi anche sentenza della Corte di giustizia del 27 febbraio 2007, C-354/04 P, *Gestoras pro Amnistía e a. c. Consiglio*, ECLI:EU:C:2007:115, punto 51, e Sentenza della Corte di giustizia del 27 febbraio 2007, C-355/04 P, *Segi e a. c. Consiglio*, ECLI:EU:C:2007:116, punto 51

[160] Vedi Parere della Corte di giustizia in seduta plenaria del 18 dicembre 2014, Parere 2/13, ECLI:EU:C:2014:2454, par. 169: "*Al centro di tale costruzione giuridica si collocano proprio i diritti fondamentali, quali riconosciuti dalla Carta – che, ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, TUE, ha lo stesso valore giuridico dei Trattati –, e il rispetto di tali diritti costituisce un presupposto della legittimità degli atti dell'Unione, sicché non possono ammettersi in quest'ultima misure incompatibili con questi medesimi diritti.*"

[161] B. GUASTAFERRO, *Legalità sovranazionale e legalità costituzionale*, op. cit., p. 91

[162] I diritti fondamentali sono stati infatti definiti il "*bloc de la légalité communautaire*." (V. G. ISAAC, *Droit communautaire général*, Parigi, Masson, 1999, p. 249) Non appare opportuno addentrarsi nel tema che è comunque rilevante dei requisiti per accedere alla tutela giurisdizionale della legalità di un atto UE da parte dei singoli. (Vedi A. ADINOLFI, *Il principio di legalità nel diritto comunitario*, cit., p. 20-21 e vedi anche A. ADINOLFI, *Le istituzioni giudiziarie nel progetto di Costituzione europea*, in *Rivista di diritto internazionale*, Giuffré editore, Milano, 2003, pp. 645 ss.) Tuttavia, è bene anche ricordare il ruolo del rinvio pregiudiziale, sia di interpretazione sia di legittimità, per la tutela delle posizioni giuridiche soggettive dei singoli all'interno dell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione europea.

Infine, la legalità sovrannazionale si presenta come compatta per via dell'autonomia dell'ordinamento giuridico dell'UE e dell'esclusività del suo parametro di giudizio.[163] La Corte sviluppa tale esclusività del parametro di legalità per la prima volta nella sentenza *Stork* nella quale afferma che le istituzioni UE siano del tutto svincolate dalle costituzioni nazionali nella produzione della normativa comunitaria.[164] Dalle conclusioni della Corte in questa sentenza si può ricavare sia l'iniziale reticenza a immaginare eventuali forme di interconnessione sistemica tra gli ordinamenti, sia l'elaborazione di due tipologie di legalità distinte, una nazionale e una comunitaria.

Anche dalla sentenza *Internationale Handelgesellschaft* si può dedurre l'esclusività del parametro di legittimità nel giudizio sulla normativa dell'UE.[165] Il giudice remittente tedesco riteneva che la normativa europea in questione entrasse in conflitto con principi fondamentali del diritto costituzionale nazionale, sostenendo che la preminenza del diritto sovranazionale dovrebbe essere bilanciata rispetto ai principi della legge fondamentale tedesca. La Corte di giustizia rifiutò tale ipotesi in quanto ritenne non ammissibile l'ingerenza dei parametri di legittimità costituzionale maturati nei singoli Stati membri rispetto al compatto sistema di legalità sovrannazionale.[166] Pertanto, nonostante i giudici di Lussemburgo rifiutassero l'ipotesi del giudice tedesco, è fondamentale sottolineare che gli stessi si chiesero se fosse stato violato un principio 'analogo' dell'ordinamento europeo.[167] Tale principio erano i diritti fondamentali riconosciuti tramite le tradizioni

---

[163] B. GUASTAFERRO, *Legalità sovranazionale e legalità costituzionale*, op. cit., p. 124: "*la posizione della Corte di giustizia, che tende ad enfatizzare l'autonomia dell'ordinamento giuridico europeo e la sua indipendenza dagli ordinamenti degli Stati membri, ha permesso in un certo senso di 'autonomizzare' il principio di legalità nell'ordinamento europeo, ossia di creare una categoria di 'legalità sovranazionale' che deve necessariamente permeare tutta la produzione normativa secondaria.*"

[164] Vedi Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 4 febbraio 1959, C-1/58, *Stork c. Alta Autorità*, ECLI:EU:C:1959:4, par. 5-6 della Massima: "*Ai sensi dell'art. 31 del Trattato C. E. C. A., la Corte di Giustizia garantisce il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione del Trattato e dei regolamenti di esecuzione, ma non può di regola pronunciarsi in merito alle norme dei diritti nazionali. Ne consegue che una censura relativa al fatto che l'Alta Autorità avrebbe violato principi fondamentali della Costituzione di uno Stato membro non può essere presa in considerazione dalla Corte. Come emerge dall'art. 8 del Trattato C. E. C. A., l'Alta Autorità ha il solo compito di dare applicazione al diritto della Comunità; essa non è competente ad applicare i singoli diritti nazionali.*"

[165] Vedi Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 17 dicembre 1970, C-11/70, *Internationale Handelsgesellschaft*, cit.

[166] Cfr. ivi, par. 3: "*Il richiamo a norme o nozioni di diritto nazionale nel valutare la legittimità di atti emananti dalle istituzioni della Comunità menomerebbe l'unità e l'efficacia del diritto comunitario. La validità di detti atti può essere stabilita unicamente alla luce del diritto comunitario. Il diritto nato dal trattato, che ha una fonte autonoma, per sua natura non può infatti trovare un limite in qualsivoglia norma di diritto nazionale senza perdere il proprio carattere comunitario e senza che sia posto in discussione il fondamento giuridico della stessa Comunità. Di conseguenza, il fatto che siano menomati vuoi i diritti fondamentali sanciti dalla costituzione di uno Stato membro, vuoi i principi di una costituzione nazionale, non può sminuire la validità di un atto della Comunità né la sua efficacia nel territorio dello stesso Stato.*"

[167] Cfr. ivi, par. 4: "*È tuttavia opportuno accertare se non sia stata violata alcuna garanzia analoga, inerente al diritto comunitario. La tutela dei diritti fondamentali costituisce infatti parte integrante dei principi giuridici generali di cui la Corte di giustizia garantisce l'osservanza. La salvaguardia di questi diritti, pur essendo informata alle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, va garantita entro l'ambito della struttura e delle finalità della Comunità. Si deve quindi accertare, alla luce dei dubbi*

costituzionali comuni. Tuttavia, se con questa sentenza "*la Corte pare 'aprire' ai sistemi costituzionali nazionali con un esplicito riferimento alle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, immediatamente essa 'chiude' la legalità sovranazionale rendendola autoreferenziale e fondata esclusivamente sul parametro comunitario.*"[168] Ciò è confermato dalla giurisprudenza successiva.[169]

È però nell'opinione 2/13 che si trova una ricostruzione completa ed esaustiva della Corte di giustizia rispetto all'autonomia dell'ordinamento UE. È interessante la lettura che da Scarcello quando sottolinea che sia l'autonomia, più che l'effetto diretto o il primato, il principio di diritto dell'Unione europea che spiega il pluralismo costituzionale: "*once the Court of Justice declared its legal order autonomous (and kept asserting this), the first social fact that could eventually separate the reason of validity of EU law from that of Member State was posited.*"[170] È l'autonomia dell'ordinamento UE che separare la ragione di validità del diritto dell'UE da quella degli Stati membri. I principali argomenti con cui la Corte ha respinto l'accordo di adesione alla CEDU sono strettamente legati dal filo rosso della sua posizione difensiva riguardo a fattori esterni potenzialmente in grado di incidere sull'autonomia del diritto dell'UE e sul ruolo di interprete ultimo della Corte: il possibile coinvolgimento di un arbitro esterno nell'interpretazione del diritto dell'UE costituiva una minaccia inaccettabile all'ordine giuridico autonomo di cui la Corte è custode.[171] Nel parere 2/13 la Corte afferma che non solo l'Unione è un ordinamento giuridico autonomo, ma questo sistema ha "*un quadro costituzionale e principi fondativi che sono suoi propri*", nonché ha "*una rete strutturata di principi, di norme e di rapporti giuridici mutualmente interdipendenti, che vincolano, in modo reciproco, l'Unione stessa e i suoi Stati membri, e gli Stati membri tra loro*".[172]

---

manifestati dal giudice proponente, se la disciplina delle cauzioni abbia leso dei diritti fondamentali la cui osservanza va garantita nell'ordinamento giuridico comunitario."

[168] B. GUASTAFERRO, *Legalità sovranazionale e legalità costituzionale*, cit., p. 130

[169] Come in *Hauer*, ad esempio, dove i giudici europei chiarirono che il parametro di validità riguardante il rispetto dei diritti fondamentali può essere valutato soltanto rispetto al diritto europeo in quanto "*il richiamo a criteri di valutazione speciali, propri della legislazione o del sistema costituzionale di uno Stato membro, incrinerebbe inevitabilmente l'unità del mercato comune e comprometterebbe la coesione della Comunità, giacché menomerebbe l'unità e l'efficacia del diritto comunitario.*" (Sentenza della Corte di giustizia del 13 dicembre 1979, C-44/79, *Hauer c. Land Rheinland-Pfalz*, ECLI:EU:C:1979:290, par. 14) Argomento questo, dell'uniforme applicazione, classicamente alla base della dottrina del primato.

[170] O. SCARCELLO, *Radical Constitutional Pluralism in Europe*, Routledge, op. cit., p. 20; tale affermazione è molto calzante soprattutto se si considera le critiche poste alla 'circolarità' dell'argomentazione riguardo al principio del primato e a quello degli effetti diretti, vedi B. DE WITTE, *Direct effect, Primacy, and the Nature of the Legal Order*, op. cit., p. 226: "*The argument linking primacy/direct effect and the nature of EU law has gradually acquired an element of circularity. At first, primacy and direct effect were to be recognized because the EC Treaty was unlike other international treaties, a theory which proved to be particularly successful in those countries where the domestic status of (other) international treaties was modest, like Italy, Germany, the UK and Ireland, and the Scandinavian countries. Now that direct effect and primacy have been accepted everywhere, at least for most pratical purpose, the direction of the argumentation is often reversed: EU law is now often presented as being unique because it is endowed with direct effect and primacy.*"

[171] Cfr. Ivi, pp. 21

[172] Parere della Corte di giustizia del 18 dicembre 2014, Parere 2/13, cit., parr. 158 e 167

Nonostante l'articolato ragionamento giuridico che segue tali affermazioni preme sottolineare che non è particolarmente rilevante speculare su questo, ciò che conta è che la Corte abbia esplicitamente riempito il contenuto della norma fondamentale dell'UE con principi che appartengono al modello costituzionale.[173] Nel dichiarare autonomo il proprio ordine giuridico la Corte separa le ragioni di validità del diritto UE da quelle degli Stati. Per questo il concetto di legalità sovrannazionale può dirsi compatto, cioè non permeabile a parametri che provengano dall'esterno del proprio sistema. A garanzia di ciò sta la competenza esclusiva della Corte.

2.3. Legalità sovrannazionale e legalità costituzionale nazionale: porosità o compattezza dei parametri di legittimità del diritto dell'Unione europea?

Nel corso degli anni si è più volte prospettata la possibilità che i giudici nazionali mettessero in discussione l'autonomia interpretativa della Corte di Giustizia dell'Unione Europea.[174] Tale eventualità solleva il rischio concreto di compromettere l'applicazione uniforme del diritto dell'Unione negli Stati membri. Ciò potrebbe verificarsi attraverso interpretazioni discordanti della medesima normativa o mediante il giudizio sulla validità degli atti dell'Unione non solo in relazione al diritto sovranazionale, ma anche alla luce degli ordinamenti costituzionali nazionali. La dottrina continua a dibattere ampiamente sulla possibilità che le Corti costituzionali degli Stati membri esercitino un controllo di costituzionalità in tal senso. La questione cruciale rimane chi debba avere l'ultima parola nella risoluzione di casi di tale portata. La risposta a tale interrogativo dipende strettamente dalle concezioni relative al fondamento stesso dell'esistenza, della validità e dell'effettiva applicabilità del diritto europeo.[175] È evidente che, qualora si considerasse il diritto dell'Unione Europea fondato sulle costituzioni nazionali, risulterebbe arduo negare agli Stati membri la facoltà di esercitare un controllo su ciò che, caso per caso, essi accettano come diritto vincolante nell'ambito interno. La prospettiva di estendere il parametro di legittimità del diritto europeo fino a includere il rispetto dei principi costituzionali propri di ciascun ordinamento nazionale si radica nella concezione dell'ordinamento europeo come un sistema integrato, in cui "*l'efficacia di una costituzione in costanza di altre costituzioni spezza il postulato su cui la teoria e la prassi dell'ordinamento giuridico finora si sono rette, il principio di esclusività del criterio di qualificazione giuridica.*"[176] Tale concezione trova uno dei suoi fondamenti nella dottrina dei controlimiti, intesi come riserva di giurisdizione riconosciuta ai giudici costituzionali,

[173] Cfr. O. SCARCELLO, *Radical Constitutional Pluralism in Europe*, op. cit., p. 27
[174] T. SCHILLING, *The Autonomy of the Community Legal Order: An Analysis of Possible Foundations*, in *Harvard International Law Journal*, Vol. 37, n. 2, 1996, p. 390: "*Only the institutions of the particolar order are competent to interpret the constitutional and legal rules of this order.*"
[175] Cfr. I. PERNICE, *Multilevel Costitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European Constitution Making Revisited?*, in *Common Market Law Review*, 36, 1999, pp. 703-750, p. 713
[176] E. SCODITTI, *Articolare le costituzioni. L'Europa come ordinamento giuridico integrato*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, n. 1, il Mulino, Bologna, 2004, pp. 189-215, p. 190

i quali valutano la conformità della normativa dell'Unione ai principi supremi e ai diritti fondamentali sanciti dall'ordinamento dello Stato. Tuttavia, emerge una problematica cruciale: nell'ambito del diritto dell'Unione, così come delineato in precedenza, i controlimiti non trovano un riconoscimento formale. In tale prospettiva, l'alternativa risulta essere unicamente tra l'applicazione o il ritardo nell'applicazione del diritto europeo.[177]

Ciononostante, la prassi è costellata di pronunce nazionali che si sono ritenute competenti a dichiarare l'inapplicabilità negli ordinamenti interni di atti dell'Unione giudicati *ultra vires*. Tramite questi esempi il rischio è di poter ipotizzare "*come il principio di legalità sovrannazionale assuma diversa connotazione e diversa estensione a seconda della prospettiva teorica adottata in merito tanto al fondamento della validità dell'ordinamento giuridico europeo quanto alla questione del rapporto tra ordinamenti.*"[178] La domanda sottesa è se nel dialogo tra le Corti possano emergere differenti parametri di validità del diritto UE derivanti non dalla separatezza ma dalla interconnessione tra gli ordinamenti giuridici.

In estrema sintesi, riguardo all'interconnessione, le posizioni degli studiosi sono riassumibili sommariamente in due distinti filoni: gli studi normativo/prescrittivi, come quelli di Scoditti per il quale la mutua precettività tra ordinamenti si esplica in una "*costituzione in costanza di altre costituzioni*"[179], dove "*non c'è una sorta di efficacia ad intermittenza, per cui alla precettività dell'una costituzione l'altra venga declassata a mero fatto: entrambe sono simultaneamente operanti e giuridicamente efficaci*"[180]; e gli studi empiristico/descrittivi, come quello più classico e generale di Hart che teorizza la 'norma di riconoscimento'[181] oppure quelli di MacCormick, che analizza il pluralismo istituzionale dell'ordinamento giuridico dell'Unione come un fatto[182], che, al contrario dei precedenti sposano un approccio più pragmatico e realista nel limitarsi ad osservare il fenomeno delle interconnessioni ordinamentali.

In sostanza, la compattezza – e quindi l'assolutezza – della legalità sovrannazionale viene, di fatto, relativizzata e disgregata tutte le volte che una giurisdizione nazionale rivendichi il potere di sindacare la validità della normativa UE. Per cui, in estrema sintesi, le incursioni degli ordinamenti nazionali nel parametro di validità del diritto europeo sono ascrivibili a due tipologie.[183] Alcune volte le Corti costituzionali avanzano rivendicazioni

---

[177] Il dato positivo, la norma del Trattato, non lascia spazio ad interpretazioni. Secondo l'articolo 19 del TUE la Corte di giustizia "*assicura il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione dei trattati*", e l'articolo 263 TFUE chiarisce che questa è l'unico organo legittimato a "*pronunciarsi sui ricorsi per incompetenza, violazione delle norme sostanziali, violazione del presente trattato o di qualsiasi regola di diritto relativa alla sua applicazione.*"

[178] B. GUASTAFERRO, *Legalità sovranazionale e legalità costituzionale*, op. cit., p. 103

[179] E. SCODITTI, *Articolare le costituzioni. L'Europa come ordinamento giuridico integrato*, op. cit., p. 191

[180] *Ibidem*

[181] Vedi H. L. A. HART, *Il concetto di diritto*, op. cit.

[182] Vedi *ex multi*s N. MACCORMICK, *Beyond the Sovereign State*, in *The Modern Law Review*, Vol. 56, n. 1, 1993

[183] Vedi B. GUASTAFERRO, *Legalità sovranazionale e legalità costituzionale*, op. cit. p. 142

in merito alla *Kompetenz-Kompetenz*. Cioè, mettono in discussione l'esclusività dell'autorità della Corte di Lussemburgo di giudicare in merito alle violazioni per incompetenza della normativa dell'Unione. Autorità esclusiva che però la Corte rivendica esplicitamente fin dalla causa *Foto-Frost* anche per le cause che si svolgono dinnanzi al giudice nazionale con ad oggetto il diritto UE.[184] Altre volte questa incursione avviene attraverso la dottrina dei controlimiti, che nel tempo ha subito variazioni.

2.3.1. La Kompetenz-Kompetenz e controllo Ultra vires: l'eterno ritorno di Maastricht Urteil

Un primo discorso sull'estensione possibile della legalità sovrannazionale può essere fatto riguardo al principio di attribuzione delle competenze. La questione del fondamento dell'ordinamento dell'Unione viene posta anche riguardo a chi spetti la c.d. *Kompetenz-Kompetenz*.[185] È tuttavia evidente che, qualora ciascuna Corte suprema fosse autorizzata a sindacare un atto dell'Unione alla luce del rispetto del principio di attribuzione delle competenze, verrebbero minati non solo l'intero sistema di legalità sovrannazionale, ma l'uniforme applicazione del diritto dell'Unione europea, dal momento che ciascun ordinamento nazionale potrebbe scegliere se applicare o meno la normativa europea eventualmente giudicata *ultra vires*.

La sentenza che è imprescindibile quando si indaga sul giudizio *ultra vires* è la *Maastricht Urteil* del *Bundesverfassungsgericht*.[186] La Corte ha elaborato in dettaglio concetti come la sovranità, lo Stato moderno, la democrazia, la costituzione, il costituzionalismo e il sistema giuridico come mai prima di allora.[187] Con la conseguenza però che propose una delle possibili descrizioni delle relazioni tra l'UE e gli Stati membri che nega l'autonomia del diritto sovranazionale. La corte tedesca, definendo gli Stati

---

[184] Vedi Sentenza della Corte di giustizia del 22 ottobre 1987, C-314/85, *Foto-Frost c. Hauptzollamt Lübeck-Ost*, ECLI:EU:C:1987:452. L'art. 267 TFUE attribuisce alla Corte la competenza a pronunciarsi in via pregiudiziale, sia sull'interpretazione dei Trattati e degli atti delle Istituzioni UE, sia sulla validità di tali atti. Difatti, i giudici nazionali "*non hanno il potere di dichiarare invalidi gli atti delle istituzioni comunitarie.*" (par. 15, vedi anche Sentenza della Corte di giustizia del 13 maggio 1981, C- 66/80, *International Chemical Corporation c. Amministrazione delle finanze dello Stato*, ECLI:EU:C:1981:102) Ciò in quanto le competenze della Corte "*hanno essenzialmente lo scopo di garantire l'uniforme applicazione del diritto comunitario da parte dei giudici nazionali.*" (*Ibidem*, il paragrafo si conclude spiegando che "*questa esigenza di uniformità è particolarmente imperiosa quando sia in causa la validità di un atto comunitario. L'esistenza di divergenze fra i giudici degli Stati membri sulla validità degli atti comunitari potrebbe compromettere la stessa unità dell'ordinamento giuridico comunitario ed attentare alla fondamentale esigenza della certezza del diritto.*")

[185] Con questo termine nella dottrina giuspubblicistica tedesca si intende la competenza a definire le corrispondenti competenze degli ordinamenti connessi. Vedi E. CANNIZZARO, *Democrazia e sovranità nei rapporti tra Stati membri e Unione europea*, in *il Diritto dell'Unione europea*, n. 2, 2000, pp. 241-265, p. 262

[186] BVerfG, Order of the Second Senate of 31 March 1998 - 2 BvR 1877/97 -, ECLI:DE:BVerfG:1998:rs19980331.2bvr187797, https://www.bverfg.de/e/rs19980331_2bvr187797en.html

[187] Cfr. O. SCARCELLO, *Radical Constitutional Pluralism in Europe*, op. cit., p. 18

membri come 'signori dei Trattati' (*Herren der Verträge*), stabilì che il Trattato sull'Unione non potesse fondare un ente di diritto dotato di *Kompetenz-Kompetenz*, ma ha fondato un soggetto a competenze attribuite (*Staatenverbund*). Secondo i giudici di *Karlsruhe*, l'ampiezza di queste dovrebbe essere determinata dall'esterno attraverso un esercizio di autorità degli Stati membri (collettivo o individuale).[188] Si trattava della perfetta narrazione antipluralista che avrebbe avuto una grande influenza, sia nelle successive sentenze del Tribunale federale, come la *Lissabon Urteil* del 2009, sia in quelle di altre corti costituzionali o supreme.[189] In tale pronuncia la corte tedesca teorizzò il controllo sugli atti dell'Unione *ultra vires* plasmando una nuova dimensione dei controlimiti. Tale scenario si verificò anche presso la Corte Suprema danese, la quale, nella sua pronuncia relativa al Trattato di *Maastricht*, riconobbe espressamente l'esistenza di un obbligo, avente persino natura costituzionale, per i giudici nazionali di sollevare questioni sulla validità di atti comunitari adottati in ambiti di competenza la cui attribuzione risultasse dubbia.[190] A ciò si deve aggiungere che

> rimarrebbe comunque un potere per le Corti danesi di dichiarare l'inapplicabilità di un atto comunitario che sia stato bensì dichiarato della Corte di giustizia conforme al Trattato, ma che appaia 'con ragionevole chiarezza' come un atto esorbitante, posto cioè al di fuori del campo di competenze comunitarie, e che conduca quindi a una applicazione del Trattato non coperta da atti di trasferimento di sovranità.[191]

Successivamente, il *Bundesverfassungsgericht* nella sua sentenza sul Trattato di Lisbona ha ridefinito la propria competenza ad attuare un controllo, denominato '*ultra vires review*', della normativa europea.[192] Si è cioè riservata il potere di non applicare la disciplina dell'UE che sia, a suo avviso, in contrasto con il principio di attribuzione delle competenze.

Ci sono prevalentemente quattro casi su cui è necessario soffermarsi. Il primo da considerare è *Landtovà*, che deriva dalla divisione della Cecoslovacchia nel 1992 e dalla gestione dei sistemi pensionistici che si vennero a creare.[193] In questa saga la pronuncia

---

[188] Cfr. E. CANNIZZARO, *Democrazia e sovranità nei rapporti tra Stati membri e Unione europea*, op. cit., p. 256

[189] Cfr. O. SCARCELLO, *Radical Constitutional Pluralism in Europe*, op. cit., p. 19

[190] Cfr. E. CANNIZZARO, *Democrazia e sovranità nei rapporti tra Stati membri e Unione europea*, cit., p. 258; Corte suprema danese, 6 aprile 1998, caso n. I-361/97 (1998 Ugeskrift for Retsvasen, H 800)

[191] *Ibidem*

[192] BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 30. juin 2009 - 2 BvE 2/08 -, ECLI:DE:BVerfG:2009:es20090630.2bve000208 https://www.bverfg.de/e/es20090630_2bve000208fr.html; par. 240

[193] Judgment of 31 January 2012, Pl. ÚS 5/12, Slovak Pension XVII, 2012, https://www.usoud.cz/fileadmin/user_upload/ustavni_soud_www/Decisions/pdf/Pl%20US%205-12.pdf; per una analisi approfondita vedi J. KOMÀREK, *Czech Constitutional Court Playing with Matches: The Czech Constitutional Court Declares a Judgment of the Court of Justice of the EU Ultra* Vires, in *European Constitutional Law Review*, VIII, n. 2, 2012, pp. 323-337 e vedi anche M. BOBEK, *Landtovà, Holubec, and*

della Corte costituzionale ceca che definì la sentenza *Landtovà* della Corte di giustizia[194] *ultra vires*, ebbe soltanto l'effetto di disapplicare il regolamento UE 1409/71 senza grandi effetti collaterali. La questione era così precisa e specifica che il diritto UE in generale è rimasto effettivo nella Repubblica Ceca e non fu mai negata l'autorità della Corte di giustizia. Il conflitto generato dal disaccordo interpretativo fu risolto poi da un intervento legislativo e il processo d'integrazione europea per la Repubblica Ceca non subì alcun danno significativo.

Il secondo è il caso danese *Ajos*[195] del 2016 in cui la Corte suprema danese (*Højesteret*) ha dichiarato *ultra vires* una sentenza della Corte di giustizia sul divieto di discriminazione per età[196], sottolineando che ciò contrastava con i principi della legislazione sul lavoro danese. Qui invece tale pronuncia avvenne dopo un primo tentativo di dialogo avviato dal *Højesteret* che propose un rinvio pregiudiziale. La Corte di giustizia nella causa *Dansk Industri* si pronunciò sull'applicazione diretta orizzontale del principio di non discriminazione sulla base dell'età. Cioè, nel caso non sia possibile procedere all'applicazione della direttiva 2000/78/CE, si deve ricorre all'applicazione del principio generale di non discriminazione che avrebbe, in questo caso, una funzione supplementare rispetto alla direttiva. Con ciò la Corte ha respinto tutte le domande della Corte suprema danese che miravano a conservare l'efficacia della normativa nazionale per ragioni di certezza del diritto e di legittimo affidamento. L'*Højesteret* ritenne invece impossibile dare applicazione alla sentenza della Corte di giustizia poiché ritenne che la soluzione prospettata eccedesse i poteri conferiti all'Unione europea. Secondo la Corte Suprema danese l'applicabilità del diritto UE è disciplinata dal Trattato di Adesione della Danimarca e non dall'autonomia del diritto dell'Unione. Ciò la pone in continuità con la dottrina della *Maastricht Urteil* per cui gli Stati sono 'Signori dei Trattati'.[197] La Corte danese ha ritenuto che: "*né nel Trattato di Adesione né nei suoi lavori preparatori vi è alcuna indicazione in merito alla possibilità di applicare il principio di non discriminazione in base all'età ad una controversi tra privati.*"[198] Alla fine, la Corte

---

the Problem of an Uncoperative Court: Implications for the Preliminary Ruling Procedure, in European Constitutional Law Review, X, 2014, pp. 54-89

[194] Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 22 giugno 2011, C-399/09, *Landtová*, ECLI:EU:C:2011:415

[195] SCDK, Case no.15/2014 Dansk Industri (DI) acting for Ajos A/S vs. The estate left by A. for detailed commentaries on Ajos vs The estate left by A; per un commento dettagliato vedi S. KLINGE, *Dialogue or disobedience between the European Court of Justice and the Danish Constitutional Court? The Danish Supreme Court challenges the Mangold-principle*, 2017, http://eulawanalysis.blogspot.it/2016/12/dialogue-or-disobedience-between.html; R. HOLDGAARD, D. ELKAN, G.K. SCHALDEMOSE, *From cooperation to collision: The ECJ's Ajos ruling and the Danish Supreme Court's refusal to comply*, in *Common Market Law Review*, LV, n. 1, 2018, pp. 17-53

[196] Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 19 aprile 2016, C-441/14, Dansk Industri (DI), ECLI:EU:C:2016:278

[197] Vedi SCDK, Case no.15/2014 Dansk Industri (DI), cit., par. 44-48

[198] G. ZACCARONI, *Un'altra crepa nella diga del dialogo? La Corte Suprema danese rifiuta di dare applicazione ad un rinvio pregiudiziale della Corte di giustizia*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2017, pp. 155-158, p. 156

Suprema danese ha puntato il dito solo sugli effetti diretti orizzontali dei principi generali, lasciando la maggior parte del diritto dell'UE perfettamente vincolante e operativo nel suo sistema giuridico. Per cui le conseguenze della sentenza sono state piuttosto limitate in quanto il diritto dell'UE è rimasto ampiamente applicato in Danimarca e l'autorità della Corte di giustizia sulla sua validità e interpretazione è rimasta indiscussa. Anche qui c'è poi stato un intervento normativo che ha fatto rientrare il caso.

Il capitolo più clamoroso di quella giurisprudenza avviata con *Maastricht Urteil* è sicuramente la sentenza della Corte costituzionale tedesca del 5 maggio 2020 sul programma PSPP della BCE.[199] In tale sentenza, il *Bundesverfassungericht* ha dichiarato *ultra vires*, e quindi non applicabili nell'ordinamento statale tedesco, sia decisioni della BCE ma anche la sentenza *Weiss* della Corte di giustizia.[200] Principalmente, la Corte tedesca contestò il giudizio di proporzionalità della Corte di giustizia in quanto a suo avviso avrebbe manifestamente fallito nel giustificare la liceità del programma della BCE. Per questo il *Bundesverfassungericht* ritenne che la Corte di Lussemburgo avrebbe agito *ultra vires* fallendo nel giustificare la legittimità del comportamento della BCE, legittimando quest'ultima ad andare oltre al mandato che gli è stato attribuito dai Trattati. Ciò è particolarmente grave in quanto, ponendosi la Corte di giustizia come chiusura del sistema, sottrarre alle sue sentenze "*la forza tipica del giudicato significa di fatto "scoperchiare" l'ordinamento UE, che finisce per collocarsi in un limbo nel quale le sue istituzioni producono un diritto precario, valido cioè fino a che gli Stati membri, "masters of Treaties", decidono di accettarlo.*"[201] È stato sottolineato in dottrina che mentre in *Landtovà* e *Ajos* il legislatore nazionale poteva intervenire e risolvere la questione attraverso il processo legislativo che modificava le disposizioni interne che applicavano il diritto dell'UE, nel PSPP la decisione *ultra vires* riguardava misure emesse direttamente dalle istituzioni dell'UE – la BCE e la Corte – in un'area di competenza dell'UE, la politica monetaria.[202] Anni addietro, descrivendo la dottrina del controllo *ultra vires*, che derivava dalla *Maastricht Urteil* e si specificava nella *Lissabon Urteil*, si parlava di una certa ritrosia della Corte costituzionale tedesca nel contestare la Corte di giustizia quale garante della legalità sovrannazionale,[203] ma dopo la sentenza del 5 maggio e la saga *Weiss* la realtà è stata molto peggiore dei possibili timori. Tuttavia, anche questo duro

[199] BVerfG, Judgment of the Second Senate of 5 May 2020 - 2 BvR 859/15 -, paras. 1-237, ECLI:DE:BVerfG:2020:rs20200505.2bvr085915, Vedi *ex multis* L. VIOLINI, *Bundesverfassungsgericht contro tutti: percorsi e dilemmi della sentenza sulla politica monetaria europe*a, in *Quaderni costituzionali*, 2020, pp. 425-429; P. FARAGUNA, *Bundesverfassungsgericht contro tutti: Quantitative Easing incostituzionale per difetto di motivazione della proporzionalità*, in *Quaderni costituzionali*, 2020, pp. 429-433

[200] Vedi Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea dell'11 dicembre 2018, C-493/17, *Weiss*, ECLI:EU:C:2018:1000

[201] E. CREMONA, *Principio della stabilità dei prezzi e sistema delle competenze UE: la distinzione fra politica monetaria e politica economica nella giurisprudenza della Corte di giustizia*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2020, pp. 1506-1538, p. 1530

[202] Cfr. O. SCARCELLO, *Radical Constitutional Pluralism in Europe*, op. cit., p. 123

[203] Vedi B. GUASTAFERRO, *Legalità sovranazionale e legalità costituzionale*, op. cit., p. 157

scontro non ha comportato il drammatico collasso dell'ordine giuridico europeo, ma è stato risolto attraverso la negoziazione da parte delle istituzioni politiche: sia quelle tedesche che quelle dell'UE hanno fatto il possibile per raggiungere un compromesso politico accettabile e alla fine sono riuscite a smorzare il conflitto. Un eco del convincimento per cui gli Stati sarebbero i 'signori dei trattati' si trova nella sentenza della Corte costituzionale Polacca K-3/21, la quale per andare contro il primato del diritto UE si è spinta fino a dichiarare l'incostituzionalità di alcune norme sia di diritto primario che di diritto secondario.[204]

Soprattutto in riferimento alla sentenza tedesca del 5 maggio e nella mole di commenti che ne è seguita, pur riconoscendo sia i limiti delle argomentazioni dei giudici costituzionali tedeschi sia la soluzione politica della vicenda, c'è comunque chi si è chiesto il perché (*why Weiss?*): "*even if at the end of the day one concludes that it was wrong to decide as they did, we must be asking ourselves what may have pushed the Court to take this dramatic step.*"[205] L'aspetto più evidente è quello che è stato definito 'il punto cieco' (*the blind spot*) della Corte di giustizia dell'Unione europea: il controllo del rispetto delle competenze attribuite. La Corte di Lussemburgo non ha dimostrato di essere un garante rigoroso nel controllare i limiti delle competenze e della giurisdizione dell'UE.[206] Anche qualora non si fosse convinti da questo giudizio, rimane comunque evidente il dato: il numero molto limitato di casi in cui ha segnalato una violazione della competenza è stata l'eccezione che dimostra la regola generale di un'ampia competenza dell'UE. Alla

---

[204] Vedi Assessment of the conformity to the Polish Constitution of selected provisions of the Treaty on European Union, k. 3/21 7 x 202, Press release: https://trybunal.gov.pl/en/news/press-releases/after-the-hearing/art/11664-ocena-zgodnosci-z-konstytucja-rp-wybranych-przepisow-traktatu-o-unii-europejskiej, Judgment: https://trybunal.gov.pl/en/hearings/judgments/art/11662-ocena-zgodnosci-z-konstytucja-rp-wybranych-przepisow-traktatu-o-unii-europejskiej; Vedi *ex multis* M. COLI, *Sfida al primato del diritto dell'unione europea o alla giurisprudenza della corte di giustizia sulla rule of law? Riflessioni a margine della sentenza del tribunale costituzionale polacco del 7 ottobre 2021,* in *Osservatorio sulle fonti,* n. 3, 2021. Disponibile in: http://www.osservatoriosullefonti.it, pp. 1083-1112, pp. 1092-1093: "*Il Tribunale costituzionale polacco ha innanzitutto rilevato un contrasto tra gli artt. 1 e 4, par. 3, TUE e alcune disposizioni della Costituzione polacca – in particolare, gli artt. 2 (che dichiara la Polonia uno stato democratico governato dalla legge), 90, par. 1 (sulla partecipazione alle organizzazioni internazionali), 8, par. 1 (secondo cui la costituzione è la legge suprema della Repubblica di Polonia)35, nella misura in cui consentono alle istituzioni europee di agire ultra vires e impediscono alla costituzione polacca di prevalere sulle norme europee, con conseguente perdita di sovranità. In secondo luogo, l'art. 19, par. 1, TUE, nella misura in cui impone ai giudici nazionali di far prevalere il diritto dell'Unione rispetto alla Costituzione polacca e di disapplicarne le disposizioni in giudizio, in caso di contrasto con il diritto europeo, è stato ritenuto incompatibile con gli artt. 2, 8, par. 1, e 90, par. 1 della Costituzione, nonché gli artt. 7 (ai sensi del quale le autorità pubbliche funzionano sulla base e nei limiti della legge), 178, par. 1 (relativo all'indipendenza dei giudici) e 190, par. 1, (secondo cui le sentenze del Tribunale costituzionale sono universalmente vincolanti e definitive). Infine, gli artt. 2 e 19, par. 1, secondo comma, TUE, consentendo ai giudici polacchi di valutare l'indipendenza dei propri pari, sono stati valutati inconciliabili con gli artt. 2, 8, par. 1, 90, par. 1, e 179 della Costituzione, nonché con l'art. 144, par. 3, punto 17 (ai sensi del quale gli atti del Presidente della Repubblica relativi alla nomina dei giudici non richiedono la controfirma ministeriale) e con l'art. 186, par. 1 (che prevede che il Consiglio nazionale della magistratura salvaguardi l'indipendenza dei tribunali e dei giudici)*."

[205] J. H. H. WEILER, *Why Weiss? The I•CON symposium: Preface*, in *International Journal of Constitutional Law*, XIX, n. 1, 2021, pp. 179–187, p. 181

[206] Ivi, p. 185

progressiva dilatazione delle competenze dell'Unione, si aggiunge il fatto che la Corte di giustizia, *de facto*, non ha mai ritenuto che la validità di un atto delle istituzioni europee potesse essere inficiata per vizio di incompetenza *ex* art. 263 TFUE.[207] È da questo dato che si genera il timore nazionale negli Stati membri che sulle competenze e perciò sull'ambito di applicazione del diritto dell'Unione non venga fornita giustizia o comunque una tutela giurisdizionale effettiva. È questo che genera un dubbio negli ordinamenti per cui gli Stati sono signori dei trattati, cioè gli Stati che ritengono ancora propria la titolarità a delegare competenze all'Unione: "*the 'Decisive Question' is therefore, as follows: when the legality of a Community measure is challenged on the grounds of ultra vires who, in law, gets to make the final determination? Is it the European Court of Justice or the (highest) Courts of the individual Member States?*"[208]

La risoluzione delle controversie sulla competenza è molto spesso riducibile ad una valutazione binaria e si traduce in una decisione che accetta o rifiuta la competenza dell'Unione ad agire in un certo modo. È difficile articolare un dialogo cooperativo tra i tribunali in materia di competenza. Per tutte queste ragioni, è almeno da prendere in considerazione e valutare la proposta di Weiler e Sarmiento, anche soltanto per avviare un dibattito. Secondo tale proposta il contenzioso sulla competenza potrebbe essere rafforzato dall'introduzione di una camera mista nella Corte di giustizia, una camera in cui la *Kompetenz-Kompetenz* non è affidata ad una delle parti interessate ma ad una camera composita con legittimità condivisa in cui le alte corti nazionali hanno voce.[209]

La Corte di giustizia al momento ha preso, nella sentenza RS, una posizione molto netta sull'eccezione *ultra vires*, che in quel caso era stata evocata dalla Corte rumena, precisando che, poiché essa

---

[207] Vedi Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 5 ottobre 2000, C-376/98, *Germania c. Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*, ECLI:EU:C:2000:544 e Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 30 maggio 2006, C-317/04 e C-318/04, *Parlamento europeo c. Consiglio*, ECLI:EU:C:2006:346

[208] J. H. H. WEILER e U. R. HALTERN, *The Autonomy of the Community Legal Order Through the Looking Glass*, in *Harverd International Law Journal*, Vol. 37, n. 2, 1996, pp. 411 e ss., p. 413

[209] Vedi J.H.H WEILER e D. SARMIENTO, *The EU Judiciary After Weiss - Proposing a New Mixed Chamber of the Court of Justice*, in *EU Law Live*, 1/6/2020; e più recentemente J.H.H WEILER e D. SARMIENTO, *The Comeback of the Mixed Chamber: Institutional reform and competence creep in an enlarged Union, VerfBlog,* 2023/10/02, https://verfassungsblog.de/the-comeback-of-the-mixed-chamber/: "*the issues which the proposal of a Mixed Chamber attempts to resolve, is more alive than ever. For the Member States to prepare for a viable and workable Union of thirty or thirty-three Member States, including possibly the Ukraine or the Balkan countries, we should not only focus on decision-making in the Council and in the European Parliament. Eventually all political disputes can turn into legal quarrels, particularly about competence and over who has the power to do what. After Weiss, Landtovà, Ajos, the Conseil d'État's reaction to La Quadrature du Net, the Polish and Romanian primacy crisis, etc., it is obvious that the status quo does not provide a stable and robust framework for an enlarged and reinvigorated Union. In fact, the status quo cannot even provide for a robust principle of primacy to protect the sacrosanct autonomy of EU Law. That is why, we believe, the Mixed Chamber is "as good as it gets". As long as the Union refrains from putting on the hat of a State, primacy and competence will be a matter in the ultimate hands of the Member States. But a Mixed Chamber can turn this logic around, providing the stability and legitimacy that the current framework simply cannot deliver.*"

> detiene una competenza esclusiva a fornire l'interpretazione definitiva del diritto dell'Unione, la Corte costituzionale di uno Stato membro non può, sulla base della propria interpretazione di disposizioni del diritto dell'Unione ivi compresa quella dell'art. 267 TFUE, legittimamente dichiarare che la Corte di giustizia ha pronunciato una sentenza che viola la sua sfera di competenza e, pertanto, rifiutare di ottemperare a una sentenza pronunciata in via pregiudiziale dalla Corte di giustizia.[210]

Tuttavia, in merito alla questione dell'ampliamento del parametro di validità, benché le pretese avanzate dalle giurisdizioni nazionali in relazione al potere ultimo sulla *Kompetenz-Kompetenz* possano, in linea di principio, mettere a rischio l'integrità della legalità sovranazionale, esse si delineano più accuratamente come genuine 'riserve di sovranità' anziché come effettive 'riserve di legalità'.[211] Cioè, in altre parole, se si considera l'oggetto di un eventuale giudizio di legittimità, tale 'riserva di sovranità' si sviluppa più in termini di incompatibilità piuttosto che in termini di estensione vera e propria del parametro di legittimità sovrannazionale.

2.3.2. Estensione del parametro di legalità sovrannazionale e i controlimiti: dalla tutela dei diritti fondamentali alla tutela dell'identità nazionale/costituzionale

È opportuno distinguere la questione dei controlimiti – nelle loro diverse declinazioni nazionali – da quella delle competenze, poiché i controlimiti pongono essenzialmente un problema di interpretazione e di individuazione dei relativi parametri. Tale questione si è sviluppata attraverso due fasi storiche ben distinte per oggetto: inizialmente focalizzandosi sui diritti fondamentali, per poi orientarsi verso il tema dell'identità nazionale e costituzionale. Secondo una visione che privilegia l'interconnessione tra i diversi ordinamenti, la legalità sovranazionale non si presenta come un'entità compatta, ma piuttosto come un sistema 'poroso', aperto alle interferenze dei sistemi costituzionali nazionali che contribuiscono a definire l'ordinamento giuridico integrato.[212] In tale prospettiva, la 'porosità' della legalità sovranazionale emergerebbe quando la Corte di giustizia è chiamata a considerare, nel valutare la legittimità degli atti dell'Unione, non solo i parametri del diritto dell'Unione, ma anche il rispetto dei principi fondamentali sanciti dalle Costituzioni nazionali.[213] Nell'ambito di questa prospettiva, la teoria dei controlimiti potrebbe essere interpretata come un tentativo, consapevole o meno, da parte di alcune Corti costituzionali, di estendere il parametro di legittimità applicabile alla normativa dell'Unione europea. I controlimiti, in tal senso, si configurerebbero come una forma di riserva di giurisdizione, rivendicata dalle Corti

[210] Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 22 febbraio 2022, C-430/21, *RS*, ECLI:EU:C:2022:99, par. 72
[211] Cfr. B. GUASTAFERRO, *Legalità sovranazionale e legalità costituzionale*, op. cit., p. 149
[212] Cfr. ivi, p. 103
[213] Cfr. ivi, p. 150

costituzionali nazionali nell'interpretazione e nella valutazione della validità del diritto dell'Unione, in relazione al nucleo irrinunciabile dei principi e dei diritti sanciti dalle Costituzioni degli Stati membri. Questo approccio, tuttavia, determina una frattura nella compattezza della legalità sovranazionale, così come concepita dalla Corte di giustizia.

La dottrina dei controlimiti è fondata in modo quantomeno peculiare: "*l'idea di un giudizio di legittimità costituzionale su una norma comunitaria è un assurdo logico-giuridico in grado di distruggere il sistema.*"[214] Tuttavia, è tanto assurda da un punto di vista statico, quanto razionale ed efficace da un punto di vista dinamico. Il controlimite, infatti, è un'arma 'nucleare' che era stata immaginata, per non essere attivata mai[215], al fine di porre la condizione che l'ammissione di limitazioni di sovranità avvenissero a patto che l'ordinamento UE garantisse un livello di protezione dei diritti fondamentali equivalente a quello garantito a livello nazionale. Questa dinamica propria dei controlimiti è evidente nella formula tedesca, "*Solange*"[216], fin tanto che. Cioè,

> nel dire 'la Corte costituzionale si riserva una prerogativa di controllo di costituzionalità sugli atti comunitari 'fin tanto che' il diritto comunitario non conterrà un livello di protezione dei diritti fondamentali equivalente a quello garantito dalla legge fondamentale nazionale', non si indica un confine, ma si traccia un percorso, che sappiamo quanta strada abbia fatto.[217]

---

[214] C. SOTIS, *Le "regole dell'incoerenza"*, op. cit., p. 42

[215] Vedi M. LUCIANI, *La crisi del diritto nazionale*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Legge, diritto, giustizia, Storia d'Italia, Annali*, vol. 14, Torino, 1998, p. 1025: "*la riserva di controllo di costituzionalità sostanzialmente si qualifica come una sorta di arma finale che c'è – potremmo dire – per non essere mai declanchée.*"

[216] Nonostante sia passata alla storia la formula tedesca che significa "*fin tanto che*", la prima decisione in questo senso è la Sentenza della Corte costituzionale italiana del 18 dicembre 1973 n. 183, ECLI:IT:COST:1973:183, in cui la Consulta precisava che "*È appena il caso di aggiungere che in base all'art. 11 della Costituzione sono state consentite limitazioni di sovranità unicamente per il conseguimento delle finalità ivi indicate; e deve quindi escludersi che siffatte limitazioni, concretamente puntualizzate nel Trattato di Roma - sottoscritto da Paesi i cui ordinamenti si ispirano ai principi dello Stato di diritto e garantiscono le libertà essenziali dei cittadini -, possano comunque comportare per gli organi della C.E.E. un inammissibile potere di violare i principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale, o i diritti inalienabili della persona umana. Ed è ovvio che qualora dovesse mai darsi all'art. 189 una sì aberrante interpretazione, in tale ipotesi sarebbe sempre assicurata la garanzia del sindacato giurisdizionale di questa Corte sulla perdurante compatibilità del Trattato con i predetti principi fondamentali.*" La dottrina Solange nasce l'anno seguente dalla pronuncia BVerfGE, decisione del secondo senato del 29 maggio 1974, Bvl 52/71, c.d. Solange I, di cui riprende la formula dalla massima della decisione del tribunale costituzionale federale tedesco che affermò: "*Fintantoché il processo di integrazione della comunità non avrà raggiunto un livello tale che il diritto comunitario contenga anche un elenco dei diritti fondamentali formulato, deciso dal Parlamento, valido e adeguato all'elenco dei diritti fondamentali della Legge fondamentale, dopo aver ottenuto la decisione richiesta dall'articolo 177 del trattato CEE La Corte di giustizia europea rende lecito e necessario che un tribunale della Repubblica federale di Germania deferisca un tribunale della Repubblica federale di Germania alla Corte costituzionale federale nell'ambito del controllo normativo procedura se il giudice ritiene che la norma comunitaria rilevante per la sua decisione sia inapplicabile nell'interpretazione data dalla Corte di giustizia europea perché e nella misura in cui è in contrasto con uno dei diritti fondamentali della Legge fondamentale*."

[217] C. SOTIS, *Le "regole dell'incoerenza",* Op. cit., p. 43

Difatti, la primissima logica dei controlimiti non fu quella di dividere, ma quella di generare un dinamismo, un cambiamento. È generalmente riconosciuto che la funzione di *Solange* e Frontini sia stata quella di favorire e, in un certo qual modo, avviare il processo di 'costituzionalizzazione' dell'ordinamento della Comunità, prima, e dell'Unione europea, poi.[218] Tale ricostruzione si basa sulla convinzione per cui "*la logica dei controlimiti, diversamente dal principio dualista* [e quindi dalla logica della separazione], *tende ad introdurre nei rapporti tra ordinamento interno ed ordinamento comunitario degli elementi di integrazione, in quanto esige che alcuni valori fondamentali siano condivisi dalle istituzioni comunitarie e siano da esse rispettati.*"[219]

Si è visto come tale dinamica ha inciso sull'inclusione del rispetto dei diritti fondamentali all'interno del parametro di legittimità della normativa comunitaria. Solo apparentemente un'estensione ad una sollecitazione esterna in quanto è più corretto parlare del tentativo della Corte di giustizia di ricompattare tale sistema di legalità sovranazionale. L'apparente estensione verso il rispetto dei diritti fondamentali della legalità sovrannazionale è certamente frutto – sostanziale – anche della rivendicazione delle Corti costituzionali. Apparente, poiché in realtà questo ha permesso alla Corte di Lussemburgo di ricompattare il giudizio di legalità. Infatti, l'estensione è avvenuta non assumendo un parametro esterno all'ordinamento autonomo mutuandolo dall'esterno, ma sussumendo il rispetto dei diritti fondamentali, come garantiti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, ai principi generali di diritto dell'Unione cui la Corte assicura il rispetto. In questo modo

> la legalità sovrannazionale sventa il pericolo di diventare 'porosa' a potenziali riserve di giurisdizione statal-nazionali in quanto il giudizio di legittimità dell'atto comunitario continua a rimanere compatto, ossia ancorato esclusivamente al rispetto del diritto dell'Unione, sia per quanto riguarda il parametro del giudizio che, attraverso i principi generali del diritto, declina in chiave sovrannazionale le tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, sia per quanto riguarda l'accentramento del giudizio esclusivamente nelle mani della Corte di giustizia.[220]

È bene richiamare ancora la sentenza *Internationale Handelgesellschaft* dove la Corte affermò che "*la salvaguardia di questi diritti pur essendo informata alle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, va garantita entro l'ambito e della struttura e delle finalità della Comunità.*"[221] Qui la Corte ribadisce che anche negli spazi di interconnessione tra gli ordinamenti – esempio: le tradizioni costituzionali comuni – il

---

[218] Vedi *ex multis* G. MARTINICO, *Lo spirito polemico del diritto europeo, op. cit.*, pp. 187 ss.*;* J. H. H. Weiler, *La Costituzione dell'Europa*, op. cit.; J. H. H. Weiler, *The Transformation of Europe*, op. cit. e vedi anche B. GUASTAFERRO, *Legalità sovranazionale e legalità costituzionale*, op. cit., p. 160: "*la funzione principale dei controlimiti è spesso stata quella di sollecitare un cambiamento.*"

[219] M. CARTABIA, *Principi inviolabili ed integrazione europea*, Giuffré editore, Milano, 1995, pp. 150

[220] Ibidem

[221] Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 17 dicembre 1970, C-11/70, *Internationale Handelsgesellschaft*, cit., par. 4

ruolo dell'interprete e perciò i criteri con cui operare il bilanciamento sono dirimenti.[222] Su ciò non sembra incidere particolarmente l'articolo 6 del TUE. La prima sentenza della Corte che si servì della Carta come criterio di legittimità per la normativa dell'UE sembra stabilire definitivamente che con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, il meccanismo di tutela dei diritti fondamentali nell'ordinamento dell'UE – che riguarda sia gli atti dell'Unione, sia gli atti nazionali se adottati nell'ambito di competenza dell'UE – ora ha nella Carta il suo principale punto di riferimento.[223] In ogni circostanza, indipendentemente dalla fonte normativa rilevante nella tutela dei diritti fondamentali, spetta sempre alla Corte di giustizia, in quanto interprete ultimo, delineare le configurazioni e stabilire i bilanciamenti necessari.[224]

Tuttavia, la prassi ha poi mostrato l'impossibile, totale, omogeneità degli assetti valoriali e la solidità delle tensioni costitutive tra Unione e Stati membri. Si è parlato in questo senso di infungibilità delle tutele.[225] Tale presunta infungibilità si manifesta con maggior chiarezza nello spostamento dell'oggetto della tutela che la dottrina dei controlimiti intende garantire. Nella giurisprudenza delle Corti costituzionali nazionali emerge chiaramente un'evoluzione che ha progressivamente spostato l'attenzione dalla tutela dei diritti fondamentali alla salvaguardia delle identità costituzionali nazionali. In effetti, il tentativo di consolidare il giudizio di legalità sovranazionale in materia di diritti fondamentali non ha raggiunto pienamente il suo obiettivo, anche a causa di questo mutamento di prospettiva: l'urgenza di intervenire sulla legalità sovranazionale in relazione alle riserve legate all'identità costituzionale. L'introduzione della clausola identitaria con il Trattato di Maastricht, seguita dalla sua ridefinizione nel Trattato di Lisbona, segna un nuovo capitolo in questa dinamica di estensione e ricompattamento del parametro di legittimità sovranazionale. Una certa lettura della dottrina, specialmente quella costituzionalista, ha visto in tale clausola una codificazione dei controlimiti[226]: cioè,

---

[222] Vedi B. GUASTAFERRO, *Legalità sovranazionale e legalità costituzionale,* op. cit. p. 239-240: "*la declinazione comunitaria dei diritti fondamentali, spesso interpretati alla luce delle finalità dei Trattati e sacrificati nel bilanciamento con le libertà economiche, ha comportato una sorta di «infungibilità delle due tutele», quella ad opera della Corte di giustizia e quella delle Corti costituzionali, che invita queste ultime a non sacrificare il proprio ruolo di garanti dei diritti fondamentali in virtù di una presunta equivalenza delle tutele fondata sul comune «patrimonio costituzionale».*"

[223] Vedi Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 09 novembre 2010, C-92/09 e C-93/09, *Eifert*, ECLI:EU:C:2009:284; vedi anche R. MASTROIANNI, *I diritti fondamentali dopo Lisbona tra conferme europee e malintesi nazionali*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 4, 2010, pp. XXII-XXV, p. XXII

[224] Cfr. B. GUASTAFERRO, *Legalità sovranazionale e legalità costituzionale*, op. cit., p. 240

[225] M. CARTABIA, *Principi inviolabili ed integrazione europea*, op. cit., p. 7

[226] Vedi *ex multis* A. VON BOGDANDY e S. SCHILL, *Overcoming Absolute Primacy: Respect for National Identity after the Lisbon Treaty*, in *Common Market Law Review*, 48, 2011, pp. 1417-1454; A. RUGGERI, *Trattato costituzionale, europeizzazione dei "controlimiti" e tecniche di risoluzione delle antinomie tra diritto comunitario e diritto interno (profili problematici)*, in S. STAIANO (a cura di), *Giurisprudenza costituzionale e principi fondamentali. Alla ricerca del nucleo duro delle costituzioni*, Giappichelli editore, Torino, 2005, pp. 827-855; M. CARTABIA, *«Unità nella diversità»: il rapporto tra la costituzione europea e le costituzioni nazionali,* in *Il diritto dell'Unione europea*, Giappichelli editore, Torino, 2005, pp. 583-

> la clausola sul rispetto delle identità nazionali avallerebbe la lettura del 'primato con riserva' sostenuta dalle Corti costituzionali degli Stati membri, secondo le quali il processo di integrazione europea ed il primato del diritto dell'Unione sarebbero soggetti ad alcuni controlimiti consistenti nei principi fondamentali delle costituzioni nazionali.[227]

Tale convinzione si fonda su una riflessione che affonda le sue radici nel Trattato che adottava una Costituzione per l'Europa. Secondo la dottrina, l'inserimento dell'obbligo di rispettare le identità costituzionali degli Stati membri avrebbe costituito un esplicito riconoscimento normativo della teoria dei controlimiti, quale contrappunto alla *supremacy clause*.[228] Con questo Trattato si intendeva, infatti, sancire la codificazione del principio del primato del diritto europeo su quello nazionale, come previsto dall'articolo I-6. Tale tesi è stata ripresa anche da alcune Corti costituzionali. In particolare, secondo la Corte costituzionale federale tedesca

> il significato da dare alla clausola è che in caso di conflitto (non improbabile, dunque) tra il diritto dell'Unione e l'identità costituzionale tedesca, è lo stesso Trattato, tramite l'art. 4.2 TUE, ad 'autorizzare' una riserva di giurisdizione in capo alle Corti costituzionali nazionali per sindacare la validità di un atto dell'Unione eventualmente lesivo dell'identità costituzionale tedesca.[229]

In base a tale interpretazione i giudici di Karlsruhe nella *Lissabon Urteil*[230] hanno elaborato il c.d. *identitats Kontrolle*.[231] Secondo tale strumento i giudici costituzionali tedeschi possono eseguire un controllo, in modo unilaterale, sugli atti legislativi dell'Unione e sulle sue trasposizioni nazionali ogni volta che abbiano un fondato sospetto che tali atti violino i principi costituzionali definiti 'resistenti all'integrazione'. Come

611; M. KUMM e V. FERRES COMELLA, *The primacy clause of the constitutional treaty and the future of constitutional conflict in the European Union*, in *International Journal of Constitutional Law,* n. 3, 2005, pp. 473-492; T. KONSTADINIDIES, *Constitutional Identity as a Shield and as a Sword: The European Legal Order within the framework of National Constituional Settlement*, in C. BARNARD and O. ODUDU, *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, Hart Publishing, Oxford, 2011, pp. 195-218; L. BESSELLINK, *National and Constitutional Identity before and after Lisbon*, in *Utrecht Law Review*, n. 36, 2010, pp. 36-49 e J. DUTHEIL DE LA ROCHERE e I. PERNICE, *European Union Law and National Constitutions*, in M. ANDENAS e J. USHER (a cura di), *The treaty of Nice and Beyond: Enlargment and Constitutional Reform*, Hart Publishing, Oxford, 2003, pp. 47-106

[227] B. GUASTAFERRO, *Legalità sovranazionale e legalità costituzionale*, op. cit. cit., p. 191

[228] Vedi Ibidem: "*il combinato disposto delle due disposizioni avallava una sorta di «primato invertito», in cui la prevalenza del diritto europeo (di cui all'art. I-6), era costretta ad arrestarsi di fronte ai principi supremi degli ordinamenti costituzionali (di cui all'art. I-5).*" (ibidem); Vedi anche M. CARTABIA, *"Unità nella diversità": il rapporto tra la Costituzione europea e le Costituzioni nazionali*, op. cit.

[229] Ivi, p. 197

[230] BVerfG, Judgment of the Second Senate of 30 June 2009 - 2 BvE 2/08 -, cit.

[231] P. FARAGUNA, Il *Bundesverfassungsgericht e l'Unione europea, tra principio di apertura e controlimiti,* in *Rivista di Diritto Pubblico Comparato ed Europeo,* 2016, pp. 431-464; vedi anche G. RUGGE, *Bundesverfassungsgericht e Corte di giustizia dell'UE: quale futuro per il dialogo sul rispetto dell'identità nazionale?*, in *Rivista di Diritto dell'Unione europea*, 2016, pp. 789-812

'profetizzato' dal giudice emerito della Corte costituzionale italiana Sabino Cassese all'indomani della appena citata sentenza tedesca "*se tutte le Corti nazionali si mettono a cercare la propria identità e a proteggerla, seguendo il brutto esempio tedesco, l'Unione europea va in pezzi.*"[232] Tutto questo mostra, infatti, il "*potenziale sovversivo*"[233] dell'art. 4, par. 2, TUE se inteso come clausola identitaria eccezionale *ex post* o come codificazione dei controlimiti. La prassi mostra che nella maggior parte dei casi "*l'uso incerto e a volte eminentemente cosmetico dell'art. 4, par. 2, TUE ha favorito un ricorso inappropriato e giuridicamente infondato alla clausola identitaria, finendo per ridurne le potenzialità e aggravare il conflitto interordinamentale, come testimoniano, per l'appunto, i malintesi, gli equivoci e le tensioni generate.*"[234] Basti ricordare l'*assist* che ciò ha offerto a ideologie sovraniste, concretizzatesi poi nelle 'democrazie illiberali' che si sono manifestate nei governi di Polonia e Ungheria.[235]

Se si esamina l'esperienza dei conflitti interordinamentali nei casi *Solange* e Frontini, si constata che, in quel periodo, vi era una carenza normativa della Comunità in relazione alla tutela dei diritti fondamentali. Per cui tali conflitti potevano essere definiti come "*conflicts by divergence*" o "*conflicts by assence*" poiché dovuti all'assenza di norme equivalenti a livello sovranazionale.[236] Tale atteggiamento da parte delle corti

---

[232] S. CASSESE, *Dentro la Corte. Diario di un giudice costituzionale*, il Mulino, Bologna, 2015, p. 126, in cui l'autore, già membro della Corte costituzionale, commenta la sentenza del *Bundesverfassunsgericht Lissabon Urteil* (BVerfG, Judgment of the Second Senate of 30 June 2009 - 2 BvE 2/08 , cit.) vedi più ampliamente S. CASSESE, *L'Unione europea e il guinzaglio tedesco*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 8, 2009, pp. 1003-1007.

[233] G. MARTINICO, *Il potenziale sovversivo dell'identità nazionale alla luce dell'ordinanza 24/2017 della Corte costituzionale*, in A. BERNARDI e C. CUPELLI (a cura di), *Il caso Taricco ed il dialogo tra le Corti. L'ordinanza 24/2017 della Corte Costituzionale*, Napoli, Jovine, 2017, pp. 241-252

[234] G. DI FEDERICO, *Identità nazionale e controlimiti: l'inapplicabilità della 'regola Taricco' nell'ordinamento italiano e il mancato ricorso (per ora) all'art. 4, par. 2, TUE*, in *federalismi.it*, 2019, p. 6; Vedi più ampliamente dello stesso autore l'esempio dell'Italia in G. DI FEDERICO, *L'identità nazionale degli Stati membri nel Diritto dell'Unione europea. Natura e portata dell'articolo 4, par. 2, TUE*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017, p. 185: "*La negligenza della Corte costituzionale, peraltro, spinge l'Avvocato Generale ad avventurarsi in una ricostruzione di quali principi contribuiscono a formare l'identità nazionale italiana. A suo avviso possono ritenersi coperti dall'art. 4, par. 2, TUE solo i principi qualificati come 'fondamentali', ovverosia quelli elencati agli articoli da 1 a 12 della Costituzione, con la conseguenza che il principio di legalità dei reati e delle pene – dettato dall'art. 25, co. 2, Cost. – ne sarebbe escluso a priori. Tale lettura sarebbe confermata tanto dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, che occorre tenere in debita considerazione nel determinare 'la portata e il rango di un principio nell'ordinamento costituzionale' dello Stato membro interessato, quanto dalle osservazioni presentate dal governo italiano nella causa Gauweiler. Ivi, infatti, nell'illustrare le condizioni che giustificano l'attivazione della procedura cosiddetta dei 'controlimiti', infatti, esso ha fatto riferimento alle 'garanzie costituzionali essenziali, come la natura democratica della Repubblica italiana sancita dall'articolo 1 della Costituzione italiana o, ancora, il principio di uguaglianza di cui all'articolo 3 della stessa.'. Risulta allora evidente l'interesse delle corti nazionali ad esporre in maniera inequivoca ed esaustiva le ragioni del conflitto e dimostrare il nesso con la struttura fondamentale e le funzioni essenziali dello Stato. Altrimenti sarà la Corte di giustizia, eventualmente con l'ausilio dell'Avvocato Generale, a stabilire (in modo, volendo, anche più arbitrario) il carattere e la rilevanza identitaria della regola nazionale interessata.*"

[235] Vedi S. NINATTI e O. POLLICINO, *Identità costituzionale e (speciale) responsabilità delle Corti*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2020, pp. 191 ss.

[236] G. MARTINICO, *The 'Polemical' Spirit of European Constitutional Law: On the Importance of Conflicts in EU Law*, op. cit, p. 1350

costituzionali ebbe il merito di indurre la Corte di giustizia a una ridefinizione del concetto di legalità sovrannazionale. Dal conflitto emerse una progressiva convergenza tra l'ordinamento dell'UE e quelli costituzionali nazionali. Paradossalmente, questa convergenza condusse, nel tempo, a uno scontro tra ordinamenti, a causa della sovrapposizione tra il diritto dell'UE e il diritto nazionale. Pertanto, per via delle relative – e a volte opposte – esigenze ermeneutiche dei diversi interpreti si è aperta una nuova stagione di conflitti definibili come "*conflicts by convergence*" e come "*conflicts by presence of an EU discipline*".[237] Ciò ha prodotto dinamiche di competizione interpretativa.[238] Il nodo della clausola identitaria risiede nel fatto che, pur richiamando inequivocabilmente l'identità nazionale, essa appartiene contemporaneamente al dominio ermeneutico della Corte di Lussemburgo.[239]

In base alla dinamica di estensione e ricomposizione del parametro di legittimità sovrannazionale, l'internalizzazione della protezione delle identità nazionali da parte dell'Unione avrebbe dovuto esonerare le Corti costituzionali nazionali dall'esercizio di tale controllo sulle identità costituzionali. Cioè,

> se è il Trattato stesso a codificare il rispetto delle identità costituzionali degli Stati membri, basterebbe lo scrutinio della normativa europea ad opera della Corte di giustizia, utilizzando la conformità al Trattato quale unico parametro di costituzionalità, per garantire che l'Unione non agisca in lesione dei principi fondamentali contenuti nelle Carte costituzionali nazionali.[240]

Essendo una norma di diritto primario, l'obbligo in capo all'Unione di rispettare le identità nazionali, insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, potrebbe avere una funzione ordinaria, di validità, e non eccezionale, di interpretazione.[241] Se così fosse la Corte di giustizia potrebbe, e dovrebbe, annullare una norma dell'Unione qualora verificasse la lesione dell'identità costituzionale di uno Stato membro o di un principio cardine contenuto nelle Costituzioni nazionali. A partire dalla causa Torresi all'art. 4, par. 2, TUE è stata riconosciuta la funzione di poter essere utilizzato quale parametro di validità di una disposizione di diritto derivato.[242] Al

---

[237] Ivi, p. 1350
[238] Cfr. Ivi, p. 1355
[239] Vedi G. MARTINICO, *Pluralismo costituzionale e pluralismo agonistico: un ripensamento del ruolo dei conflitti costituzionali?*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 3, il Mulino, Bologna, 2018, pp. 781-812*,* p. 805.
[240] B. GUASTAFERRO, *Legalità sovranazionale e legalità costituzionale*, cit., p. 197
[241] Vedi B. GUASTAFERRO, *Beyond the Exceptionalism of Constitutional Conflicts: The Ordinary Functions of the Identity Clause*, op. cit.
[242] Cfr. Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 17 luglio 2014, C-58/13 e C-59/13, *Torresi*, ECLI:EU:C:2014:2088 e Conclusioni dell'Avvocato generale Nils Wahl presentate il 10 aprile 2014, C-58/13 e C-59/13, *Torresi*, ECLI:EU:C:2014:265 e vedi G. DI FEDERICO, *L'identità nazionale degli Stati membri nel Diritto dell'Unione europea. Natura e portata dell'articolo 4, par. 2, TUE*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017, pp. 74-79 e B. GUASTAFERRO, *Beyond the Exceptionalism of Constitutional Conflicts: The Ordinary Functions of the Identity Clause*, cit., p. 300-303

contrario, se il fatto che il diritto dell'Unione prevale sul diritto interno, indipendentemente dal suo rango, "*è un dogma del diritto comunitario, una sua «esigenza esistenziale»*"[243], è escluso che per la Corte questa clausola possa consentire un'interpretazione che porti ad un primato 'relativo' e non assoluto, *tout court*. Evidentemente, spetta a quest'ultima, in qualità di unica interprete del Trattato e giudice della legittimità, il compito di farsi garante di tali rivendicazioni nei confronti delle Istituzioni europee, degli Stati membri e dello scrutinio di legittimità all'interno dell'ordinamento dell'Unione. In tal modo, opererà, come già avvenuto per il rispetto dei diritti fondamentali, i propri bilanciamenti.[244]

La Corte di giustizia non può lasciare che le norme dei Trattati o del diritto derivato siano soggette al giudizio di validità da parte dei giudici nazionali, sulla base di parametri esclusivamente nazionali in quanto sono rappresentative della sovranità di tutti gli Stati membri.[245] Se si considera l'intera serie di decisioni del *Bundesverfassunsgericht* sulla politica monetaria europea (programmi OMT e PSPP)[246] si osserva una sfumatura lasciata in ombra riguardo al principio del primato: la sua necessarietà per garantire l'uguaglianza degli ordinamenti degli Stati membri di fronte al diritto dell'Unione.[247] L'approccio della Corte di *Karlsruhe* nei confronti della Corte UE è caratterizzato dal suo interesse affinché quest'ultima adotti una metodologia simile a quella che la Corte costituzionale tedesca applicherebbe nella risoluzione di una controversia. Ciò implica l'utilizzo dello stesso *standard*, l'applicazione delle medesime categorie giuridiche e, naturalmente, la formulazione di una soluzione in linea con quella anticipata nella ordinanza di rinvio. In altre parole, quando si tratta di casi che coinvolgono questioni di competenza o

---

[243] B. GUASTAFERRO, *Legalità sovranazionale e legalità costituzionale, op. cit.*, p. 199

[244] Cfr. ivi, p. 200

[245] Vedi Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 22 febbraio 2022, C-430/21, *RS*, cit., parr. 69-71: "*è pur vero che la Corte può, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, TUE, essere chiamata a verificare che un obbligo del diritto dell'Unione non attenti all'identità nazionale di uno Stato membro (v., in tal senso, sentenze del 17 luglio 2014, Torresi, C-58/13 e C-59/13, EU:C:2014:2088, punto 58, e del 5 giugno 2018, Coman e a., C-673/16, EU:C:2018:385, punto 46). Per contro, tale disposizione non ha né lo scopo né l'effetto di autorizzare la Corte costituzionale di uno Stato membro, in violazione degli obblighi ad essa incombenti in forza, in particolare, dell'articolo 4, paragrafi 2 e 3, nonché dell'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, a disapplicare una norma del diritto dell'Unione, con la motivazione che tale norma non rispetti l'identità nazionale dello Stato membro interessato come definita dalla Corte costituzionale nazionale. Qualora la Corte costituzionale di uno Stato membro ritenga che una disposizione del diritto derivato dell'Unione, come interpretata dalla Corte di giustizia, violi l'obbligo di rispettare l'identità nazionale di detto Stato membro, tale Corte costituzionale deve sospendere la decisione e investire la Corte di giustizia di una domanda di pronuncia pregiudiziale, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, al fine di accertare la validità di tale disposizione alla luce dell'articolo 4, paragrafo 2, TUE, essendo la Corte di giustizia la sola competente a dichiarare l'invalidità di un atto dell'Unione (v., in tal senso, sentenze del 22 ottobre 1987, Foto-Frost, 314/85, EU:C:1987:452, punto 20).*"

[246] Vedi BVerfG, Order of the Second Senate of 14 January 2014 - 2 BvR 2728/13 -, paras. 1-24, ECLI:DE:BVerfG:2014:rs20140114.2bvr272813; Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 16 giugno 2015, C-62/14, *Gauweiler*, ECLI:EU:C:2015:400; Sentenza della CGUE del 11 dicembre 2018, C-493/17, *Weiss,* cit. e Corte di giustizia dell'Unione europea, *Comunicato stampa a seguito della sentenza della Corte costituzionale tedesca del 5 maggio 2020*, n. 58/20, Lussemburgo, 8 maggio 2020

[247] Vedi F. FABBRINI, *After the OMT Case: The Supremacy of EU Law as the Guarantee of the Equality of the Member States*, in *German Law Journal*, 2015, pp. 1003-1023

sull'identità nazionale tedesca, i giudici tedeschi auspicano che i giudici europei avallino il ragionamento e la soluzione che essi ritengono adeguati a risolvere la questione. Questo perché sono convinti che sia l'unico modo per allineare le azioni dell'Unione con l'identità nazionale della Repubblica federale tedesca.[248] Tuttavia, ignorano in modo miope che l'identità nazionale che stanno imponendo alla Corte di Lussemburgo è l'opposto di ciò che i Trattati richiedono nell'articolo 4, par. 2, TUE, ovvero si imporrebbe in realtà l'identità nazionale di uno Stato membro sul tutto il resto. Così emerge il nesso tra il primato e la garanzia dell'uguaglianza degli ordinamenti degli Stati membri di fronte al diritto dell'Unione.[249] Il principio di uguaglianza è il complemento naturale della clausola identitaria e del principio di leale collaborazione, in quanto lo stesso art. 4, par. 2, TUE ha una sua prima parte, scarsamente citata, in cui si stabilisce che "*l'Unione rispetta l'uguaglianza degli Stati membri davanti ai Trattati*". Perciò, fare pressione su Lussemburgo perché si comporti come il tribunale nazionale di sorta e segua la sensibilità nazionale del caso rischia di imporre una nozione interna di identità nazionale a tutti gli altri sistemi giuridici degli Stati membri, ignorando così le loro rispettive identità, che sono altrettanto degne e meritano la stessa protezione ai sensi dei Trattati.[250]

Ciò ha avuto un impatto così dirompente che ha generato nella giurisprudenza della Corte di giustizia una innovazione riguardante l'argomentazione che giustificava il primato del diritto dell'Unione europea.[251] Il presidente della Corte di giustizia, pochi mesi dopo la sentenza tedesca sul PSPP, ha insistito sul tema dell'uguaglianza tra gli Stati membri, sottolineando il ruolo che il primato ricopre nel garantire questo.[252] Poco dopo in *Euro Box Promotions*, i giudici della Corte di giustizia hanno affermato che

---

[248] Vedi *ex multis* S. CASSESE, *L'Unione europea e il guinzaglio tedesco*, op. cit., p. 106: "*Si può immaginare che cosa può accadere se, per la forza diffusiva dei principi in sede europea, tutte le corti nazionali vorranno fare un analogo controllo. Applicando l'uniforme principio del controllo di identità, ciascuna vorrà affermare il modo proprio di riconoscere l'identità, perché un Paese si riconosce nella sua scuola, un altro nel suo sistema di sicurezza sociale, un altro nella circolazione stradale, e così via. Vi saranno non solo identità diverse, ma anche modi diversi di individuare la propria identità. Insomma, una cacofonia di voci.*"

[249] Cfr. F. FABBRINI, *After the OMT Case: The Supremacy of EU Law as the Guarantee of the Equality of the Member States*, op. cit.

[250] Cfr. D. SARMIENTO, *The Consob Way – Or how the Corte Costituzionale Taught Europe (once again) a Masterclass in Constitutional Dispute Settlement*, in *EU Law Live – Weekend edition*, n. 54, 2021, pp. 2-8, p. 5

[251] Mi si permetta di fare riferimento ad una lezione tenuta dal professor Bruno De Witte presso l'Università di Firenze lo scorso 22 maggio 2023 dal titolo "*New controversies about the scope and limits of the primacy of EU law*"

[252] Vedi K. LENAERTS, *No Member State is More Equal than Others: The Primacy of EU law and the Principle of the Equality of the Member States before the Treaties, VerfBlog,* 2020/10/08, https://verfassungsblog.de/no-member-state-is-more-equal-than-others/; K. LENAERTS, *Éditorial: L'égalité des États membres devant les traités: la dimension transnationale du principe de primauté*, in *Revue du droit de l'Union européenne*, 2021, no. 1, 1, and K. LENAERTS, *La primauté du droit de l'Union et l'égalité des États membres devant les traités,* in E. DUBOUT (ed.), *L'égalité des États membres de l'UE*, Bruxelles, 2022, pp. 35-43, p. 37.

> occorre aggiungere che l'articolo 4, paragrafo 2, TUE prevede che l'Unione rispetta l'uguaglianza degli Stati membri dinanzi ai Trattati. Orbene, l'Unione può rispettare tale uguaglianza solo se per gli Stati membri, in forza del principio del primato del diritto dell'Unione, è impossibile far prevalere nei confronti dell'ordinamento giuridico dell'Unione, un provvedimento unilaterale di qualsiasi genere.[253]

È interessante evidenziare che il testo dell'art. 4, par. 2, TUE imporrebbe un obbligo in capo all'Unione e non agli Stati membri o alle loro corti.[254]

È perciò possibile parlare di una *escalation* dei conflitti nei rapporti tra ordinamenti. Questa è dovuta al fatto che da quando sui controlimiti o i controlli *ultra vires* si è passati dalle parole ai fatti, è più concreto il rischio di una collisione tra le esigenze fondamentali degli ordinamenti. Anche in Italia, non siamo più all'opzione teorica, impossibile da attivare nel concreto. Prima, questi erano un'arma da non utilizzare.[255] Ciò ha perso la sua valenza ontologica a partire dalla sentenza n. 238 del 28 ottobre 2014 della Corte costituzionale italiana.[256] Difatti, "*l'orientamento seguito dalla Corte costituzionale ha* […] *l'effetto di rendere più probabile che i controlimiti diventino rilevanti in un giudizio di costituzionalità*."[257] Pertanto, il tentativo di ricompattare il giudizio di legalità attraverso l'estensione del parametro all'identità nazionale appare, in definitiva, non pienamente riuscito.*[258]* Permane, infatti, una dimensione dialettica o dialogica tra gli ordinamenti, che sembra al momento inevitabile.

2.4. La Corte costituzionale italiana è capace di incidere sulla legalità sovrannazionale senza negare l'autonomia dell'ordinamento dell'Unione europea?

Pur richiamando più volte le sentenze *Solange* e Frontini e le conseguenze che tali sentenze hanno prodotto nel diritto europeo, l'atteggiamento italiano e tedesco non aveva i medesimi presupposti. La Corte tedesca ha affermato che, fintanto che l'ordinamento dell'UE non fornisca sufficienti garanzie per i diritti fondamentali, continuerà a sostenere i diritti come garantiti dalla Costituzione tedesca, di cui è responsabile per la sua tutela, e

---

[253] Sentenza della Corte di Giustizia del 21 dicembre 2021, *Euro Box Promotion e a*., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 e C-840/19, ECLI:EU:C:2021:1034, par. 249

[254] Tale riflessione si deve sempre a una lezione tenuta dal professor Bruno De Witte presso l'Università di Firenze lo scorso 22 maggio 2023 dal titolo "*New controversies about the scope and limits of the primacy of EU law*"

[255] Vedi F. SORRENTINO, *La costituzione europea*, in M. P. CHITI e G. GRECO (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, *Parte generale*, *Tomo I*, Giuffré editore, Milano, 2007, pp. 15-48, p. 34: "*il riferimento ai controlimiti è rimasto nella giurisprudenza della Corte (costituzionale) un richiamo teorico, quasi una clausola di stile, raramente riempita di contenuti specifici, e che la sua operatività non è stata quasi mai collegata a precisi strumenti processuali.*"

[256] Sentenza della Corte costituzionale italiana del 22 ottobre 2014, n. 238, ECLI:IT:COST:2014:238

[257] G. GAJA, *Alternative ai controlimiti rispetto a norme internazionali generali e a norme dell'Unione europea*, in *Rivista di diritto internazionale*, CI, n. 4, Giuffré Editore, Milano, 2018, pp. 1035-1051, p. 1038

[258] Cfr. B. GUASTAFERRO, *Legalità sovranazionale e legalità costituzionale*, op. cit., p. 189

pertanto non applicherà la misura dell'UE nella giurisdizione tedesca. Anche nel caso in cui tali garanzie fossero state fornite, come avviene con l'attuale Carta, la Corte si riserva il diritto di avere l'ultima parola in circostanze eccezionali. La Corte italiana giunse alla medesima conclusione, ma con un atteggiamento integro, modulò la sua posizione tramite il riconoscimento che all'Unione "*l'Italia e gli altri Stati promotori hanno conferito e riconosciuto determinati poteri sovrani, costituendola come istituzione caratterizzata da ordinamento giuridico autonomo e indipendente.*"[259] Aggiunse inoltre che i rapporti si sviluppavano in "*sistemi giuridici autonomi e distinti, ancorché coordinati secondo la ripartizione di competenze stabilita e garantita dal Trattato.*"[260] Questa è la ragione per cui il controlimite, nell'ordinamento italiano, si manifesta come una forma di incompatibilità piuttosto che come un'ingerenza nell'assetto normativo dell'Unione europea.

La Corte costituzionale italiana ha chiaramente riconosciuto che l'appartenenza all'Unione non consente manipolazioni unilaterali del diritto europeo. Essere membri implica l'accettazione dell'autorità ultima della Corte di giustizia dell'Unione europea. Nell'ambito di applicazione del diritto sovranazionale, è imprescindibile riconoscere che, in particolare per quanto concerne i diritti fondamentali, la Corte di giustizia e la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea detengono l'ultima parola. Qualora un giudice nazionale dovesse ritenere di non poter accettare tale posizione, dovrebbe conformarsi al modello italiano.[261] Perciò l'alternativa al dialogo, tramite rinvio pregiudiziale, è solo quella di modificare la Costituzione o uscire dall'Unione.[262] Le parole chiave che distinguono i diversi approcci nelle relazioni tra gli ordinamenti – con le problematiche legate al giudizio *ultra vires*, o quelle identitarie oppure quelle dei controlimiti 'classici' – sono 'nell'ambito di applicazione del diritto europeo'.

La grande regola della giustizia costituzionale italiana rispetto all'ordinamento dell'Unione è la sentenza *Granital*[263] in coppia con la sentenza della Corte di giustizia *Simmenthal*[264]. In quest'ultima i giudici di Lussemburgo avevano stabilito una volta per tutte che il giudice nazionale disapplica "*di propria iniziativa, qualsiasi disposizione contrastante della legislazione nazionale, anche posteriore, senza doverne chiedere o attendere la previa rimozione in via legislativa o mediante qualsiasi altro procedimento costituzionale.*"[265] Con la sentenza *Granital* il giudice costituzionale italiano si è conformato alla indicazione del giudice di Lussemburgo affermando sia che la norma

[259] Sentenza della Corte costituzionale italiana del 18 dicembre 1973, n. 183, cit., in diritto par. 5
[260] Ibidem, par. 7
[261] Vedi J. H. H. WEILER, *Why Weiss? The I•CON symposium: Preface*, op. cit., p. 184: "*you cannot eat your cake and have it at the same time.*"
[262] Si potrebbe aggiungere, a titolo di provocazione, questo poiché gli Stati – al massimo – sono padroni dei Trattati, non le Corti costituzionali nazionali.
[263] Sentenza della Corte costituzionale italiana del 5 giugno 1984, n. 170, ECLI:IT:COST:1984:170
[264] Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 9 marzo 1978, C-106/77, *Simmenthal*, ECLI:EU:C:1978:49
[265] Ibidem, par. 24

europea prevale, indipendentemente dall'ordine cronologico, ma anche che tale prevalenza non si traduce ne in una caducazione ne in una abrogazione della norma nazionale, poiché il regolamento dell'Unione ha l'effetto "*di impedire che tale norma venga in rilievo per la definizione della controversia innanzi al giudice nazionale.*"[266] *Granital* è la pietra miliare delle relazioni tra l'ordinamento italiano e l'ordinamento dell'Unione che però riguardava i regolamenti. Successivamente la Corte costituzionale ha esteso l'argomentazione ivi contenuta e il potere di disapplicazione dei giudici ordinari ad altre norme sovrannazionali, tra cui le decisioni della Corte di giustizia[267], previsioni del Trattato[268] e direttive *self executing*[269]. Ciò ha una conseguenza molto rilevante sul processo costituzionale italiano: "*una questione di legittimità costituzionale, sollevata su una disposizione di legge nazionale che sia in contrasto con una norma europea dotata di effetti diretti, è inammissibile per irrilevanza, non dovendo essere quella disposizione applicata dal giudice nazionale.*"[270] La coppia *Simmenthal-Granital* è perciò la regola fondamentale del rapporto tra gli ordinamenti in Italia, con il confine dei controlimiti in quanto la Consulta afferma che comunque "*la legge di esecuzione del Trattato possa andar soggetta al suo sindacato, in riferimento ai principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale e ai diritti inalienabili della persona umana.*"[271]

La Corte italiana non ha mai differenziato tra diritti fondamentali, *ultra vires* e controllo dell'identità, al contrario del *Bundesverfassungsgericht*. Con Granital ha istituito il versante italiano del modello italo-tedesco di primato 'condizionato', che successivamente si è diffuso anche in altri Stati membri.[272] Però appare molto più interessante sottolineare che "*what is visible in Granital is* […] *more the blossoming of a cultural change, from the typically dualist approach of Costa to a pluralist theory, rather than reasoning strategically aimed at solving the specific problem the Court was concerned about."*[273] Tale regola fondamentale formulata in *Granital* è stata ribadita anche di recente con la sentenza dell'11 marzo 2022, n. 67, della Corte costituzionale che

[266] Sentenza della Corte costituzionale italiana del 5 giugno 1984, n. 170, cit., in diritto n. 5
[267] Sentenza della Corte costituzionale italiana del 19 aprile 1985, n. 113, ECLI:IT:COST:1985:113
[268] Sentenza della Corte costituzionale italiana del 4-11 luglio 1989, n. 389, ECLI:IT:COST:1989:389
[269] Sentenza della Corte costituzionale italiana del 8-18 aprile 1991, n. 168, ECLI:IT:COST:1991:168
[270] N. ZANON, *Ancora in tema di doppia pregiudizialità: le permanenti ragioni della "precisazione" contenuta nella sentenza n. 269 del 2017 rispetto alla 'grande regola' Simmenthal-Granital*, in Corte costituzionale della Repubblica italiana e Corte di Giustizia dell'Unione europea, Giornata studio, *Identità nazionale degli Stati membri, primato del diritto dell'Unione europea, stato di diritto e indipendenza dei giudici nazionali*, Roma, 2022, https://cortecostituzionale.it/jsp/consulta/convegni/5_sett_2022/Giornata-Studio-Cc-Cgeu-Def.pdf, pp.79-96, p. 80;
[271] Sentenza della Corte costituzionale italiana del 5 giugno 1984, n. 170, cit., in diritto n. 7
[272] Cfr. O. SCARCELLO, *Radical Constitutional Pluralism in Europe*, op. cit., p. 35; per una descrizione più ampia di tale modello vedi B. DE WITTE, *Direct effect, Primacy, and the Nature of the Legal Order*, op. cit., pp. 216-223
[273] *ivi*, p. 37

ha dichiarato inammissibile, per mancanza di rilevanza, una questione di legittimità costituzionale sollevata dalla sezione lavoro della Corte di Cassazione.[274]

Tuttavia, l'ambito di applicazione del diritto dell'Unione si è espanso a livelli che non erano immaginabili nel periodo in cui sono state elaborate le sentenze *Granital* e *Simmenthal*. Tanto che nella Corte costituzionale italiana si è dovuto ripensare alla opportunità di proporre rinvii pregiudiziali. Diceva il giudice della Consulta Sabino Cassese con riguardo ai rapporti tra gli ordinamenti e i possibili conflitti:

> la teoria dei contro-limiti è contraddittoria e anacronistica; la Corte costituzionale deve prendere coraggio e accettare di fare rinvio pregiudiziale al giudice comunitario, sia nel corso di questioni portate in via principale, sia nel corso dell'esame di questioni incidentali, quando la questione comunitaria sorga per la prima volta e in via diretta davanti alla Corte stessa; la Corte nazionale deve stabilire un dialogo, in questo modo, con la Corte europea, senza temere di vedere diminuito il proprio ruolo.[275]

La Corte aveva fatto rinvii pregiudiziali ma inizialmente soltanto in giudizi in via principale. Per la prima volta fu attivato il meccanismo del rinvio pregiudiziale anche nell'ambito di un giudizio in via incidentale con l'ordinanza n. 207 del 2013.[276] Il giudice Zanon ha evidenziato come non sia "*sfuggito alla dottrina il fatto che la Corte costituzionale si sia orientata verso la 'precisazione' alla grande regola Simmenthal-Granital contenuta nella sentenza n. 269 del 2017 quando si è allo stesso tempo risolutamente decisa a ricorrere essa stessa, senza più remore, al rinvio pregiudiziale.*"[277]

Subito dopo l'esito positivo della vicenda Taricco[278], in cui le Corti hanno collaborato per trovare un punto di equilibrio tra l'ordinamento italiano e quello europeo, la Corte costituzionale ha delineato un metodo da seguire quando si verificano situazioni

---

[274] Sentenza della Corte costituzionale italiana del 11 marzo 2022, n. 67, ECLI:IT:COST:2022:67, tale questione riguardava la violazione, da parte di una legge nazionale, di disposizioni della direttiva n. 2003/109 relativa allo *status* dei cittadini di paesi terzi che soggiornano a lungo termine e il giudice *a quo* aveva provocato l'incidente di costituzionalità nonostante la Corte di Giustizia avesse già emesso un parere nel corso di un rinvio pregiudiziale, affermando la chiarezza, la precisione e il carattere incondizionato delle disposizioni di tale direttiva oggetto del giudizio.

[275] S. CASSESE, *Dentro la Corte*, op. cit., p. 69; dello stesso avviso è G. GAJA, *Alternative ai controlimiti rispetto a norme internazionali generali e a norme dell'Unione europea*, op. cit., pp. 1049-1050: "*Non c'è dubbio che, trattandosi della prospettiva di ovviare a controlimiti concernenti l'applicazione del diritto dell'Unione, lo strumento della domanda in via pregiudiziale consente la ricerca di punti di incontro, anche se il rinvio pregiudiziale non sempre conduce ad un avvicinamento di posizioni e occorre che né la Corte di giustizia né la Corte costituzionale si irrigidiscano su alcune scelte.*"

[276] Ordinanza della Corte costituzionale italiana del 18 luglio 2013, n. 207, ECLI:IT:COST:2013:207

[277] N. ZANON, *Ancora in tema di doppia pregiudizialità: le permanenti ragioni della "precisazione" contenuta nella sentenza n. 269 del 2017 rispetto alla 'grande regola' Simmenthal-Granital*, op. cit., p. 94

[278] Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea dell'8 settembre 2015, C-105/14, *Taricco*, ECLI:EU:C:2015:555; Ordinanza della Corte costituzionale italiana del 26 gennaio 2017, n. 24, ECLI:IT:COST:2017:24; Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 5 dicembre 2017, C-42/17, M.A.S. e M.B., ECLI:EU:C:2017:936 e Sentenza della Corte costituzionale italiana del 10 aprile 2018, n. 115, ECLI:IT:COST:2018:115

di doppia pregiudizialità.[279] La soluzione proposta, peraltro in un *obiter*[280] che si affidava quindi alla capacità di persuadere i giudici nazionali, successivamente, è stata moderata, trasformandosi da un'obbligatorietà a un'opportunità e a un'indicazione metodologica. Nonostante questa attenuazione, sembra comunque che stia contribuendo a ridefinire il quadro complessivo delineando una nuova tappa nella evoluzione della giustizia costituzionale italiana nei casi di doppia pregiudizialità.[281] Considerando le profonde evoluzioni che si stanno verificando nell'ambito della disapplicazione, come si osserva nel caso Taricco e nei casi relativi al principio di non discriminazione, la Corte costituzionale suggerisce che, qualora un giudice comune ritenga necessario affrontare un problema interpretativo concernente sia una contrarietà alle norme della Costituzione sia dell'Unione europea, anziché procedere direttamente alla disapplicazione, con il rischio di rendere inammissibile per irrilevanza il giudizio di costituzionalità, opti per rimettere la questione Corte costituzionale.[282] L'idea è che quest'ultima, essendo il giudice più adatto a instaurare un dialogo tra gli ordinamenti, possa contribuire a una risoluzione più adeguata della questione.[283] Inizialmente, l'*obiter* della sentenza 269/2017

---

[279] Sentenza della Corte costituzionale italiana del 14 dicembre 2017, n. 269, ECLI:IT:COST:2017:269

[280] Ivi, in diritto n. 5.2: "*questa Corte ritiene che, laddove una legge sia oggetto di dubbi di illegittimità tanto in riferimento ai diritti protetti dalla Costituzione italiana, quanto in relazione a quelli garantiti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea in ambito di rilevanza comunitaria, debba essere sollevata la questione di legittimità costituzionale, fatto salvo il ricorso, al rinvio pregiudiziale per le questioni di interpretazione o di invalidità del diritto dell'Unione, ai sensi dell'art. 267 del TFUE.*"

[281] Vedi E. MALFATTI, S. PANIZZA e R. ROMBOLI, *Giustizia Costituzionale*, Giappichelli editore, 2018, pp. 396-398

[282] Autorevole dottrina si chiede se "*sia immaginabile un diverso sistema dove (non necessariamente nei soli casi di violazione dei diritti fondamentali*[…]) *lo stesso giudice che decide (eventualmente dopo un rinvio pregiudiziale) per la disapplicazione (non provvisoria, già oggi possibile – rectius, doverosa in base a Melki e Abdeli e A se occorre tutelare una posizione giuridica a rischio di pregiudizio; e ammissibile anche per la nostra corte costituzionale, bensì) definitiva, possa al contempo sollevare una questione di legittimità costituzionale per far espungere dall'ordinamento con efficacia erga omnes la norma che si ritenga lesiva di disposizione dell'Unione e quindi dell'articolo 11, e volendo dell'art. 117, Cost.*" (C. AMALFITANO, *Il dialogo tra giudice comune, Corte di Giustizia e Corte costituzionale dopo l'obiter dictum della sentenza n. 269/2017*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2019, p. 26) Altrettanto interessante è A. RUGGERI, *Dopo la sent. n. 269 del 2017 della Consulta sarà il legislatore a fare da paciere tra le Corti?*, in *Consulta online*, 2018, pp. 155-164, p. 160 e ss., che nel prospettare il cumulo di disapplicazione e rimessione alla Corte costituzionale (anche per soddisfare in maniera risolutiva il primato del diritto dell'Unione europea), si chiede se tale soluzione (la cui delicatezza necessita di un intervento del legislatore) dovrebbe essere delineata nel senso di riconoscere solo efficacia provvisoria alla decisione di disapplicazione del giudice comune (assimilandola, quindi, ad una misura cautelare) o se, invece, essa dovrebbe acquisire autorità di cosa giudicata e la decisione con effetti *erga omnes* della Consulta valere poi per giudizi diversi da quello che, in un certo qual modo, la ha originata. Ciò richiederebbe come presupposto necessario il venir meno della condizione di rilevanza per l'ammissibilità nei giudizi di legittimità costituzionale. In ogni caso, un maggior coinvolgimento del giudice costituzionale nazionale a discapito o in aggiunta al ruolo del giudice ordinario come interlocutore diretto della CGUE è auspicabile almeno in ambito penale in quanto "*istanze di protezione della libertà personale impongono una più forte legittimazione democratica ed un più elevato grado di certezza del diritto.*" (G. INSOLERA, *Europa e diritto penale. Principi generali: competenza e legittimazione*, in *disCrimen*, 2021, p. 11)

[283] La tesi di Barsotti, Carozza, Cartabia e Simoncini è che la giustizia costituzionale in Italia abbia la sua peculiarità nella relazionalità. (V. BARSOTTI, P. G. CAROZZA, M. CARTABIA e A. SIMONCINI, *Italian Constitutional Justice in the Global Context*, Oxford University press, Oxford, 2016, p. 235) Ciò si concreta anche nel dialogo come metodo di risoluzione delle controversie. V. BARSOTTI, P. CAROZZA, M. CARTABIA

sollevò diverse preoccupazioni riguardo alla compatibilità della nuova competenza affermata dalla Corte costituzionale con la giurisprudenza consolidata della Corte di giustizia in merito al principio di primato, all'effetto diretto e al rinvio pregiudiziale.[284] Per tale ragione, la giurisprudenza successiva ha apportato importanti precisazioni.[285] Innanzitutto, è emerso che la rimessione prioritaria alla Corte costituzionale non è obbligatoria, ma facoltativa quando si tratti di decidere sulla tutela dei diritti fondamentali. Questa facoltà, tuttavia, non trova applicazione nei casi in cui possa verificarsi una violazione di uno dei controlimiti all'applicazione del diritto dell'UE, come previsto dal sistema costituzionale. In aggiunta, nel caso in cui siano presenti norme dell'UE direttamente efficaci e l'antinomia non sia risolvibile attraverso un'interpretazione conforme, il giudice è tenuto a adottare la disapplicazione. Infine, è importante sottolineare che il giudice comune conserva la libertà di richiedere una pronuncia pregiudiziale alla Corte di giustizia, persino dopo il controllo di costituzionalità e per gli stessi motivi esaminati dalla Corte costituzionale.[286] Dal punto di vista del diritto europeo, interpretato dalla Corte di Giustizia, le Corti costituzionali sono considerate organi giurisdizionali dell'Unione *ex* articolo 19 TUE.[287] Nel sistema di legalità sovrannazionale, composto anche dal rinvio pregiudiziale, sia di interpretazione che di validità, l'intervento delle Corti supreme risulta estremamente fisiologico, quasi naturale, specialmente quando si tratta di questioni complesse che riguardano l'identità nazionale degli Stati membri. Inoltre, la scelta prioritaria di rimettere la questione al giudice costituzionale è in conformità con il diritto dell'Unione.[288]

---

and A. SIMONCINI, *Introduction, Dialogue as a Method*, V. BARSOTTI, P. CAROZZA, M. CARTABIA and A. SIMONCINI [edited by], *Dialogues on Italian Constitutional Justice. A Comparative Prospective*, Giappichelli editore, Routledge, 2020, pp. 1-24) E, perciò, è importante sottolineare che il superamento dei conflitti tra ordinamenti giuridici non è solo una questione di regole. Come ogni relazione anche quella giudiziaria tra le Corti supreme richiede comprensione, empatia e rispetto reciproco. (Vedi M. CARTABIA and G. LATTANZI, *Dialogue between Courts and the Taricco Case*, https://www.cortecostituzionale.it/documenti/download/pdf/LATTANZI-CARTABIA_BUDAPEST_MARZO_2019.pdf)

[284] Vedi *ex multis* D. GALLO, *Effetto diretto del diritto dell'Unione europea e* disapplicazione*, oggi,* op. *cit.*, p. 41; R. MASTROIANNI, *Da Taricco a Bolognesi, passando per la ceramica Sant'Agostino: il difficile cammino verso una nuova sistemazione del rapporto tra Carte e Corti*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2018; L.S. ROSSI, *Il 'triangolo giurisdizionale' e la difficile applicazione della sentenza 269/17 della Corte costituzionale italiana*, in *Federalismi.it*, 2018.

[285] Per un quadro completo ed esaustivo vedi Vedi N. LAZZERINI, *Dual Preliminarity Within the Scope of the EU Charter of Fundamental Rights in the Light of Order 182/2020 of the Italian Constitutional Court*, in *European Papers*, n. 3, 2020, p. 1463-1476, pp. 1466-1467 e N. LUPO, *Con quattro pronunce dei primi mesi del 2019 la Corte costituzionale completa il suo rientro nel sistema "a rete" di tutela dei diritti in Europa*, in *Federalismi.it*, 2019

[286] Vedi Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 22 giugno 2010, C-188/10, *Melki e Abdeli*, ECLI:EU:C:2010:363, par. 57

[287] Questo articolo, in modo innovativo rispetto ai trattati precedenti, enfatizza il ruolo decisivo svolto dai giudici nazionali nell'applicazione del diritto dell'UE. Solo nel contesto del diritto interno nazionale, un loro intervento nel dialogo può essere interpretato come sintomo di una problematica nei rapporti giurisdizionali.

[288] Vedi Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 22 giugno 2010, C-188/10, Melki e Abdeli, *cit.*, difatti, "*In Melki e A c. B, infatti, la CGUE ha ritenuto che il diritto dell'Unione non impedisce*

Si potrebbe argomentare che la decisione di coinvolgersi direttamente sia stata presa con un notevole ritardo dalla Consulta. Nel corso degli anni, nel dialogo con la Corte di giustizia, è mancata la voce del giudice costituzionale, il garante supremo della Costituzione italiana. Per esempio, nella decisione della Corte di giustizia nella causa Taricco I, su rinvio pregiudiziale del tribunale di Cuneo, non fu considerata la differenza tra gli ordinamenti. Di conseguenza, acquisiscono un ruolo centrale i dubbi espressi dalla Corte costituzionale sulla compatibilità della regola Taricco con il principio di legalità, specialmente per quanto concerne l'irretroattività e la determinatezza. Tali perplessità non erano emerse inizialmente nel contesto del primo rinvio pregiudiziale effettuato dal Giudice dell'Udienza Preliminare del Tribunale di Cuneo.[289] Di conseguenza, la Corte di Giustizia dell'Unione Europea non era stata posta nella condizione di valutare le peculiarità dell'ordinamento italiano, in particolare la natura sostanziale delle norme riguardanti l'interruzione della prescrizione e, di conseguenza, la loro attrazione nell'alveo di garanzia del principio di legalità penale.[290]

In questo contesto particolarmente complesso, in casi "*rilevo costituzionale assoluto*"[291], diviene importantissimo chi ha la prima parola in questo dialogo.[292] Difatti, "*esprimere la 'prima parola' non significa necessariamente pretendere di chiudere il discorso; solo volervi prendere parte.*"[293] Quindi, questa precisazione alla regola generale *Simmenthal-Granital* riguardo ai casi di doppia pregiudizialità ha aperto la strada a nuove dinamiche di interazione tra il giudice comune, la Consulta e la Corte di Giustizia, proponendo due possibili scenari: da un lato, si può avvertire il rischio di un approccio eccessivamente particolare e orientato al contesto nazionale nell'applicazione del diritto dell'UE, nell'ambito della Carta e delle competenze dell'UE; dall'altro lato, il nuovo

---

agli Stati membri di prevedere un controllo prioritario di legittimità costituzionale nei casi di doppia pregiudizialità, quando cioè la norma interna sollevi dubbi di compatibilità sia con la Costituzione nazionale sia con il diritto dell'Unione." (F. DONATI, *I principi del primato e dell'effetto diretto del diritto dell'Unione in un sistema di tutele concorrenti dei diritti fondamentali*, in *Federalismi.it*, n. 12, 2020, p. 1

[289] Vedi P. INSOLERA, *Politica e diritto penale europei: lo stato dell'arte dopo l'Affaire Taricco*, in *L'indice penale*, 2018, pp. 247-275, p. 260

[290] Vedi C. CUPELLI, *Ecce Taricco II. Fra dialogo e diplomazia, l'attesa sentenza della Corte di giustizia*, in *Diritto penale contemporaneo*, n. 17, 2017, pp. 176-185, pp. 179-182

[291] N. ZANON, *Ancora in tema di doppia pregiudizialità: le permanenti ragioni della "precisazione" contenuta nella sentenza n. 269 del 2017 rispetto alla 'grande regola' Simmenthal-Granital*, op. cit., p. 95

[292] N. LUPO, *Con quattro pronunce dei primi mesi del 2019 la Corte costituzionale completa il suo rientro nel sistema "a rete" di tutela dei diritti in Europa, op. cit.,* p. 24: "*Nel dialogo tra i giudici conta spesso assai di più disporre della "prima parola" che non la famosa "ultima parola". Specie a patto di saperla esercitarla bene, formulando perciò al meglio la domanda che attiva il procedimento, la "prima parola" consente di delineare correttamente il nodo interpretativo da sciogliere e di porre un quesito che, almeno di regola, conduca ad una certa gamma di soluzioni piuttosto che ad altre. A maggior ragione perché ci si è accorti che in un sistema così complesso, a più livelli e in costante evoluzione, a ben vedere un'ultima parola in senso proprio non c'è mai. Il fantomatico e spesso mitizzato "diritto all'ultima parola", in altri termini, finisce per non spettare a nessun giudice; e, in molti casi, tanto meno al legislatore, verrebbe da aggiungere.*"

[293] N. ZANON, *Introduzione generale*, in C. AMALFITANO, M. D'AMICO e S. LEONE (a cura di), *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea nel sistema integrato di tutela. Atti del convegno svoltosi nell'Università degli studi di Milano a venti anni dalla sua proclamazione*, Giappichelli editore, Torino, 2022, pp. 1-9, p. 9

quadro offre contemporaneamente il potenziale per innescare un processo di arricchimento reciproco tra gli *standard* europei e nazionali riguardo alla tutela dei diritti fondamentali.[294]

Premettendo che entrambi gli scenari permangono costantemente come possibili, qui interessa chiedersi se e in che modo la Corte costituzionale italiana riesca ad incidere sull'estensione della legalità sovrannazionale senza attentare all'autonomia dell'ordinamento dell'Unione. La linea che emerge fin dal caso Taricco ci mostra che "*conflict was avoided by proposing a compromise that the Court of Justice could justify under EU law.*"[295] Cioè solo assicurando la tutela delle esigenze esistenziali dei rispettivi ordinamenti (primato/effetto diretto e controlimiti/principi supremi), le Corti possano impiegare ogni strumento ermeneutico a disposizione per evitare conflitti che sembrano insanabili.[296] Il presidente della Corte di giustizia lo ha sottolineato con chiarezza: "*M.AS. and M.B, Consob and INPS are three examples that show the pathway towards a productive dialogue between the Court of Justice and national Constitutional Courts.*"[297]

---

[294] Cfr. N. LAZZERINI, *Dual Preliminarity Within the Scope of the EU Charter of Fundamental Rights in the Light of Order 182/2020 of the Italian Constitutional Court*, op. cit., pp. 1466-1467

[295] O. SCARCELLO, *Radical Constitutional Pluralism in Europe*, op. cit., p. 115

[296] Vedi B. GUASTAFERRO, *Derubricare i conflitti costituzionali per risolverli: sezionando il caso Taricco*, in *Quaderni costituzionali*, 2018, pp. 441-461; Vedi anche F. VIGANÒ, *Legalità nazionale e legalità europea in materia penale: i difficili equilibrismi della Corte di Giustizia nella sentenza M.A.S.*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, n. 4, 2017, pp. 1281-1314, p. 1311 dove l'autore afferma che "*Taricco mostra, una volta di più, quanto le corti sappiano accortamente evitare di confrontarsi con le questioni di principio quando la posta in gioco è molto alta sul piano politico.*"

[297] K. LENAERTS, *National identity, the equality of member States before the Treaties and Primacy of EU law*, in Corte costituzionale della Repubblica italiana e Corte di Giustizia dell'Unione europea, Giornata studio, *Identità nazionale degli Stati membri, primato del diritto dell'Unione europea, stato di diritto e indipendenza dei giudici nazionali*, Roma, 2022, https://cortecostituzionale.it/jsp/consulta/convegni/5_sett_2022/Giornata-Studio-Cc-Cgeu-Def.pdf, pp. 9-26 , p. 9

In M.A.S., la Corte costituzionale, interrogando la Corte di Giustizia dell'Unione Europea riguardo a se l'articolo 325 TFUE "*sia suscettibile di interpretazioni anche in parte differenti, tali da escludere ogni conflitto con il principio di legalità in materia penale formulato dall'art. 25, secondo comma, della Costituzione*"(Ordinanza della Corte costituzionale italiana del 26 gennaio 2017, n. 24, cit., ritenuto in fatto e considerato in diritto, n. 3), suggerisce la valutazione di un'interpretazione del diritto dell'Unione che sia conforme alla Costituzione italiana. L'obiettivo è conciliare le tensioni tra i due circuiti di legalità. Nel campo della giustizia costituzionale molto spesso l'interpretazione conforme ha "*funzioni regolatrici dei rapporti fra legalità diverse e concorrenti* [...] *e si risolve in un meccanismo che consente l'assorbimento nell'una sfera della legalità dei contenuti normativi connessi all'altra.*"(M. LUCIANI, *Le funzioni sistemiche della Corte costituzionale nell'interpretazione* «*conforme a*», in *federalismi.it* n. 16., 2007, p. 10 e sui diversi ruoli dell'interpretazione conforme tra pregiudizialità eurounitaria e pregiudizialità costituzionale si veda R. ROMBOLI, *Corte di giustizia e giudici nazionali: il rinvio pregiudiziale come strumento di dialogo*, in *Rivista AIC*, n. 3., 2014, pp. 2-9) Concretamente, la sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, promossa e sostenuta dal giudice costituzionale italiano, ha consentito di preservare il principio di legalità penale interno attraverso l'espansione delle tutele già previste nell'ordinamento euro-unitario, in particolare nell'articolo 49 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea.(Vedi *amplius* P. INSOLERA, *Politica e diritto penale europei: lo stato dell'arte dopo l'Affaire Taricco*, op. cit., pp. 264-268, si veda anche, in quanto condivide la prevalenza accordata al livello di protezione costituzionale nazionale D. Sarmiento, *To bow at the rhythm of an Italian tune,* in *Despite our difference blog,* 5 dicembre 2017, p. 3) Questi nuovi aspetti includono la prevedibilità, l'irretroattività e la determinatezza, che vengono enfatizzati come specifiche manifestazioni del principio di legalità a livello sovranazionale dalla Corte di giustizia.(Vedi Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 5

L'aspetto veramente fondamentale e dirimente è che la Corte costituzionale ha riconosciuto la giurisdizione esclusiva della Corte di Giustizia per avere l'ultima parola su quale sia il diritto dell'UE.[298] L'atteggiamento della Consulta mira invece a

dicembre 2017, C-42/17, M.A.S. e M.B., cit., par. 51: "*A tale riguardo, si deve ricordare l'importanza, tanto nell'ordinamento giuridico dell'Unione quanto negli ordinamenti giuridici nazionali, che riveste il principio di legalità dei reati e delle pene, nei suoi requisiti di prevedibilità, determinatezza e irretroattività della legge penale applicabile.")* Nello specifico, "*in punto di imprevedibilità soggettiva della "regola Taricco" ed incompatibilità con il principio di determinatezza, il giudice europeo coglie l'occasione per delineare – si potrebbe dire quasi ex novo (quantomeno rispetto a Taricco I) – i contenuti del principio di legalità penale eurounitario.*" (P. INSOLERA, *Politica e diritto penale europei: lo stato dell'arte dopo l'Affaire Taricco*, op. cit., p. 264)

Se si prenda il caso CONSOB, riguardante l'esistenza di un diritto al silenzio nell'ambito dei procedimenti per gli abusi di mercato, si assiste a questa partecipazione della Corte costituzionale italiana all'interpretazione evolutiva della Carta. (Ordinanza della Corte costituzionale italiana del 10 maggio 2019, n. 117, ECLI:IT:COST:2019:117 e Sentenza della Corte di giustizia del 2 febbraio 2021, C-481/19, *CONSOB*, ECLI:EU:C:2021:84) La Cassazione aveva rimesso alla Consulta una questione di legittimità costituzionale in relazione all'art. 187 *quinquiesdecies* del T.U.F., contestando la sanzione per il mancato ottemperamento alle richieste della CONSOB. La Corte costituzionale, a sua volta, ha rinviato la questione alla CGUE. La disposizione oggetto del giudizio di costituzionalità è stata adottata in attuazione del diritto secondario UE. La Consulta ha chiesto alla CGUE se gli articoli 14, par. 3 della Direttiva n. 6 del 2003 e l'art. 30, par. 1, lett. b), del Regolamento 596/2014 consentissero agli Stati membri di non sanzionare chi rifiuta di rispondere a domande che potrebbero implicare responsabilità penali. In caso di risposta negativa, la Corte italiana ha chiesto se dette norme fossero compatibili con la Carta dei diritti fondamentali dell'UE. La CGUE ha concluso che gli articoli 47 e 48 della Carta impediscono la sanzione contestata e che le norme dell'UE possono essere interpretate in armonia con la Carta. Pertanto, con questo rinvio pregiudiziale, la Corte costituzionale italiana cerca di 'nutrire' la portata garantistica della Carta intuendo che "*contiene un potenziale inespresso ed essa è apparsa a lungo sostanzialmente frustrata nel suo ambizioso obiettivo di porsi come tavola dei valori di fonte sovranazionale destinata ad incrementare, per il gioco dei rinvii e un dialogo costruttivo dei giudici, il livello di tutela dei diritti fondamentali nello spazio penale europeo.*" (S. MANACORDA, *'Doppia pregiudizialità' e carta dei diritti fondamentali: il sistema penale al cospetto del diritto dell'Unione europea nell'era del disincanto*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2020, pp. 573-627, p. 624)

Inoltre, con l'ordinanza n. 182 del 2020 la Corte costituzionale ha sollevato un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia sui temi del cd. bonus bebè e dell'assegno di maternità (INPS). Il problema che veniva sollevato era la compatibilità con il diritto europeo dell'esclusione di soggetti cittadini di paesi terzi da tali prestazioni sociali in base alla normativa italiana. La stessa logica precedentemente delineata emerge chiaramente nella risposta della Corte di giustizia, manifestata nella sentenza C-350/20 (INPS) del 2 settembre 2021. (Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 2 settembre 2021, C-350/20, *INPS*, ECLI:EU:C:2021:659)

In accordo con la giurisprudenza precedente, il giudice di Lussemburgo ha riconosciuto che la direttiva 2011/98/UE sul permesso unico di soggiorno e di lavoro preclude normative nazionali che subordinino l'accesso a prestazioni come il *bonus* bebé e l'assegno di maternità di base allo *status* di soggiornante di lungo periodo. Tuttavia, risulta interessante notare che, in replica ai dubbi sollevati dalla Commissione sulla parziale irricevibilità del quesito pregiudiziale (in quanto i fatti dei casi attinenti all'assegno di maternità precedevano la scadenza del termine di recepimento della direttiva), la Corte di giustizia ha sottolineato la particolare natura del giudice del rinvio: "*non è il giudice chiamato a pronunciarsi direttamente sulle controversie principali, bensì un giudice costituzionale a cui è stata rimessa una questione di puro diritto – indipendente dai fatti addotti dinanzi al giudice di merito – questione alla quale esso deve rispondere alla luce sia delle norme di diritto nazionale che delle norme del diritto dell'Unione al fine di fornire non solo al proprio giudice del rinvio, ma anche all'insieme dei giudici italiani, una pronuncia dotata di effetti erga omnes, vincolante tali giudici in ogni controversia pertinente di cui potranno essere investiti.*" (*Ivi*, par. 40)

[298] Sentenza della Corte costituzionale italiana del 11 marzo 2022, n. 67, IT:COST:2022:67, Considerato in diritto, n. 10.2: "*La competenza esclusiva della Corte di giustizia nell'interpretazione e nell'applicazione dei Trattati, riconosciuta da questa Corte in sede di rinvio pregiudiziale, comporta, in virtù del principio*

promuovere il processo di convergenza tra i sistemi costituzionali europei, arricchendo l'interpretazione della Carta mediante gli *input* provenienti dalle tradizioni costituzionali condivise. A questo è finalizzato il tentativo, perfettibile, di introdurre l'eccezione della doppia pregiudizialità alla regola Simmenthal-Granital. Difatti,

> sullo sfondo di questo nuovo assetto istituzionale, è allora evidente che le Corti costituzionali nazionali, tramite il rinvio pregiudiziale, offrono alla Corte di giustizia argomenti capaci di arricchire l'interpretazione della stessa CDFUE, più la Carta prende vita attraverso il fermento sociale degli Stati nazionali e si riducono le divergenze nell'interpretazione dei medesimi principi e del loro bilanciamento, lasciando all'identità nazionale soltanto lo spazio del doveroso rispetto di precipui e rilevanti aspetti costituzionali identificativi dello Stato specie sul piano culturale.[299]

Il tentativo della Corte costituzionale italiana è riassumibile in quanto essa stessa ha affermato nella sentenza n. 67 del 2022:

> il principio del primato del diritto dell'Unione e l'art. 4, paragrafi 2 e 3, TUE costituiscono dunque l'architrave su cui poggia la comunità di corti nazionali, tenute insieme da convergenti diritti e obblighi. Questa Corte, ha costantemente affermato tale principio, valorizzandone gli effetti propulsivi nei confronti dell'ordinamento interno. In tale sistema il sindacato accentrato di costituzionalità, configurato dall'art. 134 Cost., non è alternativo a un meccanismo diffuso di attuazione del diritto europeo (sentenza n. 269 del 2017, punti 5.2 e 5.3 del Considerato; sentenza n. 117 del 2019, punto 2 del Considerato), ma con esso confluisce nella costruzione di tutele sempre più integrate.[300]

---

di effettività delle tutele, che le decisioni adottate sono vincolanti, innanzi tutto nei confronti del giudice che ha disposto il rinvio. Nel sistema così disegnato, la procedura pregiudiziale, oltre a rappresentare un canale di raccordo fra giudici nazionali e Corte di giustizia per risolvere eventuali incertezze interpretative, concorre ad assicurare e rafforzare il primato del diritto dell'Unione. A partire dalla sentenza Simmenthal, la Corte di giustizia ha affermato che il giudice nazionale ha l'obbligo di garantire la piena efficacia delle norme europee dotate di effetto diretto, «disapplicando all'occorrenza, di propria iniziativa, qualsiasi disposizione contrastante della legislazione nazionale, anche posteriore, senza doverne chiedere o attendere la previa rimozione in via legislativa o mediante qualsiasi altro procedimento costituzionale» (punto 24). In tempi molto più vicini, la stessa Corte è tornata ad affermare la centralità del rinvio pregiudiziale, al fine di garantire piena efficacia al diritto dell'Unione e assicurare l'effetto utile dell'art. 267 TFUE, cui si salda il potere di «disapplicare» la contraria disposizione nazionale. La Corte di giustizia ha inoltre precisato che la mancata disapplicazione di una disposizione nazionale ritenuta in contrasto con il diritto europeo viola «i principi di uguaglianza tra gli Stati membri e di leale cooperazione tra l'Unione e gli Stati membri, riconosciuti dall'art. 4, paragrafi 2 e 3, TUE, con l'articolo 267 TFUE, nonché […] il principio del primato del diritto dell'Unione» (sentenza 22 febbraio 2022, in causa C-430/21, RS, punto 88)."

[299] E. NAVARRETTA, *Identità nazionale e primato dell'Unione europea, in Corte costituzionale e Corte di giustizia*, Giornata di studio: *Identità nazionale degli Stati membri, Primato del diritto dell'Unione europea, Stato di diritto e indipendenza dei giudici nazionali*, Roma, 2022, pp. 27-45, p. 44

[300] Sentenza della Corte costituzionale italiana del 11 marzo 2022, n. 67, IT:COST:2022:67, Considerato in diritto, n. 11; vedi anche O. SCARCELLO, *Radical Constitutional Pluralism in Europe*, cit., p. 115: "*Provision like Articles 2 and 4(2) TEU and 53 of the Charter have no single interpretation, they are wide*

Tale tentativo di riunire la collaborazione tramite rinvio pregiudiziale e relative disapplicazioni con la certezza del diritto derivante dalla nomofilachia o da sentenze *erga omnes* è visibile anche nel tentativo proposto di recente dalla Corte di Cassazione italiana rispetto al decreto ingiuntivo non opposto emesso nei confronti del consumatore.[301]

2.5. I limiti della giurisdizione e il c.d. sindacato debole

Sembra esser finito il tempo in cui si configurano possibili problemi di incompatibilità per mancanze di un ordinamento nei confronti dell'altro (come in Frontini e *Solange*). Gli ordinamenti costituzionali degli Stati membri e l'ordinamento costituzionale dell'Unione hanno raggiunto un livello di sviluppo tale da porre invece il problema dell'armonizzazione, rispettando aspetti che sono considerati principi fondamentali. La strada configurata dalla Corte costituzionale italiana, che essendo in una fase embrionale è lontana dall'essere perfetta o scevra da criticità, sembra offrire un terreno fertile per ridefinire il dialogo tra le Corti. Ad esempio, per quanto riguarda la tutela dei diritti fondamentali si aprono interessanti prospettive.[302] È molto importante, come messo a fuoco da Giorgio Gaja, insistere che "*evitare il sorgere di un conflitto, che seguirebbe all'applicazione di un controlimite, contribuirebbe all'autorevolezza delle corti coinvolte.*"[303]

Fuori da questa ipotesi dialogica e accomodante il rischio, sempre più attuale, è che anche il giudice costituzionale o quello europeo, prima o poi, venga visto come giudice di scopo o di lotta.[304] Questo mostra i limiti della giurisdizione. È stato messo in luce come la maggior parte dei conflitti giurisdizionali è stata gestita attraverso negoziati politici e alla fine risolta pacificamente*: "as long as they do not concern the very basic values that keep together a political community and as long as they do not become long-lasting and structural, conflicts belong to the physiology of law.*"[305] I casi che si sono

---

enough to leave a blanket of EU legality and at the same time save the Italian constitutional identity. Clever judicial politics rather than rigorous legal reasoning saved the day."

[301] Vedi Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 17 maggio 2022, *SPV Project 1503 Srl*, C-693/19 e C-831/19, ECLI:EU:C:2022:395 e Cassazione civile, Sezioni Unite, Sentenza, (data ud. 07/02/2023) 06/04/2023, n. 9479; vedi a commento E. D'ALESSANDRO, *Dir. 93/13/CEE e decreto ingiuntivo non opposto: le Sez. un. cercano di salvare l'armonia (e l'autonomia) del sistema processuale nazionale attraverso una lettura creativa dell'art. 650 c.p.c.*, in *Giurisprudenza italiana*, 2023, pp. 1060-1068

[302] Vedi *amplius* N. LAZZERINI, *Dual Preliminarity Within the Scope of the EU Charter of Fundamental Rights in the Light of Order 182/2020 of the Italian Constitutional Court*, op. cit., pp. 1472-1475

[303] G. GAJA, *Alternative ai controlimiti rispetto a norme internazionali generali e a norme dell'Unione europea*, in *Rivista di diritto internazionale*, op. cit., pp. 1050-1051

[304] Vedi Vedi P. FARAGUNA, *Bundesverfassungsgericht contro tutti: Quantitative Easing incostituzionale per difetto di motivazione della proporzionalità*, op. cit., p. 433

[305] O. SCARCELLO, *Radical Constitutional Pluralism in Europe*, op. cit., p. 138, che più avanti specifica "*the organization of public powers in modern constitutionalism is inevitably prone to articulating into different bodies, and this makes disagreement and conflict even more likely. A union of States like the European Union (EU) is especially exposed to controversy.*" (Ibidem)

proposti in questo paragrafo mostrano come la loro soluzione dipenda da un approccio politico, che sia delle corti o che sia dei poteri legislativi o esecutivi. Difatti, *Landtovà*, *Ajos* e *PSPP* possono essere analizzati sottolineando il ruolo della negoziazione politica nel gestire le tensioni dopo la dichiarazione *ultra vires*.[306] Una questione fondamentale che il dialogo tra le corti che si è delineato mostra è che, a parte le questioni di stretta legalità, c'è un ruolo (e una responsabilità) preminente della politica nel risolvere i conflitti interordinamentali. Ci sono casi in cui nessun principio o obbligo giuridico può risolvere i disaccordi che giudici, professionisti e persino studiosi si trovano ad affrontare. La dottrina del pluralismo costituzionale ha speso notevoli energie a identificare principi generali per guidare il ragionamento giuridico ed evitare i conflitti: proporzionalità, sussidiarietà o leale cooperazione. Tuttavia,

> this search for principles to prevent conflicts is of course remarkable in its attitude, its willingness to provide a legal answer in every possible case, to avoid conflicts because indeed the law requires on outcome, and no disagreement is allowed. […] Radical pluralism stresses the limits of jurisprudence, meant both as the abstract theory of law that guides adjudication and as the outcome of judgments, the judicial formant of law. There are cases in which simply no one-right-answer is available, in which various outcomes are justifiable on the basis of reasonable legal arguments. [307]

È essenziale comprendere che le divergenze di interpretazione derivano dai metodi, i quali, a loro volta, sono influenzati dalle varie preferenze politiche. Il ragionamento giuridico da solo non può risolvere tali controversie: a un certo punto, il diritto deve cedere il passo alla deliberazione politica. È cruciale recuperare e valorizzare la convinzione che la dialettica politica abbia la capacità di trovare compromessi e risolvere conflitti al di là dei limiti dei principi giurisdizionali e della loro incompatibilità.

Bisogna, infatti, ricordare sempre che per quel che riguarda il principio di sussidiarietà e di proporzionalità, ad esempio, è possibile parlare di sindacato debole della Corte di giustizia dell'Unione europea, dato l'ampio potere discrezionale del Legislatore europeo.[308] Un discorso simile potrebbe essere fatto riguardo alle difficoltà che pone la

---

[306] Cfr. Ivi, p. 140, "*Besides this cooperative attitude of political branches, the courts too tried to engage in dialogue with the Court of Justice, although unsuccessfully*. *Moreover, the very basic values of the Union were never questioned.*" (ibidem) Al contrario, "*the Polish K-3/21 case stands alone, instead, because of the capture of the Constitutional Tribunal by political powers and the sheer opposition of Polish institutions to some of the EU's value, witnessed by the unfolding rule of law crisis.* […] *This entails a context of confrontation between Poland and the EU which may threaten the foundations of the legal order and ultimately entail the breakdown of EU law in Poland.*" (ibidem)

[307] Ivi, p. 141

[308] Vedi R. ADAM e A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, op. cit., pp. 443-450. Formalmente, la Corte può 'giustiziare' il principio di sussidiarietà: "*nel senso che atti dell'Unione possono essere impugnati dinanzi alla Corte di giustizia non solo per la violazione degli obblighi procedurali previsti dal Protocollo (n. 2) (quando si tratti di un atto legislativo), ma anche sotto il profilo del rispetto del principio in quanto tale.*" (ivi, p. 446) La Corte ha distinto il controllo *ex ante*, "*esercitato,* […] *a livello politico, da parte dei parlamenti nazionali secondo le procedure stabilite a tal fine dal protocollo n. 2*" e

clausola identitaria, formalmente giustiziabile soltanto dal Trattato di Lisbona.[309] Il controllo giurisdizionale sulla conformità al dovere di rispettare la diversità nazionale fornisce solo una risposta parziale *ex post* al potenziale conflitto. È opportuno prevenire tali conflitti attraverso una sorveglianza più attenta delle specificità nazionali durante l'adozione degli atti di diritto derivato, in linea con i principi di sussidiarietà e proporzionalità. La responsabilità di evitare conflitti non spetta solo ai giudici degli Stati membri, ma principalmente ai governi e ai parlamenti nazionali.[310]

---

quello giurisdizionale ex post per cui la Corte "*deve verificare tanto il rispetto delle condizioni sostanziali enunciate all'articolo 5, paragrafo 3, TUE, quanto il rispetto delle garanzie procedurali previste dal protocollo medesimo.*" (Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 4 maggio 2016, C-358/14, Polonia c. Parlamento e Consiglio, ECLI:EU:C:2016:323, parr. 112 e ss.) Tuttavia, "*va da sé* […] *che accertare se un'azione delle istituzioni risponda effettivamente o meno alle condizioni poste dal principio di sussidiarietà sembra richiedere valutazioni di ordine più politico ed economico, che giuridico. Inoltre, dal momento che ai sensi del citato Protocollo la sussistenza delle condizioni richieste, o di eventuali dubbi su di esse, finisce inevitabilmente per essere oggetto di apprezzamento da parte di tutte le istituzioni responsabili dell'adozione dell'atto, è evidente che lo spazio per una valutazione della Corte diversa da quella su cui hanno convenuto gli organi politici (e quantomeno un'ampia maggioranza di Stati) appare assai ridotto.*" (R. ADAM e A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, op. cit., p. 446) Allo stesso modo, la Corte è molto ferma rispetto a queste convinzioni in quanto "*al pari del principio di sussidiarietà, quello di proporzionalità implica un ampio potere discrezionale del legislatore, il quale può essere chiamato a operare le sue scelte sulla base di valutazioni complesse di natura politica, economica e sociale e avvalendosi di elementi di fatto altamente complessi di ordine scientifico e tecnico.*" (ivi, p. 449) La Corte esclude la possibilità di "*sostituire la propria valutazione a quella del Legislatore. Essa potrebbe tutt'al più censurare le scelte normative di quest'ultimo soltanto nel caso in cui tale scelte apparissero manifestamente erronee, o se gli inconvenienti che ne derivano per alcuni operatori economici fossero sproporzionati rispetto ai vantaggi che esse per altro verso presentano.*" (Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 13 maggio 1997, C-233/94, *Germania c. Parlamento europeo e Consiglio*, ECLI:EU:C:1997:231, par. 56) Naturalmente, potrebbe censurare le scelte normative nel caso in cui le scelte discrezionali del Legislatore siano viziate da sviamento di potere o siano stati oltrepassati i limiti di quel potere in modo manifesto. (vedi Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 13 marzo 2019, C-128/17, *Polonia c. Parlamento e Consiglio*, ECLI:EU:C:2019:194, par. 95)

[309] Vedi ex multis G. DI FEDERICO, *L'identità nazionale degli Stati membri nel Diritto dell'Unione europea. Natura e portata dell'articolo 4, par. 2, TUE*, op. cit.,; B. GUASTAFERRO, *Beyond the Exceptionalism of Constitutional Conflicts: The Ordinary Functions of the Identity Clause*, op. cit.; F. DE WITTE, *Sex, drugs & EU law: the recognition of ethical and moral diversity in Europe,* in *Common Market Law Review*, 50 (6), pp. 1545-1578 e G. MARTINICO e O. POLLICINO, *Use and Abuse of a Promising Concept: What Has Happened to National Constitutional Identity?*, in *Yearbook of European Law*, vol. 39, 2021, pp.228-249

[310] Cfr. G. DI FEDERICO, *L'identità nazionale degli Stati membri nel Diritto dell'Unione europea. Natura e portata dell'articolo 4, par. 2, TUE*, op. cit., pp. 121-122

3. Oltre il dialogo tra le Corti: recuperare il ruolo imprescindibile dei parlamenti nazionali e dei governi nell'integrazione europea

Dal 2009 autorevole dottrina sosteneva che si andasse diffondendo "*la sensazione che non sia lontano il punto limite, ovvero quel punto oltre il quale un ulteriore accrescimento delle competenze dell'Unione e una conseguente disapplicazione del diritto statale a più vasto raggio diverrebbe problematica senza una crescita anche sull'altro lato, ovvero sul lato del principio democratico.*"[311] L'Unione ha lungamente prosperato grazie a una legittimazione basata, quasi, esclusivamente su considerazioni negoziali e funzionali. Oggi ci si potrebbe rendere conto che la stessa logica di tipo incrementale l'ha portata a un'*impasse* difficilmente risolvibile.

L'argomento più ricorrente in quest'ambito è quello del *deficit* democratico. In sostanza, emerge l'incapacità dell'Unione europea di progettare meccanismi e strutture in grado di riprodurre, a livello sovranazionale, le forme – anche se talvolta imperfette – di vigilanza sul governo, di responsabilità parlamentare e di controllo amministrativo che vengono esercitate, in modo diversificato, nei singoli ordinamenti degli Stati membri.[312] Eppure, per la natura così particolare dell'esperienza sovrannazionale la replica dei meccanismi statali non appare neanche auspicabile per l'evoluzione costituzionale dell'Unione. Nelle riflessioni sul tema non ci si può dimenticare che l'Unione è un'unione di Stati[313], e ciò potrebbe non concordare con un parlamentarismo definito da un concetto maggioritario di fondo.[314] Oltre che nei Consigli anche nel Parlamento europeo c'è una

---

[311] M. FIORAVANTI, *Costituzionalismo. Percorsi della storia e tendenze attuali*, Editori Laterza, Bari, 2009, p. 140; Vedi in modo più analitico F. BILANCIA, *Integrazione giuridica e funzione di governo. Autorità e legalità in Europa*, Editoriale scientifica, Napoli, 2022, p. 8: "*È fuor di dubbio che i processi di unificazione giuridica ed economica, che richiedono all'ordinamento di fornire elevate prestazioni di uniformità per realizzare alti tassi di omogeneità, implichino fasi di forte sovrapposizione e interferenza da parte del sistema istituzionale superiore sugli ordinamenti preesistenti.*"

[312] Cfr. J. H. H. WEILER, *Europa: «Nous coalisons des Etats, nous n'unissons pas des hommes»,* op. cit., p. 60

[313] Vedi R. DEHOUSSE, *L'Unione europea alla ricerca di nuovi modi di legittimazione*, in A. ADINOLFI e N. LAZZERINI, *Una Unione di cittadini. La costruzione della cittadinanza europea attraverso la partecipazione e la formazione*, Giappichelli Editore, Torino, 2023, pp. 101-105, p. 101: "*Il primo è che quando si pensa alla costruzione europea non bisogna perdere di vista un aspetto banalissimo, ma spesso dimenticato. Si parla di costruzione di un qualcosa che non è uno Stato nazionale bensì un'unione di Stati, che rientra, anche in larga misura, almeno storicamente, nell'ambito delle relazioni internazionali.*"

[314] Vedi *ivi*, p. 103: "*In questo contesto ci possono essere problemi perché il sistema parlamentare ha una matrice maggioritaria: l'idea di base è che chi ha la maggioranza governa, sebbene non senza limiti. Ma vale questo principio in Europa? Se guardate alla prassi ci sono motivi per dubitarne: si può votare al Consiglio dei ministri, ma esso nella maggioranza dei casi non vota e, quando c'è un voto, il più delle volte è solo per superare le obiezioni di uno Stato membro. Non c'è quindi un taglio maggioritario secco e brutale. Ancora più interessante è la realtà all'interno dello stesso Parlamento europeo che, essendo organizzato in base a gruppi politici, potrebbe prestarsi meglio ad una logica maggioritaria. Ma ciò non succede. Guardando a come vota il Parlamento si notano due cose senza equivalenti a livello nazionale. La prima è che la percentuale media dei voti a favore dei testi adottati dall'Assemblea è del 90%. Questo ci dice che c'è una prassi all'insegna delle larghe intese. Seconda cosa è che i dati relativi alla VII legislatura mostrano che tutti i gruppi politici, dall'estrema destra all'estrema sinistra, votano assieme a favore dei testi nel 50% dei casi. Pure questo è senza equivalente a livello nazionale, do- ve siamo abituati*

prassi di larghe intese. A livello europeo di regola il regime politico è diverso da quello che divide in maggioranza e opposizione. L'ottica è invece quella di cercare un'adesione ampia, derivante dalla necessità di tutelare la diversità.

Più affine alla necessità di sviluppare un sistema istituzionalmente più dialogico a tutti i suoi livelli è il problema della mutazione che il concetto di *deficit* democratico ha subito nell'ultimo decennio. Il classico, l'originale, risiedeva nella necessità di un'istituzione democratica parlamentare dell'Unione europea, eletta a suffragio universale dai cittadini, che partecipasse al processo legislativo dell'Unione almeno in maniera paritaria rispetto al Consiglio.[315] Il rafforzamento dei poteri del Parlamento europeo – e addirittura l'assunzione del ruolo di co-legislatore con il Trattato di Lisbona – non è stato in grado di risolvere tutti i nodi della democrazia europea. Oggi si parla di un 'nuovo' *deficit* democratico.[316] Secondo alcuni osservatori la grande crisi del 2008 avrebbe mutato i termini della questione classica. E il problema è che da quella data le crisi nell'Unione europea si sono moltiplicare e susseguite senza soluzione di continuità, mettendo costantemente "*in tensione il suo sistema di governance ma anche la coesione tra gli Stati membri e in un certo senso la stessa autocoscienza europea.*"[317] Tale mutazione del *deficit* democratico si misurerebbe adesso sul margine di discrezionalità che residua ai governi ma, come si vedrà meglio, soprattutto ai parlamenti nazionali nell'accettazione-esecuzione delle politiche UE.[318] In *primis* quelle economico finanziarie (patto di stabilità) e monetarie (programmi BCE), ma con il susseguirsi delle crisi tale mutazione si è man mano andata ad estendere ad altre politiche che l'Unione si è vista riconoscere ma che non sono sempre state al centro dell'integrazione europea. In questi termini si parla di un *deficit* 'indotto': "*le istituzioni nazionali ora sono 'delegittimate' negli Stati membri non per ragioni di politica interna ma per il fatto del recepimento di impopolari 'misure' economiche-finanziarie decise (collettivamente: ma questa circostanza modale è costantemente rimossa dalla percezione comune) nelle istanze istituzionali dell'Unione.*"[319] Si può intuire come questa sia una forma di contestazione che può essere radicalizza facilmente dalla politica (o dall'antipolitica)[320],

---

a vedere una maggioranza e un'opposizione. La realtà è diversa a livello europeo per un motivo di carattere normativo, legato all'assenza di un forte senso di comunità all'interno del popolo europeo."

[315] Vedi *ex multis* D. MARQUAND, *Parliament for Europe*, London, 1979, pp. 64-66; Rapporto redatto per conto del Comitato affari istituzionali sul deficit democratico nella Comunità europea, Doc. PE n. A 2-276/87 1° Febbraio 1987

[316] Vedi A. MANZELLA, *Verso un governo parlamentare euro-nazionale?*, in A. MANZELLA e N. LUPO (a cura di), *Il sistema parlamentare Euro-nazionale. Lezioni*, Torino, 2014, pp. 1-17, p. 5: "*'nuovo' perché concettualmente diverso da quello percepito e studiato nei primi sei decenni dell'Unione*"

[317] M. COTTA, *Un'altra Europa è possibile*, Bologna, il Mulino, 2017, p. 28

[318] Cfr. A. MANZELLA, *Verso un governo parlamentare euro-nazionale*?, op. cit., p. 5

[319] *ibidem*

[320] Vedi, *ex multis,* nella dottrina politologica Y. MENÌ, *Popolo ma non troppo. Il malinteso democratico*, il Mulino, Bologna, 2019; e vedi, *ex multis*, nella dottrina giuridica G. MARTINICO, *Populismo*, in M. CARTABIA e M. RUOTOLO (a cura di), *Potere e Costituzione, Enciclopedia del Diritto*, Giuffré Editore, Milano, 2023, pp. 391-409; G. MARTINICO e L. PIERDOMINICI (a cura di), *Miserie del sovranismo giuridico.*

ed arrivi fino a mettere in discussione la stessa legittimazione della cessione di sovranità, fondamento dell'adesione all'Unione. La mutazione pertanto consiste nella trasformazione del *deficit* democratico in una ben più complicata questione sulla sovranità nazionale.[321]

Questa definizione coglie un aspetto del problema ma non ne sottolinea e rimarca le responsabilità. Come si vedrà il *deficit* indotto c'è e comporta uno scollamento con alcuni aspetti fondamentali della democrazia liberale. Eppure, esecutivi e i parlamenti nazionali non sono nella medesima posizione. Neanche Capi di Stato e di Governo e gli esecutivi come organi collegiali sono da considerarsi totalmente equiparabili su questo. I capi di Stato e di governo in *primis*, e poi gli esecutivi come organi collegiali, sono al centro delle decisioni che hanno eroso il margine di discrezionalità che residua agli Stati. Ciò rende evidente anche come il recupero dell'indirizzo politico a livello nazionale dei parlamenti rispetto ai governi sia necessario anche per il buon funzionamento dell'Unione.

In sintesi, il permanere dell'impossibile omogeneità degli assetti valoriali, la solidità delle tensioni costitutive, il problema delle competenze e l'infungibilità delle tutele nazionali e sovrannazionali, mostrano come nel quadro pluralistico dell'UE il dialogo fornisce il miglior modello normativo per l'interazione dinamica tra sistemi nazionali e sovranazionali.[322] Per dialogo si intende la comunicazione argomentativa basata sullo scambio di ragioni, che appare come la forma più coerente di interazione in un sistema giuridico pluralista.[323] Ma questo non è prerogativa esclusiva dei sistemi giurisdizionali, ma è proprio anche dei sistemi negoziali e, soprattutto, dei sistemi politico rappresentativi. Il primo punto cruciale è che in un vero dialogo costituzionale, gli attori principali non possono essere solo i tribunali.[324]

Il punto di vista che si vuole intraprendere è soltanto quello del diritto. Nel parlare di dialogo interordinamentale effettivo si vuole indagare il funzionamento di regole,

---

Il valore aggiunto del costituzionalismo europeo, Castelvecchi editore, Roma, 2023; G. DELLEDONNE, G. MARTINICO, M. MONTI e F. PACINI (a cura di), *Populismo e costituzione. Una prospettiva giuridica*, Mondadori Università, Milano, 2022; G. MARTINICO, *Contro l'uso populista dell'identità nazionale. Per una lettura 'contestualizzata' dell'art. 4.2 TUE*, in *DPCE Online*, 2020, pp. 3961-3981

[321] Interessanti riflessioni su questo sono contenute nel densissimo volumetto C. GALLI, *Sovranità*, il Mulino, Bologna, 2019

[322]Cfr. A. TORRES PÉREZ, *Conflicts of Rights in the European Union. A theory of Supranational Adjudication*,op. cit., p. 113

[323] Cfr. *ivi*, pp. 5-6

[324] Quella che è stata definita "*constitutional conversation*" (M. CARTABIA, *Europe and Rights: Taking Dialogue Seriously*, op. cit., p. 23, vedi anche B. DE WITTE, *The Closest Thing to a Constitutional Conversation in Europe: The Semi-Permanent Treaty Revision Process*, in P. BEAUMONT, C. LYONS e N. WALKER (A cura di), *Convergence and divergence in European Public law*, Hart Publishing, Oxford, 2002, pp. 39-59, p 39) – come abbiamo visto – a livello giurisdizionale rischia spesso di scadere in monologhi o, più precisamente, in un dialogo tra 'sordi'.

istituzioni e procedure giuridiche.[325] Tuttavia, il discorso e la riflessione sul dialogo interordinamentale non può essere esaustivo se manca completamente di alcuni altri attori cruciali di un processo di integrazione plurale a più voci: i Parlamenti nazionali.[326] Naturalmente, gli interlocutori dei Parlamenti nazionali sono innanzitutto le istituzioni 'politico-normative': il Consiglio, la Commissione e il Parlamento europeo.[327] In questo paragrafo si vuole indagare le ragioni e le necessità per un dialogo tra le istituzioni politiche nazionali ed europee.

3.1. Il primato come meccanismo regolativo dell'applicazione della legge all'interno dell'Unione: il ruolo dei governi e dei parlamenti nazionali

Il principio del primato si applica in un contesto più ampio rispetto agli effetti diretti, coinvolgendo tutte le autorità statali, specialmente il Legislatore e il Governo.[328] Inoltre, l'incidenza del primato impatta in modo decisamente diverso in ordinamenti strutturalmente monisti o in quelli dualisti. Nell'ordinamento italiano il primato per il Legislatore comporta il divieto di adottare leggi che sono non coerenti con regole vincolanti del diritto UE – vedi articolo 117 Costituzione italiana e diritto UE come parametro interposto di legalità[329]. Inoltre, comporta l'obbligo di modificare le leggi che sono contrarie ad obblighi di diritto UE. Il Legislatore assume un ruolo significativo quando il diritto dell'Unione europea mira ad armonizzare le legislazioni nazionali, richiedendo la rimozione o la modifica delle discrepanze. In queste circostanze, la potenziale disapplicazione di norme contrarie al diritto dell'UE non giustifica il mancato intervento del Legislatore nel modificarle.[330] Le difficoltà di ricomposizione in una fase giurisdizionale (*ex post*), precedentemente sottolineate, legate alle competenze dell'Unione, all'identità nazionale/costituzionale e allo *standard* di tutela dei diritti

---

[325] Cfr. A. SIMONCINI, *Towards a Real Constitutional Dialogue: The Need for an "Infrastructure" of The European Constitution*, op. cit., p. 45

[326] Cfr. ivi, p. 46

[327] Vedi *ivi*, p. 48: "*Indeed, in the European constitutional regimes, the power that is mainly responsible for the concrete life of the Constitution (that is, of its application and enforcement) is not the constituent power (pouvoir constituant), which is by its nature episodic and exceptional. Rather, the day-by-day implementers of constitutional principles in public life are the parliaments and the governments, i.e., the organs entitled with the executive and the legislative powers. Obviously, the other primary guarantors are the Constitutional Courts, in charge of constitutional review of legislation and of public powers; but always with the function of "external limitation" rather than of "stimulus". Therefore, dialogue ought to happen not only among judiciary institutions, but also among political institutions.*"

[328] Cfr. B. DE WITTE, *Direct effect, Primacy, and the Nature of the Legal Order*, op. cit., p. 187

[329] Vedi *ex multis* B. GUASTAFERRO, *Legalità sovranazionale e legalità costituzionale. Tensioni costitutive e giunture ordinamentali*, op. cit., pp. 205-216

[330] Vedi Sentenza della Corte di giustizia del 13 marzo 1997, C-197/96, *Commissione c. Francia*, ECLI:EU:C:1997:155, par. 14: "*per giurisprudenza costante, l'incompatibilità di una normativa nazionale con le disposizioni comunitarie, persino direttamente applicabili, può essere definitivamente soppressa solo tramite disposizioni interne vincolanti che abbiano lo stesso valore giuridico di quelle da modificare. Semplici prassi amministrative, per natura modificabili a piacimento dall'amministrazione e prive di adeguata pubblicità, non possono essere considerate valido adempimento degli obblighi del Trattato*"

fondamentali, sottolineano la necessità di affrontare tali questioni in anticipo, in una fase legislativa e politica (*ex ante*). Da questa prospettiva, è possibile riconsiderare il rapporto dialogico tra il primato del diritto dell'Unione e la salvaguardia delle diversità costituzionali e ordinamentali degli Stati membri.

Con l'aiuto della geometria, secondo Fioravanti, per immaginare la forma politica europea bisognerebbe pensare che

> se lo Stato moderno della tradizione è un cerchio che come tale ha un centro, a partire dal quale tutta la forma si delinea, l'Europa è piuttosto un'ellisse, la cui forma è data dall'interazione tra due fuochi: da una parte gli Stati che anche secondo il Trattato costituzionale conservano le loro identità costituzionali (art. I-5), dall'altra il principio di unità che si realizza attraverso la *primauté* del diritto comune europeo (art. I-6).[331]

La collaborazione tra gli Stati per garantire l'efficacia del diritto comune implica una limitazione del principio di sovranità. Tuttavia, il primato del diritto UE non deve essere interpretato come una volontà sovrana gerarchicamente sovraordinata che annulla altre volontà. Entrambi gli aspetti sono interdipendenti, e la coesistenza è essenziale; gli Stati nazionali non possono contrastare il diritto comune europeo con la propria legislazione, ma allo stesso tempo, il diritto comune europeo non può imporsi come unico e assoluto. Perciò, il principio del primato sarebbe da intendere come

> un meccanismo regolativo dell'applicazione della legge all'interno dell'Europa, essenziale perché indispensabile per garantire un'applicazione uniforme, ma non pretende affatto di essere espressione di sovranità, di essere cioè 'primo' perché espressione di una volontà politica e costituzionale gerarchicamente sovraordinata rispetto alle volontà nazionali.[332]

Certamente il singolo Stato vede il proprio diritto disapplicato, però dentro un sistema orizzontale di costruzione del diritto comune, e non attraverso un processo verticale di abrogazione da parte di un'autorità superiore. L'Unione rappresenta una forma politica completa in cui gli Stati nazionali coesistono come parti distinte, mantenendo la propria identità all'interno di un contesto più ampio.[333] Con ciò si intende la necessità di una

---

[331] M. FIORAVANTI, *Costituzionalismo*. *Percorsi della storia e tendenze attuali*, op. cit., p. 144. Tale autore evidenzia come fosse prevedibile che l'articolo riguardante il primato potesse scomparire dalla formulazione del Trattato di Lisbona: "*ma che questo secondo fuoco si esaurisca, e che il processo di integrazione arretri fino al punto da mettere in discussione la primauté, pare francamente improbabile.*" (nota 9)

[332] *Ivi*, p. 145

[333] Questa concezione contrasta evidentemente con la tradizione degli Stati moderni, in cui la sovranità è tradizionalmente vista come esclusiva ed eliminante ogni possibile concorrenza. Tutte le visioni eccessivamente monistiche contrastano con la storia costituzionale interna ed esterna degli Stati europei. (Sulla pluralità degli ordinamenti vedi più in generale S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, Quodlibet, Macerata, 2018) L'Europa contemporanea è meglio rappresentata come realtà plurale "*che aspira a un tipo*

crescita nella consapevolezza del fatto che l'identità propria di ogni parte sta dentro la forma comune senza distruggerla. E per far questo è necessario considerare la forma politica comune come espressiva di un nuovo principio di unità politica, "*non può cioè non contenere una distinta obbligazione politica, saldamente fondata su un vero e proprio contratto costituzionale fra le parti che compongono l'intero, fra gli Stati e i popoli dell'Europa.*"[334]

Un esempio chiaro è riscontrabile nella significativa decisione del Tribunale costituzionale spagnolo datata 13 dicembre 2004 riguardante la compatibilità tra il Trattato costituzionale e le disposizioni sulla sovranità nazionale presenti nella Costituzione spagnola.[335] In questa sentenza, la Corte non interpreta la sovranità nazionale attraverso un approccio dicotomico che si basa su un rigido utilizzo del principio di esclusività. La decisione distingue in modo efficace tra supremazia e primazia: la prima riguarda la gerarchia delle fonti e l'invalidità delle norme in contrasto con le norme di livello superiore, mentre la seconda si concentra esclusivamente sul momento dell'applicazione, costituendo un meccanismo regolativo essenziale.[336] Infatti, "*l'Europa è questo, storicamente e costituzionalmente: non ha da affermare un diritto di qualità superiore, come fu con il diritto sovrano alle origine dello Stato moderno, ma ha da mantenere la coerenza di un ordinamento, che è cosa diversa, e che costituisce il primo fuoco della nostra elisse.*"[337]

---

di unità stabilmente e costituzionalmente data da parti distinte." (M. FIORAVANTI, *Costituzionalismo. Percorsi della storia e tendenze attuali*, op. cit. p. 145) Vedi anche G. DUSO, *L'Europa e la fine della sovranità*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, n. 31, Giuffré editore, Milano, 2002, pp. 109-139, p. 134

[334] *Ivi*, p. 146. La proposta di Maurizio Fioravanti fu proprio quella di immaginare la forma politica europea, che lui immaginava come "*quella dell'ellisse, che parte storicamente dalla necessità di riconsiderare le sovranità nazionali: non conservarle rispetto alla tradizione da cui provengono, né eliminarle, ma riconsiderarle come uno dei due fuochi che danno vita alla forma politica comune.*" Vedi anche riflessioni molto interessanti su questo punto in E. SCODITTI, *Articolare le costituzioni. L'Europa come ordinamento giuridico integrato*, op. cit. e in E. PARIOTTI, *La giustizia oltre lo Stato: forme e problemi*, Giappichelli editore, Torino, 2004

[335] Vedi Tribunal Constitucional de España, Declaración del Pleno del Tribunal Constitucional 1/2004, de 13 de diciembre de 2004. Requerimiento 6603-2004. Formulado por el Gobierno de la Nación, acerca de la constitucionalidad de los artículos I-6, II-111 y II-112 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, firmado en Roma el 29 de octubre de 2004.

[336] Vedi Ivi, p. 9: "*Tal primacía no se afirma como superioridad jerárquica sino como una "exigencia existencial" de ese Derecho, a fin de lograr en la práctica el efecto directo y la aplicación uniforme en todos los Estados. Las coordenadas que así se establecen para la definición del ámbito de vigencia de ese principio son, como veremos, determinantes para su entendimiento a la luz de las categorías constitucionales que nos son propias. El primer aspecto a destacar, para interpretar correctamente la primacía proclamada y el marco en que se desenvuelve, es que el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa parte del respeto a la identidad de los Estados integrados en ella y de sus estructuras constitucionales básicas, y se funda en los valores que están en la base de las Constituciones de dichos Estados.*" Mentre la supremazia comporta sempre anche una primazia, il contrario non è sempre vero: è possibile avere una primazia senza supremazia, senza invalidare le norme, senza rivendicare l'abrogazione, e senza minacciare la *reductio ad unum*.

[337] M. FIORAVANTI, *Costituzionalismo. Percorsi della storia e tendenze attuali*, op. cit., p. 147

Quanto descritto non è scomparso dall'esperienza giuridica europea con il rigetto del Trattato che istituiva una Costituzione per l'Europa. L'abbandono del progetto costituzionale e della terminologia costituzionale è stata una caratteristica chiave che ha portato al Trattato di Lisbona. Tuttavia, si osserva che molte delle idee del Trattato costituzionale sono state integrate nel nuovo Trattato.[338] Limitandoci a ricercare i due fuochi dell'ellissi, ritroviamo, con qualche modifica, il comma 1, dell'art. I-5 trasposto nell'articolo 4, par. 2, TUE. Il tentativo fatto con l'articolo I-6 di 'codificazione' – o forse solo una confermazione testuale – del principio del primato del diritto dell'Unione europea, è stato rimosso dal testo del Trattato e 'derubricato' nella diciassettesima Dichiarazione allegata all'Atto finale della Conferenza intergovernativa. È lapalissiano che il primato del diritto dell'Unione è tutt'altro che sparito. Dopo i *referendum* in Francia e nei Paesi Bassi, c'è stata evidentemente la paura di mantenere per iscritto il principio del primato del diritto dell'Unione. Piuttosto, è stato un po' nascosto solo a livello visivo. L'intento era rassicurare coloro che vedevano in quel principio, come era formulato nel Trattato costituzionale, l'inizio di un processo costituente in senso federale, simile a quanto avvenuto negli Stati Uniti con la clausola di supremazia dell'articolo sesto della Costituzione federale. Pur rimanendo il medesimo principio, la sua esposizione è concentrata nel campo specifico della giurisprudenza.

Duro è il giudizio dello storico del diritto Maurizio Fioravanti: "*si tratta comunque di un'ipocrisia. Per dirla più seccamente possibile: la classe politica europea lascia che i giudici facciano ciò che essa medesima non ha il coraggio di fare.*"[339] La dimensione di sempre più problemi è ormai una dimensione europea. Tuttavia, "*la politica preferisce navigare ancora sul piano nazionale, con una prospettiva all'esterno debole, non autenticamente sovranazionale, e anzi assai spesso quasi esclusivamente intergovernativa.*"[340] L'ordinamento europeo si presenta ancora come un ordinamento giurisprudenziale in quanto "*la porta che conduce alla costruzione dell'ordinamento sovrannazionale non può essere del tutto chiusa, ecco che coloro i quali sono chiamati a varcare quella porta, e quindi a mantenere viva tale prospettiva, sono giudici.*"[341] Naturalmente, fino al limite delle loro competenze. Questo è un processo in corso, guidato dalla forza del costituzionalismo, che non è stato possibile interrompere, né con il rifiuto

[338] Vedi J. ZILLER, *Diritto delle politiche e delle istituzioni dell'Unione europea*, il Mulino, Bologna, 2013, p. 179: "*Il Trattato di Lisbona ha ripreso integralmente le disposizioni del Trattato costituzionale del 2004 rispetto ai valori dell'Unione (art. 2 TUE), alle conseguenze della loro violazione (artt. 7 TUE e 354 TFUE) ed alle disposizioni rispetto alla cittadinanza dell'Unione. Esso dimostra che, quando il 22 giugno 2007, il Consiglio europeo decise l'«abbandono del progetto costituzionale», si trattava di rinunciare alla forma di un testo unico destinato a sostituire i Trattati di Roma e di Maastricht, ma non di abbandonare gli elementi del diritto UE che hanno la maggiore risonanza costituzionale nel merito. Vi è, quindi, una indubitabile continuità nello sviluppo di questi elementi, che procede dalle Comunità degli anni Cinquanta fino all'Unione del XXI secolo.*"

[339] M. FIORAVANTI, *Costituzionalismo. Percorsi della storia e tendenze attuali*, op. cit., p. 162

[340] *Ivi*, p. 163

[341] *Ibidem*

del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, e nemmeno dalle derubricazioni e dalle omissioni del Trattato di Lisbona sul principio del primato.

Il problema è quello di trovare un punto di equilibrio: dichiarare l'esistenza normativa di un diritto costituzionale condiviso nell'Unione, senza però minare l'altro aspetto del costituzionalismo, vale a dire il principio di appartenenza politica. Quest'ultimo sembra ancora radicato nel concetto di cittadinanza nazionale. Pertanto, intendere il primato come un meccanismo di regolazione del comune diritto non elimina ma anzi sollecita una discussione sul piano politico/democratico. Ciò in quanto coinvolge altre istituzioni oltre a quelle giurisdizionali: i legislatori (parlamenti e governi nazionali). Il problema deve ormai essere affrontato *ex ante* e non soltanto *ex post* in quanto

> il principio più fondamentale dell'Unione, quello della tolleranza costituzionale, diventa una parodia se le norme che seguo, se la disciplina democratica alla quale obbedisco, non sono adottate da altri, miei concittadini europei, con i quali non condivido legami di popolo, ma da una burocrazia tecnocratica sulla quale ho poco controllo, negli inferi della comitologia e nell'irraggiungibile olimpo del Consiglio europeo e del Consiglio dei ministri.[342]

Molto importante è la prospettiva delineata da Fioravanti: "*sui tempi brevi deciderà la politica degli Stati, il confliggere o l'incontrarsi dei loro rispettivi interessi. Ma sui tempi lunghi deciderà la cultura costituzionale che saremo capaci di esprimere.*"[343]

3.2. Intrecci tra trasformazioni giuridiche, costituzionali e sviluppi politici interni nel processo di integrazione europea: un'analisi cruciale

3.2.1. Uscita e Voce: la necessità di bilanciare i vincoli giuridici con i procedimenti politici

È lecito chiedersi come sia stato possibile lo sviluppo 'costituzionale' di cui si è parlato ad opera della Corte di giustizia. Perché gli Stati – i Governi e i Parlamenti – lo hanno permesso? Perché non si sono opposti? Può essere interessante osservare come "*le trasformazioni giuridiche e costituzionali sono state cruciali ma solo nell'interazione con gli sviluppi politici interni alla Comunità.*"[344] Per cui è importante tracciare un quadro degli intrecci che intercorrono tra le trasformazioni giuridiche e gli sviluppi politici. La chiave di lettura di Weiler si basa su uno studio che ha caratterizzato l'analisi economica

[342] J. H. H. WEILER, *La democrazia europea e il principio di tolleranza costituzionale*, op. cit., pp. 82-83. Un'Unione carente nei procedimenti decisionali, nei processi politici democratici, affligge anche il fondamentale principio di tolleranza costituzionale, allo stesso modo in cui lo farebbero un'Europa monostatale oppure monoculturale in senso antipluralista.
[343] M. FIORAVANTI, *Costituzionalismo. Percorsi della storia e tendenze attuali, op. cit.*, p. 148
[344] J. H. H. WEILER, *La Costituzione dell'Europa*, il Mulino, Bologna, 2003, p. 37

di Hirshman con le categorie di 'Voce' e 'Uscita'.[345] Weiler crede che siano categorie e dinamiche che possano essere utilizzate per descrivere bene l'interrelazione tra analisi politica e giuridica. Secondo l'autore, infatti, "*l'interrelazione tra «Uscita» e «Voce» è abbastanza chiara e necessita solo di qualche leggero aggiustamento alla situazione della Comunità.*"[346] In questa prospettiva, 'Uscita' rappresenta il meccanismo di abbandono di un'organizzazione a causa dei suoi risultati insoddisfacenti, mentre 'Voce' è il meccanismo di autocorrezione. Hirschman non soltanto identifica queste due forme fondamentali di risposta a risultati insoddisfacenti, ma riconosce un gioco a somma zero tra le due. Ovverosia quanto più ampie sono le opportunità per la dinamica di 'Voce' di manifestarsi, tanto minore è l'urgenza della scelta estrema dell''Uscita', consentendo allo stesso tempo lo sviluppo di meccanismi di autocorrezione più complessi e articolati. Al contrario, l'esclusione dell'Uscita stimola l'esigenza di una Voce più incisiva.

Nel caso dell'Unione europea, come anche nel diritto internazionale generale e nelle organizzazioni internazionali, la tentazione non è quella dell'Uscita radicale ma quella ma quella della Uscita selettiva, "*vale a dire la prassi degli Stati di mantenere il loro status di membri e contemporaneamente cercare di sottrarsi agli obblighi del trattato, sia in senso di omissione che di impegno positivo.*"[347] La costituzionalizzazione dell'Unione – primato, effetti diretti, *preemption*, *etc.* – potrebbe essere descritta come l'incompleto tentativo di chiudere gli spazi di Uscita selettiva.[348] È altamente probabile che tale tentativo di chiusura abbia avuto conseguenze importanti sul comportamento degli Stati membri a livello di procedure decisionali.[349] Nella visione di Weiler, l'eliminazione

---

[345] Nel suo saggio "*Exit, Voice and Loyalty*" (A. HIRSCHMAN, *Exit, Voice and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organisations and States*, Harvard University Press, Harvard, 1970; *Lealtà, defezione, protesta. Rimedi alla crisi delle imprese, dei partiti e dello Stato*, il Mulino, Bologna, 2017) Hirshman ha collegato le categorie di "Uscita" e "Voce" alle discipline dell'economia e della politica. In questo contesto, attraverso un'analisi antropologica delle pratiche tribali di allontanamento dal gruppo come strategia di risoluzione dei conflitti, si critica la visione ingenua della superiorità del mercato rispetto alla politica nell'ideologia neoliberale. Quest'ultima promuove la libertà del consumatore di spostarsi tra venditori come un meccanismo più efficiente rispetto alla goffaggine del processo politico nel gestire le lamentele o soddisfare le richieste della popolazione. (Vedi A. GUIZZAROTTI, *Neoliberismo e difesa dello Stato di diritto in Europa. Riflessioni critiche sulla costituzione materiale dell'UE*, FrancoAngeli, Milano, 2023, p.189: "*Il modello neoliberale tende a privilegiare l'efficienza delle strategie di exit rispetto a quelle di voice, applicando all'intero agire sociale il modello del consumatore, nel suo rapporto con le imprese venditrici in un mercato concorrenziale.*") Ha descritto l'Uscita come il dominio semplificato degli economisti e la Voce come il contesto più intricato (e ipoteticamente più complesso) dei politologi. Le forze di mercato e quelle estranee ad esse, rappresentate rispettivamente dall'Uscita attraverso i meccanismi economici e dalla Voce attraverso i meccanismi politici, sono presentate come due entità principali di uguale rilevanza e importanza.

[346] J. H. H. WEILER, *La Costituzione dell'Europa*, op. cit., p. 43

[347] Ivi, p. 44

[348] Vedi ivi, p. 45: "*l'eliminazione dell'Uscita selettiva identifica il processo per il cui tramite viene ridotta la capacità degli Stati membri di applicare in modo selettivo l'acquis communautaire e grazie al quale vengono erette barriere alla loro capacità di violare o non rispettare gli obblighi vincolanti discendenti dai trattati e dal diritto derivato.*"

[349] Vedi Ivi, p. 61: "*l'effetto congiunto della costituzionalizzazione e dell'evoluzione del sistema dei ricorsi è, a mio avviso, quello di rimuovere dall'ordinamento comunitario l'elemento più caratteristico del diritto internazionale: la nozione (e l'apparato dottrinario ad essa collegato) della responsabilità statuale*

dell'Uscita consiste nella "*trasformazione delle norme e delle politiche comunitarie in diritto vero e proprio con rimedi giurisdizionali effettivi.*"[350] Ciò ha certamente reso più arduo per gli Stati membri eludere gli obblighi.

Perciò, "*se l'Uscita è preclusa, c'è maggior bisogno della Voce.*"[351] La modalità aggressiva con cui gli Stati membri hanno assunto il controllo del procedimento decisionale della Comunità, rafforzando così la Voce, appare come la risposta naturale al cambiamento costituzionale, nel senso che gli Stati membri si resero conto dell'importanza cruciale di prendere il controllo del procedimento decisionale, ai cui risultati avrebbero dovuto adeguarsi. Si tratta di dinamiche politiche e storiche, non di semplici relazioni causa-effetto. Afferma in questo senso Weiler: "*non sto dicendo che, come conseguenza immediata delle decisioni della Corte di giustizia, ad esempio nel caso van Gend & Loos o nel caso Costa v. ENEL (1964) il governo francese abbia deciso (1965) di precipitare la crisi che portò al compromesso di Lussemburgo."*[352] Più precisamente, ciò che l'autore vuole dire è *"che la costituzionalizzazione creò un costrutto prescrittivo nel quale un simile improvviso sviluppo politico diventa comprensibile.*"[353]

Lo *status* di membro della Comunità si differenziava da quello di altre organizzazioni internazionali a causa dell'importanza sostanziale delle norme comunitarie e dell'incapacità di applicarle in modo selettivo. Ciò implica che il controllo sul processo di creazione delle norme si rivelò come l'unico mezzo di amplificazione della Voce disponibile per gli Stati,[354] per via del ridimensionamento della responsabilità

---

esclusiva con i principi paralleli della reciprocità e delle contromisure." Ribadisce di seguito: "*L'ordinamento giuridico comunitario, da questo punto di vista, è realmente un ordinamento c.d. self-contained, non dovendo esso ricorrere al meccanismo della responsabilità dello Stato, almeno nella versione tradizionalmente intesa, né dunque alla reciprocità delle contromisure.*" I *self-contained regimes* sono ordinamenti internazionali speciali con regole più specifiche e restrittive per l'attuazione della responsabilità, rispetto alle norme generali del diritto internazionale. Questi regimi possono includere disposizioni che limitano o escludono l'uso dell'autotutela da parte degli Stati, influenzando la loro capacità di adottare contromisure. Vedi le osservazioni di B. CONFORTI, *Articolo 1*, in R. QUADRI, R. MONACO, A. TRABUCCHI (Diretto da), *Commentario Trattato istitutivo della Comunità europea del carbone e dell'acciaio*, *Vol. 1, Articoli 1-45*, Giuffré editore, Milano, 1970, pp. 35-39

[350] Ivi, pp. 70-71

[351] Ivi, p. 63

[352] Ivi, p. 71. Il compromesso di Lussemburgo, del 29 gennaio 1966, sostituì il criterio della maggioranza semplice con il principio dell'unanimità nel Consiglio quando erano in gioco interessi molto importanti per uno degli Stati membri. La definizione di "molto importanti" rimase ambigua, dando agli Stati un ampio margine decisionale. Questo accordo risolse la crisi del 1965, scaturita dalla proposta della Commissione per un bilancio autonomo e il potenziamento dei poteri del Parlamento europeo, che aveva portato alla 'Crisi della sedia vuota' con la Francia che disertò i lavori della Comunità.

[353] Ibidem

[354] Vedi ivi, nota 57, pp. 71-72: "*È difficile addurre prove sostanziali a questa tesi, a ciò che segue è abbastanza indicativo. Nel Libro Bianco del Regno Unito presentato al Parlamento britannico dal Primo ministro nel 1971, che sosteneva l'adesione del Regno Unito alla Comunità, il legame è abbastanza chiaro. Si veda «The United Kingdom and the European Communities» (Cmnd. 4715, 1971), parr. 29-30. In «Membership of the European Community: Report on Renegotiation» (Cmnd. 6003, 1975), la connessione è chiaramente esposta. Nella sezione intitolata «The Special Nature of the Community» (par. 118), si trova*

statuale esclusiva nell'ordinamento comunitario, poiché costituzionalizzazione e rimedi lo resero un sistema autonomo senza la necessità di reciprocità nelle contromisure.[355] Ciò è stato esplicitato anche dalla Corte di giustizia che nella sentenza del 13 novembre 1984, Commissione c. Lussemburgo e Belgio.[356]

Per tanto si potrebbe dire che, più in generale, l'importanza cruciale del procedimento decisionale nella creazione del diritto internazionale emerge all'attenzione dei Governi nazionali quando questo diventa effettivo e vincolante anche all'interno degli ordinamenti statali, supportato da rimedi giurisdizionali effettivi.[357] Pertanto, Weiler

---

la spiegazione dell'applicabilità diretta negli Stati membri (par. 122), che corrisponde alla nostra analisi sulla costituzionalizzazione ed eliminazione dell'Uscita selettiva. Subito dopo, in «Power of Member Governments» (parr. 123-125), si legge: «L'importanza di soddisfare gli interessi di singoli Stati membri è riconosciuta nella prassi generale del Consiglio di prendere decisioni per consensus, così che ciascuno Stato membro è in grado di bloccare qualsiasi accordo se gli interessi che ritiene importanti non vengono adeguatamente soddisfatti» (par. 124). L'Autorevole Encyclopedia of European Community Law, nell'interpretare il Compromesso di Lussemburgo e il potere di veto, afferma: «l'esistenza di una Convenzione [il potere di veto] fu un fattore significativo della decisione di Danimarca e Regno Unito, e successivamente della Grecia di aderire alla Comunità»: Encyclopedia of European Community Law, vol. B:2,11, B10-337. Nella Sentenza AETS, uno dei casi chiave della costituzionalizzazione, l'Avvocato Generale Dutheillet de Lamothe sembra suggerire lo stesso tipo di legame: «Infine, sotto il profilo dello sviluppo delle politiche comuni si potrebbe temere che i ministri ostacolino l'adozione dei regolamenti nel timore di venire spogliati delle loro competenze internazionali nei casi non previsti dal trattato»." Il riferimento è a Sentenza della Corte di giustizia del 31 marzo 1971, C-22/70, *Commissione c. Consiglio*, cit., pronuncia fondamentale per quello che riguarda la dottrina dei poteri impliciti. Vedi in particolare Conclusioni dell'Avvocato Generale Alain Dutheillet De Lamothe del 10 Marzo 1971, C-22/70, *Commissione c. Consiglio*, ECLI:EU:C:1971:23, p. 290

[355] Eliminazione mai definitiva, vedi L. GRANDONI, *Regime failure nel diritto internazionale*, Cedam, Padova, 2009, pp. 227-289

[356] Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 13 novembre 1964, C-90-91/63, *Commissione c. Lussemburgo e Belgio*, ECLI:EU:C:1964:80: "*il diritto internazionale attribuirebbe a chi sia stato leso dall'inadempimento della controparte il diritto di non adempiere a sua volta i propri obblighi […]. La Corte rileva che, nell'ordinamento comunitario, non sussiste una siffatta interdipendenza fra gli obblighi incombenti ai vari soggetti. Il Trattato non si limita infatti ad imporre ai singoli soggetti degli obblighi reciproci, bensì ha dato vita ad un nuovo ordinamento giuridico, il quale determina i poteri, i diritti e gli obblighi dei soggetti stessi, come pure le procedure per far constare e reprimere le eventuali violazioni. All'infuori dei casi espressamente previsti, il sistema del Trattato implica perciò il divieto per gli Stati membri di farsi giustizia da sé.*"

[357] Si consideri, ad esempio, la struttura delle Nazioni Unite. (Vedi B. CONFORTI e C. FOCARELLI, *Le Nazioni Unite*, Wolters Kluwer, CEDAM, Milano, 2023) In breve, nell'Assemblea generale gli atti sono approvati mediante voto a maggioranza e solitamente non hanno carattere vincolante. Nel Consiglio di Sicurezza, al contrario, gli atti vincolanti possono essere impediti dal veto dei membri permanenti. Vedi J. H. H. WEILER, *La Costituzione dell'Europa*, op. cit., p. 69-70, nota 53, per gli altri esempi su cui l'autore fonda questa teoria: "*Il Consiglio d'Europa, fino a un certo punto e con l'eccezione del sistema relativo alla tutela dei diritti umani, possiede un assetto simile. Anno dopo anno, il Consiglio d'Europa adotta risoluzioni e trattati come un fiume in piena. Questo perché le sue risoluzioni e progetti di trattato, come tali, non vincolano gli Stati membri che possono sempre «tornare a casa», pensare alle proposte e decidere se accettarle o rifiutarle. Un legame analogo sussiste in relazione alla conclusione di trattati multilaterali e al regime permissivo delle riserve. Originariamente i testi dei trattati multilaterali venivano adottati all'unanimità, a meno che non fossero previsti criteri diversi, delle parti contraenti (Voce rafforzata). Il corollario era che gli Stati erano fortemente limitati nella loro capacità di apporre riserve, che dovevano essere accettate da tutte le parti del trattato (uscita limitata). Ai sensi del nuovo diritto dei trattati introdotto dal Reservation to the Convention on Genocide Case, ICJ Reports, 1951 e dalla Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati (1969) artt. 9(2) e 19-21 – il testo di un trattato multilaterale può essere adottato da due terzi degli Stati presenti e votanti (Voce ridotta): ma il corollario è la maggior facilità con cui gli Stati possono apporre*

propose una tesi che, oltre a spiegare gli eventi nella Comunità di quel periodo, potrebbe costituire parte di una teoria generale sulla creazione del diritto internazionale. Naturalmente, sono implicite le premesse di Hirshman riguardo a Uscita e Voce, stabilendo un collegamento tra il diritto (*hard law*) e la creazione del diritto (*law making*). La tesi dell'autore è questa: "*maggiore è il grado di obbligatorietà del diritto, tanto a livello degli Stati che al loro interno, meno disposti saranno gli Stati a rinunciare alle loro prerogative di controllo sulla creazione di questo tipo di normativa e sulla sua «opponibilità» ad essi.*"[358]

3.2.2. La genesi della centralità dei Governi nazionali nella produzione normativa europea

Il quadro dipinto da Weiler – riassunto in modo rapido – mostra come il periodo istitutivo fosse caratterizzato, storicamente e strutturalmente, da una specie di equilibrio: se la nascente comunità si caratterizzò presto per un forte processo integrativo e costituzionale – che mutò radicalmente la comprensione del Trattato legando gli ordinamenti della Comunità a quelli degli Stati membri – in rapporto quasi federale, ciò veniva bilanciato da un processo analogo e opposto di scostamento dal Trattato per quel che riguardava il potere politico e decisionale che veniva spostato verso una procedura confederale con protagonisti gli Stati membri.[359] Ci si potrebbe chiedere come sia stato possibile che tali cambiamenti siano avvenuti senza l'opposizione politica degli Stati membri e senza complicate procedure di negoziato diplomatico di Convenzioni costituzionali. Weiler ritiene che la risposta non sia da identificare in semplice meccanismo di causa (giuridica) ed effetto (politico), ma in un processo che aveva una forma più circolare:

> se non fosse esistito il diritto di veto, se il carattere intergovernativo non fosse diventato predominante, dubito che gli Stati membri avrebbero accettato con tanta equanimità ciò che stava facendo la Corte di giustizia; hanno potuto accettare la costituzionalizzazione perché avevano assunto il controllo del processo decisionale, e dunque ne avevano minimizzato gli aspetti minacciosi.[360]

---

riserve a tali testi. In alcune convenzioni moderne, quali la Convenzione del 1982 sul diritto del mare, l'adozione unanime (Voce rafforzata) è stata accompagnata nuovamente dal divieto di apporre nuove riserve (Uscita limitata). Uno sviluppo analogo può essere osservato in relazione alla dottrina del persistent objector nella formazione del diritto consuetudinario. È chiaro che il moderno approccio alla consuetudine è meno vigoroso di un tempo quanto alla sua formazione, se si accetta che questa possa essere determinata da un minor numero di Stati (Voce ridotta). Alcuni prevedono che tutto ciò provocherà un maggior utilizzo da parte degli Stati della dottrina del persistent objector (Uscita rafforzata)."

[358] J. H. H. WEILER, *La Costituzione dell'Europa*, op. cit., p. 69

[359] Ivi. P. 72

[360] Ivi, p. 73, la successione degli eventi che l'autore mette in fila sono i seguenti: "*in quest'ottica il collasso del procedimento decisionale sovranazionale, la sospensione del voto a maggioranza nel 1966, la creazione e il predominio degli organi intergovernativi quali il COREPER e il Consiglio europeo hanno costituito le*

Sarebbe immediato pensare al rapporto tra Stati membri e Comunità come un gioco a somma zero: il rafforzamento della Comunità può avvenire solo a scapito degli Stati membri e viceversa. Invece, la storia dell'integrazione europea mostra lo scardinamento di questo presupposto in quanto il rafforzamento della Comunità è stato accompagnato, per lungo tempo, dal rafforzamento dei suoi Stati membri, o comunque della loro Voce.[361] Gli Stati membri bilanciarono costi e benefici materiali e politici della Comunità concependo come vantaggiose sia la visione comunitaria che la sua agenda politica. Ciò però fu favorito anche dall'opera posta con primato ed effetti diretti dalla Corte in quanto "*l'infrastruttura costituzionale «bloccò» gli Stati membri in una struttura decisionale comune (leggi: la Comunità) con una disciplina giuridica vincolante e rigorosa.*"[362] Per cui la possibilità di uno Stato membro di 'fare da solo' era in qualche modo sempre ostacolata, fino ad alcuni settori in cui era totalmente esclusa. Accanto a ciò la parallela struttura politica era caratterizzata da un potere di veto generalizzato dal compromesso di Lussemburgo, per cui l'ambito divenuto intergovernativo conferì ad ogni Stato membro un'influenza decisiva sugli esiti normativi della Comunità.

Si capisce come, in un certo modo, anche indiretto, le caratteristiche del periodo istitutivo che si sono descritte spieghino un elemento distintivo permanente dell'intero processo di integrazione europea: i Trattati hanno fatto degli esecutivi nazionali l'autorità legislativa per eccellenza della Comunità, prima, e dell'Unione, poi. Il Consiglio dell'Unione europea è composto da membri rappresentanti diretti dei Governi nazionali. L'avvento del Parlamento europeo come co-legislatore non ha inciso in alcun modo su questa dinamica. Il rapporto tra Consiglio e Parlamento si pone su un piano di parità legislativa, anche negoziale, ma non su un piano di controllo politico. Perciò, "*la responsabilità democratica rimane prerogativa dei parlamenti nazionali ai quali devono rispondere i membri del Consiglio.*"[363] Ciò non desterebbe alcuna perplessità, è normale nelle relazioni internazionali e nel diritto delle organizzazioni internazionali. Nella gran parte dei paesi europei, la politica estera e la rappresentanza internazionale sono compiti affidati all'organo esecutivo. Se non che "*la costituzionalizzazione, il consolidamento dei provvedimenti comunitari in una normativa superiore, spesso direttamente efficace, e dotata di meccanismi di attuazione incisivi, significò che una volta che queste norme*

condizioni politiche che hanno permesso agli Stati membri di accettare il processo di costituzionalizzazione." (Ibidem)

[361] Vedi S. HOFFMAN, *Reflection on the Nation-State in Western Europe Today*, in L. TSOUKALIS, *The European Community. Past, Present & Future*, Basic Blackwell, Oxford, 1983, pp. 21-37 il quale da una spiegazione convincente, da un punto di vista politico, di questo fenomeno che comunque è reso possibile anche dall'equilibrio politico-giuridico unico della struttura comunitaria

[362] J. H. H. WEILER, *La Costituzione dell'Europa*, op. cit., pp. 74-75

[363] ivi, p. 75

fossero adottate, i parlamenti nazionali non potevano più avere ripensamenti o controllarne il contenuto a livello nazionale."[364]

L'unica procedura formale per garantire la responsabilità politica dei governi nel Consiglio era quella di un rigido controllo *ex ante* da parte dei parlamenti nazionali sull'attività dei ministri nella loro attività a *Bruxelles*.[365] Ma, a parte qualche rara eccezione[366], questo nel tempo si è dimostrato in un certo senso irrealizzabile.[367] Pertanto, "*il risultato è stato […] che il potere esecutivo degli Stati membri si è trovato ad agire come legislatore al di fuori di qualsiasi controllo da parte dei propri parlamenti.*"[368] Quello che sembra emergere da questa ricostruzione storica è che con la costituzionalizzazione ci sia stata non soltanto una perdita di potere legislativo da parte dei parlamenti nazionali – giustificabile con le clausole di limitazione di sovranità previste da molte costituzioni nazionali degli Stati membri – ma anche, più in generale, una perdita di controllo e di indirizzo politico sul Governo. Per questo motivo appare più corretto sostenere non sia stata tanto la Voce degli Stati membri ad essere stata rafforzata in quel periodo, quanto piuttosto la Voce dei Governi nazionali e il meccanismo intergovernativo. In questo modo nasce il paradosso dell'Unione: la costituzionalizzazione di un ordinamento sovrannazionale non va di pari passo ad una sua democratizzazione. E ciò si spiega bene nella teoria dell'equilibrio che emerge in queste riflessioni. Il prodotto delle dinamiche riportate del periodo istitutivo ha generato, nonostante una notevole evoluzione da quegli anni, "*una comunità politica che ha conseguito un livello di integrazione simile a quello degli Stati federali classici ma senza minacciare i propri Stati membri, che ne sono invece usciti rafforzati.*"[369]

---

[364] Ivi, pp. 75-76

[365] Vedi C. SASSE, *The Control of the National Parliaments of the Nine over European Affairs*, in A. CASSESE (a cura di), *Parliamentary Control over Foreign Policy*, Sjthoff & Noordhoff, The Netherlands, 1980, pp. 137-149, p. 137: "*one could possibly foresee the national legislative organs increasing their efforts to gain more influence in the second field of (European) parliamentary competence, i.e., the control of national rapresentatives concerned with the actual decision-making in European affairs. To combat the apprehension of being degraded to a mere executive instrument, the member states' parliaments must try to determine European policy in its making. For this purpose the Community's original setting offers only indirect means, as the legislative power is concentrated in the Council of Ministers.*"

[366] Ivi, p. 143-144, l'unica eccezione pare essere stata la Danimarca che aveva già all'epoca un controllo della politica europea, o comunque degli affari esteri, più avanzato rispetto agli altri parlamenti: "Resolution passed on these occasions, however, are taken very seriously." (p. 144) Vedi amplius F. MENDEL, *The Role of Parliament in Foreign Affairs in Denmark*, in A. CASSESE (a cura di), *Parliamentary Control over Foreign Policy*, Sjthoff & Noordhoff, The Netherlands, 1980, pp. 53-64

[367] Ivi, p. 147: "*To date, the control of european policy trought national parliaments is at any rate comparably weak and is at most exerted via a detour – that is, through the control of the governments.*"

[368] J. H. H. WEILER, *La Costituzione dell'Europa*, il Mulino, Bologna, 2003, pp. 76

[369] Ivi, p. 27

3.2.3. Il carattere negoziale della politica eurounitaria e la sua crisi: il ruolo del Consiglio Europeo

Quanto evidenziato rispetto al periodo istitutivo si è proiettato sulla storia dell'integrazione europea e potrebbe essere riassunto affermando che la sfera politica dell'Unione si caratterizza per il suo carattere negoziale. [370] Il negoziato rappresenta un procedimento finalizzato all'adozione di decisioni collettive, coinvolgendo la partecipazione di diversi attori.[371] In presenza di divergenze e interdipendenze, tali attori scelgono volontariamente di cercare una soluzione. Verola sottolinea l'importanza di riconoscere le differenze tra la logica del negoziato e quella del voto per una comprensione approfondita delle dinamiche europee. Afferma che, nonostante le forme esteriori possano ricordare il voto, le dinamiche europee continuano ad essere guidate dalla logica del negoziato. Cioè, "*anche quando i Trattati consentirebbero, in linea teorica, di decidere a maggioranza, il loro obiettivo resta, infatti, promuovere un elevato livello di consenso attorno a decisioni comuni.*"[372] Anche le procedure decisionali ordinarie dell'Unione Europea sono permeate dalla logica del negoziato. Queste procedure sono progettate per favorire un progressivo avvicinamento delle posizioni e cercare soluzioni consensuali. Paradossalmente, il carattere particolarmente frastagliato della *governance* europea è frutto dell'esigenza di mantenere un complesso sistema di *checks and balances* e di controlli.[373] Tutto ciò rappresenta la tutela istituzionalizzata della Voce. La conseguenza è che "*il fatto che gli assetti istituzionali dell'Unione siano negoziati all'unanimità fa sì che ogni cambiamento di rilievo porti di fatto a un incremento della complessità del sistema.*"[374] Tuttavia, il ruolo della Commissione – e poi successivamente l'apporto del Parlamento europeo – nel ridare vitalità e prospettiva a queste dinamiche è sempre stato determinante.[375] Cioè, Commissione, Consiglio e Parlamento europeo sono riusciti a trovare degli equilibri nelle dinamiche che sono stati definiti per lungo tempo il 'metodo comunitario'.

Il ruolo assunto oggi dal Consiglio Europeo cortocircuita questi delicati equilibri. Originariamente istituito negli anni '70 come una riunione informale di capi di Stato e di Governo (Vertice) per discutere questioni europee. Sebbene formalmente al di fuori dell'architettura istituzionale, le indicazioni che emergevano in queste riunioni

[370] Eppure, "*il grande assente di buona parte della letteratura sull'Unione europea è il negoziato.*" (N. VEROLA, *Il punto d'incontro. Il negoziato nell'Unione europea*, Luiss University Press, Roma, 2020, p. 22)
[371] Vedi in generale C. DUPONT, *La négotiation – Conduite, Théorie, applications*, Dalloz, Parigi, 1994
[372] N. VEROLA, *Il punto d'incontro. Il negoziato nell'Unione europea*, op. cit., p. 32
[373] Quello che viene definito il labirinto istituzionale europeo, vedi J. P. JACQUÉ, *Le labyrinthe décisionnel*, in *Pouvoirs*, 69, 1994
[374] N. VEROLA, *Il punto d'incontro. Il negoziato nell'Unione europea*, op. cit., p. 44
[375] Vedi *ivi*, p. 115: "*Il negoziato fra i governi è stato finora il protagonista incontrastato della nostra analisi. Ma il sistema negoziale europeo prevede anche il coinvolgimento di altre istituzioni. Il Parlamento europeo, che rappresenta direttamente i cittadini dell'Unione, e la Commissione europea, che si fa interprete del concetto di 'interesse comune europeo'. La continua interazione fra queste istituzioni è la vera innovazione e il principale elemento di forza del 'metodo comunitario'.*"

influenzarono notevolmente le dinamiche comunitarie. L'Atto Unico Europeo e il Trattato di *Maastricht* conferirono al Consiglio europeo un ruolo più definito, stabilendo che i capi di Stato o di governo si sarebbero riuniti regolarmente per fornire impulso e definire orientamenti politici generali. Tuttavia, rimase un'ambiguità sulla sua posizione istituzionale all'interno dell'Unione. Il Trattato di Lisbona ha collocato chiaramente il Consiglio europeo nell'architettura istituzionale dell'Unione. Citato tra le istituzioni dell'Unione nell'articolo 13 TUE, il Consiglio europeo è ora ufficialmente incluso nel sistema, sebbene la sua posizione effettiva come 'decisore di ultima istanza' rimanga ambigua.[376] L'articolo 15 TUE assegna al Consiglio europeo un ruolo di presidenza collegiale, responsabile di guidare lo sviluppo dell'Unione e definirne gli orientamenti politici generali. In teoria, il Consiglio europeo non dovrebbe interferire direttamente nei processi decisionali ordinari, ma la prassi ha visto il suo coinvolgimento in decisioni politiche significative.[377] Pertanto,

---

[376] Craig parla di "*lack of treaty reference*" (Vedi P. CRAIG, *Intitutions, Power, and Institutional Balance*, in P. CRAIG and G. DE BURCA (a cura di), *The Evolution of EU Law*, Oxford University Press, 2021, pp. 46-89, pp. 57-58)

[377] Vedi R. ADAM e A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, op. cit., p. 83-84: "*interventi del Consiglio europeo sull'attività legislativa delle istituzioni tendono in realtà a manifestarsi, ora come in passato, anche sotto altre forme. Non solo il Consiglio europeo continua a giocare il suo tradizionale ruolo di arbitraggio politico anche al di fuori delle ipotesi e dei meccanismi regolativi dei Trattati. Ma sempre più spesso esso tende a discutere direttamente al suo livello dossier legislativi indipendentemente dall'esistenza o meno di un contrasto su di essi in seno al Consiglio. Lo fa assumendo direttamente l'iniziativa politica su taluni di questi dossier, come ha fatto, ad esempio, in occasione della sua riunione di dicembre 2012, con il c.d. pacchetto sulla vigilanza bancaria (v. Conclusioni del Consiglio europeo del 13-14 dicembre 2012, par. 9 ss.), ovvero intervenendo su proposte di atti già all'esame del Parlamento europeo e del Consiglio, come nel caso della proposta di regolamento di attuazione della cooperazione rafforzata in materia di protezione unitaria dei brevetti, rispetto alla quale il Consiglio europeo ha «proposto» modifiche puntuali del testo, sebbene lo stesso fosse ormai concordato tra le istituzioni legislative (Conclusioni del Consiglio europeo del 28-29 giugno 2012, par. 3) È anche successo che il Consiglio europeo abbia «imposto» al Consiglio, per l'adozione di una determinata decisione, scelte procedurali divergenti da quelle previste dai Trattati, come ha fatto con le sue Conclusioni del 25 giugno 2015 (par. 4, lett. b), chiedendo agli Stati membri di decidere «per consenso» (come è effettivamente avvenuto il 20 luglio successivo) in merito alla ripartizione tra gli Stati membri dei migranti provenienti dall'Italia e dalla Grecia, ripartizione poi integrata nell'art. 4 della decisione n. 2015/1523/UE del Consiglio del 14 settembre 2015 (GUUE L 239, 146), adottata questa a maggioranza qualificata, come previsto dalla sua base giuridica, l'art. 78, par. 3, TFUE. Investita indirettamente della questione, la Corte di giustizia ha osservato che «il principio dell'equilibrio istituzionale vieta che il Consiglio europeo modifichi tale regola [la maggioranza qualificata] imponendo al Consiglio, mediante conclusioni formulate ai sensi dell'art. 68 TFUE una regola di voto all'unanimità» (Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 6 settembre 2017, C-643/15 e C-647/15, Slovacchia e Ungheria c. Consiglio, ECLI:EU:C:2017:631, par. 148) In effetti, come si ricorderà, l'art. 68 si limita a stabilire che «il Consiglio europeo definisce gli orientamenti strategici della programmazione legislativa e operativa nello spazio di libertà sicurezza e giustizia». Un esempio ancora più recente sembra poi essere quello fornito dalle Conclusioni della riunione straordinaria del Consiglio europeo del 17-21 luglio 2020, dedicata alla risposta economica alla crisi del COVID-19, là dove esse dispongono che la gestione del processo attraverso cui l'Unione procederà al finanziamento della ripresa economica dei singoli Stati membri non dovrà spettare alla sola Commissione, come previsto dalla proposta legislativa da essa già presentata ai sensi dell'art. 175 TFUE (COM(2020) 408, art. 14 e ss.), ma che, da un lato, la valutazione dei piani al riguardo degli Stati membri effettuata dalla Commissione dovrà essere approvata con un atto di esecuzione del Consiglio preso a maggioranza qualificata e, dall'altro lato, che su richiesta di uno o più Stati membri*

> con il tempo il Consiglio europeo è diventato il centro di gravità della vita comunitaria: decisore di ultima istanza sui grandi dossier politici, arbitro fra le istituzioni, ispiratore delle grandi strategie, camera di compensazione fra gli interessi nazionali, momento di confronto e di drammatizzazione su tutti i grandi temi dell'attualità comunitaria, 'direttore d'orchestra' collegiale della vita dell'Unione.[378]

Inevitabilmente, la discussione sulle ragioni di questa evoluzione potrebbe protrarsi. L'ampliamento e l'approfondimento delle competenze dell'Unione sembrano aver contribuito in modo significativo. Con l'incremento della rilevanza delle attività comunitarie, coinvolgere direttamente i massimi responsabili politici degli Stati membri è diventato sempre più essenziale. Questa trasformazione è stata in parte guidata dal processo di creazione della moneta unica, durante il quale i capi di Stato e di governo degli anni '90 hanno assunto un ruolo attivo nelle decisioni cruciali.[379] Di conseguenza, il Consiglio europeo ha rivendicato il suo ruolo centrale nel processo di integrazione.

---

il Consiglio europeo possa essere investito, per una discussione esaustiva, del punto relativo all'adeguatezza del piano presentato da un altro Stato.""

[378] N. VEROLA, *Il punto d'incontro. Il negoziato nell'Unione europea*, op. cit., p. 164

[379] Vedi A. GUAZZAROTTI, *Sovranità e integrazione europea*, in Rivista AIC, n. 2, 2017, p. 2: "*Attraverso la costruzione del mercato unico e della moneta unica negli anni ottanta e novanta del secolo scorso, il 'vincolo esterno' ha assunto le vesti di un dispositivo economico-tecnocratico attivato dai governanti per riuscire a governare le proprie società, sempre più complesse e conflittuali, in uno sforzo di semplificazione e neutralizzazione dei conflitti sociali che è concretamente passato per il superamento del modello 'corporativo' di stampo keynesiano, in cui piena occupazione e pressione salariale erano mediate da importanti politiche pubbliche macroeconomiche.*" Vedi anche F. SNYDER, *EMU Revisited – Are we Making a Constitution? What Constitution are we Making?*, *Working Paper dell'Istituto Universitario Europeo n. 98/6*, 1998; Vedi anche F. BILANCIA, *Integrazione giuridica e funzione di governo. Autorità e legalità in Europa*, op. cit., pp. 15-16: "*Ci si riferisce agli esiti normativi di atti e documenti fuori dagli schemi formali consueti, come ad esempio le raccomandazioni, le c.d. guidelines e le comunicazioni della Commissione, laddove tutto sembra convergere verso l'esercizio di poteri egemonici 'a trazione centripeta', assorbiti dai vertici dei poteri esecutivi. Nell'analizzare gli effetti, ad esempio, dei meccanismi di cui al Semestre europeo, o il valore dei Reports della Commissione country specific in materia di rispetto della rule of law, o ancora i c.d. Temporary Frameworks in materia di aiuti di Stato, infatti, la riflessione scientifica e l'osservazione politica si interrogano sul valore giuridico-formale di tali atti e documenti.*" L'autore indica l'origine di queste riflessioni in D. SARMIENTO, *Killing me softly… with soft law. Non-binding acts, judicial review and the limits of the rule of law in European Union Law*, Conferenza tenuta presso la LUISS-Guido Carli, Roma 15 novembre 2022, di cui non è purtroppo ancora disponibile un testo scritto. Riflessioni simili sono rinvenibili in M. LUCIANI, *Ogni cosa al suo posto. Restaurare l'ordine costituzionale dei poteri*, Giuffré editore, Milano, 2023, pp. 148-149: "*il c.d. soft law, caratterizzato da 'flessibilità delle procedure e vaghezza dell'orizzonte giustificativo' e dalla capacità di produrre 'effetti giuridici rilevanti, pur senza il possesso di efficacia giuridica vincolante', determina un evidente malfunzionamento delle garanzie ordinamentali di certezza e contrasta con l'aspirazione del costituzionalismo a stabilire precise assegnazioni di competenze a precisi poteri e a far produrre diritto attraverso 'procedure formali tipiche delle istituzioni costituzionali di governo'. L'impatto sull'ordine costituzionale dei poteri è immediato, così come è immediato quello sui diritti dei cittadini: la 'natura negoziale di gran parte del soft law' collide con quella 'tipicità delle forme in cui si esercita il potere pubblico' che è necessario rispettare al fine di perseguire l'interesse generale.*" Vedi anche A. ALGOSTINO, *La soft law comunitaria e il diritto statale: conflitto fra ordinamenti o fine del conflitto democratico?*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3, 2016, pp. 258-259 e R. BIN, *Soft law no law*, in A. SOMMA (a cura di) *Soft law e hard law nelle società postmoderne*, Giappichelli editore, Torino, 2009, p. 31

Ciò, per quanto abbia aumentato il gradiente politico e l'incidenza dei procedimenti comunitari, ha avuto non pochi effetti collaterali. Il suo funzionamento è lontano dal metodo comunitario e assomiglia più ad una conferenza diplomatica tradizionale. Questa caratteristica non comporta particolari problemi quando si tratta di delineare indirizzi generali, ma diventa problematica nella fase decisionale effettiva. Rispetto ai processi comunitari convenzionali, le dinamiche intergovernative del Consiglio europeo rappresentano una regressione in quanto "*il Consiglio europeo non agisce sulla base di una proposta della Commissione, non è tenuto a 'concordare' alcunché con il Parlamento europeo, non è di norma sottoposto al sindacato della Corte di giustizia e soprattutto 'decide' all'unanimità.*"[380] Ciò cortocircuita ogni particolare meccanismo politico sviluppatosi all'interno del sistema istituzionale dell'Unione.[381]

---

[380] N. VEROLA, *Il punto d'incontro. Il negoziato nell'Unione europea*, op. cit., p. 166; vedi anche R. ADAM e A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, op. cit., p. 77-78: "*Sul piano formale, ovviamente, questi interventi del Consiglio europeo sono di per sé censurabili, visto che, come la stessa Corte di giustizia ha recentemente osservato, riconoscere ad esso il potere di interferire direttamente nella sfera legislativa, rappresenta comunque una violazione del principio dell'attribuzione dei poteri sancito all'art. 13, par. 2, TUE, data la precisazione esplicita dell'art. 15, par. 1, dello stesso Trattato, che «[esso non] esercita funzioni legislative». (Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 21 giugno 2018, C-5/16, Polonia c. Parlamento europeo e Consiglio, ECLI:EU:C:2018:483, par. 85) Ma in ogni caso tali interventi, collocandosi al di fuori di espresse previsioni dei Trattati, hanno valore essenzialmente politico e non possono quindi ritenersi giuridicamente vincolanti per le altre istituzioni. (Sentenza della Corte di giustizia del 6 settembre 2017, C-643/15 e C-647/15, Slovacchia e Ungheria c. Consiglio, cit. par. 145 ss.) Ciò fa si che la loro «presunta incidenza… sul potere legislativo del Parlamento e del Consiglio non [possa] costituire motivo per l'annullamento, da parte della Corte, della decisione» poi assunta dal legislatore (Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 21 giugno 2018, C-5/16, Polonia c. Parlamento europeo e Consiglio, cit., par. 86) e che, soprattutto, non sia di per sé automatico che la posizione dei capi di Stato o di governo trovi poi seguito al livello dell'ordinario processo decisionale. Anche se nulla esclude che la traduzione in regole tecniche del compromesso politico possa dar luogo, come talvolta è avvenuto, a ulteriori motivi di contrasto tra gli Stati membri, questo risultato sarà evidentemente più probabile, in ragione della comune composizione governativa, quando il destinatario dell'intervento del Consiglio europeo è il solo Consiglio, e nella misura in cui spetti ad esso solamente di tradurre in atti formali l'eventuale compromesso raggiunto a livello di capi di Stato o di governo. Ma laddove il processo decisionale coinvolga altre istituzioni, come ad esempio il Parlamento europeo nel caso della procedura legislativa ordinaria, vi dovrà ovviamente essere anche il consenso di quest'ultimo perché ciò avvenga. Quando, invece, l'intervento del Consiglio europeo è fondato su una disposizione dei Trattati, questa gli ricollega talvolta conseguenze formali che si ripercuotono su altre istituzioni."*

[381] Vedi G. GAJA e A. ADINOLFI, *Introduzione al diritto dell'Unione europea*, *op. cit.*, pp. 26-27: "*L'attività del Consiglio europeo conferisce all'Unione una connotazione marcatamente intergovernativa, a motivo sia del ruolo generale di indirizzo che esso svolge sia del potere di adottare delibere aventi grande importanza per il funzionamento del sistema istituzionale dell'Unione. Tale attività non coinvolge il Parlamento europeo se non per il fatto che il presidente del Consiglio europeo «presenta al Parlamento europeo una relazione dopo ciascuna delle riunioni» (art. 15, par. 6, TUE); inoltre il presidente del Parlamento europeo «può essere invitato per essere ascoltato dal Consiglio europeo» (art. 235, par. 2, TFUE). Il carattere retrospettivo di tali relazioni e la mera eventualità (soggetta peraltro alla volontà del Consiglio europeo) che sia sentito il presidente del Parlamento rendono indubbiamente poco significatici questi strumenti, delineando per l'istituzione che rappresenta direttamente i cittadini un ruolo assai limitato rispetto a scelte di particolare rilievo per lo sviluppo delle azioni dell'Unione e per il funzionamento del suo sistema istituzionale.*" Vedi anche, altrettanto critico, P. CRAIG, *Integration, Democracy, and Legitimacy*, in P. CRAIG and G. DE BURCA (a cura di), *The Evolution of EU Law*, Oxford University Press, 2021, pp. 12-45, p. 37

La conseguenza principale è che questo *modus operandi* spesso rischia di escludere non soltanto le Istituzioni democratiche dell'Unione, ma anche le forme tradizionali di controllo politico e costituzionale sull'operato degli organi di governo nazionali.[382] Negli anni più intensi della crisi dell'Euro, Habermas sosteneva che l'ampia presenza del Consiglio europeo indicasse l'emergere di una nuova forma di federalismo, un tipo di 'federalismo esecutivo' che rappresenterebbe un nuovo modello di esercizio del potere 'post-democratico'.[383] È uno di quegli aspetti paradossali di quello che si è in precedenza ascritto a quel fenomeno definibile come *deficit* democratico indotto. Infatti,

> rispetto all'attività del Consiglio europeo non risulta significativo neppure il ruolo che i parlamenti nazionali possono svolgere attraverso il loro potere di indirizzo politico interno del rispettivo sistema costituzionale; infatti – benché il Trattato sull'Unione europea sottolinei che i capi di Stato o di governo presenti nel Consiglio europeo sono «democraticamente responsabili dinanzi ai loro parlamenti nazionali o dinanzi ai loro cittadini» (art. 10, par. 2) – non appare agevole in concreto l'esercizio di tale potere di indirizzo in relazione a un negoziato globale fra Stati membri, come quello che si svolge nel Consiglio

[382] Cfr. N. VEROLA, *Il punto d'incontro. Il negoziato nell'Unione europea*, op. cit., p. 181; vedi, ad esempio, J. H. H. WEILER, *The authority of European law: Do we still believe in it?*, in W. HEUSEL e J. P. RAGEADE (a cura di), *The Authority of EU Law: Do We Still Believe in It?*, Springer Berlin, Heidelberg, 2019, pp. 3-20, p. 4: "*when the law maker itself shirks its rule by extra-Treaty devices because the Treaty itself would not allow such (as happened in the financial crisis) or when in the heroic attempts to avoid Brexit concessions were made (on free movement of workers) which no respectable lawyer would argue were consistent with the Treaty—we have markers for such expedient erosion in the gravitas of "The Law". The same has been true in the reactions of this Member State or that to the Migration saga or in the stretching of fiscal disciplines to give but two well-known examples.*"

[383] J. HABERMAS, *Questa Europa è in crisi*, il Mulino, Bologna, 2012, p. VII-VIII: "*Secondo progetti che han preso a circolare recentemente, la guida comune dei diciassette Stati dell'eurozona deve esercitarsi nella cerchia dei capi di governo, e cioè il «nocciolo» del Consiglio Europeo. Poiché quest'organo direttivo non può prendere decisioni giuridicamente vincolanti, la riflessione si concentra sul tipo di sanzioni da irrogare ai governi «disubbidienti». Ma chi propriamente deve qui imporre a chi decisioni di quale contenuto a cui obbedire? Dopo che i rigidi criteri di stabilità sono stati allargati e resi più elastici nel riconfermato «Patto per l'Europa», le decisioni del Consiglio Europeo devono estendersi all'ampio spettro di tutte le politiche che possono avere influenza sulla capacità concorrenziale complessiva delle economie nazionali che se ne vanno ognuna per conto suo. Le intese europee interverrebbero quindi nel cuore stesso delle questioni di pertinenza dei parlamenti nazionali – dalla politica finanziaria ed economica ai settori fondamentali della politica sociale, alla politica concernente le istituzioni educative e il mercato del lavoro. E ci si immagina il funzionamento del meccanismo nel senso che i capi di governo, sotto la minaccia di sanzioni, debbano nei loro parlamenti nazionali dar vita a maggioranze per tutto ciò che hanno concordato con i loro colleghi a Bruxelles. Questa specie di federalismo esecutivo di un Consiglio Europeo autoinvestitosi di autorità sarebbe il modello di un esercizio postdemocratico del potere.*" Più misurata e istituzionale la ricostruzione di Craig: "*Concern as to 'executive dominance' is arguably the second most important feature of the democracy deficit argument. Transfer of competence to the EU enhances executive power at the expense of national legislatures. This is because of the dominance of the Council and European Council in the decision-making process, and the difficulties faced by national legislatures in exercising control over EU decisions. It is argued that the EP alleviates, but does not remove, this problem, because its powers are limited, lack of voter interest in European elections, and the absence of a developed party system within the EU.*" (P. CRAIG, *Integration, Democracy, and Legitimacy*, op. cit., p. 31)

europeo. Di fatti, le scelte di questo sono discusse e prese esclusivamente dai governi.[384]

Per la presente indagine è fondamentale sottolineare l'incidenza che questi sconfinamenti producono nei sistemi democratici interni agli Stati membri e sul funzionamento 'costituzionale' dell'Unione. Bisogna sempre specificare, al di là delle riflessioni sul *deficit* democratico, che "*ci sono cose che non vengono più fatte in modo democratico a livello nazionale, ma che devono essere fatte a livello europeo.*"[385] Per cui a tema non c'è il menzionato *deficit* ma un ripensamento ed un approfondimento delle forme tradizionali di controllo politico e costituzionale sull'azione degli esecutivi al livello degli Stati membri.

3.3. Cortocircuiti attuali tra sovranità popolare, giurisdizione e principio di rappresentanza politica: per il recupero di un indirizzo politico europeo degli organi democratici nazionali

3.3.1. Sovranità popolare e diritti fondamentali: un gioco a somma zero?

In quello che è stato definito un cambiamento d'epoca, più che un'epoca di cambiamento, anche il corpo elettorale – i cittadini europei – e le sue dinamiche non sono più quelli di quando si è usciti dalle due guerre mondiali, o di quando si è affrontato il *boom* economico o l'attesa del nuovo millennio. Cioè, non sono più quelli con cui si è sempre confrontato il processo di integrazione europea. Esiste un contesto mutato a livello del popolo, del sovrano popolare. Nella maggior parte degli ordinamenti solo il potere costituente possiede la disponibilità di modificare le regole del gioco. Nelle democrazie costituzionali europee è il popolo che possiede la '*Kompetenz-Kompetenz*'. Tuttavia, nelle costituzioni europee il potere costituente è di natura episodica ed eccezionale. Allo stesso tempo, la parola democrazia – nella sua polisemia[386] – ha assunto anche il significato di una regolamentazione del potere che vincola non solo coloro che detengono l'autorità, ma anche il popolo stesso, apparentemente in modo paradossale.[387] Infatti, il concetto di Stato di diritto comprende principi e regole volti a limitare al massimo l'arbitrarietà del potere.[388] Anche quello del popolo stesso, che è un sovrano limitato dalle regole imposte dalle generazioni precedenti.[389]

---

[384] G. GAJA e A. ADINOLFI, *Introduzione al diritto dell'Unione europea*, op. cit., p. 27
[385] R. DEHOUSSE, *L'Unione europea alla ricerca di nuovi modi di legittimazione*, op. cit., p. 102
[386] Vedi Y. MENÌ, *Popolo ma non troppo. Il malinteso democratico*, op. cit., p. 23
[387] Vedi S. CASSESE, *La democrazia e i suoi limiti, Mondadori*, Milano, 2018
[388] Vedi A. PRZEWORSKI e J. MARAVALL, *Democracy and the Rule of Law*, New York, Cambridge University Press, 2003
[389] Lo Stato di diritto implica una gerarchia normativa che garantisce la supremazia del popolo sovrano. Le leggi devono rispettare la costituzione, prevalendo su decreti esecutivi o regolamenti locali. Questo sistema,

Nella storia della teoria politica, si è verificato un costante dibattito tra i sostenitori del liberalismo e del repubblicanesimo riguardo alla priorità tra la libertà dei moderni, ovvero i diritti soggettivi dei cittadini delle società avanzate, e la libertà degli antichi, ossia i diritti di partecipazione politico-democratica dei cittadini dello Stato.[390] Secondo tale visione dicotomica ci sono due possibilità: o le leggi, compresa la costituzione, sono legittime solo se sono conformi ai diritti morali dell'uomo precedentemente stabiliti, limitando così l'autorità del legislatore democratico e danneggiando la sovranità popolare; oppure le leggi sono sempre legittime quando derivano dalla volontà democratica, permettendo al popolo sovrano di stabilire costituzioni e leggi a suo arbitrio, ma a rischio dell'idea dello Stato di diritto.[391]

Tale paradosso è stato oggetto dello sforzo filosofico di Habermas che al fine di risolverlo ascrive la coppia diritti umani e sovranità popolare ad una 'co-originalità' che si giustificherebbe per il fatto che i diritti dell'uomo – presupponendo l'esercizio della sovranità popolare – non possano ontologicamente prescrivere regole limitanti la

non necessariamente democratico, si adatta bene alle forme democratiche, incorporando le contraddizioni delle norme liberali. La subordinazione di tutte le regole a una norma superiore è armoniosa con i principi democratici, mentre le limitazioni sugli attori democratici si allineano ai principi liberali di controllo del potere, rispetto degli impegni contrattuali, accordi internazionali e diritti dei cittadini. In questo contesto si innesta anche il principio del Primato che 'costituzionalizza' articoli dei Trattati europei, rendendo difficile modificarli o eliminarli. In sintesi, lo Stato di diritto è passato da regola di civiltà pratica a componente essenziale dei sistemi democratici.

[390] Cfr. J. HABERMAS, *Fatti e norme. Contributi a una teoria discorsiva del diritto e della democrazia*, Editori Laterza, Bari, 2013, pp. 116-117: "*Con il nostro excursus abbiamo voluto spiegare perché i diritti umani e il principio di sovranità popolare rappresentino le uniche idee ancora capaci di dare un fondamento al diritto moderno. Queste idee, infatti, costituiscono il residuale "precipitato" di quella sostanza etico-normativa che, originariamente ancorata nelle tradizioni religiose e metafisiche, è stata poi "spinta attraverso il filtro" della giustificazione post-tradizionale. Nella misura in cui i problemi morali si sono differenziati da quelli etici, la sostanza normativa appare come discorsivamente "filtrata" nelle due dimensioni dell'autodeterminazione e dell'autorealizzazione. Non che sia possibile ascrivere univocamente a queste due dimensioni i diritti umani da un lato e la sovranità popolare dall'altro. Certamente, però, tra le due coppie di concetti sussistono affinità più o meno evidenti. Per riallacciarmi in maniera semplificata a una discussione in corso negli Stati Uniti, le tradizioni "liberali" concepiscono i diritti umani come espressione dell'autodeterminazione morale, mentre il "repubblicanesimo civico" pensa la sovranità popolare come espressione dell'autorealizzazione etica. Secondo tale impostazione, diritti umani e sovranità popolare starebbero tra loro in un rapporto di concorrenza più che di reciproca integrazione.*" Si veda, ad esempio, F.I. MICHELMAN, *Law's Republic*, in *The Yale Law Journal*, XCVII; 1988, pp. 1499 ss. il quale vede, nel contesto del costituzionalismo americano, l'emersione di una tensione tra il dominio impersonale delle leggi basato sui diritti innati dell'uomo e l'autorganizzazione spontanea di una comunità attraverso la volontà popolare. Queste premesse, interconnesse in modo problematico, possono essere soggette a continue contestazioni.

[391] Cfr. Ivi, p. 106: "*Abbiamo visto come la dottrina del diritto privato (come dottrina del diritto "soggettivo") fosse partita dall'autonomizzazione normativa di diritti sostanzialmente morali, rivendicanti una legittimità d'ordine superiore rispetto al processo politico legislativo. I diritti soggettivi promuovevano libertà e godevano di un'autorità morale indipendente dalla statuizione democratica, un'autorità che all'interno della teoria giuridica non aveva nessun bisogno d'essere fondata. La reazione a ciò finì, all'estremo opposto, per subordinare astrattamente i diritti soggettivi al diritto oggettivo, mentre la legittimità di quest'ultimo si esauriva nella legalità d'un dominio politico inteso come positivismo della legge.*"

sovranità popolare.[392] Il punto di partenza di tale riflessione è la ricostruzione razionale dell'autocomprensione dei moderni ordinamenti giuridici.[393] Habermas sostiene che la concezione dei diritti dell'uomo, riflessa nei diritti fondamentali delle costituzioni e nelle carte europee, non dovrebbe essere né un'imposizione esterna come vincolo alla sovranità legislativa, né dovrebbe essere strumentalizzata per obiettivi illimitati. Invece, "*i due princìpi (diritti dell'uomo e sovranità popolare) sono invece "co-originari" [gleich ursprünglich].*"[394] Ciò ha due implicazioni fondamentali: in primo luogo, la volontà sovrana del popolo non è arbitraria ma deriva da un vincolo razionale a norme generali emerse dal discorso; in secondo luogo, i diritti umani non sono dati morali preesistenti ma emergono in un processo costruttivo approvato attraverso un discorso pratico. In una prospettiva di politica deliberativa, la falsa dicotomia tra arbitrio e dati morali svanisce quando i costituenti riflettono insieme sui diritti necessari per formare un'associazione autonoma di liberi ed eguali attraverso il dialogo. La costituzione, vista come atto fondativo, rende la legislazione ordinaria un'estensione del processo costituente. Emerge un condizionamento reciproco tra diritti umani, che proteggono l'autonomia privata nella società, e sovranità popolare, espressione dell'autonomia politica nello Stato. I cittadini possono esercitare l'autonomia politica solo se godono di una libertà di manovra nella sfera privata, consentendo l'uso dei diritti politici e delle libertà comunicative. Al contrario, i cittadini nella società possono godere di un'autonomia privata equa solo se hanno esercitato con successo l'autonomia politica, garantendo che le libertà soggettive abbiano uguale valore.

L'imponente sforzo filosofico e teorico di Habermas – che si basa sulla teoria pratica del linguaggio[395] – deve fare i conti con una fenomenologia ben diversa. La situazione

---

[392] Vedi *ivi*, pp. 98-150, vedi in particolare: "*I diritti umani fondati nell'autonomia morale dei singoli acquistano forma positiva solo attraverso l'autonomia politica dei cittadini. Il principio giuridico sembra fungere da mediatore tra principio morale e principio democratico.*" (p.117) e "*L'esercizio proceduralmente conforme della volontà popolare garantisce anche la sostanza dell'originario diritto.*" (p.125)

[393] Cfr. *ivi*, p. 98: "*Prendo le mosse dai diritti che i cittadini devono necessariamente riconoscersi l'un l'altro, se vogliono legittimamente regolare la loro convivenza con strumenti di diritto positivo. Già questa formulazione mostra come l'intero sistema dei diritti sia attraversato dall'interna tensione di fattualità e validità caratterizzante l'ambivalente modalità di validità giuridica.*"

[394] *Ivi*, p. VII

[395] La teoria pragmatica del linguaggio esamina il legame tra linguaggio e soggetto, focalizzandosi sulle condizioni universali necessarie per una comunicazione efficace. La partecipazione a una conversazione presuppone richieste universali di correttezza, verità e comprensibilità. Il mancato soddisfacimento di queste richieste compromette l'intesa e la possibilità di un dialogo razionale. Queste regole presuppongono parità e libertà, con implicazioni logiche ed etiche significative. Per Habermas ciò che contraddistingue la sua ricostruzione "*è la forza legittimante d'una formazione dell'opinione e della volontà di tipo discorsivo, la quale si serva delle vincolanti forze illocutive orientate all'intesa per armonizzare tra loro ragione e volontà, ossia per giungere a convinzioni liberamente e singolarmente condivisibili da tutti. Ma se il luogo di formazione della volontà ragionevole sono i discorsi […], allora la legittimità del diritto si fonda in ultima istanza su un arrangiamento o assetto della comunicazione. Nel partecipare a discorsi razionali, i consociati giuridici devono poter verificare se una norma controversa trova (o potrebbe trovare) consenzienti tutti i potenziali interessati. Di conseguenza, il richiesto nesso interno tra sovranità popolare*

non è sempre così irenica in quanto "*le corti costituzionali o supreme hanno via via sviluppato un corpus ricco di norme sovracostituzionali sottratte, in teoria, alla facoltà del popolo sovrano di stabilire e modificare regole fondamentali.*"[396] Il popolo sovrano ha certamente il potere di respingere una convenzione così limitante. Tuttavia, tale scelta comporterebbe il rischio di isolarsi dalla comunità internazionale, con conseguenze significative sia a livello interno che esterno. Ciò dimostra come, almeno da un punto di vista storico e politologico, la co-originalità affermata da Habermas in modo ottimista non può nascondere che invece i diritti dell'uomo hanno una notevole influenza sul funzionamento della democrazia.[397] L'estensione e l'effettività dei diritti umani costituiscono un limite oggettivo all'esercizio del potere da parte del popolo sovrano. Questo è sicuramente positivo, riducendo l'arbitrarietà e consentendo di far valere i diritti contro l'autorità. Tuttavia, ciò comporta una riduzione della capacità democratica nel prendere decisioni. Nonostante potenziali benefici simili alla limitazione dei poteri delle monarchie assolute, è difficile spiegare al popolo sovrano che il suo potere è vincolato da dichiarazioni universali, trattati internazionali o giurisdizioni sovrannazionali. Soprattutto in un'epoca di disintermediazione. Mény invita a riconoscere che oggi "*il popolo sovrano è un popolo, innanzitutto, frustrato.*"[398] La crescente frustrazione deriva, tra le altre cose, anche dalla messa in discussione di uno dei pilastri delle democrazie rappresentative liberali: la loro natura nazionale.[399] La globalizzazione e l'integrazione

---

e diritti umani consisterà nel fatto che il "sistema dei diritti" definisce precisamente le condizioni per cui le comunicazioni necessarie a produrre diritto legittimo possono essere – a loro volta – giuridicamente istituzionalizzate. Il sistema dei diritti non è riducibile né a una lettura morale dei diritti umani né a una lettura etica della sovranità popolare, in quanto l'autonomia privata dei cittadini non può essere né sottordinata né sovraordinata alla loro autonomia politica. Le intuizioni normative connesse ai diritti umani e alla sovranità popolare potranno compiutamente dispiegarsi, nel sistema dei diritti, soltanto se avremo capito che il diritto a pari libertà individuali non si lascia né imporre quale diritto morale in termini di restrizione esterna al legislatore sovrano né strumentalizzare come un prerequisito funzionale ai suoi obbiettivi di potere. Per dimostrare la cooriginarietà di autonomia privata e autonomia pubblica, basterà decifrare in termini di teoria discorsiva la figura concettuale dell'autolegislazione. In questa figura, infatti, i destinatari dei diritti fanno tutt'uno con i loro autori. A questo punto, la sostanza dei diritti umani si concentra nelle condizioni formali necessarie a istituzionalizzare giuridicamente quel tipo di formazione discorsiva dell'opinione e della volontà in cui è la sovranità del popolo ad assumere veste giuridica." (ivi, p. 121-122)

[396] Y. MENÌ, *Popolo ma non troppo. Il malinteso democratico*, op. cit., p. 34

[397] Cfr. Ivi, p. 35; si veda ad esempio M. GAUCHET, *Quand les droits de l'homme deviennent une politique*, in *«le Debat»*, vol. 110, n. 3, 2000, pp. 258-288

[398] Ivi, p. 36

[399] L'altro pilastro richiamato da Mény è il principio di rappresentanza: "*Il secondo pilastro essenziale è quello della mediazione, della rappresentanza: i cittadini non esercitano il potere direttamente, o marginalmente. L'intero sistema è organizzato sotto forma di deleghe a cascata: dal popolo ai suoi rappresentanti, dai rappresentanti ai partiti, dai partiti e dal Parlamento all'esecutivo, dalla politica all'amministrazione. La democrazia che noi conosciamo è praticamente tutta «mediata» e questa distorsione dei principi puri della democrazia, al di là di eventuali giustificazioni teoriche, ubbidiva a un'incontestabile legittimazione pratica. Era il migliore dei modi possibili per trovare un equilibrio tra l'anarchia e l'autoritarismo, tra libertà e disordine, tra autonomia e responsabilità.*" (Ivi, p. 36)

regionale degli ultimi 25 anni hanno eroso la sostanza che caratterizza le nazioni.[400] Lo sforzo di Habermas non è reso vano soltanto perché la realtà fenomenica dimostrerebbe il contrario. Ad avviso di chi scrive si potrebbe recuperare il tentativo di Habermas sostenendo che le democrazie odierne debbano continuamente tendere a conciliare diritti umani e sovranità popolare, in quanto la loro co-originalità origina la fisiologia degli ordinamenti costituzionali contemporanei. Infatti, è non più rimandabile chiedersi cosa diventino le democrazie nazionali quando le loro caratteristiche distintive sono progressivamente scomparse a favore di entità internazionali o sovranazionali.

3.3.2. Identity policy, juristocracy e indebolimento degli organi rappresentativi

La nazione, per quanto artificialmente[401], era divenuta il luogo dell'identità dei singoli. Perciò la sua messa in discussione ha notevoli conseguenze. Vanoni e Vimercati

---

[400] Vedi L. P. VANONI e B. VIMERCATI, *Dall'identità alle identity politics: la rinascita dei nazionalismi nel sistema costituzionale europeo*, in *Quaderni costituzionali*, XL, n. 1, il Mulino, Bologna, 2020, pp. 31-59, p. 34: "*In prospettiva costituzionale, la globalizzazione ha così impattato direttamente sulla sovranità degli Stati: nuove forze globali hanno messo a rischio la capacità dei governi di controllare le proprie economie e le proprie società, favorendo al contempo lo sviluppo di sistemi normativi internazionali e sovranazionali che hanno contribuito ad erodere non solo il dogma giuridico della sovranità, ma anche l'essenza del concetto di nazione e/o di identità nazionale.*" Vedi anche A. MORRONE, *Sovranità*, in Rivista AIC, 3, 2017, pp. 1 ss.

[401] In un libro del 1983, Benedict Anderson argomentava che i concetti di nazionalità, nazionalismo o identità nazionale (*nation-ness*) sono costrutti culturali specifici. (B. ANDERSON, *Comunità immaginate*, Bari, Laterza, 2016, p. 9) Anche per Habermas la nazione è un tipo particolare di identità secolarizzata: "*la prima forma d'identità post-tradizionale la vediamo nascere nel corso dell'Ottocento, sotto il segno dell'alleanza che lo storicismo stringe con il nazionalismo. Quest'identità si nutriva ancora d'un dogmatismo nazionalistico che è oggi sulla difensiva.*" (J. HABERMAS, *Fatti e norme. Contributi a una teoria discorsiva del diritto e della democrazia*, op. cit., pp. 113-114) Difatti, anche Anderson spiega come il concetto di "*nation-ness*" non dovrebbe essere considerato un'ideologia, ma piuttosto studiato come un costrutto culturale sviluppato per soddisfare una serie stratificata di bisogni sociali e individuali. Per lui, la nazione non rappresenta tanto una comunità immagin-aria quanto piuttosto una comunità immagin-ata. Infatti, "*le comunità non devono essere distinte dalla loro falsità/genuinità, ma dallo stesso stile con cui sono immaginate.*" (B. ANDERSON, *Comunità immaginate*, op. cit., p. 10) Vedi anche l'opinione di Mény che riconosce questo ruolo della nazione, ma con toni più critici: "*Ma il ricorso all'idea di nazione procura un altro vantaggio di notevole importanza: permette di negare le differenze interne al popolo «sociologico» spostando il problema sulla distinzione e opposizione fra una nazione e l'altra. L'unicità artificiale del popolo si concilia in modo perfetto con l'unicità nazionale nascondendo l'eterogeneità interna a ciascuna nazione. Un concetto rafforza l'altro, aprendo l'Ottocento all'era delle costruzioni nazionali e del nazionalismo. L'eliminazione delle differenze interne di carattere sociale spinge alla creazione di differenze di tipo spaziale, etnico, culturale. La negazione delle barriere interne rafforza le frontiere esterne.*" (Y. MENÌ, *Popolo ma non troppo. Il malinteso democratico*, op. cit., p. 75) Weiler invece sottolinea come vi siano una serie di valori che discendono dalla comunità nazionale immaginata: "*But there is, I argue, a second set of values which are dear to the heart of Europeans, except that they have been not only depressed and repressed, but in some deep way, wrongly in my view, come to be seen as illegitimate, the unspeakable "unholy trinity". The second set consists of the following: Patriotism, the bedrock, as I shall argue, of healthy republican democracy; the celebration of uniqueness both individual and collective, which I shall argue below is but an expression of the fundamental value of human dignity; and the value of duty and responsibility, individual and collective, as the other side of our commitment to rights and entitlements. There are large segments of our European populations, which, while committed to democracy, human rights and the rule of law, hearken for a vindication of the second Trinity as well. And Europe has not merely*

avvertono, infatti, che "*il bisogno di identità rimane un tema ineludibile che trova oggi canale di espressione, assumendo gli accenti dell'individualismo liberale, nel fenomeno delle identity politics alle quale si connette il diffondersi di nuovi populismi/nazionalismi, sotto il cui peso l'accordo costituzionale che governa le nostre società rischia di implodere.*"[402] La globalizzazione ha messo in discussione l'idea tradizionale della sovranità come *superiorem non recognoscens*. Inoltre, la post-modernità ha contribuito a sfibrare il legame tra l'identità dei cittadini e lo Stato-nazione, accelerando il declino – forse inevitabile – delle sovranità nazionali attraverso la loro interazione con le istituzioni sovranazionali. Questa trasformazione ha avuto conseguenze significative: l'erosione del concetto di nazione ha indebolito il luogo tradizionale dove le persone trovavano il riconoscimento pubblico delle proprie identità. Sebbene l'idea di *nation-ness* (identità nazionale) possa essere considerata un costrutto culturale, "*tale artefatto ha avuto il merito di creare un terreno sociologico nel quale riconoscere e ricomporre le divergenze tra i cittadini appartenenti ad una stessa comunità.*"[403] Il concetto di identità collettiva legata alla lealtà nazionale è stato sostituito da un'identità individualizzata basata sull'autodeterminazione, dando origine alle cosiddette *identity politics*, ovverosia "*a wide range of political activity founded in the shared experiences lived by the members of certain social groups* […] *reclaiming ways of understanding their distinctiveness* […] *with the goal of greater self-determination.*"[404]

Per indirizzare le richieste di riconoscimento dei cittadini si è cercato all'interno dei principi del costituzionalismo liberale, che per secoli ha gestito il dissenso politico nella comunità. Sebbene motivato da nobili intenzioni, l'impegno a conciliare le richieste di riconoscimento individuale con l'obiettivo universale di garantire libertà e uguaglianza ha introdotto la pretesa della rivendicazione della propria autenticità nei confronti degli altri.[405] Questa richiesta di identità ha incidentalmente alterato il concetto stesso di

---

*disregarded these, but in a fatal historical misstep regarded them as contrary to the values of the Union." (*J. H. H. WEILER, *The authority of European law: Do we still believe in it?*, op. cit.)

[402] L. P. VANONI e B. VIMERCATI, *Dall'identità alle identity politics: la rinascita dei nazionalismi nel sistema costituzionale europeo*, op. cit., p. 31

[403] Ivi, p. 35, vedi anche M. BILLING, *Nazionalismo banale*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2018, p. 249: "*l'identità nazionale non gode più di preminenza come identità psicologica rivendicante la massima lealtà da parte degli individui. Essa si ritrova invece a dover competere con altre identità in un libero mercato delle identità.*"

[404] C. HEYES, *Identity Politics*, in *Standford Encyclopedia of Philosophy* (http://plato.stanford.edu), 2016; vedi anche M. LUCIANI, *Ogni cosa al suo posto. Restaurare l'ordine costituzionale dei poteri*, op. cit., p. 247-248: "*All'evanescenza delle grandi ideologie politiche è succeduta la radicalizzazione delle micro-ideologie, che nelle loro forme più estreme esibiscono pretese escludenti, negandosi al compromesso parlamentare ed elevando il singolo 'valore' perseguito (che sia l'ambiente, la tutela degli animali, l'identità di genere o quant'altro) ad assorbente obiettivo dell'azione politica di gruppo. Ne viene che la deideologizzazione si rivela solo parziale e si risolve sostanzialmente nella scomparsa delle grandi ricostruzioni omnicomprensive, mentre la passione politica, sia pur settorializzata e parcellizzata, continua a trasparire sotto la superficie di un confronto ideologico apparentemente estenuato.*"

[405] Vedi C. TAYLOR, *La politica del riconoscimento*, in J. HABERMAS e C. TAYLOR (a cura di), *Multiculturalismo. Lotte per il riconoscimento*, Milano, Feltrinelli, 1998, p. 20: "*un tempo il riconoscimento*

eguaglianza come inclusione in un contesto politico più ampio, generando effetti quasi paradossali per il costituzionalismo post-moderno: "*pensata come strumento per proteggere e rafforzare l'eguaglianza tra le persone, la teoria dei diritti umani è oggi utilizzata dalle identity politics per intensificare il disaccordo politico.*"[406] Promuovendo cioè il riconoscimento delle identità basato sulle differenze tra gruppi sociali attraverso i principi di libertà e non discriminazione, le *identity politics* hanno influenzato l'interpretazione dei diritti fondamentali e la teoria classica del costituzionalismo liberale. Collegandosi alla diffusione di costituzioni rigide e alla proliferazione di carte dei diritti sovranazionali, le *identity politics* si sono legate allo sviluppo del neo-costituzionalismo.[407] Quest'ultimo, sottolineando la *judicial review*[408] nella tutela dei diritti per ridurre le disuguaglianze, ha spostato il potere dalle istituzioni rappresentative agli organi giurisdizionali, giuridicizzando le politiche e depoliticizzando la sfera pubblica (*juristocracy*)[409]. Cioè, come sostiene Hirshl, "*there is now hardly any moral, political, or public policy controversy in the new constitutionalism world that does not sooner or later become a judicial one.*"[410] Le richieste delle *identity politics* hanno sfruttato la *juristocracy*, cercando risposte alle loro pretese soprattutto nei tribunali, in particolare nelle Corti costituzionali e sovranazionali. Le *identity politics* hanno trasformato il processo di mediazione dialogica tra diverse identità in una rivendicazione dialettica, inserendosi nei canali giurisdizionali e utilizzando la *strategic litigation*.[411] L'alleanza tra *juristocracy* e *identity politics* ha generato un importante conseguenza: ha reso i giudici attori principali nell'arena costituzionale. Questa dinamica ha trasformato il ruolo tradizionale dei giudici costituzionali, chiamati ora a decidere su questioni

---

non costituiva mai un problema; c'era un riconoscimento generale, connaturato all'identità derivata socialmente per il semplice fatto che quest'ultima si basava su categorie sociali che tutti davano per scontate." Invece oggi "*un'identità prodotta interiormente, personale, originale non fruisce dell'antico riconoscimento a priori ma deve conquistarselo attraverso uno scambio e può non riuscire nel suo tentativo.*"

[406] L. P. VANONI e B. VIMERCATI, *Dall'identità alle identity politics: la rinascita dei nazionalismi nel sistema costituzionale europeo*, op. cit., p. 37

[407] Vedi M. LUCIANI, *Ogni cosa al suo posto. Restaurare l'ordine costituzionale dei poteri*, op. cit., p. 230: "*Il fascino esercitato dal neocostituzionalismo ha poi fatto il suo, distogliendo l'attenzione degli studiosi dai temi di potere e attirandola (come se si trattasse d'altre cose) verso quelli dei diritti, soprattutto civili. Qui la cultura giuridica si è inconsapevolmente, ma pienamente, armonizzata con le esigenze di un mondo economico-finanziario che era perfettamente disponibile a soddisfare le esigenze di protezione dei diritti apparentemente non costosi mentre lo era assai meno ad alimentare una riflessione critica sulle scelte di allocazione delle risorse.*"

[408] Vedi D. LUSTING and J.H.H. WEILER, *Judicial review in the contemporary world - Retrospective and prospective,* op. cit., pp. 315-372

[409] Vedi R. HIRSCHL, *Toward Juristocracy*, Cambridge-London, Harvard University Press, 2007

[410] R. HIRSCHL, *The Political Origins of the New Constitutionalism*, in *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 11, 1, 2004, pp. 71 ss., 71, inoltre vedi A. PIN, *The Transnational Drivers of Populist Backlash in Europe: The Role of Courts*, in *German Law Journal*, 20, 2, 2019, pp. 225 ss., p. 242: "*the judicialization translates cultural, ideological, and political issues into arguments that are based on precedents and laws.*"

[411] Cfr. L. P. VANONI e B. VIMERCATI, *Dall'identità alle identity politics: la rinascita dei nazionalismi nel sistema costituzionale europeo*, op. cit., p. 38

politiche divisive[412] e a fungere da attori nel riconoscimento pubblico delle identità. Allo stesso tempo, questa trasformazione ha indebolito strutturalmente gli organi rappresentativi e il processo deliberativo che, per lungo tempo, hanno funzionato come strumenti per gestire il dissenso politico all'interno delle regole e delle procedure democratiche.[413]

Tutti questi fenomeni si sono radicati nell'Unione Europea, dove i movimenti sovranisti hanno capitalizzato ampiamente sulla crescente frustrazione dei cittadini. Difatti,

> nell'unicità dell'esperienza europea, i diritti umani vengono innestati in una *governance without government*, debole nel creare le situazioni politico-costituzionali del confronto e della decisione politica, altrettanto debole nel costruire un rapporto dialogico tra attori politici e giurisdizionali e retta da istituzioni tecnocratiche accusate di essere afflitte da un perdurante *deficit* democratico e politicamente distanti dai problemi dei cittadini europei.[414]

Non si intende in alcun modo minimizzare l'importanza dei diritti umani, fondamentali per le democrazie liberali. Tuttavia, si evidenzia come metodologicamente l'approccio che mira a garantire il riconoscimento pubblico delle identità attraverso la tutela dei diritti umani, possa rischiare di concentrare eccessivamente il ruolo interpretativo dell'evoluzione della coscienza sociale nei giudici e nelle corti. Ciò potrebbe indebolire il processo politico, accentuando la frattura tra istituzioni e cittadini.

C'è un esempio che può apparire a prima vista controintuitivo, ma che mostra in modo chiaro il potenziale distruttivo del connubio tra *juristocracy* e *identity politics*. Fin dal 1993, con la *Maastricht Urteil*[415], si assiste ad un fenomeno particolare per quel che riguarda il ricorso individuale diretto (*Verfassungsbeschwerde*) al *Bundesverfassungsgericht*. La questione veniva presentata tramite la modalità di ricorso diretto e individuale, che negli anni più recenti è diventata la principale via di accesso per sottoporre al Tribunale di *Karlsruhe* questioni di natura eurounitaria. Infatti, il giudice costituzionale tedesco, quando si tratta di affrontare questioni europee, abbandona senza esitazione i rigorosi criteri di ammissibilità che normalmente disciplinano tali azioni, dichiarando ammissibili ricorsi che, in altre circostanze, sarebbero stati probabilmente respinti per mancanza di una lesione immediata e attuale di un diritto fondamentale

---

[412] Vedi R. HIRSCHL, *The Political Origins of the New Constitutionalism*, op. cit., 72

[413] Vedi J. BAROŠ, P DUFEK, e D. KOSAR˘, *Separation of Powers in Democratic Theory: Understanding Populism and Rise of the Unelected. The Case of Central Europe*, in www.agenda.unict.it, 2018, p. 14

[414] L. P. VANONI e B. VIMERCATI, *Dall'identità alle identity politics: la rinascita dei nazionalismi nel sistema costituzionale europeo*, op. cit., p. 38

[415] *BVerfG, Order of the Second Senate of 31 March 1998 - 2 BvR 1877/97 cit.*. Vedi *ex multis* N. MACCORMICK, *The Maastricht-Urteil: Sovereignty Now*, in *European Law Journal*, Vol. 1, No. 3, 1995, 259-266. M. CARTABIA, *Il pluralismo istituzionale come forma della democrazia sovranazionale*, in *Politica del diritto*, 1994, 2, 203-227

garantito dalla Legge fondamentale.[416] È in questo allentamento dei requisiti per il ricorso individuale che si può leggere un aspetto di quella che si è definito l'alleanza tra *juristocracy* e *identity politics*. I ricorrenti si basavano, infatti, sulla titolarità del diritto di voto, come definito dall'articolo 38.1 della Legge Fondamentale. Il Tribunale di *Karlsruhe* riconobbe che dal diritto di voto derivava il diritto di eleggere un Parlamento con la capacità sostanziale di operare e svolgere le sue funzioni. Questo significava che il trasferimento di sovranità a livello europeo non poteva minare completamente i poteri del *Bundestag*. Ancora più complessa è la questione del 2009 che riguarda la *Lissabon Urteil*[417]. In questo caso, il Tribunale costituzionale federale esaminava non solo la legge di ratifica del Trattato di Lisbona, ma anche la disciplina costituzionale che implementava le modifiche necessarie per adeguare la Legge fondamentale alle novità introdotte dal Trattato. Ciò includeva la normativa sul potenziamento e l'espansione dei poteri del *Bundestag* e del *Bundesrat* nelle questioni europee. Analogamente, e con un acume persino superiore rispetto al caso *Maastricht*, il tema dell'ammissibilità dei ricorsi si configurava come un passaggio di estrema complessità da giustificare, poiché l'atto impugnato, il Trattato di Lisbona, non era ancora entrato in vigore. Tale circostanza rendeva arduo individuare una lesione diretta e attuale di un diritto fondamentale, requisito essenziale per l'ammissibilità dell'azione.[418]

L'utilizzo strumentale dei ricorsi individuali diretti non si è limitato a una valutazione generale dei Trattati, del loro impatto sulla sovranità nazionale e sui meccanismi democratici attraverso cui essa si articola, ma si è esteso fino a coinvolgere questioni specifiche legate alle decisioni di politica monetaria.[419] In particolare, dal 2012

---

[416] Nell'applicazione domestica dei requisiti di ammissibilità, il *Bundesverfassungsgericht* è notevolmente più rigoroso, richiedendo che un atto dei poteri pubblici causi una lesione immediata e attuale di un diritto fondamentale garantito dalla Legge fondamentale. Questa condizione è difficile da soddisfare nei casi in cui il *Bundesverfassungsgericht* si occupa di questioni 'europee', in cui l'interesse a risolvere la questione appare prioritario rispetto alla conformità alla giurisprudenza sull'ammissibilità della *Verfassungsbeschwerde.* Tale giurisprudenza richiedeva che il ricorrente dimostrasse che i suoi diritti fondamentali fossero stati violati da un atto delle autorità pubbliche, con l'atto che doveva pregiudicare direttamente e attualmente la posizione giuridica costituzionalmente protetta del ricorrente. («*Die Zulässigkeit von Verfassungsbeschwerde setzt die Behauptung des Beschwerdeführers voraus, durch einen Akt der öffentlichen Gewalt in seinen Grundrechten verletzt zu sein. Das schließt ein, dass der Akt geeignet sein muss, den Beschwerdeführer selbst, unmittelbar und gegenwärtig in seiner grundrechtlich geschützten Rechtsposition zu beeinträchtigen*»: BVerfGE 53, 30 (48).)

[417] BVerfG, Judgment of the Second Senate of 30 June 2009 - 2 BvE 2/08 cit.. Vedi *ex multis* D. GRIMM, *Defending Sovereign State-hood against Transforming the Union into a State*, in *European Constitutional Law Review*, 2009, 353-373; J. ZILLER, *The German Constitutional Court's Friendliness towards European Law: On the Judgment of Bundesverfassungsgericht over the Ratification of the Treaty of Lisbon*, in *European Public Law*, Vol. 16, No. 1, 2009, 53-73.

[418] Cfr. P. FARAGUNA, Il *Bundesverfassungsgericht e l'Unione europea, tra principio di apertura e controlimiti,* op. cit., pp. 441. Vedi anche S. CASSESE, *Trattato di Lisbona: la Germania frena*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2009, p. 1004, che parla di "*un esame non solo astratto, ma anche 'a priori', perché – tra l'altro – vertente su una legge non ancora in vigore.*"

[419] È evidente che il giudizio costituzionale incidentale, presta meno il fianco a tali 'strumentalizzazioni'. Vedi T. GROPPI, *La Corte e 'la gente': uno sguardo 'dal basso' all'accesso incidentale alla giustizia costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2019, pp. 408-437, p. 417: "*È stata evidenziata, in modo più sofisticato, la*

in Germania è in corso un vivace dibattito sui problemi sollevati dagli interventi della politica monetaria europea, frequentemente accolti con diffidenza dall'opinione pubblica tedesca.[420] Nei vari casi sull'argomento, i ricorsi individuali hanno nuovamente lamentato la violazione di un diritto individuale alla democrazia, interpretando in modo soggettivo l'identità costituzionale tedesca secondo l'articolo 79.3 della Legge fondamentale. Tuttavia, la presunta violazione si è manifestata principalmente nell'inerzia degli organi politici tedeschi, i quali avrebbero dovuto intervenire per garantire lo sviluppo corretto dell'integrazione europea.[421] Infatti,

> se si considera che uno degli spettri mai archiviati della storia tedesca è stata l'inflazione che ha favorito l'affermarsi del nazismo, si può capire come la prospettiva di una politica monetaria nelle mani di una istituzione percepita come indipendente appaia vieppiù minacciosa se lasciata senza alcun controllo (*accountability*) a motivo dell'impatto che tale politica esercita sulla politica economica e su quella fiscale, di competenza degli Stati membri.[422]

Perciò, il 5 maggio 2020, il Tribunale costituzionale federale tedesco ha parzialmente accettato alcune questioni sollevate tramite ricorsi individuali diretti riguardanti gli acquisti effettuati dalla Banca Centrale Europea (BCE) nel contesto del *Public Sector Purchase Programme* (PSPP), noto anche come *Quantitative Easing*.[423] La contestazione principale riguardò l'utilizzo del principio di proporzionalità sia da parte della BCE che da parte della Corte di giustizia, in una lunga e dettagliata analisi di tutte le componenti in gioco: giuridiche certamente, ma anche politiche ed economiche. Faraguna ha su questo sottolineato come, in questo contesto, sembra che l'obiettivo del *Bundesverfassungsgericht* fosse maggiormente orientato al rafforzamento di strumenti finanziari, come ad esempio il MES, piuttosto che garantire il rispetto del principio delle competenze attribuite, del principio democratico e della responsabilità dell'integrazione.

---

capacità del giudizio incidentale di porsi al crocevia tra le esigenze del caso singolo e quelle dell'ordinamento generale, che ne fanno sì uno strumento di tutela dei diritti della persona, come i ricorsi individuali diretti e il controllo diffuso, ma in grado di rispondere anche a preoccupazioni sistemiche: il singolo agisce in giudizio a un tempo per tutelare il proprio interesse e per far valere il rispetto della Costituzione, mentre la Corte assicura insieme i diritti individuali e gli altri interessi costituzionalmente rilevanti, contemperandoli, come è necessario che avvenga in un ordinamento pluralista." Vedi anche M. CARTABIA, *La fortuna del giudizio di costituzionalità in via incidentale*, in *Annuario di diritto comparato e di studi legislativi*, 2014, p. 51, che evidenzia la capacità del giudizio incidentale di neutralizzare la politicità del controllo di costituzionalità.

[420] Cfr. L. VIOLINI, *Bundesverfassungsgericht contro tutti: percorsi e dilemmi della sentenza sulla politica monetaria europe*, op. cit., pp. 424-425

[421] Vedi P. FARAGUNA, *Da Karlsruhe un nuovo rinvio pregiudiziale contro la BCE: inutile o dannoso?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4, 2017, pp. 930-933

[422] L. VIOLINI, *Bundesverfassungsgericht contro tutti: percorsi e dilemmi della sentenza sulla politica monetaria europe*, op. cit., p. 426

[423] Vedi BVerfG, Judgment of the Second Senate of 5 May 2020 - 2 BvR 859/15 cit.

Riguardo alla legittimità politica dell'obiettivo di rafforzare il MES è lecito discutere. Ma ancor di più

> sul fatto che questo obiettivo possa essere perseguito da una Corte costituzionale nazionale, nascondendolo dietro agli alti principi appena menzionati, è ancora più lecito dubitare, posto che è il BVerfG stesso a chiarire – con le poche parole della sentenza che ci sentiamo di condividere senza esitazione – che «la distinzione tra politica economica e politica monetaria è una decisione politica fondamentale con implicazioni che si spingono oltre i casi specifici e hanno conseguenze significative sulla distribuzione dei poteri all'interno dell'Ue» (par. 159).[424]

In sintesi, nonostante le buone intenzioni, il costituzionalismo multilivello europeo sembra favorire un sistema in cui il potere dei giudici diventa sempre più determinante, a discapito del processo decisionale politico e democratico. Luciani avvertiva come

> il costituzionalismo multilivello finisce per accantonare il problema della legittimazione democratica, non avvertendo – fra l'altro – che la diluizione dei centri e delle procedure di decisione impedisce una precisa imputazione di responsabilità e l'esercizio dei poteri (sanzionatori e di controllo) dei governati. Esso, per un verso, opera una ridislocazione dei poteri decisionali in favore di istanze politicamente irresponsabili (le autorità tecniche; le Corti); per l'altro, consente un infinito rinvio delle responsabilità politiche: e tutti i livelli sono parimenti responsabili, allora nessuno è, di per sé, responsabile.[425]

L'apporto che è possibile dare rafforzando la *governance* europea, ridando forma al suo governo, è quella di ripensare le relazioni verticali ed orizzontali tra sistemi giuridici diversi, recuperando in questo modo anche la dimensione politica dei diritti, "*progettando strutture giuridiche capaci di favorire relazioni dialogiche che valorizzino l'identità e le differenze presenti nel territorio.*"[426]

3.3.3 Il recupero dell'indirizzo e della responsabilità politica: l'esigenza di un dialogo tra ordinamenti oltre le Corti che coinvolga i parlamenti nazionali

Le riflessioni finora sviluppate possono essere lette anche da una prospettiva opposta, evidenziando come le cause della crisi delle democrazie rappresentative nei

---

[424] P. FARAGUNA, *Bundesverfassungsgericht contro tutti: Quantitative Easing incostituzionale per difetto di motivazione della proporzionalità*, op. cit., p. 433. Traduzione della sentenza tedesca in italiano ad opera dell'autore.

[425] M. LUCIANI, *Costituzionalismo irenico e Costituzionalismo polemico*, op. cit., p. 1667

[426] L. P. VANONI e B. VIMERCATI, *Dall'identità alle identity politics: la rinascita dei nazionalismi nel sistema costituzionale europeo*, op. cit., p. 53, per dialogico si intende seguire un approccio per cui "*diverse soluzioni coesistono in tensione reciproca e continuano a farlo*" e "*le differenze possono anche rimanere sostanzialmente irrisolte.*" (C. MCCRUDDEN, *Quando i giudici parlano di Dio*, Bologna, Il Mulino, 2019, p. 195)

Paesi europei non possano essere ricondotte unicamente a dinamiche di natura sovranazionale. È stato autorevolmente affermato che l'irrefrenabile espansione globale del potere giudiziario nell'epoca contemporanea costituisce, in larga misura, una conseguenza diretta della crisi dell'indirizzo politico, inteso nella sua unità funzionale attraverso i tre momenti costitutivi: individuazione degli obiettivi, predisposizione degli strumenti, e attuazione concreta.[427] Silvestri sottolinea il ruolo di supplenza del giurisdizionale di fronte ad una crisi del politico. Ciò è ancor più vero nel contesto dell'integrazione europea.

Un primo esempio della relazione tra indirizzo politico parlamentare, funzione di governo e il ruolo di supplenza delle giurisdizioni potrebbe essere quello dell'incidenza dei controlimiti sul piano politico. Infatti, il dubbio che fatica ad emergere nel dibattito sul tema "*è quello se il ricorso ai controlimiti non rivesta il ruolo di oppiaceo, capace di tranquillizzare gli operatori del diritto, prima di quelli della politica.*"[428] In effetti, il dispositivo *"fin tanto che"* può indurre l'illusoria convinzione che l'attività normativa, trasferita dal contesto interno a quello sovrannazionale, sia effettivamente vincolata dalle stesse tutele assicurate dagli ordinamenti costituzionali nazionali.[429] Il risultato è che, sebbene apparentemente volti a salvaguardare l'identità nazionale, i controlimiti – siano essi quelli classici, italiani o riconducibili alla dottrina *Solange* – finiscono per legittimare il livello di *governance* sovranazionale a discapito delle tradizionali istituzioni politico-democratiche nazionali. Tale dinamica produce un duplice effetto: da un lato, deresponsabilizza le istituzioni nazionali rispetto all'esercizio dei poteri in ambito europeo; dall'altro, ostacola lo sviluppo di un'opinione pubblica consapevole, nonché la formazione di un autentico *demos* europeo.[430] Per questo tale dottrina può inibire il titolare della responsabilità politica dall'utilizzare i suoi poteri sia in fase di preparazione delle norme europee sia in fase di controllo sugli esecutivi, Commissione, Consiglio e Consiglio europeo, inibendolo in un assunzione di responsabilità.

Se si considera ciò che si è detto sul cosiddetto *deficit* democratico 'indotto', sulla relazione tra *identity politics* e *juristocracy*, e sull'effetto deresponsabilizzante – o forse depoliticizzante – dei controlimiti si può dire che il risultato di queste dinamiche è riassumibile nel fatto che

---

[427] Cfr. G. SILVESTRI, *Verso uno ius commune europeo*, in *Quaderni Costituzionali*, 2006, pp. 7-24, p. 14
[428] A. GUAZZAROTTI, *Sovranità e integrazione europea*, op. cit., p. 7
[429] Cfr. Ivi, p. 6
[430] In altre parole "*si tratta di un modello che presuppone la ricostruzione di un equilibrio tra la dimensione sovranazionale e quella nazionale, per cui ciò che si perde a livello nazionale (il controllo di costituzionalità, ma più al fondo, il bilanciamento tra i diritti) si ricrea a livello sovranazionale, secondo una visione ormai datata dei rapporti tra livelli di governo.*" (A. GUAZZAROTTI, *Sovranità e integrazione europea*, op. cit., p. 6) Vedi anche J. HABERMAS, *Democrazia o capitalismo?*, Castelvecchi, 2019, p. 27: "*senza le pressioni di una volontà viva scaturita da una società civile mobilitata a livello internazionale, l'autoproclamatosi esecutivo di Bruxelles non avrà mai la forza né l'interesse di regolamentare i mercati, sempre più selvaggi, in direzione di una maggiore giustizia sociale."* Per quel che riguarda il demos europeo vedi*, ex multis,* M. COTTA, *Un'altra Europa è possibile*, op. cit.

> la 'responsabilità europea' che rientrava nel fascio normale della responsabilità di indirizzo politico dei governi è ora diventata una responsabilità di indirizzo costituzionale: chiamando continuamente in causa il delicato rapporto tra ordinamento dell'Unione e costituzioni nazionali (art. 4 TUE) se non addirittura la possibilità di recesso dall'Unione (art. 50 TUE).[431]

La dimostrazione della fondatezza di tale ipotesi è rilevabile nell'ordinamento UE se si osserva la giurisprudenza del 'dialogo' tra la Corte di giustizia e le Corti costituzionali nazionali: da *Weiss*[432] a Taricco[433] fino al controverso caso polacco K3/21[434] e molti altri – pur nelle loro enormi e inequiparabili differenze – possono essere accomunate dal dato di questo mutamento nell'indirizzo e nella responsabilità politica.

Come si è accennato in precedenza la responsabilità degli esecutivi (soprattutto nell'organo apicale, cioè capi di Stato o di governo) è conclamato.[435] È ormai ampiamente riconosciuto che non sia infrequente che i governi nazionali ricorrano, o siano ricorsi, al livello europeo come strumento per far approvare provvedimenti che, altrimenti, incontrerebbero una forte opposizione nelle rispettive sedi politiche nazionali.[436] L'approccio funzionerebbe in questo modo: i governi presentano determinate misure alle istituzioni comunitarie e, successivamente, ottengono da *Bruxelles* l'implementazione

---

[431] A. MANZELLA, *Verso un governo parlamentare euro-nazionale*?, op. cit, p. 6

[432] Vedi Sentenza della Corte del 11 dicembre 2018, causa C-493/17, *Weiss e altri* e la reazione della Corte costituzionale federale tedesca BVerfG, Judgment of the Second Senate of 5 May 2020 - 2 BvR 859/15 -, paras. 1-237.

[433] Vedi Ordinanza della Corte costituzionale, n. 24/2017; Ordinanza della Corte costituzionale, n. 117/2019; Sentenza della Corte del 8 settembre 2015, causa C-105/14, *Taricco e a.*; Sentenza della Corte del 5 dicembre 2017, causa C-42/17, M.A.S e M.B.

[434] Vedi Judgment K 3/21 of the Constitutional Tribunal of Poland, Warsaw, 7 October 2021

[435] Vedi G. RIVOSECCHI, *I riflessi dell'Unione europea sul rapporto governo-parlamento e sull'organizzazione interna del governo*, in R. IBRIDO e N. LUPO (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, il Mulino, 2018, pp. 361-386, pp. 368-369: "*In tale cornice di riferimento, gli esecutivi hanno spesso potuto utilizzare l'Unione europea come strumento per giustificare scelte impopolari o altrimenti politicamente insostenibili. L'unanimità richiesta in seno al Consiglio dei ministri dell'Unione finiva infatti per giustificare politiche ritenute essenziali per il conseguimento di scopi comuni, ma che i governi stessi non avrebbero potuto garantire per forza propria.*" In questo senso, cfr. E. CATELANI, *Poteri e organizzazione del Governo nel contesto degli ordinamenti pluralistici contemporanei*, Tpografia editrice pisana, Pisa, 2017, p. 207

[436] Cfr. N. VEROLA, *Il punto d'incontro. Il negoziato nell'Unione europea*, op. cit., p. 83; vedi anche F. BILANCIA, *Integrazione giuridica e funzione di governo. Autorità e legalità in Europa*, op. cit., 89-90: "*forse si può intanto tentare di disinnescare gli esiti più estremi richiamando alla loro responsabilità tanto i componenti dei governi nazionali che biasimano le Istituzioni dell'Unione europea da essi stessi composte, così come gli altri esponenti della classe politica nazionale che pur rivestono ruoli di responsabilità nelle medesime sedi, a cominciare dal Parlamento europeo.*" Vedi anche C. FASONE, D. GALLO e J. WOUTERS, *Re-connecting Authority and Democratic Legittimacy in the EU: Introductory Remarks*, in C. FASONE, D. GALLO e J. WOUTERS (a cura di), *Re-conceptualizing Authority and Legittimacy in the EU*, in *European Papers*, n. 5, 2020, pp. 175 ss. e C. PINELLI, *The Dichotomy Between 'Imput Legittimacy' and 'Output Legittimacy' in the Light of the EU Institutional Development*, in C. FASONE, D. GALLO e J. WOUTERS (a cura di), *Re-conceptualizing Authority and Legittimacy in the EU*, in *European Papers*, n. 5, 2020, p. 225 ss.

delle misure che vogliono.[437] Evitando così "*i costi politici interni di decisioni necessarie ma impopolari utilizzando l'Unione europea come una sorta di 'leva' esterna nei confronti dei Parlamenti e delle opinioni pubbliche nazionali.*"[438] Il meccanismo comporta un incentivo agli equilibri cooperativi nel sistema negoziale comunitario, ma presenta due principali problemi: il primo è di natura normativa, poiché gli esecutivi agiscono in modo 'collusivo' eludendo opinioni pubbliche e Parlamenti nazionali; il secondo problema riguarda la sostenibilità a lungo termine di questa dinamica.[439] La c.d. 'eurocrazia' diventa un comodo capro espiatorio per governi che vogliono evitare responsabilità politiche impopolari.[440] Parallelamente, tuttavia, una questione ancor più critica si manifesta quando il livello europeo viene strumentalizzato per abbassare gli *standard* di tutela giurisdizionale dei diritti fondamentali garantiti dalle costituzioni nazionali, come accade nel caso del diritto costituzionale d'asilo in Italia.

La mancanza di un indirizzo politico parlamentare rispetto al rapporto tra ordinamenti giuridici, la mancanza di preoccupazione *ex ante* piuttosto che *ex post* riguardo ad una legalità costituzionale sovrannazionale armonica con la legalità costituzionale nazionale, spiana la strada alla pressante e incontrollata avanzata degli esecutivi a cui non dovrebbe essere demandata in alcun modo e con l'attuale ampiezza l'iniziativa e la legislazione sulla tutela multilivello dei diritti fondamentali, ad esempio. Il rischio di una deriva in questo senso è sempre possibile, come ha evidenziato da tempo la professoressa Favilli.[441] Un tipo di interazione *top-down* tra i livelli sovranazionale e interno, per la tutela dei diritti fondamentali, si verifica quando non è prevista discrezionalità per gli Stati membri. Ciò accade quando il diritto derivato dell'Unione

---

[437] Negli anni '90, i governi italiani, guidati dall'allora ministro del Tesoro Carli, adottarono una strategia legata alla moneta unica per controllare la spesa pubblica. Accettarono i criteri di Maastricht, che imponevano limiti severi al debito pubblico e al *deficit* di bilancio, al fine di costringere il Paese a fare scelte di austerità. Questo vincolo esterno consentì un risanamento dei conti pubblici negli anni '90, giustificato 'in nome dell'Europa' con costi politici relativamente contenuti fino alla crisi del 2008. Ad esempio, questo tipo di approccio è stato illustrato in modo chiaro in un risalente editoriale della '*Agence Europe*': "*Invece di spiegare che gli sforzi per partecipare alla moneta unica rendevano possibili dei tassi di interesse che la maggior parte degli Stati membri isolati non si sarebbero mai potuti permettere e di controllare l'inflazione* [le autorità nazionali] *si comportavano come Leporello quando invita a cena la statua del comandante in nome di Don Giovanni: 'il padron mio – badate ben, non io…*". F. RICCIARDI, *Editoriali di 'Agence Europe'*, dell'1-2 febbraio 1999

[438] N. VEROLA, *Il punto d'incontro. Il negoziato nell'Unione europea*, op. cit., p. 83

[439] Vedi Ivi, p. 84 "*Questa attitudine, spesso all'origine dei 'miti' sullo strapotere di Bruxelles, è tutt'altro che esente da rischi. Probabilmente, è anzi una delle principali cause del deterioramento della percezione del processo di integrazione da parte dei cittadini europei.*"

[440] Ivi, p. 175: "*L'opacità, l'approccio tecnocratico, il formalismo e la tortuosità delle procedure eurounitarie sono la naturale conseguenza del loro carattere negoziale. Carattere che a sua volta è dettato dalla volontà degli Stati membri di mantenere il controllo sulle leve decisionali. Il 'Moloch' brusselese che alcuni paventano, in altri termini, non è qualcosa di esterno agli Stati membri* [che lo subirebbero in quanto vittime]. *Semmai, è il risultato dei loro problemi di azione collettiva.*"

[441] Vedi C. FAVILLI, *L'Unione che protegge e l'Unione che respinge. Progressi, contraddizioni e paradossi del sistema europeo di asilo*, in *Questione giustizia*, n. 2, 2018, http://questionegiustizia.it/

stabilisce uno *standard* specifico, spesso meno protettivo rispetto a quello nazionale.[442] Questo scenario è al centro della nota sentenza Melloni.[443] Il diritto d'asilo, ad esempio, mette in luce un paradosso nell'applicazione di questo principio: la determinazione dello *standard* di tutela applicabile dipende, in ultima istanza, dalla presenza o meno di un atto legislativo derivato di armonizzazione emanato dalle Istituzioni dell'Unione Europea.[444] Prima dell'eventuale intervento delle corti, sarebbe compito del legislatore europeo evitare i conflitti tra norme e prevenire una corsa al ribasso delle tutele.[445] È possibile arrivare ad ipotizzare che

> potrebbe addirittura accadere, e questo è proprio il caso dell'asilo, che un governo in seno al Consiglio sia favorevole all'adozione di un atto di armonizzazione che cozza con un ingombrante principio fondamentale della propria Costituzione, come il diritto d'asilo costituzionale. L'Unione potrebbe così divenire il luogo per imporre la riduzione delle tutele derivanti dalla Costituzione in nome dell'armonizzazione.[446]

Esistono strumenti giuridici che si adoperano per evidenziare le questioni riguardanti la tutela dei diritti umani nel *law making* ma, come mostra la prassi delle valutazioni

---

[442] Vedi N. LAZZERINI, *La determinazione dello standard di tutela giurisdizionale effettiva tra diritto interno e sovranazionale: l'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali come "grimaldello" e come "ponte"*, in *Quaderni AISDUE*, 2022, p. 35

[443] Vedi Sentenza della Corte di Giustizia del 26 febbraio 2013, C-399/11, Melloni, ECLI:EU:C:2013:107; vedi N. LAZZERINI, *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. I limiti di applicazione*, op. cit., p. 287

[444] Cfr. C. FAVILLI, *L'Unione che protegge e l'Unione che respinge. Progressi, contraddizioni e paradossi del sistema europeo di asilo*, op. cit.

[445] Nello sviluppo dello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia, il legislatore è tenuto a considerare "*i diritti fondamentali e i diversi ordinamenti giuridici e tradizioni degli Stati membri*." (art. 67 Tfue).

[446] C. FAVILLI, *L'Unione che protegge e l'Unione che respinge. Progressi, contraddizioni e paradossi del sistema europeo di asilo*, op. cit.; vedi anche C. FAVILLI, *The standard of fundamental rights protection in the field of asylum: The case of the right to an effective remedy between EU law and the Italian Constitution*, in *Review of European Administrative Law*, n. 2, 2019, p. 167 ss., p. 175: "*It is important to stress, in this respect, that the EU institutions must ensure the observance of the Charter in the law-making process. The prevalence of the harmonised EU standard of fundamental rights' protection over the domestic one, in accordance with the Melloni approach, is conditional upon the compliance of the relevant EU secondary law provisions with the Charter. This means that, in the construction of the said standard, the EU legislator must take in due account the interpretative rules laid down by the Charter's general provisions. These are, notably, Articles 52(3) and 53, but also Article 52(4), which requires that Charter rights are interpreted 'in harmony' with the constitutional traditions common to the Member States. As the recent 'Taricco saga' suggests, national courts, including Constitutional Courts, may be more willing than political actors to ensure that a higher domestic standard of fundamental rights' protection is safeguarded, particularly when the national constitutional identity is deemed to be endangered. The CJEU has an important role to play in this respect, by conducting a careful check against the Charter of any restrictions in EU secondary legislation on asylum that is brought to its attention. Such a rigorous control is compelled by the need to ensure the compatibility of the EU secondary law sources with the primary ones, as an expression of the legality principle. Moreover, it can help preventing centrifugal effects, as a consequence of national challenges to the EU harmonised standard*."

d'impatto sul rispetto dei diritti fondamentali[447], sembra mancare la volontà politica di sollecitarle o di verificarne i risultati.[448] Pertanto, con il pretesto dell'armonizzazione, gli esecutivi nazionali, in sede UE, potrebbero ridurre alcune tutele derivanti dalla Costituzione nazionale. Ai sensi dell'articolo 51 della Carta di Nizza, la definizione di uno *standard* comune europeo non può fungere da pretesto per comprimere il livello di tutela già garantito a livello nazionale. Un simile rischio emerge quando il consenso sull'adozione di un atto dell'Unione – specialmente da parte dei governi rappresentati in seno al Consiglio – si forma intorno all'intento di ridimensionare al ribasso le protezioni giuridiche già previste nei rispettivi ordinamenti, con particolare riferimento alle garanzie sancite nelle disposizioni costituzionali.[449] Ciò implica che quando c'è un livello armonizzato di protezione, il diritto dell'Unione agisce inevitabilmente come un 'grimaldello'[450], sostituendo lo *standard* di protezione più elevato offerto dal diritto nazionale, anche se di natura costituzionale?

Questo rappresenta il nucleo della salvaguardia della legalità costituzionale e sovranazionale nell'ordinamento dell'Unione e in quelli degli Stati membri. La vigilanza delle corti nazionali – soprattutto delle Corti costituzionali – su queste situazioni è estremamente rilevante, specialmente considerando che la definizione dello *standard* armonizzato è talvolta il risultato di un compromesso al ribasso durante il processo legislativo.[451] Lo *standard* armonizzato, come parte del diritto derivato, deve essere

---

[447] Vedi N. LAZZERINI, *Le clausole generali della Carta dei diritti fondamentali nel law-making europeo: codificazione e innovazione nella determinazione del livello di tutela*, in A. ANNONI, S. FORLATI e F. SALERNO (a cura di), *La codificazione nell'ordinamento internazionale e dell'Unione europea*, Editoriale scientifica, Napoli, 2019, p. 507-523 e I. GAMBARDELLA, T. GHYSELS, M. KAPPÉ, S.-C. LEMMER, Y. LORANS, A. LYMPIKIS, A. SŁOWIK, *Enhancing Fundamental Rights Protection: Proposals for Ex Ante Review of EU Legislation (PEARL)*, J. GAŠPERIN WISCHHOFF (a cura di), *Europe's Foundation and its Future: The EU Charter in Focus*, 1. Auflage. Verfassungsbooks, Berlino, 2025, pp. 109-118

[448] Vedi C. FAVILLI, *L'Unione che protegge e l'Unione che respinge. Progressi, contraddizioni e paradossi del sistema europeo di asilo*, in *Questione giustizia,* op. cit. che sottolinea come "*effettivamente, nelle valutazioni di impatto redatte dalla Commissione europea prima della presentazione di una proposta di atto legislativo, l'impatto sui diritti umani è opportunamente considerato, anche se poi esso può essere trascurato nella fase di negoziato tra Parlamento e Consiglio, dove prevale l'esigenza di trovare un accordo tra le due istituzioni.*"

[449] Cfr. N. LAZZERINI, *Le clausole generali della Carta dei diritti fondamentali nel law-making europeo: codificazione e innovazione nella determinazione del livello di tutela*, op. cit., 519

[450] Il concetto di grimaldello è ripreso da N. LAZZERINI, *La determinazione dello standard di tutela giurisdizionale effettiva tra diritto interno e sovranazionale: l'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali come "grimaldello" e come "ponte"*, op. cit.

[451] Vedi N. LAZZERINI, *Dual Preliminarity Within the Scope of the EU Charter of Fundamental Rights in the Light of Order 182/2020 of the Italian Constitutional Court*, op. cit., p. 1475: "H*owever, ordinary courts may opt to raise a constitutionality question also when, in a Melloni-style scenario, the standard of fundamental rights protection harmonised at the EU level is lower than the domestic one, even though no breach of a counter-limit is at stake. The EU harmonised standard must ensure a fair balance between the protection of the fundamental rights involved and the objectives pursued by the EU legislation at issue. One may not exclude that the latter objectives could be effectively achieved by endorsing a more protective standard than that identified by the EU legislator. The Member States' governments may indeed be willing, during the EU lawmaking process, to level down the protection of the fundamental rights involved in order to find a compromise on the proposed legislation. Here comes the role of (all) national courts, in*

compatibile con la Carta di Nizza, secondo l'interpretazione della Corte di giustizia. Attraverso rinvii pregiudiziali, le corti nazionali possono chiedere alla Corte di valutare la correttezza del bilanciamento tra la tutela dei diritti fondamentali e altri obiettivi di interesse generale operato dal Legislatore dell'Unione e, se del caso, mettere in discussione la validità delle disposizioni di diritto derivato che definiscono lo *standard* comune.[452] Il ruolo della giurisdizione in questo caso deve essere quello di individuare e imporre il più alto *standard* di tutela dei diritti fondamentali.

Questo è quello che occorre assolutamente tutelare: una giurisdizione che sia rigorosa garante dei diritti dei cittadini. Ciò in quanto

> nessun giudice e nessun 'sistema' delle giurisdizioni è fattualmente in grado di assicurare la razionalità politica e giuridica della quale le collettività di esseri umani hanno bisogno: 'fare di ogni sentenza una legge speciale e di ogni giudice un legislatore' è il modo migliore per distruggere la razionalità del diritto (lo notava Arturo Carlo Jemolo in una profonda riflessione sviluppata – certo non a caso – negli anni del trionfante fascismo) e la confusione fra legislazione e giurisdizione è l'atto massimamente disordinante che si possa concepire.[453]

Luciani, nella sua proposta di 'restaurare l'ordine costituzionale dei poteri', ha chiaramente evidenziato i numerosi limiti insiti nelle prestazioni esigibili dai giudici professionali. Tra questi, spiccano l'assenza di strumenti istituzionali adeguati a elaborare e consolidare una strategia normativa coerente e sistemica, l'impossibilità di un coordinamento efficace tra le diverse sedi giurisdizionali diffuse e, infine, i limiti di legittimazione democratica e di consenso sociale. Da tali considerazioni emerge che la giurisdizionalizzazione del diritto non può ambire a sostituirsi totalmente ai processi normativi propri delle istituzioni rappresentative, il cui ruolo rimane essenziale e

---

cooperation with the Court of Justice. Rather than challenging the EU harmonised standard because it does not align (or leave space) to the more protective domestic standard, national courts should contribute to ensure that the EU standard effectively offers a high level of protection, whilst not compromising the effective achievement of the objectives pursued by the EU legislator. In this scenario, ordinary courts may refer themselves a request for preliminary ruling to the Court of Justice, but they may also opt to involve the CC and invite it to activate a dialogue with the Luxembourg Court, should the CC share the concerns of the referring court." Il punto è stato approfondito dall'autrice in N. LAZZERINI, *The standard of fundamental rights protection according to the EU Charter: Which role for national standards (and courts)?*, in F. CASAROSA e M. MORATU (a cura di), *The Practice of Judicial Interaction in the Field of Fundamental Rights - The Added Value of the Charter of Fundamental Rights of the EU*, Elgar, 2022, pp. 81-88

[452] Cfr. N. LAZZERINI, *La determinazione dello standard di tutela giurisdizionale effettiva tra diritto interno e sovranazionale: l'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali come "grimaldello" e come "ponte"*, op. cit., p. 36

[453] M. LUCIANI, *Ogni cosa al suo posto. Restaurare l'ordine costituzionale dei poteri*, op. cit., p. 178; vedi anche A. C. JEMOLO, *Il nostro tempo e il diritto*, in *Archivio Giuridico Filippo Serafini*, IV Serie, Fascicolo 2, 1932, p. 156 e N. IRTI, *Riconoscersi nella parola*, il Mulino, Bologna, 2020, p. 239

insostituibile.[454] Le due forme di elaborazione del diritto vivente sono complementari, non alternative. Come evidenziato nell'esempio precedentemente richiamato relativo al diritto d'asilo, una simile sostituzione risulta inammissibile, considerando la funzione essenziale che le giurisdizioni sono chiamate a svolgere all'interno del sistema. Tale funzione consiste nella tutela dei diritti fondamentali di ogni individuo, garantendo l'applicazione di uno *standard* minimo di protezione che deve essere universalmente riconosciuto e assicurato a ogni persona.[455] Anche cancellando l'eventuale operazione al ribasso del Legislatore.

Con estremo e radicale realismo è possibile affermare che - *rebus sic stantibus* – la gran parte della legittimazione politica stia ancora ad un livello nazionale.[456] Se parte della funzione giurisdizionale, legislativa e di governo ha assunto una dimensione sovranazionale, la politica è ancora ancorata alla dimensione nazionale. Sicuramente gli studiosi hanno riconosciuto da tempo la separazione tra livelli politici in Europa. Ovverosia la dissociazione tra *policies* e *politics*, cioè tra la gran parte delle politiche pubbliche ormai europeizzate (con tutto quello che ciò comporta, in particolare le influenze tecnocratiche), e la dialettica politica rimasta all'opposto, e forse

[454] Cfr. Ivi, pp. 178-179; l'autore approfondisce alla nota 109 che riguardo al 'diritto positivo di provenienza politica che "*Va da sé che lo stesso diritto di provenienza 'politica' potrebbe non essere debitamente negoziato e – quindi – potrebbe difettare di diffusa condivisione. Ma quando si affrontano questioni così delicate come quelle che concernono i diritti la logica dei sistemi democratici suggerisce la massima apertura del confronto e la massima estensione del compromesso, a garanzia della (parimenti) massima stabilità della decisione condivisa*."

[455] Vedi ivi, p. 179: "*Chi pretende di essere titolare di poteri decisionali discrezionali si assume la responsabilità della decisione e nel caso di un potere 'diffuso' come quello giurisdizionale la responsabilità viene percepita all'esterno come imputabile all'intero potere, che in questo modo mette a rischio la propria legittimazione sistemica. Una giurisdizione che sia rigorosa garante dei diritti dei cittadini è tuttavia un bene troppo prezioso perché la si esponga ai venti mutevoli della pubblica opinione: i veri amici della giurisdizione – ho osservato più volte – non sono gli esaltatori delle sue ritenute capacità di governo delle contraddizioni dei rapporti sociali, ma i difensori della specificità della sua funzione sistemica, che nessun ordinamento può permettersi di perdere.*"

[456] Vedi N. VEROLA, *Il punto d'incontro. Il negoziato nell'Unione europea*, op. cit., pp. 198-199: "*L'importanza delle decisioni che vengono assunte a Bruxelles e la visibilità assicurata dal coinvolgimento dei capi di Stato e di governo fanno si che le opinioni pubbliche nazionali siano oggi molto più interessate che in passato alle dinamiche europee. Finiti sono i tempi in cui le decisioni comunitarie emergevano da un negoziato tra élite, nella sostanziale indifferenza, o benign neglet della stragrande maggioranza dei cittadini. Oggi, i processi europei finiscono sotto la lente di ingrandimento dei mezzi di comunicazione e diventano oggetto del dibattito pubblico. In teoria, lo sviluppo andrebbe salutato con favore. Come abbiamo avuto modo di affermare in altra sede, infatti, la nascita di un 'dibattito politico europeo' rappresenta la premessa ineludibile per un'evoluzione in senso federale dell'Unione. Il problema, però, è che ciò cui stiamo assistendo non è l'affermazione di un dibattito europeo ma di dibattiti separati sui temi europei. L'Europa, in altri termini, è diventata saliente per i dibattiti politici nazionali, ma le politiche europee non sono ancora oggetto di un dibattito pubblico integrato. Piuttosto, sono al centro di* [ventisette] *dibattiti politici distinti che non dialogano fra loro. Al punto che, confrontandoli, si ha molto spesso l'impressione che trattino di argomenti completamente diversi. In queste condizioni, il dibattito sull'Europa, o, meglio, i dibattiti sull'Europa, rischiano di essere un amplificatore di stereotipi e un moltiplicatore di incomprensioni, più che un fattore di integrazione.*"

intenzionalmente, primariamente nazionale.[457] Nei processi decisionali europei, la politica è vista come un'estensione dell'azione amministrativa, con l'obiettivo prevalente a Bruxelles di massimizzare il benessere complessivo piuttosto che promuovere una visione di fondo della società.[458] Questa logica, orientata all'allocazione delle risorse, cerca di rimuovere gli elementi di conflitto dal dibattito pubblico in nome della 'neutralità' tecnica, sostituendo la politica di partito con politiche specifiche. Tuttavia, questo approccio – che non ha in se niente di riprovevole – tende a sottovalutare gli aspetti distributivi delle scelte di *policy*.[459] Ciò è diventato un vero e proprio problema con le nuove competenze, in quanto le politiche europee di 'ultima generazione' sono ontologicamente diverse da quelle tradizionalmente affidate all'Unione. Infatti, "*la politica estera, la politica giudiziaria* [, le politiche sociali] *e le questioni di pubblica sicurezza hanno un carattere spiccatamente 'valoriale': riguardano temi in cui le convinzioni normative, le visioni di fondo e le preferenze politiche sono particolarmente intense.*"[460] Per loro natura, queste non sono adatte ai meccanismi di valutazione delle opportunità (*trade-off*) che caratterizzano da sempre il sistema negoziale dell'Unione Europea.

Le decisioni sempre più rilevanti dell'Unione Europea, che coinvolgono questioni politicamente sensibili, attirano oggi l'attenzione dell'opinione pubblica. Però, tali dibattiti sono spesso ingaggiati in chiave nazionale, generando distorsioni emotive o strumentalizzazioni. Questa inclinazione complica il dialogo sostanziale e la ricerca di soluzioni condivise, contribuendo a un circolo vizioso che mina la credibilità e il consenso verso l'Unione Europea. Negli ultimi anni, la fiducia reciproca tra gli Stati membri

---

[457] Cft. V. SCHMIDT, *Democracy in Europe. The EU and National Polities*, Oxford, 2006, p. 5: "*The EU makes policy without politics, given the marginalization of national partisan politics, its member-states suer from having politics without policy. As increasing numbers of policies are removed from the national political arena, national citizens are left with little direct input into the EU-related policies that affect them, and only national politicians to hold to account for them. This has contributed to the problems of voter disaffection and political extremism plaguing EU member-state democracies today.*" e P. LINDSETH, *Power and Legittimacy: Reconciling Europe and Nation-State*, Oxford, 2012, p. 234: "*That situation, the report argued, was really one of "disconnection' rather than 'democratic deficit," something that institutional or procedural changes could not solve in the absence of deeper transformations in 'public perceptions' and 'political culture.' The report did not elaborate further, but its preference for language of 'connection, disconnection and reconnection' is telling, not simply because it seemed 'more neatly' to summaries what it is that people feel is lacking in Europe at present.*" Vedi anche J. H. H. WEILER, *The authority of European law: Do we still believe in it?*, op. cit., p. 14: "*In some critical areas, such as the interface of the Union with the international trading system, the competences of the Union are exclusive. In others they are dominant. Democracy is not about States. Democracy is about the exercise of public power—and the Union exercises a huge amount of public power. We live by the credo that any exercise of public power has to be legitimated democratically and it is exactly here that process legitimacy fails. In essence, the two primordial features of any functioning democracy are missing—the grand principles of accountability and representation.*"

[458] Vedi N. VEROLA, *Il punto d'incontro. Il negoziato nell'Unione europea*, op. cit., pp. 171

[459] Vedi Vedi C. MOUFFE, *The democratic Paradox*, London, 2005; C. MOUFFE, *Europe's populist surge*, in *Foreign Affairs*, 11-12, 2016

[460] N. VEROLA, *Il punto d'incontro. Il negoziato nell'Unione europea*, op. cit., pp. 191

dell'Unione Europea ha subito un significativo deterioramento, sollevando una questione di cruciale importanza per il regolare funzionamento dell'ordinamento comunitario. In effetti, in mancanza di tale fiducia, un'organizzazione fondata sul consenso e priva di strumenti coercitivi, come l'UE, rischia di affrontare difficoltà profonde e potenzialmente destabilizzanti.[461] La popolare accettazione del sistema istituzionale di governo è strettamente legata alla capacità di soddisfare i bisogni della popolazione. Affinché l'acquiescenza passiva si trasformi in consenso partecipato, è fondamentale che la comunità politica percepisca il governo (anche europeo) come uno strumento essenziale per il proprio benessere, oltre che come una necessità inevitabile.[462]

Per affrontare la disconnessione tra i vari livelli politici in Europa, furono introdotti con il Trattato di Lisbona i parlamenti nazionali in quello che si potrebbe definire il sistema di governo parlamentare dell'Unione Europea: "*le istituzioni-simbolo della politica nazionale (intesa nel senso della politics) vengono così immesse, con una gamma di poteri raramente configurati come definitivi e insuperabili, ma che comunque appaiono piuttosto significativi, nel processo di formazione delle politiche europee (le policies)*."[463] Lo scopo è quello di tentare di riavvicinare politiche e Politica. La creazione di meccanismi di partecipazione dei parlamenti nazionali al processo decisionale, soprattutto in ambito legislativo, nell'Unione Europea è nata con l'obiettivo di rafforzare la democrazia interna agli Stati membri. Inizialmente, queste procedure hanno registrato un progresso apprezzabile, ma hanno mostrato una notevole asimmetria sia tra i diversi parlamenti nazionali che nelle due camere dei parlamenti bicamerali. Purtroppo, i risultati effettivi in termini di influenza sul processo decisionale si rivelarono insufficienti. Nondimeno, il vero risultato di queste procedure è di aver messo in moto un processo di europeizzazione delle assemblee nazionali, contribuendo così all'europeizzazione del

---

[461] Cfr. Ivi, p. 200; vedi in generale J. H. H. WEILER, *The authority of European law: Do we still believe in it?*, op. cit.; Vedi anche G. GAJA e A. ADINOLFI, *Introduzione al diritto dell'Unione europea*, op. cit., pp. 9-10: "*Rispetto alle esperienze più diffusamente definite quali federali, l'Unione europea presenta caratteristiche che la distinguono, in particolare per il ruolo assai importante che gli Stati membri svolgono sia nella formazione degli atti normativi sia nella loro esecuzione. L'Unione europea non ha una funzione di governo dell'insieme del territorio degli Stati membri o di parte di tale territorio; svolge essenzialmente, attraverso la propria attività normativa e giudiziaria, una funzione di indirizzo della condotta degli Stati membri. Inoltre, l'Unione non dispone di un apparato centrale in grado di esercitare materialmente un potere coercitivo nei confronti degli Stati membri. Neppure rispetto alle persone l'Unione può esercitare direttamente dei poteri coercitivi; anche se in certi settori, quali ad esempio la disciplina della concorrenza tra imprese o la gestione dei fondi strutturali, le istituzioni dell'Unione (in particolare la Commissione) hanno significativi poteri esecutivi, il potere coercitivo eventualmente necessario per l'attuazione spetta comunque agli Stati membri, i quali soltanto sono dotati di un apparato che possa operare in relazione alle persone fisiche o giuridiche.*"

[462] Cfr. F. BILANCIA, *Integrazione giuridica e funzione di governo. Autorità e legalità in Europa*, op. cit. pp. 9-10

[463] N. LUPO, *I poteri europei dei parlamenti nazionali: questioni terminologiche, classificazioni e primi effetti*, in A. MANZELLA e N. LUPO (a cura di), *Il sistema parlamentare Euro-nazionale. Lezioni*, Torino, 2014, pp. 101-131, p. 102

dibattito politico nazionale, che adesso coinvolge anche le scelte europee.[464] Un ulteriore risultato è emerso con la formazione di una nuova 'rete' parlamentare, in aggiunta a quelle che avevano precedentemente guidato l'integrazione europea: la rete governativa, giurisdizionale e delle banche centrali. In particolare, rispetto ai governi e alla loro responsabilità di seguire un indirizzo politico, il compito principale di questa rete parlamentare è quello di compensare le lacune che rendono intermittente il controllo democratico[465]:

> il parlamento europeo, sfruttando bene i suoi poteri, riesce a 'vedere' le responsabilità del complicato 'governo comunitario': ma non può far valere le responsabilità dei governi nazionali, che sono grandissime, nelle attuali condizioni di svolgimento dell'integrazione europea. Viceversa, i parlamenti nazionali, potendo agire sui rispettivi governi, non 'vedono' – nel senso che non possono indirizzare né controllare – aspetti decisivi dell'azione delle istituzioni europee di vertice.[466]

Il recupero di un evidente e palese indirizzo politico europeo è essenziale per la democrazia interna degli Stati membri e, di conseguenza, per il rilancio del progetto di integrazione europea. È necessario, perciò, indagare l'infrastruttura giuridica che consente il dialogo politico che sveli ed esponga la responsabilità europea degli esecutivi e che coinvolga i parlamenti nazionali, anche nella tutela di specificità costituzionali nazionali. Ciò è essenziale anche per individuare gli spazi per cui questa infrastruttura permetta, quantomeno rispetto al diritto derivato, "*di prevenire il rischio di antinomie già*

---

[464] Cfr. N. LUPO e A. MANZELLA, *Il Parlamento europeo. Una introduzione*, LUISS University Press, Roma, 2019, p. 128

[465] Interessante è come Nicola Lupo individua in questa intermittenza (e non nel *deficit* democratico) il problema della democrazia rappresentativa in Europa usando l'immagine delle 'aritmie'. Vedi N. LUPO, *Elezioni e aritmie nella democrazia rappresentativa dell'Unione europea*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 2022, p. 11-31, p. 23-24: "*il ricorso all'immagine delle aritmie può forse rivelarsi efficace. Pur con tutte le approssimazioni del caso, rende meglio il senso di quali siano i limiti e i problemi della democrazia nell'Unione europea, considerata […] come inscindibilmente connessa ai sistemi democratici dei suoi Stati membri, rispetto all'abusata – e già criticata – formula del deficit democratico. È noto che le disfunzioni del ritmo cardiaco, le c.d. aritmie cardiache, si verificano allorquando gli impulsi elettrici che coordinano i battiti del cuore non funzionano correttamente, causando un battito cardiaco troppo veloce, troppo lento o irregolare. Un battito cardiaco dunque continua ad esserci, ma con importanti irregolarità, le quali rendono più a rischio il funzionamento di organi vitali e dell'apparato cardio-circolatorio nel suo insieme. Ebbene, alla luce di ciò che si è appena osservato, ben si può sostenere che nella democrazia dell'Unione europea si registrino significative aritmie sia nelle dinamiche politico-istituzionali che hanno luogo a livello europeo, sia in quelle che si verificano a livello nazionale. È appunto dal loro intreccio che discendono una serie di alterazioni dei tempi e dei ritmi con cui, almeno a stare ai principi, dovrebbe funzionare un sistema democratico. Si tratta di un intreccio che per larga parte è strutturale, derivando dalla stessa architettura delle istituzioni europee, la quale è strettamente connessa con quella delle forme di governo di ciascuno Stato membro: la legittimazione democratica dell'Unione, come sancito dall'art. 10, par. 2,TUE, non si fonda solo sul Parlamento europeo, ma altresì sul fatto che in Consiglio siedano i rappresentanti dei governi "a loro volta democraticamente responsabili dinanzi ai loro parlamenti nazionali o dinanzi ai loro cittadini"."*

[466] N. LUPO e A. MANZELLA, *Il Parlamento europeo. Una introduzione*, op. cit., p. 20

nel corso del procedimento normativo e legislativo utilizzando i numerosi strumenti di controllo giuridico e politico previsti."[467] Difatti, la rappresentazione di preoccupazioni particolari riguardo a questioni come il rispetto del principio di attribuzione, dello standard nazionale di tutela dei diritti o della tutela dell'identità nazionale "*spetta in via principale ai governi e ai parlamenti nazionali, che devono farla valere, se del caso, nel corso della fase ascendente.*"[468]

[467] G. DI FEDERICO, *Il ruolo dell'art. 4, par. 2, TUE nella soluzione dei conflitti interordinamentali*, in *Quaderni costituzionali*, XXXIX, n. 2, il Mulino, Bologna, 2019, pp. 333-357, p. 335
[468] *ibidem*

CAPITOLO SECONDO

PRIMA DEL DIALOGO TRA LE CORTI. IL RUOLO EUROPEO DELLE ISTITUZIONI NAZIONALI NELL'AFFRONTARE CONFLITTI TRA GLI ORDINAMENTI: RESPONSABILITÀ E INFRASTRUTTURE GIURIDICHE

SOMMARIO: 1. Per un approccio olistico al dialogo tra gli ordinamenti – 1.1. La potenziale funzione di ricomposizione del governo multilivello dell'Unione europea della clausola identitaria – 1.2. Un approccio critico al test sulla sussidiarietà compiuto dalle istituzioni dell'Unione e al sistema di allerta precoce compiuto dai parlamenti nazionali – 1.3. Il legame genetico tra principio di sussidiarietà e obbligo di rispettare l'identità nazionale degli Stati membri – 1.4. Infrastrutture giuridiche ex ante per il dialogo tra l'ordinamento giuridico dell'Unione e quelli degli Stati membri – 2. Infrastrutture giuridiche dell'Unione europea per il dialogo non giurisdizionale tra gli ordinamenti – 2.1. Il Parlamento europeo come attore imprescindibile del dialogo interordinamentale – 2.2. La difficile individuazione dell'indirizzo politico nella relativizzazione delle forme di governo: il ruolo della cooperazione interparlamentare – 2.3. I poteri europei dei parlamenti nazionali e la loro natura dialogica – 2.4. Gli strumenti e le responsabilità dei Governi nazionali nel dialogo tra gli ordinamenti: dai i c.d. "freni d'emergenza" fino a ipotetiche "riserve di legislazione" – 3. Infrastruttura giuridica dell'Italia per il dialogo con l'ordinamento dell'Unione europea: la legge n. 234 del 2012 – 3.1. La necessità di superare la netta distinzione tra fase ascendente e discendente: gli affari europei caratterizzati da procedimenti 'a ciclo continuo' – 3.2. Il ruolo centrale del governo e dei suoi apparati tecnici nella partecipazione dell'Italia al dialogo tra ordinamenti: l'accentramento in capo alla Presidenza del Consiglio – 3.3. Il ruolo crescente del parlamento italiano nel dialogo tra ordinamenti – 3.3.1. Il rafforzamento degli obblighi informativi del Governo nei confronti del Parlamento. Il flusso di informazioni 'qualificate' – 3.3.2. L'introduzione di obblighi a carico del Governo di assicurare che le posizioni assunte dall'Italia in sede europea siano conformi agli indirizzi del Parlamento e il riconoscimento di poteri diretti alle Camere nell'ambito dei processi decisionali europei – 3.3.3. La funzione di controllo del parlamento italiano nel sistema euro-nazionale – 3. 4. I possibili canali di un dialogo non giurisdizionale tra l'ordinamento italiano e quello dell'Unione europea

1. Per un approccio olistico al dialogo tra ordinamenti

Sotto il profilo delle analisi accademiche condotte negli ultimi trent'anni sul dialogo tra le Corti e sui conflitti tra ordinamenti, appare sorprendente constatare come le istituzioni politiche nazionali siano rimaste ai margini del dibattito, spesso trascurate e confinate in secondo piano. Tale omissione risulta ancor più singolare se si considera che una delle principali sentenze che hanno caratterizzato tali ricerche ha ad oggetto proprio le istituzioni nazionali nel contesto della progressiva costituzionalizzazione dell'Unione europea. L'argomento centrale del già citato *Lissabon Urteil* si focalizzava proprio su questo punto: "*the more you increase the constitutional level of integration among European states, the more you should enhance the degree of participation of the national expression of the democratic principle.*"[469]

Numerosi studi e approfondimenti hanno ampiamente esaminato le motivazioni e le implicazioni della decisione adottata dal Tribunale costituzionale federale tedesco.

[469] A. SIMONCINI, *Towards a Real Constitutional Dialogue: The Need for an "Infrastructure" of The European Constitution*, op. cit., p. 46

Meno noto, tuttavia, è che il *Bundesverfassungsgericht*, nella medesima pronuncia, abbia altresì dichiarato l'illegittimità costituzionale della normativa interna che disciplinava il coinvolgimento del Parlamento nazionale nel processo decisionale dell'Unione europea. Questo perché non era previsto il coinvolgimento preventivo e obbligatorio del *Bundestag* in certe procedure considerate eccessivamente impattanti sulla sovranità, un aspetto che il Tribunale di *Karlsruhe* riteneva non dovesse essere lasciato alla sola discrezione del Governo, anche se successivamente ratificato dall'organo parlamentare. Se da una parte si può evidenziare quel paradosso – che fa parte della c.d. 'difficoltà contro-maggioritaria'[470] che tocca alle Corti costituzionali (ed in cui la Corte di giustizia, invece, mostra una maggiore deferenza agli organi politici dell'Unione) – per cui il tribunale costituzionale federale tedesco dichiarava incostituzionale una legge adottata dal Parlamento al fine di garantire il maggiore coinvolgimento del Parlamento stesso, dall'altra la Corte sottolineava come fosse un requisito costituzionale che un'assemblea democratica nazionale debba essere attivamente coinvolta nella definizione dell'indirizzo politico negli affari europei, attraverso strumenti quali l'esplicita approvazione parlamentare preventiva dell'azione governativa a livello di UE.[471] Più esplicitamente la Corte tedesca ha affermato che: "*silent consent would no longer be sufficient.*"[472] Tale aspetto nascosto della sentenza tedesca sul Trattato di Lisbona è emblematico e paradigmatico, ma questa non è stata né la prima né l'ultima volta in cui una Corte costituzionale di uno Stato membro ha richiesto un maggiore coinvolgimento delle istituzioni politiche nazionali nelle questioni che riguardano il rapporto tra la Costituzione nazionale e il diritto dell'Unione.[473]

C'è chi alla luce di questa evidenza ha proposto un approccio olistico alle dinamiche tra ordinamenti costituzionali dell'Unione europea e degli Stati membri.[474] Piqani sosteneva già dal 2012 che fosse necessario un approccio diverso. L'autrice sostiene che il costituzionalismo europeo potrebbe trarre significativi vantaggi da un approccio olistico nell'ambito del processo legislativo e dell'attuazione delle normative

---

[470] Vedi A. BICKEL, *The Least Dangerous Branch*, New Haven, Yale University Press, 1962

[471] Vedi P. FARAGUNA, Il *Bundesverfassungsgericht e l'Unione europea, tra principio di apertura e controlimiti,* op. cit., pp. 463-464

[472] D. PIQANI, *Arguments for a Holistic Approach in European Constitutionalism: What Role for National Institutions in Avoiding Constitutional Conflicts between National Constitutions and EU law*, in *European Constitutional Law Review*, n. 8, 2012, pp. 493-522, p. 494

[473] Ivi, p. 499: "*According to these constitutional courts, dealing with constitutional requirements of membership or checking the limits of the conferral and exercise of competences by Union institutions should be a joint role of all bodies participating in law-making; thus not only courts, but also parliaments, governments as well as EU institutions.*" Vedi Decisione n. 17 del 2004 della Corte costituzionale ungherse (V.25) AB; Decisione n. 143 del 2010 della Corte costituzionale ungherese (VII. 14.) AB sulla costituzionalità dell'atto di promulgazione del Trattato di Lisbona; Decisione della Corte costituzionale della Repubblica Ceca dell'8 marzo 2006 Pl ÚS 50/04; Decisione della Corte costituzionale della repubblica Ceca del 26 novembre 2008, Pl. ÚS 19/08: Treaty of Lisbon I;

[474] Vedi D. PIQANI, *Arguments for a Holistic Approach in European Constitutionalism: What Role for National Institutions in Avoiding Constitutional Conflicts between National Constitutions and EU law*, op. cit.,, p. 500: "*It is holistic for the fact that it calls for an integrative and responsible participation of all national institutions in EU decision-making and national implementation of EU law."*

dell'Unione.[475] Questo approccio implicherebbe un coinvolgimento costituzionale più consapevole delle istituzioni, volto sia all'adempimento degli obblighi derivanti dall'ordinamento europeo, sia al rispetto dei principi sanciti dalle Costituzioni nazionali. Secondo tale prospettiva, l'attenzione non dovrebbe limitarsi esclusivamente al ruolo delle Corti e agli esiti delle loro pronunce, ma dovrebbe valorizzare anche il contributo essenziale delle altre istituzioni nazionali. In ultima analisi, un approccio olistico richiede una partecipazione più attiva e responsabile delle istituzioni nazionali.

Tale approccio olistico è quello a cui ricorrere per prevenire i conflitti, evitando che le questioni di natura politica diventino conflitti di natura costituzionale e di dare piena efficacia al diritto dell'UE in modo conforme alle costituzioni ogni volta che è possibile. Un tentativo di invertire la tendenza, segnalata da Manzella, della trasformazione della 'responsabilità europea', rientrante nel fascio normale della responsabilità di indirizzo politico dei governi, in una responsabilità di indirizzo costituzionale, costretta soltanto al livello del conflitto del sindacato delle Corti supreme.[476] Inoltre, questo approccio è connaturato al carattere composito della costituzione europea.[477]

Come si è avuto modo di vedere nel precedente capitolo l'elemento principale dell'analisi odierna del rapporto tra gli ordinamenti è il ruolo delle Corti. Ciò soprattutto per il fatto che la collisione tra ordinamenti avviene quasi esclusivamente ad opera delle giurisdizioni. È, tuttavia, sempre più evidente che "*the role of other institutions is often neglected."*[478] Nel secondo paragrafo del precedente capitolo ci si è soffermati sulla c.d. legalità sovrannazionale e sul suo rapporto con la legalità costituzionale nazionale. Il giudizio di legalità nelle Corti funziona in termini di incompatibilità, e lo scontro tra ordinamenti si rende evidente in tali giudizi. Nella discussione a senso unico in quanto incentrata soltanto sui tribunali, si tende a dimenticare che spesso lo scontro costituzionale avrebbe potuto essere evitato a livello politico da altri rami del potere, in particolare dai governi e dai parlamenti.[479]

Nonostante il *focus* del dibattito accademico sia sul dialogo tra le Corti, la responsabilità dell'integrazione europea e il dovere di riconciliare gli obblighi UE con le esigenze costituzionali è una responsabilità che non incombe soltanto sugli organi giurisdizionali. Le altre istituzioni politiche dovrebbero esercitare le proprie prerogative, sia derivanti dall'ordinamento nazionale sia sancite dal diritto dell'Unione europea, fin dalle fasi preliminari del processo legislativo. Questo approccio consentirebbe di assicurare, già in tali momenti iniziali, la piena conformità alle disposizioni del diritto dell'UE, nel rispetto dei principi costituzionali, ove possibile. E quando ciò non fosse

---

[475] Cfr. ivi, p. 496

[476] Vedi A. MANZELLA, *Verso un governo parlamentare euro-nazionale*?, op. cit, p. 6

[477] Vedi per il concetto di costituzione composita europea L. BESSELINK, *A Composite European Constitution*, Europa Law Publishing, 2007

[478] D. PIQANI, *Arguments for a Holistic Approach in European Constitutionalism: What Role for National Institutions in Avoiding Constitutional Conflicts between National Constitutions and EU law*, op. cit., p. 497

[479] Cfr. Ibidem

possibile, comunque si anticiperebbero argomenti e informazioni utili anche al dialogo tra le Corti sulle peculiarità degli ordinamenti coinvolti, anche da una prospettiva politica e non soltanto giurisdizionale. L'approccio olistico va infatti oltre il discorso sul pluralismo giuridico. L'ambiente in cui operano gli organi nazionali coinvolti in tale approccio è quello della costituzione composita dell'Unione europea, per cui tale approccio non include una discussione normativa sul rapporto tra costituzioni e diritto UE. Cioè, nel predisporre ed approvare il diritto UE il presupposto non è l'incompatibilità tra norme fondamentali dei vari ordinamenti, ma la volontà politica di rispettare tali norme.

A questo proposito occorre ribadire una questione importante nell'ambito della presente ricerca. L'insistenza su tale approccio olistico fa leva sulla fisiologia che la scienza del diritto dell'Unione europea ha sempre riconosciuto al sistema istituzionale sovrannazionale. La funzione parlamentare, di rappresentanza dei cittadini è connaturata al ruolo del Parlamento europeo. Non si vuole aggiungere un nuovo capitolo alla mitologica riflessione riguardo al c.d. *deficit* democratico. Ad avviso di chi scrive con tale approccio olistico non si sta cercando un nuovo ruolo per le istituzioni nazionali all'interno del governo dell'Unione europea. Ma si va ricercando la loro fisiologia, riconoscendo come ormai la loro attività si svolga in Stati membri come l'Italia in uno stato sempre più spesso anomalo.[480] Se le logiche intergovernative avanzano e prendono campo e il ruolo che le istituzioni nazionali hanno sempre avuto nell'integrazione europea non segue logiche democratiche e rispettose delle norme a rimetterci sarà il gradiente costituzionale interno sia allo Stato membro sia all'Unione europea (visto che il Parlamento europeo è sì co-legislatore, ma non ha grandi poteri di controllo e di indirizzo sui Consigli).

Si prenda come paradigma l'articolo 10, par. 2, TUE laddove afferma che "*gli Stati membri sono rappresentati nel Consiglio europeo dai rispettivi capi di Stato e di governo e nel Consiglio dai rispettivi governi, a loro volta democraticamente responsabili dinanzi ai loro parlamenti nazionali o dinanzi ai loro cittadini.*" È comprensibile la lettura che alcuni studiosi diedero di questa norma nel contesto dell'adozione del Trattato di Lisbona. C'è chi ritenne che ribadire che il Consiglio europeo e il Consiglio siano 'democraticamente responsabili' del loro operato nei confronti dei parlamenti nazionali e dei cittadini sia stata all'epoca "*una considerazione forse ridondante.*"[481] Oppure, peggio ancora, che tale previsione rischiasse "*di mettere a nudo il timore che la mancanza di democrazia, da principale argomento degli euroscettici sia diventata un'idea condivisa anche all'interno delle stesse istituzioni europee.*"[482] Rispetto però alla prassi intergovernativa che si è osservata nell'ultimo decennio tale previsione appare più lungimirante di quanto si pensasse. Infatti, essa è il riconoscimento sul piano formale di

[480] Si veda ad esempio F. FABRIZI, *Il Parlamento nella «democrazia decidente». Il ruolo delle Camere oggi*, il Mulino, Bologna, 2024
[481] B. SARDELLA, *Articolo 10 TUE*, in C. CURTI GIALDINO, *Codice dell'Unione europea operativo*, Edizione giuridiche Simone, Napoli, 2012, pp. 151-154, p. 153
[482] ibidem

un rapporto tra parlamenti nell'Unione che non incide soltanto sulla democraticità dell'Unione stessa, ma anche garantisce la sua legittimità.[483] Nessuno crederebbe oggi che le novità giuridiche introdotte dal Trattato di Lisbona per difende il principio dello Stato di diritto abbiano contribuito in qualche modo alle crisi interne agli Stati membri a cui si è assistito in quell'ambito in questi ultimi dieci anni. Perciò il 'federalismo esecutivo', modello di esercizio del potere 'post-democratico', usato da Habermas per definire la prevalenza del Consiglio Europeo e delle procedure intergovernative negli ultimi decenni[484], trova un limite costituzionale proprio nell'art. 10, par. 2, TUE, che non appare più così ridondante oggigiorno. Il riconoscimento esplicito di questa duplice legittimazione democratica riflette la natura peculiare dell'Unione europea e le sue specifiche caratteristiche. Sebbene essa non possa essere totalmente equiparata a una tradizionale organizzazione internazionale fondata esclusivamente sul metodo intergovernativo, non è ancora pienamente assimilabile a un'esperienza di tipo federale.[485] Pertanto, questa doppia legittimità è un sistema da preservare rispetto a deviazioni nella prassi piuttosto che una minaccia alla centralità del Parlamento europeo. Soprattutto perché, come sia avrà modo di evidenziare, è una doppia legittimità democratica, che almeno a livello di infrastrutture giuridiche non si sovrappone ma si completa.

Invece, la scienza del diritto dell'Unione europea ha seri dubbi e molte preoccupazioni sulle innovazioni del Trattato di Lisbona riguardo ai poteri dei parlamenti nazionali. Perché il nuovo complesso di norme non avrebbe come intenzione "*di far emergere ed esprimere una generica posizione comune del sistema parlamentare europeo, ma di far intervenire in via «individuale» i singoli parlamenti nazionali nella sfera europea.*"[486] Il timore principale è che questi poteri, potendo generare un controllo politico diretto dei parlamenti nazionali, possano incidere su aspetti del funzionamento dell'Unione. Sorge il rischio, in tale prospettiva, di mettere in dubbio la piena legittimità del Parlamento europeo quale rappresentante dei cittadini degli Stati membri nell'ambito del sistema istituzionale dell'Unione.[487] Tale preoccupazione è fondata e non si vuole in alcun modo alimentare tali forze centrifughe. Per non volere contribuire a questo pericolo nella presente ricerca si è fatto, infatti, ricorso all'idea di *deficit* democratico 'indotto'. Cioè, all'influenza che il sistema istituzionale dell'Unione ha su meccanismi istituzionali nazionali interni poco resilienti.

Tuttavia, la visione critica del ruolo dei Parlamenti nazionali nella scienza del diritto dell'Unione europea è ancorata a un principio cardine, alla rappresentanza unitaria degli Stati membri:

---

[483] Cfr. C. MORVIDUCCI, *Il ruolo dei parlamenti nazionali nel nuovo Trattato*, in *Sud in Europa*, febbraio 2008, https://www.sudineuropa.it/il-ruolo-dei-parlamenti-nazionali-nel-nuovo-trattato.html
[484] J. HABERMAS, *Questa Europa è in crisi*, op. cit., p. VII-VIII
[485] Cfr. F. DONATI, *Articolo 10 del TUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Giuffré editore, Milano, 2014, pp. 90-98, pp. 95-96
[486] R. ADAM e A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, op. cit., p. 80
[487] Cfr. Ibidem

> l'idea sulla quale è stato finora modellato il sistema istituzionale dell'Unione è quella della rappresentanza unitaria degli Stati membri attraverso i rispettivi governi: sono sempre stati questi ad esprimere la posizione del relativo Stato in seno all'Unione, senza che assumessero rilevanza le modalità di formazione di quella posizione a livello nazionale, né l'eventuale divergenza tra la volontà del parlamento nazionale e la posizione manifestata dal Governo in seno al Consiglio.[488]

Ciò, tuttavia, non appare più adeguato a cogliere tutti gli aspetti del sistema sovrannazionale contemporaneo fatto di asimmetrie che coinvolgono sia il Parlamento europeo che i parlamenti nazionali. Soprattutto, se si prende come caso studio della presente ricerca l'Italia. Il Parlamento italiano ha trascurato la 'fase ascendente' nei primi anni, forse perché il processo di europeizzazione non sembrava evidente nel nostro ordinamento. Questo atteggiamento rifletteva una generale fiducia nell'utilità dell'integrazione europea, con conseguenti effetti negativi sulla capacità di adattare l'ordinamento italiano alle direttive europee nella 'fase discendente'.[489] Al contrario, molti di coloro che aderirono successivamente erano consapevoli del processo di erosione delle competenze statali e perciò si premunirono di strumenti adeguati a garantire procedure che li impegnassero attivamente nella fase di elaborazione o di sviluppo del diritto europeo (c.d. fase ascendente).[490]

Nella realtà contemporanea, caratterizzata da una stretta interrelazione tra gli ordinamenti giuridici, emerge chiaramente come l'obbligo di promuovere l'integrazione europea sia ormai radicato nelle costituzioni nazionali, mentre, parallelamente, il dovere delle istituzioni dell'Unione di rispettare le identità nazionali degli Stati membri trovi

---

[488] Ibidem

[489] Vedi S. FABBRINI, *L'europeizzazione: teorie, comparazioni e implicazioni per l'Italia*, in S. FABBRINI (a cura di) *L'europeizzazione dell'Italia*, Editori Laterza, Roma-Bari, 2003, p. 3-33

[490] Cfr. L. GIANNITI e N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Il Mulino, Bologna, 2023, pp. 343-344 che specificano: "*Così parlamenti come quello danese, o finlandese (e, più in generale, di tutti i paesi nordeuropei, nonché dei 13 ultimi aderenti), si sono visti riconosciuti da subito, spesso a livello costituzionale, strumenti incisivi per controllare e indirizzare l'azione dei rispettivi Esecutivi in seno al Consiglio, nel momento della definizione degli atti normativi (e non solo) europei. Un controllo e un indirizzo che si fondano su ina regolare trasmissione di tutti i documenti preparatori dell'attività normativa europea e che, in alcuni casi (è quel che avviene in Danimarca e Finlandia) si traducono in veri e propri mandati, senza i quali il Governo non può impegnarsi in Consiglio.*" E ancora, alla nota 6 capitolo 9, p. 354: "*Come si è accennato, in alcune esperienze (in Danimarca e Finlandia) questi indirizzi sono dei veri e propri mandati vincolanti: il Governo, cioè, non può impegnare la volontà dello Stato nelle sedi europee senza avere preventivamente il mandato parlamentare. Mandati che, per essere tempestivi e seguire le dinamiche labirintiche del processo negoziale europeo, devono essere formulati con estrema rapidità; a volte è sufficiente una telefonata del rappresentante del Governo che si trova al tavolo nel negoziato al Presidente della commissione affari europei. Ma in quei Paesi il Parlamento è monocamerale e tutta l'attività di partecipazione alla «fase ascendente» è concentrata nella commissione per gli affari europei che, non a caso, in Finlandia si chiama «Grande commissione» e in Danimarca è dagli addetti ai lavori chiamata «Mini-Folketing». In quelle esperienze la definizione della posizione nazionale nei consessi europei è pienamente parlamentarizzata, e su di essa si determinano accordi trasversali strutturati tra maggioranza e opposizione, che sono una parte essenziale della Costituzione vivente di quei Paesi. In virtù di questi accordi la Presidenza della commissione affari europei è per prassi assegnata a esponenti di rilievo dell'opposizione.*"

solenne riconoscimento nei Trattati. In questo contesto, il costituzionalismo europeo non si fonda più esclusivamente sul reciproco rispetto, ad esempio in relazione alle aree di particolare sensibilità costituzionale, ma si estende al coinvolgimento attivo delle istituzioni nazionali e dell'Unione europea. Tale approccio mira a garantire l'adempimento degli obblighi dell'Unione, tenendo al contempo in considerazione le prerogative costituzionali degli Stati membri.[491] È il medesimo sistema normativo delineato dai Trattati e dalle Costituzioni nazionali che renderebbe fisiologico il compito delle istituzioni nazionali di adempiere agli obblighi europei conformemente alla Costituzione. Ciò dovrebbe comportare un vero e proprio obbligo per le istituzioni nazionali di avvalersi, nella misura più ampia possibile, di tutti i meccanismi del Trattato nei processi decisionali e legislativi in aggiunta alla discrezionalità nell'elaborazione delle leggi nazionali, al fine di adempiere agli obblighi dell'UE il più possibile in conformità con le disposizioni costituzionali nazionali.

Sebbene quanto appena sostenuto possa sembrare ovvio o persino superfluo, è la concretezza dei fatti a richiedere una riaffermazione di tale principio. Le Corti costituzionali, così come la Corte di giustizia, si vedono sempre più frequentemente investite della responsabilità di dirimere questioni politiche di notevole complessità, le quali vengono loro attribuite, spesso, in ragione dell'insufficiente impegno costituzionale profuso dalle altre istituzioni.[492] Pertanto, nell'argomentare a favore di un cambio di

---

[491] Cfr. D. PIQANI, *Arguments for a Holistic Approach in European Constitutionalism: What Role for National Institutions in Avoiding Constitutional Conflicts between National Constitutions and EU law*, op. cit., p. 501, Vedi anche B. GUASTAFERRO, *Derubricare i conflitti costituzionali per risolverli: sezionando il caso Taricco*, op. cit., p. 441 che fa l'esempio del rapporto tra ordinamento nazionale e sovrannazionale: "*L'analisi delle relazioni tra diversi ordinamenti giuridici «si risolve necessariamente in quella della rilevanza che uno di essi può avere per l'altro», ci ricorda un insigne giurista: «perché vi sia rilevanza giuridica, occorre che o l'esistenza o il contenuto o l'efficacia di un ordinamento sia condizionata rispetto ad un altro ordinamento»* [S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, op. cit., pp. 144-145]. *Ritengo che il rapporto tra ordinamento costituzionale e ordinamento dell'Unione europea viva e si alimenti di due costanti. Da un lato, il fermo (e reciproco) rifiuto che un ordinamento possa rilevare per l'altro riguardo al momento dell'esistenza, essendo l'ordinamento dell'Unione europea caratterizzato quale «originario» dalla Corte di giustizia e «derivato» dalle Corti costituzionali nazionali. Dall'altro, il fermo (e reciproco) convincimento che un ordinamento possa rilevare per l'altro relativamente ai momenti del contenuto e dell'efficacia. E così, entrambi gli ordinamenti hanno sviluppato le proprie norme di collisione, relative ai limiti al proprio contenuto autoimposti da un ordinamento per rinviare all'altro, ed entrambi gli ordinamenti hanno dotato l'ordinamento cui si rinvia di determinati effetti, come dimostrano gli articoli 11 e 117 della nostra Costituzione e gli articoli 4 e 6 del Trattato sull'Unione europea."*

[492] Cfr. *Ivi*, pp. 501-502; Secondo Albi, che è tra coloro che hanno evidenziato il problema di concentrarsi solo sui tribunali, c'è una certa mancanza di considerazione per il ruolo delle istituzioni politiche nel costituzionalismo multilivello, vedi A. ALBI, *Supremacy of EC Law in the New Member States. Bringing Parliaments into the Equation of 'Co-operative Constitutionalism'*, in *European Constitutional Law Review*, n. 3, 2007, pp. 25-67, p. 65: "*The issue of limits as to what judges can do highlights the need for actors beyond the judiciary to engage more actively in the 'co-operative constitutionalism', both at national as well as at European level. Whilst the focus of co-operative constitutionalism has been on the interaction between courts at different levels, the role of political institutions in such co-operation has received negligible consideration. In a number of cases where conflicts between Community law and national constitutional law has narrowly been averted, the constitutional courts appear to have been left with an unduly high burden in finding pragmatic solutions. In those cases, political actors, both at the national and European levels, would have often been better placed to eliminate a potential conflict at an earlier stage.*" Vedi anche M. CLAES, *The Europeanization of National Constitutions in the Constitutionalizing of Europe:*

prospettiva dalle corti alle istituzioni politiche, si intende evidenziare come queste ultime siano in una posizione privilegiata per prevenire conflitti già nella fase iniziale di elaborazione e attuazione del diritto secondario. Come illustrazione di ciò i parlamenti nazionali dovrebbero utilizzare tutti i loro 'poteri europei'[493] affinché le Istituzioni dell'Unione siano sempre a conoscenza di ogni problema o esigenza nazionale – specie se costituzionale – nel processo decisionale sovrannazionale. Se si inserisse nell'ambito dell'agenda politica le questioni riguardanti un potenziale conflitto tra un progetto legislativo dell'UE e il diritto costituzionale nazionale, si potrebbe garantire alle Corti costituzionali e alla Corte di giustizia di risolvere soltanto i problemi di legalità che residuano al vaglio del processo politico.[494] L'atteggiamento istituzionale proattivo nella fase ascendente, non solo cerca di evitare situazioni di inadempienza, ma può anche essere impiegato al fine di risparmiare alle Corti europee e nazionali l'imbarazzo di trovare una soluzione costituzionale ad un problema che sempre più spesso apparterebbe al processo politico.

Infine, come è intuitivo e come avviene sempre più spesso, tale ricerca di soluzioni democratiche e politiche deve sempre tener presente che "*in times of financial and economic crisis, political expediency and the need for swift responses seem to win terrain over democratic empowerment through more involvement of parliaments.*"[495] Alla luce di quanto già detto, tutto questo non elimina, ma esalta, la necessità di sottolineare aspetti dell'integrazione europea che nella confusione perdono di forza persuasiva. L'approccio olistico è l'unico approccio possibile in una realtà composita e stratificata come quella del governo dell'Unione europea perché quello sovrannazionale sia un ordinamento effettivamente pluralista.

1.1. La potenziale funzione di ricomposizione del governo multilivello dell'Unione europea della clausola identitaria

Nel capitolo precedente si è analizzato come la clausola identitaria incontri significative difficoltà nell'affermarsi come elemento centrale nelle argomentazioni e nelle decisioni della Corte di giustizia, e, di conseguenza, nel dialogo tra le Corti. Tale complessità è strettamente legata all'autonomia dell'ordinamento giuridico dell'Unione e alla compattezza della sua legalità: la clausola identitaria, pur richiamando aspetti propri

---

Some Observation against the Background of the Constitutional Experience of EU-15, in *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, n. 3, pp. 1-38

[493] Vedi N. LUPO, *I poteri europei dei parlamenti nazionali: questioni terminologiche, classificazioni e primi effetti*, in A. MANZELLA e N. LUPO (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, Giappichelli editore, Torino, 2014, pp. 101-131

[494] Vedi D. PIQANI, *Arguments for a Holistic Approach in European Constitutionalism: What Role for National Institutions in Avoiding Constitutional Conflicts between National Constitutions and EU law*, op. cit., p. 522: "*Instead of relying on courts to remedy constitutional conflicts at the end of decision-making process, this approach calls upon all the actors to use their prerogatives in order to prevent constitutional conflicts at the earliest stage possible."*

[495] Ibidem

degli ordinamenti degli Stati membri, rimane una norma dell'Unione e, in quanto tale, soggetta all'esclusivo monopolio interpretativo della Corte di Lussemburgo.

Tuttavia, è possibile avanzare alcune considerazioni ulteriori che amplino il perimetro della riflessione da quello circoscritto al dialogo tra le Corti. L'ipotesi qui esaminata è che, nel contesto della legalità sovranazionale, l'obbligo di rispettare l'identità nazionale degli Stati membri, così come formulato dopo il Trattato di Lisbona, possa configurarsi non come un ostacolo, o un freno, all'integrazione imposto dalle giurisdizioni nazionali, ma come un'opportunità per una ricomposizione più equilibrata e pluralista del governo europeo, della forma di governo europea.[496] O meglio, si ritiene che tale norma possa informare in modo nuovo la struttura istituzionale e democratica dell'Unione. Difatti, dopo l'introduzione del Trattato di Lisbona che ha ridefinito i contorni della clausola identitaria e al contempo l'ha resa giustiziabile da parte della Corte di Giustizia non si può del tutto escludere una opponibilità dell'identità nazionale all'Unione nel contesto della sua azione. La ricomposizione del governo che ne può derivare è strettamente legata, infatti, allo sviluppo della clausola identitaria quale parametro della legalità sovrannazionale e l'influsso che ciò potrà avere su tutte le istituzioni dell'Unione europea e sugli organi nazionali che partecipano ai suoi processi decisionali e legislativi, sia come principio di buon governo sia come legittimazione della azione sovrannazionale.[497] Cioè, almeno sulla carta, l'obbligo di proteggere l'identità nazionale può avere un potenziale impatto giuridico sul governo dell'Unione europea. Diversi elementi testuali avvalorano l'idea che il principio del rispetto delle identità nazionali sia ora, ancor più che nei trattati precedenti, un principio che regola – o che dovrebbe regolare – l'azione dell'Unione.[498]

Per far ciò, per via della compattezza che caratterizza la legalità dell'Unione europea, è necessario individuare un concetto autonomo di identità nazionale, interno all'ordinamento sovrannazionale.[499] È rilevante come "*il Trattato di Lisbona ha dato, anche «visivamente», giustizia a tale autonomia concettuale*"[500] prevedendo i valori fondamentali all'art. 2 TUE, la clausola identitaria, la leale cooperazione e il principio di uguaglianza tra gli Stati membri all'art. 4 TUE e la tutela dei diritti fondamentali all'art. 6 TUE. Prima del Trattato di Lisbona, il principio del rispetto delle identità nazionali era legato alla tutela dei diritti fondamentali e ai valori fondamentali. Tale clausola era

---

[496] Ipotesi avanzata in S. PLATON, *Le respect de l'identité nationale des États membres: frein ou recomposition de la gouvernance*?, in *Revue de l'Union européenne*, n. 556, 2012, pp. 150-158

[497] Cfr. ivi, p. 158

[498] Cfr. ivi, p. 152

[499] Interessanti sono le considerazioni svolte da Starita riguardo alla differenza tra identità nazionale *ex* art. 4, par. 2, TUE e l'identità costituzionale *ex* giurisprudenza *bundesverfassungsgericht*. In particolare, l'autore nel chiedersi se il concetto di identità nazionale è un concetto nuovo, svolge interessanti considerazioni circa la differenza tra questo concetto e alcune categorie del diritto internazionale quali il c.d. diritto fondamentale degli Stati all'indipendenza, al diritto degli Stati al non intervento dei propri affari interni e alla c.d. '*domestic jurisdiction*'. Vedi M. STARITA, *L'identità costituzionale nel diritto dell'Unione europea: un nuovo concetto giuridico?*, in F. VIOLA (A cura di), *Lo stato costituzionale di diritto e le insidie del pluralismo*, il Mulino, Bologna, 2012, pp. 139-172, pp. 142-151

[500] G. MARTINICO, *Il potenziale sovversivo dell'identità nazionale alla luce dell'ordinanza 24/2017 della Corte costituzionale*, *op. cit*., p. 249

sancita, prima nell'articolo F del TUE, e poi dall'articolo 6 del TUE, il quale affermava che l'Unione si fondava su principi come la libertà, la democrazia e il rispetto dei diritti dell'uomo e dello Stato di diritto, comuni agli Stati membri. In questo contesto giuridico, il principio del rispetto delle identità nazionali, proprio perché formulato in modo lapidario e apodittico, veniva considerato come un principio di valore, con un contenuto essenzialmente assiologico.

Le poche modifiche apportate al Trattato di Nizza furono l'avanguardia di un progetto più ampio e ambizioso. La "*Dichiarazione sull'avvenire dell'Unione europea*", la n. 23 allegata al Trattato di Nizza, auspicava infatti un dibattito più esteso e approfondito sul futuro dell'Unione. Questo dibattito avrebbe dovuto affrontare quattro questioni cruciali: la definizione più precisa delle competenze dell'Unione e degli Stati membri; lo *status* della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea; la semplificazione dei trattati; il ruolo dei parlamenti nazionali nell'architettura europea. Da lì a poco si avviarono le discussioni che portarono all'ipotesi di una Costituzione europea in cui la valutazione sulla clausola identitaria divenne più complessa ed articolata. Ad esempio, nel progetto di Costituzione europea PENELOPE[501], che fu promosso dalla Commissione europea guidata da Romano Prodi, l'interazione tra il principio di sussidiarietà, il principio di leale cooperazione e il principio del rispetto delle identità nazionali era chiaramente definita e codificata. L'art. 4, par. 2, della Parte I di questo progetto stabiliva che l'Unione agiva lealmente nei confronti degli Stati membri, preservando le loro identità e diversità nazionali e regionali nel rispetto del principio di sussidiarietà.[502] Questo includeva il rispetto dell'organizzazione costituzionale degli Stati membri e delle loro relazioni con le autorità regionali e locali. Non fu però questa la strada seguita per modificare la clausola identitaria nel Trattato che adottava una Costituzione per l'Europa.

Molti in dottrina hanno posto l'accento sull'utilità che l'analisi storica del lavoro condotto durante la Convenzione Giscard d'Estaing che portò al Trattato che adottava una Costituzione per l'Europa per cogliere appieno il significato e l'importanza dell'attuale

---

[501] Vedi G. TOGNON (a cura di), *La tela di Prodi. Una Costituzione per un'Europa più democratica*, Baldini&Castoldi, Milano, 2003, pp. 119-338. Tale libro è rimasto una delle poche fonti in cui reperire nella sua interezza il c.d. progetto penelope in italiano in quanto "*il 4 dicembre 2002, in una concitata riunione della Commissione, Prodi presentò e difese il contributo per la Costituzione europea che aveva fatto preparare da un ristrettissimo gruppo di esperti. Il testo non fu approvato ufficialmente dalla Commissione e venne reso pubblico accompagnato dalla seguente menzione: «Il presente studio di fattibilità non impegna la Commissione europea». La presa di distanza di molti commissari ha di fatto restituito al progetto Penelope una maggiore rilevanza politica perché lo ha liberato dai vincoli istituzionali.*" (vedi, ivi, p. 7)

[502] Vedi ivi, p. 161: "*Art. 4, (relazioni tra l'Unione e gli Stati membri), 1. Gli Stati membri agiscono con lealtà nei confronti dell'Unione e ne appoggiano le iniziative. Adottano tutte le misure atte ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dalla Costituzione e agevolano l'adempimento dei compiti dell'Unione. Evitano di prendere misure tali da compromettere la realizzazione degli obiettivi della Costituzione. 2. Nel rispetto del principio di sussidiarietà, l'Unione agisce con lealtà nei confronti degli Stati membri tutelandone l'identità e la diversità nazionale e regionale. Essa rispetta l'organizzazione costituzionale degli Stati membri, anche nelle relazioni con i loro enti territoriali. 3. L'Unione tiene conto delle specificità degli Stati membri per la loro sicurezza interna ed esterna e i loro servizi pubblici. 4. Il diritto dell'Unione prevale sul diritto degli Stati membri.*"

art. 4, par. 2, TUE.[503] Allo stesso tempo c'è chi però ha messo in guardia dal rischio di appiattire l'interpretazione della norma sulla volontà dei redattori, rinvenibile nei lavori preparatori. E ciò in quanto, come è noto, la Corte di giustizia non usa le 'intenzioni soggettive' dei redattori nell'interpretare i Trattati, quanto piuttosto il criterio teleologico, che è piuttosto differente.[504] Tuttavia, ai fini della presente ricerca, tale analisi storica riveste un'importanza fondamentale per comprendere la potenziale funzione di ricomposizione del governo dell'Unione europea svolta dalla clausola identitaria. In particolare, il compito del Gruppo di Lavoro V (competenze complementari), presieduto da Christophersen, era di impedire che l'Unione interferisse nell'esercizio delle sue competenze fino a compromettere settori delle politiche nazionali significative per l'identità degli Stati membri, evitando un uso improprio delle competenze funzionali nei casi in cui le competenze settoriali non fossero sufficienti per la realizzazione degli obiettivi dell'Unione.[505] In altre parole, un certa dottrina argomenta che, attraverso l'ampliamento del concetto di 'identità nazionale' fino a ricomprendere le 'strutture fondamentali' degli Stati membri e l'introduzione dell'obbligo di rispettare le 'funzioni essenziali dello Stato', i redattori abbiano inteso delineare ambiti fondamentali della sovranità nazionale senza però prevedere alcun elenco specifico di competenze esclusive riservate agli Stati membri.[506]

Effettivamente, il Gruppo di Christophersen ha lavorato per precisare e delineare le competenze di sostegno dell'Unione Europea, nonché per stabilire i limiti alla sua azione. Per far ciò, dopo aver preso in considerazione i tradizionali principi, come quello di attribuzione, la sussidiarietà, la proporzionalità, il primato, l'esecuzione indiretta e la flessibilità, hanno infine optato per prendere in considerazione il rispetto dell'identità nazionale degli Stati membri.[507] Inoltre, tale scelta di utilizzare e specificare la clausola identitaria era da ritenere preferibile secondo Christophersen, rispetto alle altre possibilità di intervento, non solo perché più flessibile e ben consolidata nelle varie versioni dei

---

[503] Vedi G. DI FEDERICO, *L'identità nazionale degli Stati membri nel Diritto dell'Unione europea. Natura e portata dell'articolo 4, par. 2, TUE*, op. cit., p. 57 e ss.; B. GUASTAFERRO, *Beyond the Exceptionalism of Constitutional Conflicts: The Ordinary Functions of the Identity Clause*, op. cit., pp. 271-284 e I. PERNICE, *European v. National Constitutions: Articles I-5, I-10 Draft Convention*, in *European Constitutional Law Review*, 2005, pp. 99-103

[504] E. CLOOTS, *National identity in EU law*, Oxford University Press, Oxford, 2015, p. 127 ss., in particolare p. 137-138

[505] Vedi Relazione finale del Gruppo V, CONV 375/1/02, WG V 14, 4 novembre 2002, punto 1, riguardo al ricorso alle competenze funzionali come salvaguardia al fallimento delle competenze settoriali vedi B. GUASTAFERRO, *Beyond the Exceptionalism of Constitutional Conflicts: The Ordinary Functions of the Identity Clause*, op. cit., pp. 272-274, G. DE BÚRCA e B. DE WITTE, *The Delimitation of Powers Between the EU and Its Member Status*, in A. ARNULL e D. WINCOTT (a cura di), *Accountability and the Legittimacy in the European Union*, Oxford University Press, 2002, p. 201 e ss., S. WEATHERILL, *Competence Creep and Competence Control*, in *Yearbook of European Law*, 2005, pp. 1 e ss. e E. BRIBOSIA, *La répartition des compétences entre l'Union et ses Etats membres*, in M. DONY e E. BRIBOSIA (a cura di), *Commentaire de la Costitution de l'Union européenne*, Editions de l'Université de Bruxelles, Bruxelles, pp. 59 e ss

[506] Cfr.B. GUASTAFERRO, *Beyond the Exceptionalism of Constitutional Conflicts: The Ordinary Functions of the Identity Clause*, op. cit., p. 271

[507] Relazione finale del Gruppo V, CONV 375/1/02, WG V 14, 4 novembre 2002, punto 7

Trattati, ma anche facile da estendere concentrandola sulle questioni rilevanti per i cittadini.[508]

Tra le varie opzioni discusse nelle riunioni del Gruppo di Lavoro V e nella Relazione Lamassoure del Parlamento europeo[509], prevalse il modello proposto dal Presidente Christophersen, che si oppose alla creazione di un elenco di politiche riservate agli Stati membri o escluse dall'intervento delle Istituzioni europee. Le conclusioni del gruppo di Lavoro recitavano:

> la disposizione dell'articolo 6, paragrafo 3 del TUE, [in base al quale] l'Unione rispetta l'identità nazionale degli Stati membri, dovrebbe essere resa più trasparente, chiarendo che gli elementi essenziali dell'identità nazionale comprendono, tra l'altro, le strutture fondamentali e le funzioni essenziali dello Stato membro, in particolare l'impianto politico e costituzionale, comprese le autonomie regionali e locali, le scelte riguardo alla lingua, la cittadinanza nazionale, il territorio, lo status giuridico delle confessioni e associazioni religiose, la difesa nazionale e l'organizzazione delle forze armate.

Pur entrambi concordi sulla necessità di contenere il fenomeno di '*competence creep*'[510], Stati membri e Commissione non lo erano riguardo al modo di evitare un'eccessiva interferenza del diritto dell'Unione nelle prerogative nazionali, e ciò ha influito significativamente sull'esito dei negoziati. Naturalmente, Stati membri si concentravano sulla delimitazione dello spazio di azione dell'Unione, mentre la Commissione si concentrava sul tipo di esercizio dell'azione dell'Unione, per questo si opponeva sia alla eliminazione delle competenze funzionali – come proposto dal Regno Unito[511] – e sia ad una elencazione tassativa delle competenze esclusive degli Stati membri. Tuttavia, ciò non ha impedito il conseguimento di un compromesso e le raccomandazioni del Gruppo di Lavoro sono state integrate nel testo del Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa. Rispetto a proposte più radicali, la c.d. '*Cristophersen clause*' apparse come la soluzione più assennata per affrontare il problema delle competenze funzionali:

---

[508] Vedi B. GUASTAFERRO, *Beyond the Exceptionalism of Constitutional Conflicts: The Ordinary Functions of the Identity Clause*, op. cit., p. 275

[509] Dedicata alla ripartizione di competenze tra l'Unione europea e gli Stati membri (2001/2024 (INI)), Bruxelles, 24 aprile 2002

[510] Vedi S. WEATHERILL, *Competence Creep and Competence Control*, op. cit.

[511] La proposta dei rappresentanti del parlamento del Regno Unito era quella di abolire i poteri funzionali dell'UE e, perciò, tutte quelle previsioni che davano poteri all'UE di agire per raggiungere obiettivi prestabiliti, indipendentemente dall'ambito in cui viene adottata la misura: "If we are to achieve a certain distribution of powers, legally certain and understandable by the public, then we must abandon the use of functional powers. Such powers are by their nature open-ended. Defining powers by reference to desirable objectives may be convenient to the legislator but it creates uncertainty and contributes to the widespread view that more and more powers are accumulated at the center despite apparent checks written into the treaties. In this context the "ever closer union" article (A of the TEU) is unhelpful in that it gives only a vague sense of direction and is legally significant without being at all certain in its application." (Note by Mr David Heathcoat-Amory, representative of UK Parliament, member of the Convention, Complementary Competences – The Way Forward, WG V, WD 14, p 2)

> the proposal from Mr. Cristophersen to expand Art. 6, par. 3, EU-Treaty […] would have as effect an additional safeguard for the Member States with regard to the side-effects, the exercise of 'functional power' could have on their internal structures and national competencies. Such a clause would not automatically mean that these powers would have no effect at all in the listed areas, but would limit or even exclude 'negative' effects of EU-action in these fields.[512]

La Commissione, piuttosto che interpretare la '*Cristophersen clause*' come una disposizione sulle competenze, ha preferito sostenere l'ipotesi di introdurre tale norma "*to set out the obligation for the Union to respect the identity of Member States and their regions, as well as their sovereignty in relation to all powers and areas of responsibility which are not allocated by the Treaty to the Union."*[513] Tuttavia, nell'intenzione, la stretta correlazione tra l'obbligo di rispettare l'identità nazionale e il tema delle competenze è evidente nella prima proposta di stesura della clausola che si apriva con l'affermazione: "*nell'esercizio delle sue competenze*". Tale preludio non venne portato avanti e il risultato della negoziazione è l'articolo I-5, par. 1, di quel Trattato che risulta sicuramente più sintetico della proposta della Gruppo di lavoro V. Inoltre, si preferì inserire la clausola identitaria, non nel titolo riguardante le competenze, ma tra i principi generali, seguendo la preferenza della Commissione. Tale articolo recitava:

> l'Unione rispetta l'uguaglianza degli Stati membri davanti alla Costituzione e la loro identità nazionale insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali. Rispetta le funzioni essenziali dello Stato, in particolare le funzioni di salvaguardia dell'integrità territoriale, di mantenimento dell'ordine pubblico e di tutela della sicurezza nazionale.

Tale articolo è ormai incorporato nell'art. 4, par. 2, del TUE dal Trattato di Lisbona, con due modifiche rilevanti. La prima modifica riguarda l'inserimento di un nuovo paragrafo all'inizio della disposizione – una delle palesi prese di posizioni e rettifiche *post* fallimento della c.d. Costituzione europea che Strozzi non ha esitato a definire come "*rigurgito di sovranità*"[514] – il quale recita: "*in conformità con l'articolo 5, qualsiasi competenza non attribuita all'Unione nei trattati appartiene agli Stati membri.*" La seconda modifica è la specificazione del fatto che la sicurezza nazionale rimane una

---

[512] Note by Peter Altmaier on "*the division of competencies between the Union and the Member States*", WG V, WD 9, p. 15

[513] Working group V, Working document 26, p. 5. La Commissione però tenne a specificare che la previsione di tale obbligo "*must obviously not lead to the limitation of the scope and exercise of the competencies allocated to the Union to take account of the specific requirements of each Member State, for this would jeopardize the distribution of competencies established by the Treaty.*" (ibidem) Nell'idea della Commissione la clausola identitaria imposta "*a general principle of interpretation without restricting the exercise of the competencies allocated to the Union*." (Comments from the Commission's representative in response to Mr. Altmaier's note on the distribution of competencies, WG V, WD 16, p. 4)

[514] G. STROZZI, *Limiti e controlimiti nell'applicazione del diritto comunitario*, in *Studi sull'integrazione europea*, IV, n. 1, Cacucci editore, Bari, 2009, pp. 23-41, p. 28

competenza esclusiva di ciascuno Stato membro.[515] Infine, la clausola identitaria ha subito un cambiamento del contesto in cui è inserita. Nel Trattato costituzionale, era situata nel titolo sugli obiettivi comuni, mentre ora nel Trattato di Lisbona si trova nel titolo sulle disposizioni comuni, insieme ad altri principi fondamentali come quelli di attribuzione, sussidiarietà, proporzionalità e leale collaborazione. Inoltre, nel Trattato di Lisbona, è stato eliminato il riferimento al principio del primato, ad eccezione di una menzione nella dichiarazione n. 17, come affermato in precedenza. Quindi, l'obbligo in capo all'Unione del rispetto delle identità nazionali "*insita nella loro struttura fondamentale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali*" e specificata nelle "*funzioni essenziali dello Stato*" è ormai presente nella forma che le da l'art. 4, par. 2, TUE da oltre quindici anni.

Nell'articolo 4 del TUE è previsto anche il principio di leale cooperazione, che è da Lisbona è esplicitamente vincolante anche per l'Unione, conformemente alla giurisprudenza della Corte di giustizia.[516] Questo articolo è inoltre collegato al principio di attribuzione, menzionato al paragrafo 1, che costituisce un ponte tra l'articolo 4 e l'articolo 5 (in cui è ribadito), che riguarda i principi relativi alle competenze dell'Unione.[517] Oltre a questo riposizionamento del principio del rispetto delle identità nazionali, si osserva un sostanziale legame 'genetico' con il principio di sussidiarietà. Il decennio trascorso permette di consolidare alcuni punti problematici. Pur essendo un argomento tutt'altro che risolto[518] e a seguito delle considerazioni fatte nel primo capitolo, al fine di delimitare la portata della clausola identitaria individuando una possibile portata dell'obbligo *ex ante* per le Istituzioni europee si può affermare che l'ambito di applicazione di tale clausola rilevi per l'azione dell'Unione non *ultra vires* ma *intra vires*.[519] Di Federico ha infatti evidenziato che pur essendo intervenute modifiche della

[515] Tale norma fortemente e manifestamente voluta dal Regno Unito, ha perso nel tempo la sua risonanza con la *Brexit* e l'affacciarsi del conflitto ucraino.

[516] Vedi Ordinanza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 13 luglio 1990, C-2/88, Zwartveld e a., questa estensione dell'ambito di applicazione del principio di leale cooperazione derivò dalla sua promozione a principio generale del diritto dell'Unione, al di là della previsione esplicita del trattato. Vedi anche Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 10 febbraio 1983, C-230/81, *Lussemburgo c. Parlamento*, ECLI:EU:C:1983:32

[517] Ciò rappresenta una delle principali differenze rispetto al Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, dove l'articolo I-5 si apriva direttamente sul principio del rispetto delle identità nazionali.

[518] Vedi il recentissimo studio del Dr. Christophe Maes richiesto dalla commissione AFCO del Parlamento europeo *The notion of constitutional identity and its role in European integration*, Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs Directorate-General for Internal Policies PE 760.344 - March 2024,
https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2024/760344/IPOL_STU(2024)760344_EN.pdf

[519] Vedi M. STARITA, *L'identità costituzionale nel diritto dell'Unione europea: un nuovo concetto giuridico?*, op. cit., pp. 150-151: "*Il principio dell'identità costituzionale, invece, operando all'interno di un sistema di rapporti che si caratterizza per l'attribuzione all'Unione europea di competenze specificatamente individuate, non può operare sul piano della delimitazione delle competenze materiali dell'organizzazione, non può servire a sottrarre materie dalla sfera di competenze dell'ente, perché ciò significherebbe ammettere l'esistenza nei trattati di norme apertamente contraddittorie: gli stati, da un lato, con una determinata norma, attribuirebbero all'Unione una specifica competenza, per poi sottrargliela, da un lato con un'altra norma (l'art. 4, par. 2, TUE). Il principio dell'identità costituzionale non può che operare, dunque, successivamente all'attribuzione di competenze, quale norma regolatrice dell'esercizio delle competenze attribuite. Come già i principi di sussidiarietà e proporzionalità, esso è*

clausola Christophersen, compresa una diversa collocazione sistematica, l'art. 4, par. 2, TUE non sarebbe una norma posta a presidio di una o talune specifiche competenze nazionali – nell'ottica del giudizio *ultra vires* – ma invece è informata ad una logica *intra vires*, con la stessa logica del principio di sussidiarietà dell'art. 5, par. 3, TUE, per cui impone alle Istituzioni di rispettare la struttura fondamentale e le funzioni essenziali di ogni Stato membro.[520]

L'approccio proposto da Di Federico permette di comprendere il motivo per cui la Corte di giustizia, nell'interpretare il diritto dell'UE, debba bilanciare l'effettiva applicazione delle norme con il rispetto dell'identità nazionale degli Stati membri. L'importanza nella gestione dei conflitti tra ordinamenti dell'art. 4, par. 2, TUE, infatti, deriva dall'attribuzione alla Corte di giustizia per la sua interpretazione e applicazione, implicando perciò l'applicabilità, come requisito pregiudiziale, del diritto dell'Unione.[521] La necessità di tale interpretazione e applicazione si estende sia al controllo di validità sugli atti di diritto derivato, sia alla valutazione della conformità delle misure nazionali con il diritto dell'Unione. Il fatto che il controllo che riguarda l'identità nazionale si configuri come un controllo *intra vires* comporta che la clausola identitaria non regoli perciò direttamente le competenze dell'Unione. Pertanto, un atto dell'Unione che impatti sull'identità nazionale non è automaticamente incompetente e non può essere annullato per questo motivo (invece, questo, potrà essere annullato per violazione del principio di attribuzione nel caso non rientri nelle competenze dell'UE). È altresì importante evidenziare che alcuni aspetti formali dell'identità nazionale, come la struttura fondamentale degli Stati membri, siano posti al di fuori delle competenze dell'Unione ma possano essere influenzati dalle sue azioni (come prefigurato dal Gruppo di lavoro V), comprese quelle in cui l'Unione ha competenza esclusiva. A ciò si può aggiungere che al contempo anche il principio di sussidiarietà è un principio che riguarda l'esercizio delle competenze UE piuttosto che l'attribuzione delle stesse. Soprattutto rispetto al fatto che questo principio riguarda solo l'esercizio delle competenze non esclusive dell'Unione. Da questo presupposto, "*it seems fair to conclude that European subsidiarity principle is instrumental to the realization of the requirement of respect for national identities embedded in Article 4(2) TEU, broadly conceived."*[522] Lo stesso principio di uguaglianza degli Stati membri davanti al diritto dell'Unione, nella sua evoluzione e nella sua autonomizzazione dal diritto internazionale al diritto della UE, mostra uno stretto legame anche con i procedimenti decisionali e su quelli di produzione degli atti normativi.[523]

---

diretto ad incidere sulle modalità secondo le quali l'Unione svolge le sue attività, imponendole, in particolare, di rispettare «la struttura fondamentale politica e costituzionale» degli Stati membri e di rispettarne «le funzioni essenziali»."

[520] Cfr. G. DI FEDERICO, *L'identità nazionale degli stati membri nel diritto dell'Unione europea. Natura e portata dell'art. 4, par. 2, TUE*, op. cit., p. 65

[521] Vedi ivi, p. 6: "*Il controllo sul rispetto dell'art. 4, par. 2, TUE deve ritenersi intra vires e informato a logiche della sussidiarietà (nella sua dimensione applicativa o interpretativa), non a quelle della prevalenza.*" Non siamo quindi nel campo della relativizzazione del primato o del principio di attribuzione.

[522] E. CLOOTS, *National identity in EU law*, op. cit., p. 190

[523] Molto interessanti sono le considerazioni svolte dalla professoressa Lucia Serena Rossi nella prima parte del suo saggio sul principio di uguaglianza riguardanti i mutamenti occorsi nel concetto riguardo alla

Dunque, pur mancando di una definitiva affermazione testuale-normativa del principio del primato del diritto dell'Unione europea, si deve affermare che l'art. 4 TUE, nella sua interezza, è la norma di carattere costituzionale che riassume i rapporti fra l'Unione europea e gli Stati membri nell'ambito di applicazione del diritto sovrannazionale.[524] Con la formulazione del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, prima, e con quella del Trattato di Lisbona, poi, il principio di leale collaborazione tra Unione e Stati membri dovrebbe applicarsi ad entrambi. Questo, insieme all'identità nazionale degli Stati e al principio di attribuzione, è parte integrante del 'rispetto' degli Stati richiesto all'Unione europea dal principio di leale collaborazione. La Corte di giustizia ha chiarito le conseguenze di questo obbligo nel tempo, ma è dall'analisi congiunta dei primi due paragrafi dell'art. 4 TUE che emergono i compiti assegnati all'Unione da questo principio. In sintesi, tali principi si fondono in un innovativo concetto bidirezionale di leale collaborazione. Se da un lato gli Stati membri sono vincolati da un obbligo, tanto positivo quanto negativo, di cooperare in modo leale con l'Unione europea, dall'altro anche quest'ultima è tenuta a osservare un analogo dovere di leale cooperazione nei confronti degli Stati membri. Questo obbligo si concretizza nel rispetto dei principi di attribuzione, uguaglianza e salvaguardia dell'identità nazionale.[525]

Dalla combinazione di tutti questi elementi, emerge nel Trattato di Lisbona una categoria di principi che Platon definisce come '*principes de régulation de la superposition*' (principi di regolazione della sovrapposizione).[526] Questi comprendono non solo i principi legati alle competenze dell'UE, ma anche il principio di leale cooperazione e il principio del rispetto delle identità nazionali, come si è detto. Tutto ciò rende plausibile l'ipotesi per cui l'obbligo di rispettare le identità nazionali, come gli altri

---

rappresentanza degli Stati membri e alle regole di voto nel contesto dell'esperienza giuridica eurounitaria. L. S. ROSSI, *Il principio di uguaglianza fra gli Stati dell'Unione europea*, in M. VELLANO (a cura di), *Il futuro delle organizzazioni internazionali. Prospettive giuridiche*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2015, pp. 361-403, pp. 361-381

[524] Cfr. *ivi*, p. 390; sull'assenza di una chiara previsione normativa del primato vedi anche G. MARTINICO, *The 'Polemical' Spirit of European Constitutional Law: On the Importance of Conflicts in EU Law,* op. cit., p. 1351: "*This situation is also characterized by the absence of a clear and univocal supremacy clause. The absence of univocal norms of collision influences the "reducibility" and the "resolvability" of the constitutional conflict in a multi-layered system. Looking at this scenario, multilevel constitutionalism in fact suffers from the absence of an unambiguous primacy clause. The antinomies can only be resolved on a case-by-case basis, and not by an unequivocal solution offered by a precise rule for collision norms (such as a clear and undisputed supremacy clause), because in a context like this a provision which seems to belong to the national level could actually be the repetition of another norm existing at international or supranational level*." Secondo certa dottrina è nell'art. 4 TUE che si fondano i principi del primato e degli effetti diretti, nel silenzio del Trattato, ad esempio vedi M. KLAMERT, *The principle of loyalty in EU law*, Oxford University Press, Oxford, 2014, p. 250: "*loyalty serves as a legal basis for direct eff ect and supremacy.*"

[525] Cfr. L. S. ROSSI, *Il principio di uguaglianza fra gli Stati dell'Unione europea*, op. cit., p. 390; Vedi anche B. GUASTAFERRO, *Sincere Cooperation and Respect for National Identities*, in R. SCHÜTZE e T. TRIDIMAS (a cura di), *Oxford Principles Of European Union Law: The European Union Legal Order: Volume I*, Oxford University Press, Oxford, 2018, pp. 350–382

[526] Cfr. S. PLATON, *Le respect de l'identité nationale des États membres: frein ou recomposition de la gouvernance*?, in *Revue de l'Union européenne*, n. 556, 2012, pp. 150-158, p. 153.

principi di questa categoria, sia in grado di influenzare l'azione dell'Unione e quindi di avere un impatto sul governo europeo.[527] Di Federico definisce la clausola identitaria come "*una norma di equilibrio tra azione dell'Unione e prerogative statali.*"[528] Secondo tale autore ciò fisiologicamente darebbe conto dell'incertezza interpretativa che l'avvolge in quanto regola di conflitto. Con riferimento al rapporto tra ordinamento sovrannazionale e quello italiano, Guastaferro specifica come ormai "*entrambi gli ordinamenti hanno sviluppato le proprie norme di collisione, relative ai limiti al proprio contenuto autoimposti da un ordinamento per rinviare all'altro, ed entrambi gli ordinamenti hanno dotato l'ordinamento cui si rinvia di determinati effetti.*"[529] Queste norme sono gli articoli 11 e 117 della Costituzione italiana e gli articoli 4 e 6 del TUE per l'ordinamento sovrannazionale.

Ma quali effetti giuridici potrebbe avere il principio del rispetto delle identità nazionali come possibile principio regolatore dell'azione dell'Unione? Difatti, è necessario capire se il principio del rispetto delle identità nazionali possa influenzare la legalità o l'efficacia di un atto dell'UE, poiché ciò inciderebbe sul governo dell'Unione e sul processo decisionale a causa della necessità di considerare quest'obbligo posto dal Trattato in capo all'Unione. Cioè, se l'identità nazionale fosse ascrivibile ad un parametro del giudizio di legalità sovrannazionale, allora ciò influirebbe anche nelle dinamiche politiche e istituzionali di assunzione della decisione *ex ante*.[530] L'obbligo di rispettare l'identità nazionale previsto dai Trattati comporta che

> le due funzioni che esso potrebbe essere chiamato a svolgere sembrano consistere, in ragione della natura nomodinamica del sistema giuridico dell'Unione, essenzialmente nelle due seguenti: da un lato, quella di parametro della legittimità del comportamento delle istituzioni dell'Unione e, in particolare, degli atti prodotti da queste ultime; dall'altro, quello di elemento nell'interpretazione delle altre disposizioni dotate di pari rango.[531]

---

[527] Se ciò si rivelerà vero, il Trattato di Lisbona rinnovando il principio del rispetto delle identità nazionali gli consentirà di dispiegare tutte le potenzialità che erano già state previste da alcuni osservatori. Pensiamo in particolare a Mouton, secondo il quale la prima delle due funzioni difensive del principio del rispetto delle identità nazionali si svolge "*à l'égard de l'Union dont l'exercice des compétences et le développement des actions peuvent l'amener à porter atteinte à cette identité.*" (Vedi J. D. MOUTON, *Vers la reconnaissance de droits fondamentaux aux États dans le système communautaire*, in *Les dynamique du droit européen en début de siècle. Études en l'honneur de Jean Claude Gautron*, Parigi, Pedone, 2004, pp. 463 e ss., p. 466) L'ulteriore funzione difensiva che lo stesso principio gioca, secondo lo stesso autore, "*à l'égard de l'Union lorsqu'elle contrôle la façon dont les États membres eux-mêmes respectent les valeurs démocratiques.*" (*ibidem*)

[528] G. DI FEDERICO, *L'identità nazionale degli stati membri nel diritto dell'Unione europea. Natura e portata dell'art. 4, par. 2, TUE*, op. cit., p. 140

[529] B. GUASTAFERRO, *Derubricare i conflitti costituzionali per risolverli: sezionando il caso Taricco*, op. cit., p. 441

[530] Vedi Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 23 aprile 1986, C-294/83, *Les Vertes*, cit., par. 23: "*la Comunità economica europea è una comunità di diritto nel senso che né gli Stati che ne fanno parte, né le sue istituzioni sono sottratte al controllo della conformità dei loro atti alla carta costituzionale di base costituita dal Trattato*."

[531] M. STARITA, *L'identità costituzionale nel diritto dell'Unione europea: un nuovo concetto giuridico?*, op. cit., p. 166

È ragionevole ritenere che la funzione circa la legalità degli atti sia al contempo ammissibile a livello logico formale ma di scarsa utilità pratica nell'ambito giurisdizionale, nel caso perdurasse nel tempo la reticenza della stessa Corte di giustizia nel dare una chiara interpretazione della clausola identitaria. Ciò detto, sicuramente tale obbligo è indirizzato almeno alle istituzioni dell'Unione. Per cui l'atto adottato dalle Istituzioni in violazione di tale obbligo sarebbe illegittimo per violazione del Trattato.[532] Di conseguenza, la Corte di giustizia dell'Unione Europea è chiamata a valutare eventuali vizi attraverso i mezzi previsti nei Trattati, come il ricorso per annullamento, il ricorso pregiudiziale di validità o l'eccezione di invalidità. La competenza della Corte è la norma generale, mentre le eccezioni sono elencate tassativamente dai Trattati. Perciò, la competenza della Corte di Lussemburgo, anche in quest'ambito, deve ritenersi esclusiva.[533]

Gran parte della dottrina sembra essere concorde sul fatto che la Corte di giustizia stessa, in termini impliciti, riconosca questa possibilità di considerare l'art. 4, par. 2, TUE quale parametro di legittimità degli atti.[534] Infatti, nella sentenza Affatato i giudici di Lussemburgo hanno affermato che una particolare direttiva, se correttamente interpretata, "*non è in alcun modo atta a pregiudicare le strutture fondamentali, politiche e costituzionali, né le funzioni fondamentali dello Stato membro di cui è causa, ai sensi dell'art. 4, par. 2, TUE*."[535] Successivamente, sia la Corte che l'Avvocato Generale Wahl hanno parlato specificatamente del giudizio sulla validità degli atti *ex* art. 4, par. 2, TUE nella causa Torresi.[536] Quanto detto è riassumibile nella sentenza RS dove si afferma che "*la Corte può, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, TUE, essere chiamata a verificare*

---

[532] Vedi *Ibidem*: "*Ora, poiché l'Unione è un'unione di diritto e il suo sistema delle fonti è ordinato secondo principi gerarchici, le norme del TUE costituiscono parametro di legittimità degli atti adottati (come appare dalla semplice lettura dell'art. 263, comma 2). Ne consegue che anche la disposizione in esame può integrare il ruolo di parametro di legittimità del diritto derivato.*"

[533] Vedi *ivi*, pp. 160-161: "*nel sistema descritto dai trattati questo potere di controllo è oggetto di competenza esclusiva della Corte di giustizia. Nelle materie assegnate al controllo della Corte non vi è spazio, cioè, per competenze parallele dei giudici nazionali, come si ricava dal combinato disposto degli artt. 19 TUE e 274 TFUE, nonché della ratio del rinvio pregiudiziale. Non a caso la stessa Corte di giustizia ha considerato che il sistema di tutela giudiziaria definito dai trattati costituisse un «principio fondamentale della Comunità». (Parere della Corte di giustizia dell'Unione europea del 14 dicembre 1991, 1/91, ECLI:EU:C:1991:490, punto 3) Come è palese, se si accogliesse l'interpretazione dell'art. 4, par. 2 come norma volta a riconoscere nei core values delle costituzioni nazionali un limite al primato del diritto dell'Unione, e quindi come norma volta a consentire un controllo decentrato da parte dei giudici nazionali sul rispetto dell'identità costituzionale, si determinerebbe un conflitto tra tale disposizione e il principio per cui la funzione giurisdizionale «è, almeno tendenzialmente, monopolio della Corte di giustizia».* (R. ADAM e A. TIZZANO, *Lineamenti di diritto dell'Unione europea*, Giappichelli editore, Torino, 2010, p. 238)"

[534] Vedi in questo senso G. DI FEDERICO, *L'identità nazionale degli stati membri nel diritto dell'Unione europea. Natura e portata dell'art. 4, par. 2, TUE*, op. cit., pp. 74-79 e M. STARITA, *L'identità costituzionale nel diritto dell'Unione europea: un nuovo concetto giuridico?*, op. cit., p. 166

[535] Ordinanza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 1° ottobre 2010, C-3/10, *Affatato,* ECLI:EU:C:2010:574, par. 41 e 51

[536] Vedi Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 17 luglio 2014, C-58/13, *Torresi*, cit., par. 53-59 e Conclusioni dell'avvocato generale Nils Wahl presentate il 10 aprile 2014, C-58/13, *Torresi*, ECLI:EU:C:2014:265, parr. 97-105

che un obbligo del diritto dell'Unione non attenti all'identità nazionale di uno Stato membro."[537] Nel ribadire questo però i giudici di Lussemburgo specificano che,

> per contro, tale disposizione non ha né lo scopo né l'effetto di autorizzare la Corte costituzionale di uno Stato membro, in violazione degli obblighi ad essa incombenti in forza, in particolare, dell'articolo 4, paragrafi 2 e 3, nonché dell'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, a disapplicare una norma del diritto dell'Unione, con la motivazione che tale norma non rispetti l'identità nazionale dello Stato membro interessato come definita dalla Corte costituzionale nazionale.[538]

Infatti, se la Corte costituzionale di uno Stato membro ritenesse che un atto del diritto derivato dell'Unione, interpretato dalla Corte di giustizia, violasse l'obbligo di rispettare l'identità nazionale di detto Stato membro, dovrebbe sospendere la decisione e porre alla Corte di giustizia una domanda di pronuncia pregiudiziale, conformemente all'articolo 267 del TFUE. Ciò in quanto se lo scopo è valutare la validità di tale atto alla luce dell'art. 4, par. 2, del TUE, soltanto la Corte di giustizia ha competenza per dichiarare l'invalidità di un atto dell'Unione, qualsiasi sia il parametro che si utilizzi.[539] Per questo sarebbe veramente problematico e improbabile attribuire alla clausola identitaria del Trattato di Lisbona il significato di proteggere il nucleo essenziale di ogni specifica identità costituzionale di ogni Stato membro.[540] Altrimenti, "*this would lead to the paradoxical outcome that Article 4(2) TEU, despite being a provision of primary law, could rarely be used as a ground against which to review the legality of secondary law.*"[541]

Inoltre, nelle sue conclusioni circa il caso Marrosu e Sardino del 2005, l'Avvocato generale Maduro si domandava che portata potesse avere l'invocazione come giustificazione dell'identità nazionale pre-Lisbona da parte del Governo italiano. In particolare, Maduro riconosceva ed esplicitava la responsabilità delle autorità nazionali – con la specificazione di un ruolo predominante nella fase giurisdizionale per le Corti costituzionali – di individuare e definire la natura delle caratteristiche nazionali che devono essere rispettate e protette. Ciò in quanto "*esse si trovano difatti nella posizione*

---

[537] Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 22 febbraio 2022, C-430/21, *RS*, cit., par. 69
[538] *Ivi*, par. 70
[539] Ivi, Par. 71; vedi anche Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 3 ottobre 2013, C-583/11 P, *Inuit Tapiriit Kanatami e a. c. Parlamento e Consiglio*, ECLI:EU:C:2013:625, par. 96 e Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 22 ottobre 1987, C-314/84, *Foto-Frost c. Hauptzollamt Lübeck-Ost*, cit., par. 20
[540] Vedi G. DI FEDERICO, *L'identità nazionale degli stati membri nel diritto dell'Unione europea. Natura e portata dell'art. 4, par. 2, TUE*, op. cit., p. 119: "*Nonostante il carattere giustiziabile della previsione e le indubbie aperture mostrate dalla Corte di giustizia nel considerare i motivi invocabili per giustificare deroghe al diritto dell'Unione, l'obbligo di rispettare l'identità nazionale degli Stati membri non si è tradotto in una 'deferenza assoluta' nei confronti delle specificità interne."*
[541] B. GUASTAFERRO, *Beyond the Exceptionalism of Constitutional Conflicts: The Ordinary Functions of the Identity Clause*, op. cit., p. 312; vedi anche M. STARITA, *L'identità costituzionale nel diritto dell'Unione europea: un nuovo concetto giuridico?*, op. cit., p. 152: "*se si parte dall'idea che il significato di una norma, di un principio o di un concetto giuridico sia da collegare alla funzione cui essi adempiono, si scopre che in realtà l'identità costituzionale cui rinvia il TUE e l'identità costituzionale elaborato dalla Corte costituzionale federale tedesca sono in realtà due concetti diversi, chiamati a svolgere funzioni diverse.*"

migliore per definire l'identità costituzionale degli Stati membri che l'Unione europea si è imposto di rispettare."[542] Il paragrafo si conclude riaffermando come ciò non tolga mai che la Corte di giustizia abbia poi il dovere di accertare che la valutazione nazionale sia o possa essere conforme agli obiettivi e ai diritti fondamentali garantiti nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione.[543] Quindi spetterebbe allo Stato membro individuare gli elementi che ritiene costituiscano la sua identità costituzionale nazionale ma, nella misura in cui il diritto al rispetto dell'identità nazionale è garantito da una norma dell'Unione europea, spetta solo alla Corte di giustizia, in virtù del suo monopolio dell'interpretazione del diritto sovrannazionale, decidere in quale misura tali elementi siano coperti da tale garanzia.[544] Inoltre, è necessario evidenziare che l'Avvocato Generale faceva ancora riferimento ad una clausola identitaria molto generica e vaga. Però, rispetto al 2005 tale clausola si è specificata nell'obbligo di tutelare l'identità nazionale insita nella struttura fondamentale e nelle funzioni essenziali dello Stato. Per cui si sono ristretti i motivi che le autorità nazionali possono legittimamente individuare *ex post*, nella fase giurisdizionale.[545] Si potrebbe (*rectius* si dovrebbe) rileggere tale interpretazione sottolineando come le autorità nazionali coinvolte nel procedimento legislativo e decisionale dell'Unione, tanto quanto le Corti costituzionali nazionali nel dialogo tra le Corti, dovrebbero essere i principali soggetti chiamati a definire la natura delle caratteristiche nazionali specifiche che potrebbero giustificare la differenza di identità direttamente nel negoziato, almeno in prima battuta. Infatti, è piuttosto semplice da capire – ma al contempo preoccupante – riflettere che tra le ragioni che Starita poneva ad un improbabile sviluppo del controllo della legittimità degli atti delle Istituzioni circa il parametro del mancato rispetto dell'obbligo sancito dalla clausola identitaria ci fosse, oltre alla sua natura di *extrema ratio*, il coinvolgimento delle istituzioni nazionali nell'ambito dei procedimenti legislativi dell'Unione. Infatti, ancora nel 2012, tale autore riteneva che "*è ragionevole attendersi che le istituzioni ed in particolare il Consiglio, per ovvie ragioni legate alla sua composizione, tangano di conto, nell'esercizio delle*

---

[542] Conclusioni dell'Avvocato generale della Corte di giustizia dell'Unione europea M. Poiares Maduro presentate il 20 settembre 2005, C-53/04, *Marrosu & Sardino*, ECLI:EU:C:2005:569, par. 40

[543] Ibidem

[544] Cfr. D. RITLENG, *De l'utilité du principe de primauté du droit de l'Union*, in *Revue Trimestrelle de droit Européen*, Dalloz, 2009, pp. 677 e ss.. Vedi anche M. STARITA, *L'identità costituzionale nel diritto dell'Unione europea: un nuovo concetto giuridico?*, op. cit., pp. 162-163: "*Per le stesse ragioni di coerenza con il principio del monopolio della Corte di giustizia sulle competenze che i trattati le assegnano, il rinvio alle «strutture costituzionali», contenuto nell'art. 4, par. 2, TUE, non può valere neppure come riconoscimento di un potere di controllo dei giudici nazionali sul rispetto delle competenze dell'Unione. Anche questo tipo di controllo, infatti, risponde alla stessa logica di accentramento della Corte di giustizia della tutela giudiziaria all'interno del sistema delineato dai trattati. È sufficiente rammentare a tale riguardo che l'incompetenza è uno dei tipici motivi che possono farsi valere a sostegno di un ricorso per annullamento (art. 263, comma 2, TFUE) e di un'eccezione di illegittimità, quando si voglia ottenere la dichiarazione incidentale di inapplicabilità di un atto dell'Unione, dato che l'art. 277, TFUE, nel trattare i motivi che possono farsi valere attraverso tale eccezione, rinvia espressamente ai motivi indicati nell'art. 263. L'incompetenza, d'altra parte, è anche uno dei vizi che possono essere riscontrati dalla Corte sulla base di un rinvio pregiudiziale di validità da parte di un giudice nazionale ai sensi dell'art. 267, TFUE.*"

[545] Vedi G. DI FEDERICO, *L'identità nazionale degli stati membri nel diritto dell'Unione europea. Natura e portata dell'art. 4, par. 2, TUE*, op. cit., pp. 135-142

competenze normative ad esse attribuite, l'esigenza di salvaguardare l'identità degli Stati membri."[546]

Riprende corpo quindi l'ipotesi di Guastaferro per cui "*respect for national identities might be interpreted as a general constraint on EU legislator, which requires it to favour the measure which tends to pre-empt Member State scope of action less.*"[547] In questo modo il principio del rispetto delle identità nazionali – insieme al principio di leale cooperazione, di attribuzione, di sussidiarietà e di proporzionalità – apre la prospettiva di una ricomposizione della *governance*, almeno da un punto di vista di potere Legislativo, piuttosto che quella di un freno al processo di integrazione alla mercé delle Corti nazionali. Difatti, occorre tener presente che un eventuale sindacato *ex post* della Corte di Lussemburgo utilizzando la clausola identitaria come parametro di legalità è ontologicamente problematico. L'eventuale sviluppo di un suo utilizzo più conforme "*allo spirito, al tenore e alla collocazione normativa della clausola identitaria non garantisce sempre una soluzione ottimale."*[548] Ad esempio, nella fase giurisdizionale ci possono essere situazioni in cui il rispetto totale dell'identità nazionale potrebbe minacciare i valori fondamentali dell'Unione o le sue caratteristiche essenziali. In tali casi, la Corte può applicare il principio del primato e ordinare la non applicazione della normativa nazionale incompatibile, mantenendo il conflitto e il rischio di attivare i controlimiti a livello nazionale.

Ricapitolando, se – come sostenuto da Gallo – l'effetto diretto "*resta un principio, una dottrina essenziale, idonea a plasmare, in termini federalistici, insieme al primato, un ordinamento che, seppure giuridicamente maturo e unico nel suo genere, federale non è*"[549], allora si potrebbe dire lo stesso, *mutatis mutandis*, *ex ante* piuttosto che *ex post*, sul principio di leale cooperazione corredato dall'obbligo dell'Unione di rispettare l'identità nazionale degli Stati membri e dal principio di sussidiarietà. Soprattutto secondo l'assunto che si è richiamato che la diversità è la caratteristica normativa principale dell'ordinamento sovranazionale (Unita nella diversità). Il controllo giurisdizionale sul rispetto della clausola identitaria offre solo una risposta limitata al conflitto, che potrebbe essere prevenuto con un monitoraggio più attento delle specificità nazionali durante l'adozione degli atti di diritto derivato, secondo i principi di sussidiarietà e proporzionalità.

Se da una parte è fuor di dubbio che l'obbligo di rispettare l'identità nazionale degli Stati membri sia vincolo giuridico per le Istituzioni, organi e organismi dell'Unione, dall'altra parte "*la responsabilità di evitare occasioni di conflitto, infatti, non ricade solo*

---

[546] M. STARITA, *L'identità costituzionale nel diritto dell'Unione europea: un nuovo concetto giuridico?*, op. cit., p. 167

[547] B. GUASTAFERRO, *Beyond the Exceptionalism of Constitutional Conflicts: The Ordinary Functions of the Identity Clause*, op. cit., p. 303

[548] G. DI FEDERICO, *L'identità nazionale degli stati membri nel diritto dell'Unione europea. Natura e portata dell'art. 4, par. 2, TUE*, op. cit., p. 7

[549] D. GALLO, *Effetto diretto del diritto dell'Unione europea e disapplicazione, oggi*, op. cit., p. 39-40

sui giudici degli Stati membri, ma in primis sui governi e sui parlamenti nazionali."[550] Cioè, si possono prevenire i conflitti derivanti dalla formulazione di disposizioni di diritto derivato agendo in anticipo, durante il processo che porta all'adozione degli atti, sia legislativi che non legislativi, dell'Unione Europea. Esaminare la possibilità di utilizzare più ampiamente questi meccanismi di controllo preventivo, tenendo presente che prevenire i conflitti eviterebbe la necessità di un intervento correttivo da parte della Corte di giustizia dell'Unione e il possibile ricorso delle Corti costituzionale ai controlimiti, garantirebbe una convivenza più pacifica e armoniosa tra gli ordinamenti, insieme a un'applicazione del diritto dell'UE più uniforme possibile.[551]

1.2. Un approccio critico al test sulla sussidiarietà compiuto dalle istituzioni dell'Unione e al sistema di allerta precoce compiuto dai parlamenti nazionali

Oltre all'obbligo di rispettare l'identità nazionale degli Stati membri, un ulteriore principio che non riesce ad esprimere ancora il suo vero potenziale nel governo dell'Unione europea e nei suoi processi legislativi e decisionali è il principio di sussidiarietà. I due principi, introdotti con il Trattato di Maastricht, rispondono alla medesima esigenza: porre un limite dinamico al processo di integrazione europea, "*without falling back into the traditional sovereign narrative or impeding further integration.*"[552] In dottrina è stato fatto un diffuso lavoro negli ultimi anni per mostrare la connessione tra questi due principi fondamentali dell'ordinamento europeo come plasmato dal Trattato di Lisbona.[553] Tale connessione mette in luce come i due principi sembrano svolgere la stessa funzione di accogliere le prospettive nazionali all'interno dell'ordinamento giuridico europeo, in un ottica di pluralismo giuridico, con particolare attenzione al ruolo dei parlamenti nazionali.[554] Tuttavia, numerosi studi hanno evidenziato come l'effettiva implementazione del principio di sussidiarietà da parte della Commissione, tramite il c.d. 'test di efficienza comparativa', abbia spesso favorito l'azione europea a discapito di quella degli Stati membri.[555]

Molti definirono il principio di sussidiarietà come "*the word that save[d] Maastricht*"[556], in quanto assunse una portata generale per venire incontro agli Stati membri che temevano l'espansione delle competenze comunitarie prevista col Trattato di Maastricht. Tuttavia, l'applicazione concreta del principio di sussidiarietà ha rivelato

---

[550] G. DI FEDERICO, *L'identità nazionale degli stati membri nel diritto dell'Unione europea. Natura e portata dell'art. 4, par. 2, TUE*, op. cit., p. 124
[551] Cfr. Ivi, p. 7
[552] A. SAIZ ARNAIZ e C. ALCOBERRO LLIVINIA, *Introduction*, in A. SAIZ ARNAIZ e C. ALCOBERRO LLIVINIA (a cura di), *National Constitutional Identity and European Integration*, Intersentia, Cambridge, 2013, pp. 1-15, p. 7.
[553] Vedi *ex multis* G. DI FEDERICO, *L'identità nazionale degli stati membri nel diritto dell'Unione europea. Natura e portata dell'art. 4, par. 2, TUE*, op. cit.; B. GUASTAFERRO, *Coupling National Identity with Subsidiarity Concerns in National Parliaments' Reasoned Opinions*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Vol. 21, n. 2, pp. 320-340 e E. CLOOTS, *National identity in EU law*, op. cit., pp. 184-191
[554] Cfr. B. GUASTAFERRO, *Coupling National Identity with Subsidiarity Concerns in National Parliaments' Reasoned Opinions*, op. cit., p. 321
[555] Cfr. Ibidem
[556] Vedi D. Z. CASS, *The Word that saves Maastricht? The Principle of Subsidiarity and the Division of Powers within European Community*, in *Common Market Law Review*, vol. 29, 1992, pp. 1107-1136

diversi limiti. La Corte di giustizia dell'Unione europea lo ha considerato prevalentemente come un concetto politico piuttosto che giuridico, dimostrando una significativa deferenza nei confronti del potere discrezionale delle istituzioni europee nel valutare la conformità degli atti dell'Unione al principio di sussidiarietà.[557] Pur essendo formalmente giustiziabile, la Corte ha suddiviso il controllo sul rispetto del principio di sussidiarietà distinguendo tra il controllo *ex ante* che viene praticato, su un piano politico, dai parlamenti nazionali con le procedure stabilite dal protocollo n. 2 e quello *ex post*, giurisdizionale, che si concentra però sulla verifica sia delle condizioni sostanziali, previste dall'art. 5 TUE, sia delle garanzie procedurali previste dal protocollo.[558] Martinico sottolineava come anche nel caso della sussidiarietà il Trattato di Lisbona avrebbe potuto offrire, come nuova base giuridica per un ruolo più attivo della Corte di giustizia: la connessione tra tale principio e la leale cooperazione.[559] Tuttavia, nonostante gli anni passati e nonostante anche un più intenso controllo della Corte, che si addentra anche nel merito della rispondenza di un determinato atto a questo principio – almeno nel controllo sulla motivazione[560] – la stessa però fatica ad abbandonare il suo approccio amministrativo alla sussidiarietà, basato sul criterio dell'errore manifesto.[561]

L'aspetto più problematico dell'operatività concreta del principio di sussidiarietà risiede nel modo in cui viene inquadrato il test compiuto dalla Commissione europea. Va riconosciuto che la lettura testuale dell'articolo 5, paragrafo 3, del TUE suggerisce che l'applicazione del principio richieda un 'test di efficienza comparativa' (*comparative efficiency test*)[562], ossia un test in grado di determinare quale dei livelli di governo può raggiungere meglio l'obiettivo proposto. Secondo l'articolo 5, paragrafo 3, del TUE, infatti, nei settori che non rientrano nella sua competenza esclusiva, *"l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione."* Ciononostante, di fatto, le Istituzioni europee non forniscono un'analisi accurata per spiegare perché l'azione dell'Unione sia ritenuta più efficace di quella degli Stati membri. Se si guarda alla versione del Protocollo

---

[557] Vedi G. MARTINICO, *Dating Cinderella: On Subsidiarity as a Political Safeguard of Fedealism in the European Union*, in *European Public Law*, vol. 17, 2011, pp. 649-660, p. 654

[558] Cfr. Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea 22 novembre 2018, C-151/17, *Swedish Match*, ECLI:EU:C:2018:938, par. 65 e Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 4 maggio 2016, C-358/14, *Polonia c. Parlamento e Consiglio*, cit., parr. 112 e ss.

[559] G. MARTINICO, *Dating Cinderella: On Subsidiarity as a Political Safeguard of Federalism in the European Union*, op. cit., p. 658

[560] Vedi Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 4 maggio 2016, C-358/14, *Polonia c. Parlamento europeo e Consiglio*, cit., par. 114 e ss.; Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 4 maggio 2016, C-477/14, *Pillbox 38*, ECLI:EU:C:2016:324; Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 4 maggio 2016, C-547/14, *Philip Morris Brands*, ECLI:EU:C:2016:325; Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 12 maggio 2011, C-176/09, *Lussemburgo c. Parlamento europeo e Consiglio*, ECLI:EU:C:2011:290; Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea dell'8 giugno 2010, C-58/08, *Vodafone e a.*, ECLI:EU:C:2010:321; Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 10 dicembre 2002, C-491/01, *British American Tobacco (Investments) e Imperial Tobacco*, ECLI:EU:C:2002:741, parr. 122 e ss.; Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 9 ottobre 2001, C-377/98, *Paesi bassi c. Parlamento europeo e Consiglio,* ECLI:EU:C:2001:523*,* par. 32-33.

[561] Cfr. G. MARTINICO, *Dating Cinderella: On Subsidiarity as a Political Safeguard of Fedealism in the European Union*, op. cit., p. 659

[562] Vedi P. CRAIG e G. DE BÚRCA, *EU Law. Text, cases and materials*, Oxford Unioversity press, Oxford, 2020, p. 125; vedi anche Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, Bull EC 10-1992, 116

sull'applicazione del principio di sussidiarietà e proporzionalità allegato al Trattato di Amsterdam, per dimostrare che gli obiettivi dell'azione proposta potrebbero essere meglio raggiunti dall'azione sovrannazionale (piuttosto che dagli Stati membri), le Istituzioni europee avrebbero dovuto valutare: in primo luogo, se gli aspetti transnazionali della proposta potevano essere regolati in modo soddisfacente dall'azione degli Stati membri; in secondo luogo, se la mancanza di un'azione comunitaria sarebbe stata in conflitto con i requisiti del Trattato o avrebbe danneggiato in altro modo e significativamente gli interessi degli Stati membri; in terzo luogo, se l'azione comunitaria avrebbe prodotto evidenti benefici. Inoltre, tale valutazione avrebbe dovuto essere suffragata da indicatori qualitativi o, ove possibile, quantitativi. Infine, il Protocollo suggeriva di interpretare la sussidiarietà come un concetto che permetterebbe di estendere l'intervento sovrannazionale entro i confini delle sue competenze quando necessario, ma anche di ridurlo o interromperlo qualora non fosse più appropriato.

Secondo alcuni critici del concetto di sussidiarietà – o almeno del modo in cui le istituzioni europee lo hanno interpretato – il motivo per cui il test legittima piuttosto che limitare l'azione dell'UE è legato al modo in cui lo stesso è inquadrato. Sebbene la sussidiarietà non possa essere valutata meccanicamente con riferimento a criteri operativi, la Commissione almeno fino al 2012 continuava "*a procedere a verifiche della 'necessità' e del 'valore aggiunto UE' nel quadro del proprio esame analitico e raccomanda che gli altri soggetti facciano altrettanto.*"[563] Per contro, alcuni studiosi, come Schütze, hanno sostenuto che la sussidiarietà dovrebbe essere interpretata come un requisito per verificare "*whether the European legislator has unnecessarily restricted national autonomy.*"[564] Analogamente, Davies ha sostenuto che la sussidiarietà manca il punto, poiché invece di trovare un equilibrio tra gli Stati membri e gli interessi dell'UE, da una parte presuppone gli obiettivi sovrannazionali e, al contempo, privilegia il loro raggiungimento in modo assoluto e si limita semplicemente a indagare su chi debba svolgere il lavoro di attuazione. Analogamente, Davies ha argomentato che il principio di sussidiarietà non coglie l'essenza della questione, poiché, anziché ricercare un equilibrio tra gli Stati membri e gli interessi dell'UE, parte dal presupposto degli obiettivi sovranazionali, privilegiandone il raggiungimento in modo assoluto.[565] Di conseguenza, si limita a determinare chi debba occuparsi dell'attuazione, senza realmente considerare un compromesso equilibrato tra le diverse istanze. In altre parole, il test di efficienza comparativa tende a ritenere l'azione dell'UE generalmente più efficace e idonea rispetto a quella degli Stati membri nel conseguire gli obiettivi dell'Unione.

Davies propone come soluzione che la CGUE affronti questo tipo di problematica relativa alle competenze applicando il principio di proporzionalità. Cioè dovrebbe chiarire il ruolo della proporzionalità in relazione alle competenze e considerare l'autonomia nazionale nel processo di bilanciamento, interrogandosi se l'importanza di una misura dell'Unione sia tale da giustificare, nel riesame giurisdizionale, l'impatto che essa esercita sui margini di sovranità degli Stati membri.[566] La dottrina ha anche evidenziato come il tradizionale test di proporzionalità applicato dalla Corte di giustizia

[563] Report annuale della Commissione sui principi di sussidiarietà e proporzionalità, COM (2012) 373 finale, p. 3

[564] R. SCHÜTZE, *Subsidiarity after Lisbon: Reinforcing the Safeguards of Federalism?*, in *The Cambridge Law Journal*, vol. *68, n.* 3, 2009, 525–536

[565] G. DAVIES, *Subsidiarity: the wrong idea, in the wrong place, at the wrong time*, in *Common Market Law Review*, vol. 43, 2006, pp. 63-84, pp. 67–68

[566] Ivi, p. 83

per determinare la legittimità della restrizione al diritto dell'Unione europea – idoneità, necessarietà e proporzionalità – sia per sua natura inadeguato poiché intrinsecamente favorisce la soluzione che garantisce il primato del diritto europeo.[567] Tuttavia, Craig[568] ha mosso alcune convincenti critiche all'analisi di Davies, sostenendo che il principio di proporzionalità, disciplinato dall'articolo 5, paragrafo 3, e il relativo Protocollo annesso al Trattato di Lisbona, non risultano concepiti come strumenti per un'analisi autonoma e strettamente legata alla ripartizione delle competenze. Inoltre, non vi è alcuna indicazione che suggerisca un'applicazione della proporzionalità in tale direzione nel corso del dibattito che ha preceduto la redazione dei Trattati costituzionali o del Trattato di Lisbona.

Occorre sottolineare, tuttavia, che, sebbene il Protocollo n. 2 contempli uno specifico ricorso di annullamento contro gli atti che violino il principio di sussidiarietà, la natura essenzialmente politica della valutazione relativa a tale principio ha sollevato perplessità riguardo all'idoneità della Corte di giustizia di esercitare un controllo adeguato sulla conformità degli atti stessi a detto principio.[569] La questione rivela una complessità notevole; non sorprende, dunque, che in ambito dottrinale, nonostante la formalizzazione procedurale del controllo sul rispetto del principio di sussidiarietà, ci si sia riferiti a tale problematica utilizzando metafore di carattere fiabesco come "*dating Cinderella*"[570]. Permangono tuttora pienamente valide e attuali le difficoltà segnalate da Estella de Noriega nel 2002, quando sottolineava che il tentativo di delineare *ex ante* criteri generali e astratti volti a limitare l'intervento delle autorità di governo di livello superiore presenta inevitabilmente scarse possibilità di successo.[571] Tale complessità è intrinsecamente legata alla natura dei problemi normativi contemporanei, caratterizzati da un'interconnessione funzionale tra le diverse aree di regolazione, che rende estremamente arduo stabilire confini chiaramente definiti. Anche nei contesti in cui sembrano emergere valide motivazioni a favore di una regolamentazione di carattere nazionale, regionale o locale, sarà sempre possibile sostenere che, in virtù della stretta relazione tra tali ambiti e lo sviluppo del mercato unico, un certo grado di intervento sovranazionale rimanga, in ultima analisi, necessario.

Anche dal lato del controllo dei parlamenti nazionali stabilito dal protocollo n. 2 del Trattato di Lisbona i risultati non sono quantitativamente migliori.[572] Il coinvolgimento dei parlamenti nazionali nei procedimenti decisionali europei avvenne non con l'introduzione di poteri di veto e di decisione, ma attraverso l'istituzione di procedure che fornissero loro la facoltà di fornire impulsi e di influenzare i tempi del *law making process* sovrannazionale.[573] La prima innovazione introdotta fu l'istituzione del cosiddetto *early*

---

[567] Vedi F. DE WITTE, *Sex, drugs & EU law: the recognition of ethical and moral diversity in Europe,* op. cit., pp. 1570 e ss.

[568] Cfr. P. CRAIG, *Subsidiarity: A Political and Legal Analysis*, in *Journal of Common Market Studies*, vol. 50, 2012, pp. 72 e ss. p. 83

[569] Cfr. G. GAJA e A. ADINOLFI, *Introduzione al diritto dell'Unione europea*, op. cit., p. 155

[570] G. MARTINICO, *Dating Cinderella: On Subsidiarity as a Political Safeguard of Fedealism in the European Union*, op. cit

[571] Cfr. A. ESTELLA DE NORIEGA, *The EU Principle of Subsidiarity and its Critique*, Oxford University press, Oxford, 2002, p. 113-114

[572] Sul sistema di allerta precoce vedi *ex multis* P. KIIVER, *The Early Warning System for the Principle of Subsidiarity. Constitutional theory and empirical reality*, Londra, Routledge, 2012 e K. GRANAT, *The Principle of Subsidiarity and its Enforcement in the EU Legal Order. The Role of National Parliaments in the Early Warning System*, Oxford, Hart, 2018

[573] Vedi in generale ex multis P. CARETTI, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali prima e dopo il trattato di Lisbona*, in *Osservatorio sulle fonti online*, 2010, n. 3, pp. 1-11 e M. OLIVETTI, *Parlamenti nazionali*

warning mechanism, concepito per attribuire ai parlamenti nazionali un ruolo di controllo preventivo sul rispetto del principio di sussidiarietà. Senza dubbio, tale complesso meccanismo rappresenta un segnale tangibile della necessità di un raccordo efficace tra i legislatori europei, sia all'interno di ciascun livello di governo che tra i diversi livelli. Ciò risulta particolarmente significativo se si considera che il sistema di separazione verticale dei poteri legislativi nell'Unione Europea è privo di un principio ultimo di coordinamento ordinatore.[574] In effetti, come già sottolineato in precedenza, il principio del primato non ha natura gerarchica, bensì costituisce un principio regolativo volto a garantire l'applicazione uniforme delle norme di origine sovranazionale. Per risolvere eventuali antinomie, tale principio fa riferimento al criterio della competenza.[575]

Come analizzato nel paragrafo precedente, l'esigenza di limitare l'ingerenza funzionale nelle competenze ha orientato le diverse Convenzioni per la revisione dei Trattati verso l'idea di attribuire ai legislatori statali e regionali il ruolo di controllori politici nell'applicazione del principio di sussidiarietà da parte della Commissione europea. Tale scelta si è resa necessaria alla luce dell'inefficacia dell'azione della Corte di giustizia in materia, considerato che quest'ultima non ha mai annullato un atto europeo per violazione del suddetto principio.[576] In realtà, anche l'attuazione pratica di tale procedura non ha portato ai risultati sperati. In sole tre occasioni, tra dicembre 2009 e oggi, è stato attivato il c.d. cartellino giallo, il quale richiede una revisione obbligatoria della proposta da parte della Commissione. Mai è stato attivato quello arancione, il quale, con l'approvazione del Parlamento europeo o del Consiglio, potrebbe bloccare la procedura legislativa.[577] Se non si prendono in considerazione questi tre casi, i pareri

---

nell'Unione europea, in *Digesto delle discipline pubblicistiche, Aggiornamento* *****, UTET giuridica, Torino, 2012, pp. 485-572, pp. 504 ss.

[574] Cfr. C. FASONE e N. LUPO, *La separazione tra poteri nei raccordi tra Unione europea e Italia*, in *Rivista Trimestrale di diritto pubblico*, n. 1, 2023, pp. 45-87, p. 51; vedi anche E. GRIGLIO e N. LUPO, *Legislative Challenges in Multi-level Setting from a lower prospective*, in P. POPELIER, *Lawmaking in Multi-level Settings: Legislative challenges in Federal System and the European Union*, Oxford, Nomos-Hart, 2019, pp. 69-90, e L. BESSELINK, *A Composite European Constitution*, op. cit., p. 7-12

[575] Vedi M. FIORAVANTI, *Costituzionalismo*. *Percorsi della storia e tendenze attuali*, op. cit., p. 145: "*un meccanismo regolativo dell'applicazione della legge all'interno dell'Europa, essenziale perché indispensabile per garantire un'applicazione uniforme, ma non pretende affatto di essere espressione di sovranità, di essere cioè 'primo' perché espressione di una volontà politica e costituzionale gerarchicamente sovraordinata rispetto alle volontà nazionali*."

[576] C. FASONE e N. LUPO, *La separazione tra poteri nei raccordi tra Unione europea e Italia*, *op. cit*., p. 52; vedi anche T. HORSLEY, *Subsidiarity and the European Court of Justice: Missing Pieces in the Subsidiarity Jigsaw?*, in *Journal of Common Market Studies*, vol. 50, n. 2, 2012, pp. 267-282

[577] Nel 2012, in un caso riguardante il diritto di sciopero nell'ambito della libertà di stabilimento e di prestazione dei servizi, la Commissione ha impiegato la clausola di flessibilità (articolo 352 TFUE). Benché abbia respinto l'idea che il principio di sussidiarietà fosse stato compromesso, la Commissione ha alla fine ritirato la proposta a causa dell'opposizione espressa dal Consiglio, non per quella dei parlamenti nazionali. (vedi F. FABBRINI e K. GRANAT, *"Yellow Card, but no Foul": The Role of The National Parliaments Under The Subsidiarity Protocol and The Commission Proposal for an EU Regulation on the Right To Strike*, in *Common Market Law Review*, vol. 50, 2013, pp. 115-144) Nel secondo caso, avvenuto nel 2013, il cartellino giallo è stato sollevato riguardo alla proposta di istituire la procura europea, basata sull'articolo 86 TFUE. A causa delle divisioni nel Consiglio, è stata presa la decisione di procedere comunque attraverso una cooperazione rafforzata. È interessante sottolineare che, dato che la materia riguardava la cooperazione giudiziaria in ambito penale, il cartellino giallo è stato attivato al raggiungimento della soglia di un quarto

contrari riguardo al rispetto del principio di sussidiarietà si sono man mano ridotti significativamente.

È pur vero che il dato assoluto non è sufficiente. Bisogna, prima di tutto considerare che dalla Commissione Juncker si sono ridotte significativamente il numero di proposte legislative presentate annualmente e che durante la pandemia l'attività legislativa ha subito un ulteriore ridimensionamento a livello europeo. Inoltre, è stato sottolineato come una delle principali ragioni di questo apparente insuccesso risieda, senza dubbio, nelle difficoltà incontrate dagli organi politici nell'applicare e gestire un principio giuridico complesso quale quello della sussidiarietà.[578] Infine, come evidenziato dal *Bundesverfassungsgericht* nella *Lissabon Urteil* molto dipende anche dalle infrastrutture giuridiche e dalle procedure che sono a disposizione dei parlamenti nazionali: *"the effectiveness of this mechanism depends on the extent to which the national parliaments will be able to make organizations arrangements that place them in a position to make appropriate use of the mechanism within the short period of eight weeks."*[579] Il contributo dei parlamenti nazionali e l'effettività del loro contributo al *law making* dell'Unione europea dipende da molti fattori: la loro disponibilità a farsi coinvolgere, la possibilità pratica di un dialogo con le Istituzioni europee su tale volontà, la possibilità pratica di seguire e commentare le bozze legislative entro il periodo di otto settimane, la possibilità di attivare o coordinare il numero necessario di parlamenti interessati e in grado di presentare un parere motivato su una potenziale violazione della sussidiarietà, nonché la ricezione effettiva delle preoccupazioni dei parlamenti nazionali da parte delle Istituzioni dell'UE.[580]

Indubbiamente, appare chiaro come i limiti intrinseci della procedura delineata dal Protocollo n. 2 abbiano evidenziato il relativo successo di un diverso meccanismo che vede il coinvolgimento attivo dei parlamenti nazionali. Pensato e proposto informalmente dalla Commissione Barroso nel 2006 e fondato oggi sul Protocollo n. 1, il c.d. Dialogo politico si è dimostrato uno strumento che ha incontrato il favore dei parlamenti nazionali.

---

dei voti dei Parlamenti nazionali contrari al rispetto del principio di sussidiarietà, come previsto dal Protocollo n. 2, anziché del consueto terzo. (D. FROMAGE, *The Second Yellow Card on the EPPO Proposal: An Encouraging Development for Member State Parliaments?*, in *Yearbook of European Law, vol. 35, n. 1,* 2016, 5-17) Per concludere, l'ultimo caso fino a questo momento, avvenuto nel 2016, riguardava la discussa riforma della direttiva sui lavoratori distaccati, successivamente approvata nel 2018. A parte il parere espresso dal Parlamento danese, tutti i pareri critici sono stati espressi esclusivamente dai paesi dell'Europa orientale. (K. GRANAT, *The Principle of Subsidiarity and its Enforcement in the EU Legal Order*, op. cit., cap. 3 e N. LUPO, *Il terzo «cartellino giallo» e i multiformi usi dell'early warning system*, in *Quaderni costituzionali*, XXXVI, n. 3, 2016, pp. 571-572)

[578] Cfr. C. FASONE e N. LUPO, *La separazione tra poteri nei raccordi tra Unione europea e Italia*, op. cit., p. 55; vedi *ex multis* C. FASONE, *Competing Concepts of Subsidiarity in the Early Warning Mechanism,* in M. CARTABIA, N. LUPO e A. SIMONCINI (a cura di), *Democracy and Subsidiarity in the EU. National parliaments, regions, and civil society in the decision-making process,* Bologna, il Mulino, 2013, pp. 157 *ss.* e M. GOLDONI, *The Early Warning System and the Monti II Regulation: The Case for a Political Interpretation*, in European Constitutional Law Review, vol. 10, n. 1, 2014, pp. 90-108

[579] BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 30. juin 2009 - 2 BvE 2/08 -, cit., par. 305

[580] Cfr. D. PIQANI, *Arguments for a Holistic Approach in European Constitutionalism: What Role for National Institutions in Avoiding Constitutional Conflicts between National Constitutions and EU law*, op. cit., p. 517

Tale prassi si è sviluppata fino a divenire un vero e proprio dispositivo di raccordo tra legislatori nazionali ed europei. Scambiando informazioni senza filtro (dei Governi) tra i parlamenti nazionali e la Commissione e consentendo alle camere nazionali di trasmettere pareri su qualsiasi proposta legislativa europea, in qualsiasi fase del processo decisionale e su ogni aspetto ritenuto rilevante (merito, base giuridica, proporzionalità, ecc.), il dialogo politico ha fornito ai legislatori degli Stati membri una maggiore varietà di opzioni per influenzare le procedure legislative europee.[581] Nella sua informalità, il dialogo politico non esclude neanche Parlamento europeo e Consiglio che vengono spontaneamente tenuti informati.

Pertanto, pare possibile affermare che ci sia un 'errore di prospettiva' nell'affidare ai parlamenti nazionali un controllo procedimentalizzato solo sul rispetto formale del principio di sussidiarietà. La prassi mostra come negli anni i parlamenti nazionali si siano mostrati reticenti ad un loro utilizzo tecnico della sussidiarietà come principio di allocazione delle competenze. Ciò non toglie che se si spostasse l'attenzione sulla sussidiarietà quale principio che governa l'esercizio dei poteri dell'Unione si potrebbe vedere un quadro diverso.[582] Il principio di sussidiarietà impone che, per ogni iniziativa che la Commissione intenda promuovere a livello sovranazionale, le Istituzioni dell'Unione valutino attentamente se sia più opportuno intervenire direttamente o se, al contrario, sia preferibile lasciare tale azione alla competenza degli Stati membri. Ciò in quanto, in generale, "*l'esercizio delle competenze da parte dei pubblici poteri deve rispondere sempre al bene dell'individuo e deve basarsi su una scelta meditata e imparziale del livello più adatto.*"[583] E questo rappresenta un limite del potere di decisione del livello più elevato di governo che dovrebbe sempre tendere a favorire che le decisioni vengano prese il più vicino possibile ai cittadini. Da tempo si discute che se applicato correttamente, tale obbligo può potenzialmente rendere le istituzioni dell'Unione più attente a non interferire inutilmente con l'autonomia politica degli Stati membri.[584] D'altra parte, con estremo realismo è necessario osservare che nell'Unione europea, così come in molti Stati federali e regionali come l'Italia, il principio di sussidiarietà ha spesso funzionato come un ascensore verso l'alto.[585] E ciò, a parte rarissime eccezioni, non sembra turbare gli organi politici nazionali. Infatti, le evidenze raccolte, ormai da più di dieci anni, del comportamento dei parlamenti nazionali mostrano che "*most of the parliaments will not make use of this mechanism to block the European decision-making,*

[581] Vedi D. JANCIC, *The game of cards: National parliaments in the EU and the future of the early warning mechanism and the political dialogue*, in *Common Market Law Review*, Vol. 52, n. 4, 2015, pp. 939-975, pp. 948 ss. e P. PICIACCHIA, *Un fenomeno in crescente espansione: il dialogo politico dei parlamenti nazionali nell'UE*, in *Nomos*, 2016, pp. 1-13
[582] Cfr. E. CLOOTS, *National identity in EU law*, op. cit., p. 189
[583] G. TESAURO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, op. cit., p. 58
[584] Cfr. E. CLOOTS, *National identity in EU law*, op. cit., p. 190
[585] Vedi per l'espressione R. BIN e G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2020, p. 105 e ad esempio vedi giurisprudenza Corte costituzionale italiana da Sentenza della Corte costituzionale italiana del 1° ottobre 2003, n. 303, ECLI:IT:COST:2003:303

but to have a say on the substance of European institutions' legal and political choices."[586]

Si potrebbe essere portati a pensare che il problema della sussidiarietà sia un problema solo del potere legislativo oppure che il coinvolgimento dei parlamenti nazionali nell'Unione europea sia soltanto per rispondere al *deficit* democratico dell'Unione in un modo alternativo all'incremento dei poteri e delle funzioni del Parlamento europeo. Invece, meno evidente ma più realistico è accorgersi che

> la separazione verticale del potere legislativo tra Comunità e Paesi membri, secondo le categorie, ormai codificate nel diritto primario europeo, delle competenze esclusive, concorrenti e, poi, di coordinamento, supporto e completamento a quelle nazionali, si riverbera inevitabilmente sulla separazione orizzontale tra poteri: non solo o non tanto, come è agevole osservare, a livello sovranazionale, quanto all'interno degli Stati.[587]

Cioè, due problemi differenti possono avere le stesse cause. È ciò che importante sottolineare in una riflessione circa il dialogo tra gli ordinamenti: che i problemi interni ai singoli ordinamenti degli Stati membri possono incidere a livello di legittimità e di funzionamento sull'ordinamento europeo. Oppure che problemi riguardanti i diversi livelli di governo, incidono notevolmente sulle qualità della produzione normativa. Come si cercherà di dimostrare, infatti, è pervasivo il problema della c.d. "*executive dominance*"[588] che dal livello europeo si riverbera sugli ordinamenti degli Stati membri. C'è ormai un problema evidente di corretto funzionamento degli ordinamenti interni strettamente connesso ai processi decisionali UE.

1.3. Il legame 'genetico' tra principio di sussidiarietà e obbligo di rispettare l'identità nazionale degli Stati membri e le sue potenzialità

Alla luce delle considerazioni fin qui esposte, risulta opportuno soffermarsi a riflettere sul legame intrinseco e 'genetico' che intercorre tra il principio di sussidiarietà e l'obbligo di rispettare l'identità nazionale degli Stati membri, nonché sulle possibili implicazioni future di tale relazione.[589] Già nelle Conclusioni del Consiglio Europeo di

---

[586] B. GUASTAFERRO, *Coupling National Identity with Subsidiarity Concerns in National Parliaments' Reasoned Opinions*, cit., p. 338.

[587] C. FASONE e N. LUPO, *La separazione tra poteri nei raccordi tra Unione europea e Italia*, op. cit., p. 48

[588] Vedi *ex multis* K. AUEL e B. RITTBERGER, *Fluctuant nec Merguntur. The European Parliament, National Parliaments and European Integration*, in J.J. RICHARDSON (a cura di), *European Union: Power and Policy Making*, London, New York, 2006, pp. 121-145, D. CURTIN, *Challenging Executive Dominance in European Democracy*, in *Modern Law Review*, n. 32, 2014, 1 ss., D. FROMAGE e A. HERRANZ-SURALLÉS (a cura di), *Executive-Legislative (im)balance in the European Union*, Oxford, Hart, 2020

[589] Vedi G. DI FEDERICO, *L'identità nazionale degli stati membri nel diritto dell'Unione europea. Natura e portata dell'art. 4, par. 2, TUE*, op. cit., p. 6: "*Non va infatti dimenticato il ruolo fondamentale assegnato al principio di sussidiarietà nelle negoziazioni che hanno portato alla conclusione del Trattato di Maastricht e non può ignorarsi che proprio in quell'occasione fu introdotta nel Trattato sull'Unione europea anche la clausola identitaria. Entrambe le disposizioni riflettono le preoccupazioni degli Stati membri nel cedere sfere importanti della loro sovranità ed entrambe, difatti, hanno diviso la dottrina tra*

Edimburgo del dicembre 1992, si sottolineava l'importanza del principio di sussidiarietà quale strumento fondamentale per salvaguardare le identità nazionali degli Stati membri, preservando al contempo le loro attribuzioni e prerogative istituzionali. Ulteriore conferma di questa stretta connessione si può ritrovare nel successivo Protocollo sulla sussidiarietà allegato al Trattato di Amsterdam, in cui viene affermato:

> riguardo alla natura e alla portata dell'azione comunitaria, le misure comunitarie dovrebbero lasciare il maggior spazio possibile alle decisioni nazionali, purché sia garantito lo scopo della misura e siano soddisfatte le prescrizioni del Trattato. Nel rispetto del diritto comunitario, si dovrebbe aver cura di salvaguardare disposizioni nazionali consolidate nonché l'organizzazione ed il funzionamento dei sistemi giuridici degli Stati membri.[590]

Un'ulteriore connessione tra il principio di sussidiarietà e la tutela dell'identità nazionale risiede nel margine di discrezionalità della Corte di giustizia. Si rivela cruciale anticipare il confronto inter-ordinamentale già nella fase legislativa, soprattutto alla luce del fatto che il controllo esercitato dalla Corte sulla conformità alle istanze dell'identità nazionale degli Stati membri, così come ai principi di sussidiarietà e proporzionalità, risulta intrinsecamente limitato. Tali controlli, infatti, costituiscono esempi paradigmatici del cosiddetto *sindacato debole*. A tal riguardo, come opportunamente sottolineato da Di Federico, il progressivo coinvolgimento dei Parlamenti nazionali nei procedimenti di adozione degli atti legislativi costituisce un evidente segnale dell'emergere di un interesse crescente verso le questioni identitarie.[591] Tali questioni, infatti, esigono risposte articolate sia sul piano politico sia su quello giuridico. A ciò si aggiunga che la progressiva affermazione e il consolidamento della regola del voto a maggioranza qualificata in seno al Consiglio ostacolano frequentemente i governi nel far valere in modo efficace, durante le fasi preliminari del processo legislativo, le argomentazioni che possono invece essere presentate successivamente, sia in sede di giudizio di legittimità dell'atto dell'Unione Europea, sia nell'ambito di eccezioni all'applicazione del diritto sovrannazionale.[592]

Le valutazioni di ordine di legittimità mal si conciliano con le attribuzioni degli organi politici. Un discorso differente riguarda invece le amministrazioni coinvolte, le quali sono vincolate al rispetto del principio di legalità. Un esempio significativo di ciò è la proclamazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che ha determinato l'adozione di una valutazione *ex ante* della normativa europea in merito al rispetto dei diritti. È stato stabilito, infatti, che una valutazione d'impatto sul rispetto dei diritti fondamentali debba precedere la presentazione di ogni proposta normativa da parte

---

visioni federalistiche e stataliste. Con il Trattato di Lisbona viene potenziato il controllo sul rispetto del principio di sussidiarietà tramite uno specifico protocollo e la clausola identitaria non è solo formulata in termini assai più precisi; essa diventa formalmente giudiziabile."

[590] Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità (Trattato di Amsterdam), par. 7

[591] Cfr. G. Di Federico, *L'identità nazionale degli stati membri nel diritto dell'Unione europea. Natura e portata dell'art. 4, par. 2, TUE*, op. cit., p. 196

[592] Cfr. *Ibidem*

della Commissione.[593] È pertanto possibile immaginare che "*il nuovo status della clausola identitaria dovrebbe comportare una sistematica verifica circa l'impatto della misura proposta sulla struttura fondamentale o l'esercizio delle funzioni essenziali dello Stato.*"[594]

A ciò si deve aggiungere che c'è in dottrina chi ha ipotizzato una eventuale possibilità che la clausola identitaria abbia la forza di modificare il c.d. test di efficienza comparativa che il Trattato dispone per il principio di sussidiarietà. Cioè, la verifica anticipata sull'impatto di una proposta normativa sulla struttura fondamentale o l'esercizio delle funzioni essenziali dello Stato effettuata in modo adeguato può aver la forza di incidere sulla comparazione configurandola come un test di non ingerenza.[595] La domanda è duplice se si osserva l'esperienza giuridica europea degli anni che seguono l'adozione del Trattato di Lisbona: da una parte ci si chiede se l'azione dei parlamenti nazionali abbia trasformato l'analisi sul test di sussidiarietà dall'efficienza comparativa all'invasione o meno delle competenze e dei poteri degli Stati membri; dall'altra se la formulazione rinnovata dell'art. 4, par. 2, TUE abbia contribuito in tal senso. L'ipotesi che è stata formulata a suo tempo è che cambiare gli attori coinvolti nel test di sussidiarietà, cioè coinvolgendo anche istituzioni nazionali oltre che europee, abbia potuto innescare un cambiamento nelle questioni sollevate dall'indagine stessa. Secondo questa lettura, al test solitamente svolto dalla Commissione europea si è andato man mano ad affiancarsi un altro dei Parlamenti nazionali che – nell'esaminare la conformità di una proposta al principio di sussidiarietà – potrebbe anche valutare in che misura l'azione dell'UE si 'intrometta' in quella riservata agli Stati membri.[596] Al contempo, il ruolo potenziale della clausola identitaria nel ridefinire l'indagine sulla sussidiarietà nasce dall'osservazione che si è fatto circa la 'funzione di competenza' che i lavori preparatori sembrano riservargli. Si è visto come i redattori del Trattato abbiano pensato all'obbligo di rispettare le 'identità nazionali' e le 'funzioni essenziali dello Stato' per proteggere alcune aree fondamentali delle competenze degli Stati membri dall'invasione 'funzionale' dell'azione dell'UE.[597] Se il test comparativo di sussidiarietà è fuorviante poiché non si

---

[593] Vedi N. LAZZERINI, *Le clausole generali della Carta dei diritti fondamentali nel law-making europeo: codificazione e innovazione nella determinazione del livello di tutela*, op. cit.

[594] G. DI FEDERICO, *L'identità nazionale degli stati membri nel diritto dell'Unione europea. Natura e portata dell'art. 4, par. 2, TUE*, op. cit., p. 196

[595] Cfr. B. GUASTAFERRO, *Coupling National Identity with Subsidiarity Concerns in National Parliaments' Reasoned Opinions*, op. cit., p. 338: "*the clause requiring the EU to respect Member States' national identities and essential state function could help in reframing subsidiarity inquiry from a 'comparative efficiency' to a 'non-encroachment (upon Member States) test.*"

[596] Cfr. Ivi, p. 322

[597] Vedi B. GUASTAFERRO, *Beyond the Exceptionalism of Constitutional Conflicts: The Ordinary Functions of the Identity Clause*, op. cit., in particolare la sezione III, pp. 271-284; La volontà di intendere l'art. 4, par. 2, TUE come manifestazione della sussidiarietà nelle materie di competenza concorrente è rinvenibile anche nel documento pubblicato dal governo olandese (e che ha avuto l'avallo anche del governo britannico) intitolato Europan When Necessary, National When Possible, del 21 giugno 2013 (v. https://blogs.fcdo.gov.uk/davidlidington/2013/06/21/european-where-necessary-national-where-possible/, https://www.grahambishop.com/ViewArticle.aspx?id=21657&CAT_ID=496) In cui vengono indicate una serie di materie (tra cui la procedura penale, la tassazione diretta e i sistemi di sicurezza sociali) in cui

concentra sull'eventualità che la legislazione dell'UE sia sproporzionata ma al contempo la proporzionalità non è in grado di "*fulfil an independent competence role*'"[598], tale ruolo nella visione di Christophersen potrebbe essere svolto dalla clausola identitaria. Il Gruppo di lavoro V intendeva evitare che l'azione dell'Unione invadesse le prerogative degli Stati membri nelle cosiddette 'competenze complementari', che comprendono essenzialmente quei settori politici in cui agli Stati membri è lasciato un sostanziale margine di azione e in cui il ruolo dell'Unione dovrebbe essere limitato a funzioni di sostegno, integrazione o coordinamento.[599] Per tale ragione, Guastaferro sostiene che, in quanto la clausola identitaria è stata ideata per affrontare questioni analoghe a quelle del principio di sussidiarietà, ossia per salvaguardare l'autonomia degli Stati membri rispetto all'intervento dell'Unione europea, l'art. 4, par. 2, TUE potrebbe costituire uno strumento efficace per i parlamenti nazionali nel riformulare l'approccio alla sussidiarietà, spostando l'attenzione da una valutazione incentrata sul 'valore aggiunto' dell'azione dell'Unione europea a un'analisi focalizzata sulla 'non invasione' dell'azione dell'Unione nell'autonomia degli Stati membri.[600]

Ad avviso di chi scrive, non sembra essere mutato il test sulla sussidiarietà in quanto tale – che continua ad essere utilizzato senza differenze dalla Commissione come test di efficienza comparativa – ma sicuramente l'apparente fallimento del meccanismo dei cartellini non ha impedito ai parlamenti nazionali di plasmare lo strumento dei pareri motivati alle loro esigenze. La Commissione mostra una certa esitazione nel considerare aspetti diversi dalla stretta sussidiarietà, per l'obiettivo specifico di proteggere l'essenza stessa del test stabilito dall'articolo 5, par. 3, TUE, che considera l'inefficacia dell'intervento degli Stati membri quale postulato. Se la natura del test della Commissione risulta ontologicamente a favore dell'intervento dell'Unione, ciò comporta che la situazione specifica dei singoli Stati membri – che sembrano rilevare per il rispetto della clausola identitaria – non è in grado di rilevare riguardo alla valutazione sul soddisfacimento dell'onere probatorio previsto dalla seconda parte del test, vale a dire dimostrare che l'intervento dell'Unione Europea può generalmente raggiungere più efficacemente l'obiettivo politico.

Se ciò dimostra che non c'è stato un mutamento nel test di valutazione sul rispetto del principio di sussidiarietà, rimane pur vero che "*valutare se l'intervento dell'Unione finisca con l'impattare negativamente sull'identità nazionale dei singoli Stati membri è*

conformemente al principio di sussidiarietà l'Unione dovrebbe mostrare più contegno, o in cui le proposte legislative dovrebbero essere abolite completamente.

[598] P. CRAIG, *Subsidiarity: A Political and Legal Analysis*, in *Journal of Common Market Studies*, vol. 50, 2012, pp. 72 e ss. p. 83

[599] Su tale distinzione tra tipi di competenze federali, definite anche come *zielbezogene Kompetenzen* (Competenze basate sullo scopo) e *sachbezogene Kompetenzen* (Competenze basate sulla materia) vedi A. VON BOGDANDY e J. BAST, *The Federal Order of Competencies*, in A. VON BOGDANDY e J. BAST (a cura di), *Principles of European Constitutional Law*, Hart Publishing, 2010, pp. 275-307, p. 287

[600] Cfr. B. GUASTAFERRO, *Coupling National Identity with Subsidiarity Concerns in National Parliaments' Reasoned Opinions*, op. cit., pp. 327-328

ben altra cosa, ma per questo non meno rilevante in termini di legittimità dell'intervento dell'Unione e, in ultima istanza, di validità e applicabilità del diritto derivato."[601]

Per cui si ritiene che ormai ci siano al contempo più test in campo. Oltre a quello della Commissione c'è anche quello dei parlamenti nazionali, la cui indagine si concentra su aspetti ulteriori alla sola sussidiarietà. Ciò è messo bene in luce dalle prove empiriche raccolte dalla ricerca di Guastaferro, le quali mostrano che alcuni parlamenti nazionali hanno quasi immediatamente iniziato a utilizzare l'art. 4, par. 2, TUE nei pareri motivati emessi nel contesto del *Early Warning System*.[602] Inoltre, il fatto che ormai soltanto una minima parte delle comunicazioni inviate dai parlamenti nazionali alla Commissione europea possano essere caratterizzate come pareri motivati finalizzati a un controllo di sussidiarietà dei progetti legislativi dell'UE, conferma quanto si è riportato riguardo all'*animus* dei parlamenti nazionali riguardo alle attribuzioni che gli ha fornito il Trattato di Lisbona: non di utilizzare tali meccanismi per bloccare il processo decisionale dell'Unione, ma avere canali per poter essere ascoltati sulla sostanza delle scelte giuridiche e politiche delle Istituzioni europee.[603] Cioè, l'esigenza di avere un dialogo con le Istituzioni europee può essere spesso più impellente che quella di proteggere le competenze nazionali dall'espansione funzionale dell'azione sovrannazionale.

Al contempo, è possibile evidenziare come la prassi nell'utilizzo dei poteri europei dei parlamenti nazionali è stata spesso contraria a quella dei rispettivi governi nazionali, e talvolta è stata utilizzata anche per sollecitare questi ultimi a rispettare il loro dovere di coinvolgere e informare i parlamenti nazionali sulla loro attività a livello dell'UE. Ciò richiama di nuovo ad un ripensamento dell'unitaria rappresentanza dello Stato nell'Unione soltanto al livello dell'Esecutivo: i parlamenti nazionali possono agire come attori autonomi piuttosto che esprimere una posizione nazionale unica e coerente a livello europeo contro quella europea. I pareri dei parlamenti nazionali quasi mai si limitano alla sussidiarietà (come richiederebbe il protocollo n. 2) in quanto nel loro monitoraggio rispetto a tale principio finiscono spesso per suggerire una diversa base giuridica, oppure fanno riferimento esplicito al principio di proporzionalità e alla clausola identitaria. In altre parole, se non c'è più soltanto il test di efficienza comparativa ma il ruolo dei parlamenti nazionali previsto dal Trattato di Lisbona ha introdotto valutazioni diverse circa l'intervento normativo dell'Unione europea, allora è sempre più difficile rimanere ancorati alla valutazione circa la sussidiarietà e separarla, ad esempio, dalla valutazione sulla base giuridica di una norma (tradizionalmente associato al rispetto del principio di attribuzione delle competenze). Allo stesso modo sarà difficile separare la decisione sull'opportunità o meno di una iniziativa legislativa sovrannazionale dalla riflessione circa la sua estensione e la sua forma: la proporzionalità.

---

[601] G. DI FEDERICO, *L'identità nazionale degli stati membri nel diritto dell'Unione europea. Natura e portata dell'art. 4, par. 2, TUE*, op. cit., p. 196

[602] Vedi B. GUASTAFERRO, *Coupling National Identity with Subsidiarity Concerns in National Parliaments' Reasoned Opinions*, op. cit., pp. 328-336

[603] Cfr. Ivi, p. 338

Sicuramente allora la clausola identitaria assieme alle attribuzioni dei parlamenti nazionali introdotti con il Trattato di Lisbona allarga la riflessione e l'osservazione all'intero articolo 5 TUE. Sulla sequenza di tre fasi cumulative che l'Unione dovrebbe superare ai sensi dell'articolo 5 del TUE – cioè legalità, sussidiarietà e proporzionalità – è stato già scritto fin dai tempi dell'adozione del Trattato di Lisbona. Ancora prima, nel 1999, Weiler propose in un saggio la creazione di un'istituzione dell'Unione europea che avrebbe dovuto controllare le proposte legislative sovrannazionali e assicurarsi che fossero rispettose dei principi di attribuzione, sussidiarietà e proporzionalità con lo scopo di "*restoring faith in the inviolability of the boundaries between Community and Member States competences*."[604] Sulla base di tale ipotesi Kiiver nel 2011 sosteneva che il meccanismo di allerta precoce del protocollo n. 2 del Trattato di Lisbona configurasse un *Conseil d'Etat* per l'Unione nella forma dei parlamenti nazionali che eserciterebbero un ruolo consultivo nel processo legislativo dell'Unione europea.[605]

In realtà, basandosi sulla prassi di più un decennio che ci separa dal Trattato di Lisbona e dalla previsione di tali meccanismi, ad avviso di chi scrive è possibile ritenere che i poteri europei dei parlamenti nazionali, nel loro sviluppo, sono il classico ma non unico esempio di quello che si è definito 'approccio olistico' al dialogo interordinamentale, comprendendo un momento *ex ante*, invece di concentrarsi soltanto sul dialogo tra le Corti *ex post*. Gli organi politici nazionali dovrebbero utilizzare tutte le possibilità per poter portare all'attenzione le preoccupazioni nazionali, realizzando gli obblighi dell'Unione nel rispetto dei limiti prescritti dalla loro stessa costituzione, utilizzando un approccio proattivo per evitare il più possibile conflitti interordinamentali prima che si concretizzino.[606] Per questo si possono condividere le opinioni di chi, appena dopo l'approvazione del Trattato di Lisbona, sosteneva che se non vi è stato e non vi sarà l'utilizzo massiccio e l'attivazione di numerosi cartellini gialli o arancioni ciò non vuol dire che automaticamente sia un segno della debolezza del sistema prefigurato a Lisbona per i parlamenti nazionali.[607] In effetti, per quanto concerne la sussidiarietà, Fromage evidenzia come ormai risulti palese che, in un contesto più ampio, questo principio e il sistema di allerta precoce abbiano determinato un accresciuto interesse parlamentare per le questioni relative agli affari dell'Unione europea, in cui dovrebbe emergere il vero valore aggiunto di tale meccanismo. Inoltre, si potrebbe fare un ulteriore passo in avanti suggerendo che, in realtà, l'introduzione del sistema di allerta precoce consentirebbe, alla fine, di instaurare un dialogo attivo – tanto orizzontale quanto verticale – tra i membri del

[604] J. H. H. WEILER, *The Constitution of Europe: 'Do the New Clothes Have an Emperor?' and Other Essays on European Integration*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999, p. 354
[605] P. KIIVER, *The Early Warning System for the Principle of Subsidiarity: The National Parliament as a Conseil d'Etat for Europe*, in *European Law Review*, *36* (1), 2011, pp. 98-108
[606] Cfr. D. PIQANI, *Arguments for a Holistic Approach in European Constitutionalism: What Role for National Institutions in Avoiding Constitutional Conflicts between National Constitutions and EU law*, op. cit., p. 497
[607] Cfr. P. KIIVER, *The Early Warning System for the Principle of Subsidiarity: The National Parliament as a Conseil d'Etat for Europe*, p. 108

personale parlamentare, piuttosto che tra i deputati, gli eurodeputati o i deputati e la Commissione europea.[608]

Allo stesso modo la valutazione riguardo l'obbligo di rispettare l'identità nazionale, alla luce del principio di leale collaborazione, è altrettanto significativa in termini di una necessità di giustificazione dell'intervento dell'Unione e, alla fine, della validità e dell'efficacia della normativa adottata. Per questo motivo Di Federico ha proposto di ideare uno strumento specifico per la verifica dell'ottemperanza di tale obbligo sostenendo che, a Trattati invariati, basterebbe un emendamento dell'Accordo interistituzionale "Legiferare meglio" del 13 aprile 2016[609] che prescriva alle Istituzioni di dover prendere in esame il rispetto dell'identità nazionale di fronte ad una segnalazione, puntuale e celere, delle autorità nazionali.[610]

Ad ogni modo, in tutte le sedi possibili, con tutti gli strumenti e le procedure previste, una migliore analisi dettagliata, sin dalle prime fasi di elaborazione dei provvedimenti, anche durante il processo di Trilogo e soprattutto al momento dell'approvazione dei provvedimenti delegati e di esecuzione tramite il sistema di comitologia, riguardo agli impatti che un intervento dell'Unione potrebbe generare su questioni contemplate dall'art. 4, par. 2, del TUE, costituirebbe "*la premessa necessaria affinché i governi facciano un uso più coerente e responsabile della clausola identitaria anche in sede contenziosa e pregiudiziale, consentendo alla Corte di giustizia di valorizzarla al massimo, evitando abusi, ma anche tardivi ravvedimenti sul contenuto dell'identità nazionale.*"[611] La consapevolezza sia riguardo alla possibilità di un uso strumentale della clausola identitaria, come già avviene a livello giurisdizionale peraltro, sia dell'aggravamento del lavoro di tutti i soggetti coinvolti, in particolare della Commissione, non toglie la necessità di dare attuazione alla norma prevista dall'art. 4, par. 2, TUE anche in una fase *ex ante*, di elaborazione delle norme secondarie, essendo totalmente in linea con la sua interpretazione alla luce del principio di leale cooperazione che è ormai strettamente legato alla reale efficacia pratica di detta clausola.

1.4 Infrastrutture giuridiche ex ante per il dialogo tra gli ordinamenti giuridici dell'Unione e degli Stati membri

In conclusione di questo primo paragrafo del secondo capitolo, riprendendo il dilemma costituzionale dell'Unione europea delineato nel capitolo precedente, si può tentare di fare la sintesi della presente ricerca. Tale dilemma potrebbe essere riassunto in una domanda fondamentale: come preservare, simultaneamente, tanto la struttura

---

[608] Cfr. D. FROMAGE, *Subsidiarity: from a general principle to an instrument for the improvement of democratic legitimacy in Lisbon,* in M. DE VISSER and A. P. VAN DER MEI (a cura di), *The Treaty on European Union 1993-2013: Reflections from Maastricht,* Antwerp, Intersentia, 2013, pp. 139-156, p. 153

[609] Accordo interistituzionale «Legiferare meglio» tra il Parlamento europeo, il Consiglio dell'Unione europea e la Commissione europea, Documento 32016Q0512(01)

[610] Cfr. G. DI FEDERICO, *L'identità nazionale degli stati membri nel diritto dell'Unione europea. Natura e portata dell'art. 4, par. 2, TUE*, op. cit., p. 196

[611] Ivi, p. 195

'costituzionale' elaborata *de facto* dalla Corte di giustizia (comprendente principi come il primato, gli effetti diretti, *preempion* e i poteri impliciti, ecc.) quanto la natura pluralistica di tale struttura, che si esprime nel motto 'unita nella diversità' e nelle numerose disposizioni di diritto primario di matrice pluralistica? L'unica soluzione realmente efficace risiede nell'istituzione e nel mantenimento di canali aperti di autentico dialogo tra i diversi attori del sistema costituzionale interordinamentale europeo. Come già evidenziato, il dialogo tra le Corti, pur significativo, presenta notevoli difficoltà e un certo grado di isolamento. Sussiste, quindi, un'esigenza strutturale affinché tale dialogo assuma una dimensione olistica. Un dialogo che, sebbene non esclusivamente giurisdizionale, debba necessariamente fondarsi su una base giuridica, articolata attraverso regole, istituzioni e procedure condivise. Pertanto, alla luce delle considerazioni svolte, si può concludere che un autentico dialogo interordinamentale, dotato di rilevanza costituzionale, non può limitarsi a coinvolgere esclusivamente le Corti come attori principali.

In effetti, la partecipazione dei Governi a questo dialogo è alla base della natura negoziale dei processi decisionali europei. Ma in un'ottica di costituzionalizzazione di questo dialogo è sempre più evidente il ruolo sì del Parlamento europeo, ma anche dei parlamenti nazionali. Il dialogo, infatti, dovrebbe avvenire anche tra le istituzioni politiche, non solo tra quelle giurisdizionali. L'Unione europea ha tutte le carte in regola per divenire uno spazio costituzionale. Quest'ultimo è un'immagine che spiega molto bene l'esperienza costituzionale europea, dipinta in questo modo da Simoncini:

> the "extended" map of constitutional actors has three different "dimensions" (judicial, political and societal) and this gives the European constitution – to use a geometric image - a 3D "spatial" projection. So, Europe in constitutional terms, is not a line nor a plane, it is a "space"; and European "constitutional space" includes, firstly, the Courts (whether Constitutional or not), secondly, the other political institutions, (such as legislatures and executives or similar bodies) and, finally, the civil society institutions […]. The constant interaction among these different actors (we call it "dialogue") is the "engine" that produces a constitutional result.[612]

L'indagine che prosegue in questo capitolo mira all'individuazione – prima nell'ordinamento sovrannazionale poi nell'ordinamento italiano – di tutti gli strumenti giuridici che possano permettere questo dialogo tra ordinamenti in contesti non giurisdizionali. Nell'analizzare tali infrastrutture la ricerca cercherà di evidenziare due aspetti che caratterizzano il dialogo: il carattere procedurale, secondo il quale la comunicazione deve avvenire attraverso il potere dato ai diversi attori di partecipare alle medesime procedure, e il carattere istituzionale, secondo il quale la comunicazione deve avvenire attraverso il potere dato ai diversi attori di partecipare allo stesso organo

[612] A. SIMONCINI, *Towards a Real Constitutional Dialogue: The Need for an "Infrastructure" of The European Constitution*, op. cit., pp. 47-48; Vedi anche sul concetto delle istituzioni della società civile M. MAGATTI*, Il potere istituente della società civile,* Edizioni Laterza, Roma, Bari, 2005

decisionale.[613] A partire dal Trattato Costituzionale e poi, più compiutamente, nel Trattato di Lisbona le norme sui Parlamenti nazionali hanno avuto, in un certo senso, lo scopo di prevedere una struttura procedimentale, di natura principalmente informativa, attraverso la quale i parlamenti nazionali possano essere coinvolti nelle procedure decisionali dell'UE.

Poi nel prosieguo dell'analisi si cercherà di capire come sono stati utilizzati questi strumenti nella prassi e se hanno prodotto casi di vero o potenziale dialogo. Cioè, c'è da chiedersi se il livello del dialogo interordinamentale *ex ante* sia ancora nella sua 'infanzia'[614], oppure in questi anni che ci separano dal Trattato di Lisbona sono stati fatti dei passi in avanti? Se ci siano, in altre parole, degli sviluppi apprezzabili dal punto di vista scientifico. Il punto di partenza di tale riflessione dovrebbe essere quello per cui si riconosce che questo dialogo, definito dai Trattati all'art. 11, par. 2, TUE come aperto, trasparente e regolare, è, in breve, l'infrastruttura di un costituzionalismo pluralista e tollerante.[615] Per cui sono evidenti le potenzialità delle infrastrutture giuridiche. Tutti gli attori chiave di questo dialogo interordinamentale – corti, parlamenti, governi, Istituzioni europee – con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, hanno avuto strumenti per comunicare e metterlo in pratica, tutelando le diverse identità costituzionali.[616]

Questo non implica che un'infrastruttura giuridica potenziale si traduca automaticamente in una realtà effettiva. Le diverse dimensioni in cui il dialogo può svilupparsi presentano livelli di formalizzazione giuridica assai eterogenei, sia nei Trattati e in altri testi normativi, sia nella prassi istituzionale europea. Si passa da canali altamente istituzionalizzati a mere strutture embrionali. È evidente che, almeno fino ad oggi, tale situazione riflette principalmente una limitata consapevolezza delle nuove dimensioni costituzionali dell'integrazione europea, piuttosto che costituire un valido argomento per sostenere che solo il dialogo giudiziario possa vantare una dignità costituzionale. È palese che l'identificazione di un'infrastruttura giuridica, anche quando formalmente definita, non garantisce di per sé che essa sia realmente idonea a soddisfare gli scopi prefissati. Inoltre, l'individuazione di un'infrastruttura potenziale, pur formalizzata e adeguata sotto il profilo normativo, non assicura necessariamente che venga concretamente utilizzata. Infine, anche laddove un'infrastruttura risulti formalizzata, appropriata e attivamente

[613] Cfr. Ivi, p. 48
[614] Vedi, ivi, p. 55
[615] Cfr. Ivi, p. 56
[616] Vedi ivi, pp. 56-57: "*The very fact that the Lisbon Treaty provides channels for "3-D" constitutional relations (judicial, political and societal) demonstrates that there is a potential infrastructure for a "constitutional dialogue", having the above-mentioned characters. On a theoretical ground this is a non-obvious conclusion; as a matter of fact, we reject the idea that the judicial dialogue could be considered neither the sole nor the main constitutional dimension of European integration. We want to point out – as far as constitutional theory is concerned – that either the political or the societal dimension, shares the same constitutional value as the judicial. Under this aspect, this conclusion might be considered as a part of a broader doctrinal approach that considers the European system as the result of a complex relation between legal structure and political process; our specific contribution is to emphasize the "multidimensional" character of that relation.*" Vedi anche J. H. H. WEILER, *Il sistema comunitario europeo. Struttura giuridica e processo politico*, op. cit.

impiegata, ciò non implica automaticamente che essa sia in grado di promuovere un dialogo efficace.[617]

Si è già detto che per gli organi politici la mancanza di una reale opinione pubblica europea capace di generare un reale dibattito politico europeo, con dei media europei, ad esempio, porta a ritenere difficile questo sviluppo. Si è anche accennato che la creazione o l'implementazione di procedure che coinvolgano i legislatori nazionali possa rappresentare, in alcuni casi, la via attraverso cui questi riacquistino un ruolo centrale, o almeno meno periferico, nel sistema istituzionale nazionale e nel dibattito politico interno.[618] Sicuramente in gran parti degli Stati membri tali infrastrutture hanno prodotto un risultato di europeizzazione dell'attività parlamentare, con particolare attenzione al dibattito politico sulle scelte europee.[619] Sebbene oggi esista un'infrastruttura giuridica potenzialmente idonea a favorire un dialogo interordinamentale, quale elemento potrebbe consentire il passaggio da una mera possibilità a una concreta attuazione? Ci troviamo dinanzi a un momento storico che richiama, per importanza e impatto, quello in cui si affermarono il principio del primato e gli effetti diretti del diritto dell'Unione: un vero e proprio salto evolutivo. È opportuno sottolineare che le dinamiche che rendono possibili simili avanzamenti sono spesso di natura metagiuridica, ossia derivano da fattori che precedono logicamente sia il ragionamento giuridico sia l'elaborazione normativa.

Oltre i già menzionati problemi di dimensione politica, ad esempio, Simoncini ritiene che vi sia più generalmente un problema 'linguistico'. Difatti, "*remaining within the linguistic metaphor, we all know that language is formed — lawyers would say— in a customary way, mainly by using it. Indeed, grammar is an ex-post discipline trying to describe and define linguistic rules, created and living through concrete practice.*"[620] Non un problema linguistico in senso stretto. Ma nel senso di 'linguaggio culturale' degli attori costituzionali europei, nel senso di codice, segni e significati condivisi che consentano una comunicazione bidirezionale. Così come il prerequisito fondamentale per instaurare un dialogo efficace tra corti è quello di avvicinare i loro 'codici linguistici culturali'[621],

---

[617] Cfr. Ivi, p. 57

[618] Cfr. ivi, p. 55; vedi anche M. ARMANNO, *Gli strumenti di garanzia democratica dell'ordinamento italiano nel processo di integrazione comunitaria*, in M. CARTABIA e A. SIMONCINI (a cura di), *La sostenibilità della democrazia nel XXI secolo*, il Mulino, Bologna, 2009, pp. 223-251

[619] Cfr. N. LUPO e A. MANZELLA, *Il Parlamento europeo. Una introduzione*, op. cit., p. 128

[620] A. SIMONCINI, *Towards a Real Constitutional Dialogue: The Need for an "Infrastructure" of The European Constitution*, op. cit., p. 60

[621] Ancora più approfonditamente Cartabia e Lattanzi, ad esempio, sostengono che, come in ogni relazione, anche il dialogo giurisdizionale tra Corti supreme necessita in un certo qual modo di comprensione, empatia e rispetto reciproco. Vedi M. CARTABIA e G. LATTANZI, *Dialogue between Courts and the Taricco Case*, https://www.cortecostituzionale.it/documenti/download/pdf/LATTANZI-CARTABIA_BUDAPEST_MARZO_2019.pdf; D. SARMIENTO, *The Consob Way – Or how the Corte Costituzionale Taught Europe (once again) a Masterclass in Constitutional Dispute Settlement*, op. cit., p. 3 "*a small number of high courts, headed by the Italian Corte Costituzionale, have decided to profit from this new scenario and to acquire a new role, actively influencing the judicial activity of the Court of Justice not through rebellion or frustration, but by seduction.*"; V. BARSOTTI, P. CAROZZA, M. CARTABIA and A. SIMONCINI, *Introduction, Dialogue as a Method, op. cit.*, p. 8, V. BARSOTTI, P. G. CAROZZA, M. CARTABIA e A. SIMONCINI, *Italian Constitutional Justice in the Global Context*, op. cit. e Vedi A. VON BOGDANDY e

lo stesso vale per instaurare un dialogo tra i parlamenti nazionali e le istituzioni dell'UE. A tal fine il ruolo più efficace è svolto dalla formazione giuridica e politica degli attori, e in questo anche l'accademia ha un suo ruolo fondamentale. Infatti, lo sforzo di cercare o istituire infrastrutture giuridiche per il dialogo interordinamentale potrebbe essere del tutto inutile o inefficace se i soggetti non sono in grado o non sono disposti a utilizzare questo canale, specialmente per giungere ad una reale conoscenza delle peculiarità di ciascun *partner*. Pertanto, l'esistenza di un linguaggio comune è il requisito metagiuridico fondamentale per un dialogo. Ma questo non può essere prodotto artificialmente, dipendendo invece più dalla cultura e dall'educazione delle persone che vivono nelle istituzioni, piuttosto che dalla regolamentazione e dall'applicazione delle norme.[622]

Alla luce di questa ipotesi, e tenendo conto della presenza di solide basi giuridiche e di infrastrutture che consentono ai governi e ai parlamenti nazionali di partecipare attivamente al dialogo interordinamentale, emerge un quadro articolato. Tali strumenti permettono di segnalare, già nella fase di elaborazione degli atti di diritto derivato, eventuali violazioni delle prerogative e delle specificità nazionali, così come del principio di sussidiarietà o del principio di attribuzione delle competenze. Tuttavia, è evidente che la questione non si esaurisce nella mera disponibilità di meccanismi giuridici utilizzabili: essa implica anche fattori più complessi, che investono la volontà politica e l'efficacia operativa delle istituzioni coinvolte.[623] Il diritto dell'Unione europea è disseminato di norme, procedure e strumenti che attingono la loro natura alla sua struttura pluralistica. Ma tale evidenza da sola non basta a configurare l'ordinamento giuridico sovranazionale come effettivamente plurale. Occorrerà quindi concentrarsi anche e soprattutto sulla prassi. La tutela delle differenze è un compito che spetta prima di tutto agli organi nazionali, in quanto ormai totalmente coinvolti e giuridicamente integrati nelle procedure europee.

D. PARIS, *La forza si manifesta pienamente nella debolezza. Una comparazione tra la Corte costituzionale e il Bundesverfassungsgericht*, in *Quaderni costituzionali*, 2020, p. 9-30

[622] Cfr. A. SIMONCINI, *Towards a Real Constitutional Dialogue: The Need for an "Infrastructure" of The European Constitution*, op. cit., p. 61

[623] Vedi G. DI FEDERICO, *L'identità nazionale degli stati membri nel diritto dell'Unione europea. Natura e portata dell'art. 4, par. 2, TUE*, op. cit., p. 188: "*molto dipende dalla qualità del monitoraggio compiuto da tali soggetti in relazione alle ricadute che talune normative potranno avere sulle sensibilità culturali, linguistiche e religiose, così come sulla struttura fondamentale e sull'esercizio delle funzioni essenziali dello Stato.*"

2. Infrastrutture giuridica dell'Unione europea per il dialogo non giurisdizionale tra gli ordinamenti

Davanti all'articolo 10 TUE, quando afferma che "*il funzionamento dell'Unione europea si fonda sulla democrazia rappresentativa*", molti studiosi si sono posti la domanda se si andasse configurando veramente un sistema di democrazia parlamentare sovrannazionale.[624] Questo ambito di studio esamina in maniera sistematica tre direttrici principali di analisi: il rapporto tra il Parlamento europeo e le istituzioni di governo dell'Unione europea; il rapporto tra il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali; e il rapporto tra i parlamenti nazionali e le istituzioni di governo dell'Unione europea. Tale approccio si sviluppa presupponendo un'analisi preliminare del rapporto tra i parlamenti nazionali e le istituzioni di governo nazionali, limitatamente alle loro attribuzioni di carattere sovranazionale. Questo filone di ricerca ha introdotto una nuova espressione per definire il proprio oggetto di studio: il sistema parlamentare euro-nazionale.[625] Tale sistema pare il luogo naturale di quelle infrastrutture giuridiche per il dialogo tra ordinamenti giuridici che si affianca e precede (ma anche segue) quello del dialogo tra le Corti.

2.1. Il Parlamento europeo come attore imprescindibile del dialogo interordinamentale

Il Parlamento europeo rappresenta un attore imprescindibile e centrale nel dialogo interordinamentale. In quanto organo eletto direttamente dai cittadini, costituisce un elemento essenziale di unificazione, indispensabile per concepire l'ordinamento sovranazionale come un autentico ordinamento costituzionale. Attraverso questa istituzione, i cittadini partecipano, tramite il mezzo più democratico, a una sovranità che non è più esclusivamente statale, ma sovrastatale, esercitata nelle materie in cui gli Stati membri hanno scelto di cedere parte delle proprie competenze in condizioni di parità. Inoltre, il legame elettorale diretto con la cittadinanza conferisce al Parlamento europeo non solo il ruolo di luogo di rappresentanza democratica, ma anche la capacità di partecipare attivamente al circuito decisionale delle Istituzioni governative dell'Unione. Indubbiamente, le regole di questo circuito

> a prima vista possono sembrare tutte procedure discretamente complesse, e tuttavia, se si esaminano partendo dalla loro filosofia di fondo si comprende facilmente che corrispondono alla necessità di prendere determinate decisioni solo in presenza di un ampio consenso politico negli spinosi ambiti di un'Unione sovrannazionale che, come tale, spesso risponde a esigenze diverse rispetto a quelle di uno Stato nazionale.[626]

[624] Vedi ex multis A. MANZELLA, *Verso un governo parlamentare euro-nazionale?*, op. cit., p. 1; Per una riflessione completa e organica delle disposizioni assunte nel Titolo II del Trattato sull'Unione europea si rimanda a M. STARITA, *I principi democratici nel diritto dell'Unione europea*, Giappichelli editore, Torino, 2011

[625] Vedi A. MANZELLA e N. LUPO (a cura di), *Il sistema parlamentare Euro-nazionale. Lezioni*, Torino, 2014

[626] C. MARTINELLI, *Il parlamento europeo. Simbolo o motore dell'Unione?*, il Mulino, Bologna, 2024, p. 107; vedi anche N. LUPO e A. MANZELLA, *Parlamento europeo*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*,

Proprio in virtù della complessità e dell'unicità del sistema democratico sovranazionale, il Parlamento europeo si è affermato come uno dei principali motori propulsori dell'integrazione dell'Unione europea, incarnandone il cuore pulsante della dimensione democratica sovrannazionale. Pertanto, qualsiasi infrastruttura giuridica dell'Unione Europea destinata a facilitare il dialogo tra gli ordinamenti deve essere valutata in relazione alle sue potenzialità e possibilità rispetto al suo rapporto con il Parlamento Europeo. In tal senso, è fondamentale considerare se una determinata infrastruttura si ponga in termini competitivi rispetto al Parlamento Europeo, o se al contrario, promuova un'interazione collaborativa e costruttiva.

Come già menzionato in precedenza, nella dottrina del diritto dell'Unione Europea sono state sollevate critiche riguardo al nuovo coinvolgimento dei parlamenti nazionali, introdotto con il Trattato di Lisbona. Tali perplessità riguardano l'intervento 'individuale' dei singoli parlamenti nella sfera europea, anziché la promozione di una posizione comune del sistema parlamentare europeo. L'ipotesi che si intende sviluppare in questa sede è che è necessario sia realizzare un intervento sistemico, sia individuare le potenzialità, i compiti e i limiti di un intervento individuale. In questo paragrafo si cercherà di spiegare perché il Parlamento Europeo sia centrale per la realizzazione di un sistema parlamentare euro-nazionale e come anche il ruolo singolare dei parlamenti nazionali sia essenziale per il controllo delle asimmetrie dell'ordinamento dell'Unione e dell'esecutivo frammentato sovranazionale. Nei paragrafi successivi si cercherà di individuare il ruolo degli organi nazionali nell'individuare le tutele di un autentico pluralismo giuridico. L'idea della rappresentanza unitaria degli Stati membri attraverso i rispettivi governi risulta ormai obsoleta. Le modalità di formazione della posizione di uno Stato membro negli organi intergovernativi dell'Unione hanno assunto un'importanza centrale, soprattutto per la tenuta interna dei sistemi democratici nazionali. Non solo conta l'eventuale divergenza tra la volontà del parlamento nazionale e la posizione del governo nei Consigli, ma, dato che l'Unione si fonda sulla democrazia rappresentativa, è necessario interrogarsi anche sulle prerogative europee delle minoranze parlamentari negli Stati membri.

Le norme introdotte dal Trattato di Lisbona consentono ai parlamenti nazionali di esprimere posizioni autonome, potenzialmente in contrasto con quelle degli esecutivi, potenziando le loro prerogative nazionali e cercando di esercitare un controllo politico diretto su aspetti del funzionamento dell'Unione che sono tuttora inaccessibili al potere di indirizzo del Parlamento europeo. Pertanto, è essenziale chiedersi se affiancare formalmente i parlamenti nazionali al Parlamento europeo nel controllo democratico risponda al principio sancito dall'art. 10 TUE e quali modalità possano evitare di mettere

---

Aggiornamento ********, Milano, UTET, 2021, pp. 285-315, p. 285: "*È il dato della sovrastatualità che ne fa un parlamento inedito, con veri e propri scontri concettuali: in fondamentali aspetti di rappresentanza, di identità politica, di forma costituzionale. Si è appena alla soglia della comprensione di un processo di parlamentarizzazione dell'Unione europea che, ancora, dopo 40 anni, è quasi allo stato aurorale, ma mostra già una grande potenzialità di effetti su tutti gli ordinamenti coinvolti.*"

in discussione la piena legittimità del Parlamento europeo o la rappresentanza dei cittadini degli Stati membri all'interno del sistema istituzionale. Nel corso del processo di integrazione europea, all'interno degli Stati membri si è verificata una progressiva emancipazione delle questioni europee rispetto all'ambito della politica estera. Il ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea si radica proprio nell'emergere di un *tertium genus* tra politica interna e politica estera, comunemente definito come politica interna ampliata.[627]

Nel processo di transizione dall'Assemblea parlamentare al Parlamento europeo, paradossalmente, pur a fronte dei significativi progressi conseguiti dal sistema, si è verificata anche la perdita di alcuni elementi.[628] La lunga storia parlamentare dell'Unione inizia nel 1952 con la Comunità europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA). Sin dagli esordi si manifestò chiaramente l'esigenza di un controllo democratico, concretizzatasi nella creazione di un'Assemblea comune destinata a rappresentare i parlamenti degli Stati membri, assurgendo a simbolo politico di grande rilevanza. Quest'organo aveva il potere di adottare, con maggioranza qualificata, una mozione di censura in grado di obbligare i membri dell'Alta Autorità a rassegnare le dimissioni. Sebbene i suoi poteri fossero limitati, essi erano comunque significativi e si distinguevano radicalmente dalle prerogative attribuite in passato alle organizzazioni internazionali. Per la prima volta, infatti, un'assemblea parlamentare non statale veniva investita di funzioni decisionali, superando il tradizionale ruolo meramente consultivo.[629] Nonostante l'impronta governativa e burocratica che ha contraddistinto il processo di integrazione fin dai suoi albori, i rappresentanti dei popoli hanno sempre avuto la possibilità di intervenire e, quando necessario, hanno fatto sentire la loro voce, grazie anche alla qualità e alla rilevanza dei suoi membri. Tra di essi, per l'Italia, spiccano personalità di grande rilievo, come Ferruccio Parri, ex presidente del Consiglio dei ministri dal giugno al dicembre del 1945, figura eminente della resistenza antifascista, nonché Alcide De Gasperi, che ne fu

---

[627] Riguardo all'emersione di un *tertium in genus* tra politica interna ed estera Vedi D. GIROTTO, *Parlamento italiano e processo normativo europeo*, Jovine, Napoli, 2009, p. 84; riguardo al concetto di politica interna ampliata vedi il tedesco '*erweiterte Innenpolitik*' in I. PERNICE, Art. 23, in H. DREIER, *Grundgesetz-Kommentar, vol. 2*, Mohr Siebeck, Tubinga, 2008, Rn. 95

[628] Vedi A. DE FEO, *Il processo di Empowerment del Parlamento europeo*, R. IBRIDO e N. LUPO (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, il Mulino, 2018, pp. 237-260, p. 255: "*Prima delle elezioni dirette le relazioni Pe-Pn erano improntate a una grande cooperazione, grazie anche alla presenza dei deputati con doppio mandato che sensibilizzavano, spesso molto efficacemente, i Parlamenti nazionali sulle esigenze del Parlamento europeo. Dopo il 1979 con le elezioni dirette e l'abolizione del doppio mandato, Pe e Pn sembrano essere entrati in una fase più competitiva piuttosto che in una di potenziale alleanza. Il Parlamento europeo sembra soffrire di un senso di inferiorità nei confronti dei parlamenti nazionali. I parlamenti nazionali sembrano soffrire di emarginalizzazione sulle problematiche europee.*"

[629] Vedi N. LUPO e A. MANZELLA, *Parlamento europeo, op. cit.*, p. 296: "*Fin dalle origini vi era un legame di responsabilità politica tra (gli antenati di) Parlamento europeo e Commissione. L'Assemblea della CECA era chiamata a discutere la relazione annuale sottoposta dall'Alta Autorità (l'antesignana della Commissione europea) e, nel caso non la condividesse, poteva votare una mozione di censura. Il rapporto tra l'Assemblea e l'Alta Autorità per qualche verso somigliava a quello tra governo e parlamento secondo i canoni di quella forma di governo parlamentare che era adottata, in origine, da tutti e sei gli Stati fondatori.*"

presidente nel 1954, Amintore Fanfani, Ugo La Malfa, Gaetano Martino e Giovanni Malagodi. Con l'adozione dei successivi Trattati, l'Assemblea si trasformò nell'Assemblea parlamentare europea, alla cui presidenza giunse lo stesso Robert Schuman.

Si trattava di un "*un parlamentarismo, dunque, creatore, sin dall'inizio, di un indirizzo politico costituzionale.*"[630]: l'organo assembleare è riuscito a influenzare gli orientamenti comunitari percorrendo una via non esplicitamente prevista né regolamentata dai Trattati, ma resa praticabile grazie alla forza intrinseca delle dinamiche politiche.[631] La rappresentanza indiretta – che oggi risulta ampiamente superata – aveva comunque un merito all'inizio del processo di integrazione europea.[632] L'Assemblea parlamentare rispondeva al problema del pluralismo e delle differenze tra gli ordinamenti degli Stati membri molto più che il Parlamento europeo, il quale ha chiaramente un altro scopo. I suoi membri portavano le preoccupazioni provenienti dai territori a livello europeo e, viceversa, si facevano interpreti degli indirizzi comunitari nelle assemblee nazionali. Tale sistema ordinamentale "*consentiva loro di operare una sorta di osmosi tra i due livelli istituzionali*."[633] La doppia appartenenza condizionava anche gli indirizzi degli esecutivi negli affari europei, specialmente nelle forme di governo parlamentare. Ciò era capace di generare "*una intima sinergia, dunque, tra Parlamento europeo e parlamenti nazionali (che si è poi dispersa nel tempo e che ora si tenta* […] *di ricostruire): un "Parlamento oltre gli Stati-nazione", dunque, che ricerca vitali connessioni con i parlamenti "dentro" gli Stati-nazione.*"[634]

Certamente, l'Assemblea parlamentare era destinata a un'evoluzione diversa: divenire l'organo di rappresentanza diretta dei nuovi cittadini europei, rispondendo alla necessità di rappresentare questo nuovo *status* politico che si andava delineando con un'elezione diretta a suffragio universale. Era imprescindibile la trasformazione in Parlamento europeo. Tuttavia, l'esigenza di rappresentanza delle diversità ordinamentali non è scomparsa nel tempo, giungendo fino ai giorni nostri. Lisbona ha concretizzato il ruolo dei parlamenti nazionali all'interno dell'architettura costituzionale dell'Unione europea consacrando, al contempo, la centralità del Parlamento europeo come colegislatore dell'Unione. Le infrastrutture giuridiche che ne sono derivate sono state a loro volta plasmate e modellate dalla prassi, secondo le esigenze e le aspirazioni concrete dei parlamenti nazionali. D'altronde, tale evoluzione è connaturata alla storia costituzionale del processo di integrazione. Non si può infatti ragionevolmente contestare al Parlamento europeo di non riuscire ad assumere una funzione costituzionale sovrapponibile a quella che un parlamento esercita nei sistemi istituzionali degli Stati membri: ciò "*si spiega, appunto con la particolare essenza dell'Unione europea: non uno*

---

[630] N. LUPO e A. MANZELLA, *Parlamento europeo, op. cit.*, p. 286
[631] Cfr. C. MARTINELLI, *Il parlamento europeo. Simbolo o motore dell'Unione?*, op. cit., p. 33
[632] Vedi N. LUPO e A. MANZELLA, *Il Parlamento europeo*, LUISS University Press, Roma, 2024, p. 14: "*utilizzavano il loro doppio mandato, nazionale ed europeo, per riportare posizioni e tendenze comunitarie nel Parlamento 'di casa'.*"
[633] C. MARTINELLI, *Il parlamento europeo. Simbolo o motore dell'Unione?*, op. cit., p. 33
[634] Vedi N. LUPO e A. MANZELLA, *Il Parlamento europeo*, op. cit., p. 14

Stato emerso dalla classica dialettica della storia, ma una costruzione politica e giuridica funzionale al perseguimento di determinati obiettivi comuni a Stati nazionali e democratici già esistenti."[635] Difatti, la realtà è quella di una convivenza nella stessa architettura istituzionale tra organi e procedure che rispondono alle esigenze della sovranazionalità e altri pensati per rappresentare il punto di vista degli Stati membri, ognuno dei quali negozia con gli altri le decisioni migliori. Il Parlamento europeo fa parte del primo gruppo, essendo l'unico che rappresenta direttamente i cittadini europei.

L'articolo 10 TUE riassume tutto questo proponendo l'affermazione che l'Unione si basa sulla democrazia rappresentativa e che i cittadini siano direttamente rappresentati nel Parlamento europeo e riconoscendo un ruolo di controllo anche ai parlamenti nazionali.[636] Il fondamento dell'Unione sulla democrazia rappresentativa, sebbene non

---

[635] C. MARTINELLI, *Il parlamento europeo. Simbolo o motore dell'Unione?*, op. cit., p. 72; vedi anche E. GRIGLIO, *I circuiti e i «buchi neri» del controllo parlamentare sull'esecutivo frammentato dell'Unione europea*, in R. IBRIDO e N. LUPO (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, il Mulino, 2018, pp. 209-235, pp. 210-211: "*Il tentativo di «trapianto» giuridico dei moduli del controllo parlamentare dal livello nazionale a quello europeo ha mostrato un'evidente propensione al rigetto, a causa di molteplici fattori. Da un lato, il modello da trapiantare è tutt'altro che omogeneo. Il controllo parlamentare è, infatti, una funzione non monolitica e con una assai diversa compenetrazione nel tessuto delle forme di governo e delle tradizioni costituzionali nazionali. Negli ordinamenti dell'Europa continentale di tradizione amministrativa napoleonica, il controllo è considerato come espressione del potere-autorità che il Parlamento, in ragione della sua natura elettiva, è chiamato ad esercitare nei confronti dell'esecutivo. Viceversa, negli ordinamenti di tradizione Westminister, il focus è piuttosto sulla posizione di responsibility, e quindi di accountability, del governo di fronte al Parlamento. Anche sul piano delle declinazioni procedurali del controllo, questa funzione, per sua natura intrinsecamente politica, si manifesta in una gamma assai variegata di strumenti e procedure, talora di difficile individuazione. Dall'altro lato, la disomogeneità del modello da trapiantare è acutizzata dai tanti fattori che contribuiscono a ibridizzare l'architettura istituzionale dell'Unione europei, rendendola refrattaria agli schemi del parlamentarismo tradizionale di stampo maggioritario.*"

[636] Vedi P. PIRODDI, *Articolo 10*, F. POCAR e M. C. BARUFFI (diretto da), *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*, Cedam, Padova, 2014, pp. 49-54, p. 50, "*dopo leale collaborazione, equilibrio interistituzionale, il principio democratico è il terzo principio regolatori delle relazioni interistituzionali dell'UE elaborati dalla CG.*" Vedi Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 29 ottobre 1980, C-138/79, *Roquette c. Consiglio*, ECLI:EU:C:1980:249, par. 33: "*La consultazione prevista dall'art. 43, n. 2, 3° comma, nonché da altre analoghe disposizioni del Trattato, è lo strumento che consente al Parlamento l'effettiva partecipazione al processo legislativo della Comunità. Questo potere costituisce un elemento essenziale dell'equilibrio istituzionale voluto dal Trattato. Esso riflette, sia pure limitatamente, sul piano della Comunità, un fondamentale principio della democrazia, secondo cui i popoli partecipano all'esercizio del potere per il tramite di un'assemblea rappresentativa. La regolare consultazione del Parlamento nei casi previsti dal Trattato è quindi una formalità sostanziale, la cui inosservanza implica la nullità dell'atto considerato.*" Vedi anche Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 29 ottobre 1980, C-139/79, Maizena c. Consiglio, ECLI:EU:C:1980:249, par. 34; Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 11 giugno 1991, C-300/89, *Commissione c. Consiglio*, ECLI:EU:C:1991:244; e F. DONATI, *Articolo 10 del TUE*, op. cit., p. 91: "*A tal riguardo l'Avv. Gen. Tesauro, dopo avere evidenziato che tra le varie interpretazioni possibili del diritto comunitario si dovrebbe scegliere quella che meglio consente la piena realizzazione dei valori democratici dell'Unione, ha sottolineato che le nuove norme in materia di cooperazione "assumono valore di principio, giacché rispettivamente finalizzate ad accelerare lo sviluppo dell'integrazione comunitaria e ad accrescere le garanzie di democraticità nella formazione degli atti.*" *(Conclusioni dell'Avvocato Generale della Corte di giustizia dell'Unione europea Giuseppe Tesauro del 13 Marzo 1991, C-300/89, Commissione c. Consiglio, ECLI:EU:C:1991:115, par. 13)*"; Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 30 marzo 1995, C-65/93, *Parlamento c. Consiglio*, ECLI:EU:C:1995:91; Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 11 novembre 1997, C- 408/95, *Eurotunnel e a. c. SeaFrance*, ECLI:EU:C:1997:532; Sentenza del Tribunale di primo grado (Quarta Sezione ampliata) dell'Unione europea del 17 giugno 1998, T-135/96,

garantisca la coerenza del sistema, riflette la legittimazione democratica di tutti gli organi politici, con il Parlamento che rappresenta direttamente i cittadini, a differenza degli altri organi con rappresentanza mediata e indiretta. Particolarmente "*questa caratteristica esalta la sua natura di istituzione sovrannazionale per eccellenza: una condizione che, appunto, non gli assicura alcuna primazia in questa architettura istituzionale ma che comunque gli garantisce una funzione sistemica che nel tempo è diventata sempre più rilevante.*"[637] Per quanto la natura del Parlamento europeo possa apparire controversa da un punto di vista del costituzionalismo classico, autorevole dottrina ritiene che questo organo stia sperimentando un processo di "*irreversible empowerment*"[638].

L'art. 10 del TUE presenta in ogni paragrafo una diversa sfaccettatura del principio democratico nell'ambito istituzionale dell'Unione europea, rendendo esplicite le regole di funzionamento di tale principio, che per molto tempo sono state solo un presupposto implicito per l'integrazione europea.[639] In particolare, secondo il paragrafo 2 dell'articolo 10 TUE, il principio della democrazia rappresentativa è garantito contemporaneamente sia dal Parlamento europeo sia dai parlamenti nazionali e dai cittadini davanti ai quali i rappresentanti nazionali del Consiglio europeo e del Consiglio sono responsabili.[640] Questa previsione chiude **"***il circuito rappresentativo per ritornare comunque alla fonte primaria e unitaria della sovranità: il voto popolare, che elegge i rappresentanti del PE e investe i governi nazionali.*"[641] Pertanto, "*gli Stati rimangono* […] *un elemento costitutivo dell'Unione, ma essi devono a loro volta rispettare al loro interno il principio di democrazia*."[642] Di conseguenza, l'art. 10, par. 2, TUE può instaurare un 'circolo virtuoso' che vincola tanto l'Unione quanto gli Stati membri al rispetto del principio democratico.[643] La rilevanza sovrannazionale della democraticità dei sistemi di governo

---

UEAPME c. Consiglio, ECLI:EU:T:1998:128 e Sentenza del Tribunale di primo grado (Terza Sezione ampliata) del 2 ottobre 2001, T-222/99, *Martinez e a. c. Parlamento*, ECLI:EU:T:2001:242

[637] C. MARTINELLI, *Il parlamento europeo. Simbolo o motore dell'Unione?*, op. cit., p. 74

[638] E. GRIGLIO, *Parliamentary Oversight of the Executives. Tools and Procedures in Europe*, Hart, Oxford, 2020, p. 11; vedi anche A. DE FEO, *Il processo di Empowerment del Parlamento europeo*, op. cit., B. RITTEMBERG, *Institutionalizing Representative Democracy in the European Union: the Case of the European Parliament*, in *Journal of Common Market Studies*, n. 50, 2012, pp. 18-37 e B. DE WITTE, A. H. TRECHSEL, D. DAMJANOVIĆ, E. HELLQUIST, J. HIEN e P. PONZANO, *Legislating after Lisbon. New Opportunities for the European Parliament*, EUDO Report 01, EUDO Institutions - https://hdl.handle.net/1814/15674, 2010

[639] Cfr. P. PIRODDI, *Articolo 10*, *op. cit.*, p. 50

[640] Vedi G. RIZZONI, *I parlamenti nazionali e la loro tardiva emersione nei Trattati europei*, R. IBRIDO e N. LUPO (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, il Mulino, 2018, pp. 261-293, p. 262: "*Attraverso questo diverso canale i Parlamenti nazionali concorrono al governo democratico dell'Unione per tramite dei rispettivi esecutivi a essi collegati (nei sistemi a forma di governo parlamentare) dal vincolo fiduciario.*"

[641] Ivi, p. 52; Molto interessante anche la lezione che ne trae Von Bogdandy per le altre organizzazioni internazionali. Vedi A. VON BOGDANDY, *The European Lesson for International Democracy: The Significance of Articles 9-12 Eu Treaty for International Organisations*, in *The European Journal of International* Law, n. 23, 2012, pp. 315 e ss.

[642] F. DONATI, *Articolo 10 del TUE*, op. cit., p. 96

[643] È utile sottolineare la stretta correlazione tra questa previsione e le forme di governo parlamentari della quasi totalità degli Stati membri europei. Infatti, al contrario è utile sottolineare il caso dell'Unico paese che ha una forma di Presidenziale: Cipro. Difatti, "*A ben riflettere, l'intera architettura istituzionale prevista dai trattati nonché i modelli di attuazione e recepimento del diritto UE presuppongono, per il loro*

nazionali[644] si può evincere anche dal legame che nel Trattato di Maastricht l'articolo F, par. 1, stabiliva tra principio democratico e identità nazionale: "*l'Unione rispetta l'identità nazionale dei suoi Stati membri, i cui sistemi di governo si fondano sui principi democratici.*" Pertanto, a titolo di provocazione si potrebbe dire che siccome la democrazia è uno dei valori consacrati dall'articolo 2 TUE *post* Lisbona, come si può escludere che in futuro (o già nel presente) tale valore non possa dover affrontare una crisi simile a quella che ha affrontato lo Stato di diritto?[645] In ogni modo Parlamento

---

ordinato funzionamento, l'esistenza di un legame fiduciario tra Parlamento e governo all'interno degli Stati membri. L'adozione di una forma di governo presidenziale in più Stati membri dell'Unione europea rischierebbe di indebolire ulteriormente i meccanismi di accountability previsti dai trattati e di originare problemi anche in sede di attuazione e recepimento della normativa europea. Il Capo dello Stato di una forma di governo presidenziale, in quanto non tenuto a condividere preventivamente con la maggioranza parlamentare le scelte assunte nel corso della formazione degli atti legislativi sovrannazionali e in sede di Consiglio europeo, sembrerebbe infatti, da un lato, poter agire in modo del tutto «libero» in ambito UE. Non a caso, l'art. 10, par. 2, TUE («gli stati membri dai rispettivi Capi di Stato e di governo e nel Consiglio dai rispettivi governi, a loro volta democraticamente responsabili dinanzi ai loro Parlamenti nazionali o dinanzi ai loro cittadini») sembra aver presente soprattutto la responsabilità del governo verso i Parlamenti, tipica delle forme di governo parlamentare e semipresidenziali. Dall'altro lato, il Capo dello Stato nelle forme di governo presidenziali, in quanto privo di quegli strumenti, politici prima ancora che giuridici, i quali nei sistemi basati sul rapporto fiduciario assicurano all'esecutivo la possibilità di dirigere l'attività parlamentare, non sarebbe in condizioni di promuovere e di seguire tutta l'attività legislativa indispensabile per l'adeguamento dell'ordinamento statale agli obiettivi europei, in attuazione di previsioni che lo stesso esecutivo a concorso a formare (perlopiù, come si è appena visto, con un'attività «libera» e ben difficilmente indirizzabile dal Parlamento). In altri termini, nelle forme di governo presidenziali, soprattutto in periodi di «governo diviso», una eventuale opposizione delle Camere all'attuazione e recepimento di atti che precedentemente avevano ottenuto in Consiglio il sostegno dell'esecutivo finirebbe per rappresentare un rischio costane e, anzi, potrebbe aprire uno scenario politicamente appealing. La maggioranza parlamentare avrebbe infatti tutto il vantaggio di «smarcarsi» dalle scelte operate o condivise, in sede europea, da un esecutivo a essa ostile. Da qui l'ulteriore rischio – con ricadute, peraltro, sulla forma di Stato più che su quella di governo – di sovraccaricare la Commissione europea e il potere giudiziario della responsabilità di assicurare la piena operatività del principio del primato del diritto dell'Unione." (R. IBRIDO e N. LUPO, *«Forma di governo» e «indirizzo politico»: la loro discussa applicabilità all'Unione europea*, in R. IBRIDO e N. LUPO (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, il Mulino, 2018, pp. 9- 53, pp. 26-27) Ancora più interessante è sottolineare come "*nel 1957, al momento della firma dei Trattari di Roma, tutti e sei gli ordinamenti costituzionali degli Stati membri fondatori delle Comunità (Belgio, Francia, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Repubblica federale tedesca) avevano accolto al proprio interno i principi caratterizzanti la forma di governo parlamentare (quanto meno, nella prettiva della modellistica tradizionalmente in uso nella dottrina italiana).*" (R. IBRIDO, *L'evoluzione della forma di governo parlamentare alla luce dell'esperienza costituzionale dei sei stati fondatori*, in R. IBRIDO e N. LUPO (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, il Mulino, 2018, pp. 57-84, p. 57).

[644] Vedi R. IBRIDO e N. LUPO, *«Forma di governo» e «indirizzo politico»: la loro discussa applicabilità all'Unione europea*, op. cit., p. 37: "*È chiaro, infatti, che la legittimazione democratica delle istituzioni dell'Unione viene a dipendere anche, e in modo necessario, dal buon funzionamento di ciascuna forma di governo dei suoi Stati membri.*" Vedi anche C. FASONE e N. LUPO, *Quali parlamenti per una democrazia europea sempre più asimmetrica?*, in C. FASONE, N. LUPO e A. VAUCHEZ (a cura di), *Parlamenti e democrazia in Europa*, il Mulino, Bologna, 2020, pp. 11-44, pp. 12: "*È del resto innegabile che le dinamiche democratiche in seno all'Unione risultino assai complesse e delicate: per definizione insoddisfacenti, specie rispetto alle invero elevate aspettative che il progetto di integrazione europea ha suscitato in molti; e strutturalmente legate, come riconosce lo stesso art. 10, par. 2, TUE, al buon funzionamento della democrazia in ciascuno dei suoi Stati membri.*"

[645] È in atto un ampio dibattito sull'azionabilità dell'articolo 10 TUE per contestare la violazione del valore della democrazia agli Stati membri. Vedi J. COTTER, *To Everything There Is a Season: Instrumentalising Article 10 TEU to Exclude Undemocratic Member State Representatives from the European Council and*

europeo e parlamenti nazionali non sono incompatibili oggi. Anzi, riflettendo sui problemi che genera il governo diffuso dell'Unione europea sono piuttosto necessariamente complementari.[646]

È sempre utile richiamare la strenua difesa della visione 'internazionalista' prima e 'comunitarista' poi di Conforti e Tizzano. Durante la fase di elaborazione del Trattato costituzionale, che risvegliò l'interesse dei costituzionalisti per le questioni europee, essi invitarono a non ignorare i progressi ottenuti negli studi europei dal diritto delle organizzazioni internazionali.[647] Ma allo stesso tempo Tizzano precisava che "*come tutte le discipline, anche il diritto comunitario non è immutabile, come non lo è l'Unione europea, ed è quindi legittimo ed opportuno che tutte le acquisizioni siano sottoposte a verifiche critiche ed eventualmente a revisioni, di pari passo con gli sviluppi del processo di integrazione.*"[648] È utile perciò riflettere sull'asimmetria e l'esecutivo frammentato che oggi caratterizzano l'Unione europea, anche per le loro conseguenze normative e per gli effetti che hanno sulle forme di governo e sul controllo parlamentare degli Stati membri per capire le ragioni per cui il principio di unitaria rappresentanza dello Stato riguardo allo studio delle questioni europee debba essere superato.

L'asimmetria rappresenta un fenomeno peculiare che contraddistingue il processo di integrazione europea, in particolare nelle sue fasi più recenti, e riflette la complessità derivante dall'esistenza di molteplici basi giuridiche, ciascuna delle quali dà origine a un

---

the Council, in *European Law Review*, Vol. 47, 2022, pp. 69-84; K. BRADLEY, *Showdown at the Last Chance Saloon: Why ostracising the representatives of a Member State government is not the solution to the Article 7 TEU impasse*, in *Verfassungsblog*, 23 Maggio 2020; D. KRAPPITZ e N. KIRST, *An Infringement of Democracy in the EU Legal Order*, in *EU Law Live*, 29 Maggio 2020; N. VISSERS, *Unveiling Democracy: Will the Court Develop the EU's Core Value*?, in *Verfassungsblog*, 5 Febbraio 2024, T. VERELLEN, *Hungary's Lesson for Europe: Democracy Is Part of Europe's Constitutional Identity. It Should Be Justiciable*, in *Verfassungsblog*, 8 aprile 2022 e A. VON BOGDANDY e L. D. SPIEKER, *Transformative Constitutionalism in Luxembourg: How the Court Can Support Democratic Transitions*, vol. 29, in *Columbia Journal of European Law*, 2023, pp. 65-91. Si vedano anche due procedure di infrazione dove la Commissione ha fatto espressamente riferimento all'articolo 10 del TUE: Ricorso proposto il 19 dicembre 2022 – Commissione europea c. Ungheria. Causa C-769/22 e Comunicato stampa Commissione europea: La Commissione avvia una procedura d'infrazione contro la Polonia per aver violato il diritto dell'Unione europea con la nuova legge che stabilisce un Comitato speciale, 2023: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_3134

[646] Vedi E. GRIGLIO, *Parliamentary Oversight of the Executives. Tools and Procedures in Europe*, op. cit., p. 11: "*In a broad perspective, the EU dimension allocates the role of 'controller' among several parliamentary bodies, with different features and capacities, thus paving the way to a wide range of oversight relations, sometimes closer to a separation of power system.*" Come argomentato da T. TIILIKAINEN, *The concepts of parliamentarism in the EU's political system. Approaching the choice between two models, FILA Working Papers*, 108, 7, 2019 tra le diverse concezioni del parlamentarismo che hanno dato forma al sistema politico dell'UE, il ruolo chiave assunto dagli organi direttamente eletti, sia il Parlamento europeo che i parlamenti nazionali, si avvinerebbe di più a una concezione dei poteri parlamentari in un sistema presidenziale o di separazione dei poteri.

[647] Vedi B. CONFORTI, *La dottrina di diritto comunitario: questa sconosciuta*, in *Il diritto dell'Unione europea*, n. 1, 2004, pp. 1-4 e A. TIZZANO, *Postilla: i «neocoms» e la «scoperta» del diritto comunitario*, in *Il diritto dell'Unione europea*, n. 1, 2004, pp. 4-6, p. 6: "*Dovrebbe essere a tutti chiaro però che non si parte col piede giusto se si fa tabula rasa della precedente elaborazione scientifica, perché il motto di chi fa ricerca non può essere "scurdammoce 'o passato", ma il suo contrario*!"

[648] A. TIZZANO, *Postilla: i «neocoms» e la «scoperta» del diritto comunitario*, op. cit., p. 6

microcosmo istituzionale e procedurale distinto.[649] Si considerino, ad esempio, la politica estera e quella monetaria, entrambe segnate dal tradizionale dualismo tra il metodo intergovernativo e le dinamiche democratico-rappresentative, ma che trovano soluzioni organizzative profondamente divergenti rispetto a quelle adottate nelle materie disciplinate dalla procedura legislativa ordinaria.[650] L'asimmetria, inoltre, si intreccia strettamente con il concetto di integrazione differenziata, producendo conseguenze di rilievo. Nelle politiche che implicano differenziazioni tra Stati membri, ossia tra quelli che partecipano pienamente e quelli che scelgono di restare ai margini (come nel caso dell'Unione Economica e Monetaria, dell'area Schengen o delle cooperazioni rafforzate), il controllo democratico esercitato esclusivamente a livello sovranazionale si rivela strutturalmente insufficiente.[651] Di fronte a tale inadeguatezza, si manifestano spesso risposte di natura reattiva, quali la proposta di istituire nuovi parlamenti sovranazionali o l'idea di un Parlamento europeo configurato '*à la carte*'.[652]

Questo elemento riveste un'importanza cruciale per comprendere il ruolo centrale del Parlamento europeo. Di fronte a settori caratterizzati da integrazione differenziata o da altre forme di asimmetria, esso si distingue per non attribuire diritti differenziati ai suoi membri in funzione della loro nazionalità. Tale impostazione sottolinea la natura inclusiva e unitaria dell'istituzione, rafforzando il principio di uguaglianza nella rappresentanza parlamentare sovranazionale.[653] È ormai un dato della realtà giuridica e istituzionale dell'Unione europea

> l'identità di un'istituzione che ha fatto della sua 'vocazione inclusiva', ossia della capacità di garantire al suo interno la coesistenza di tante anime, nazionali, politiche, linguistiche, culturali, incluse quelle euroscettiche, un suo tratto

[649] Vedi in generale C. FASONE, N. LUPO e A. VAUCHEZ (a cura di), *Parlamenti e democrazia in Europa*, il Mulino, Bologna, 2020 e C. FASONE, *Il Parlamento europeo nell'Unione asimmetrica*, in A. MANZELLA e N. LUPO (a cura di), *Il sistema parlamentare Euro-nazionale. Lezioni*, Torino, 2014, pp. 51-98

[650] Cfr. R. IBRIDO, *Oltre le «Forme di governo». Appunti in tema di «assetti di organizzazione costituzionale» dell'Unione europea*, in *Rivista AIC*, 1, 2015, p. 10: "*Quando si utilizzano in relazione alla U.E. i modelli di governo elaborati mutuati dall'esperienza organizzativa degli stati nazionali si rischia di sottovalutare il fatto che l'assetto istituzionale dell'Unione europea non costituisce un blocco omogeneo, ma che il livello di "parlamentarizzazione" o di "separazione dei poteri" si differenzia notevolmente a seconda dei diversi settori e materie nelle quali la U.E. è chiamata ad operare.*"

[651] Cfr. C. FASONE e N. LUPO, *Quali parlamenti per una democrazia europea sempre più asimmetrica?*, op. cit, p. 41

[652] Vedi C. FASONE, *Il Parlamento europeo nell'Unione asimmetrica*, op. cit., pp. 92-98; C. FASONE e N. LUPO, *Quali parlamenti per una democrazia europea sempre più asimmetrica?*, op. cit.; R. BIFULCO, *Differenziazioni e asimmetrie nella teoria federale contemporanea*, in C. FASONE, N. LUPO e A. VAUCHEZ (a cura di), *Parlamenti e democrazia in Europa*, il Mulino, Bologna, 2020, pp. 47-76; R. BELLAMY, *«Riprendere il controllo»: «demoi-crazia», differenziazione e ruolo dei parlamenti nazionali*, in C. FASONE, N. LUPO e A. VAUCHEZ (a cura di), *Parlamenti e democrazia in Europa*, il Mulino, Bologna, 2020, pp. 127-153 e F. CHERUBINI, *Metodo comunitario, modelli «ineguali» e asimmetrie decisionali,* in C. FASONE, N. LUPO e A. VAUCHEZ (a cura di), *Parlamenti e democrazia in Europa*, il Mulino, Bologna, 2020, pp. 329-340

[653] Al contrario, il Consiglio trasforma il suo *modus operandi* di fronte all'integrazione differenziata: *"chi non prende parte alla politica dell'Unione in questione, può partecipare alle deliberazioni in Consiglio senza diritto di voto, fin tanto che la deroga o l'autoesclusione persiste."* (C. FASONE, *Il Parlamento europeo nell'Unione asimmetrica*, op. cit., p. 96)

> distintivo. Del resto, un Parlamento che voglia dirsi tale o cerca di ricomporre, mediante il confronto e il dibattito, il pluralismo ad unità, quando possibile, oppure ha poche chance di legittimarsi.[654]

Queste considerazioni, prese nella loro interezza, devono indirizzare l'individuazione di quale tipo di rapporto ci deve essere tra le prerogative del Parlamento europeo e i poteri europei dei parlamenti nazionali. Cioè, in che modo si esplicita l'equilibrio interistituzionale tra Parlamenti nel sistema multilivello.

2.2. La difficile individuazione dell'indirizzo politico nella relativizzazione delle forme di governo: il ruolo della cooperazione interparlamentare

Tale complementarità ed equilibrio si gioca anche livello del controllo sull'esecutivo frammentato dell'Unione europea, che, come si è precisato, non è un tema completamente avulso dal risultato normativo. La Commissione europea ormai costituisce soltanto uno dei vari contesti entro cui si esplica il potere 'esecutivo' dell'Unione europea.[655] Tale potere è marcato da una notevole frammentazione e dispersione tra una molteplicità di attori, tra cui il Consiglio europeo e il suo Presidente, il Vertice euro e l'Eurogruppo, la Banca centrale europea, le diverse agenzie e altre entità. Pertanto, il potere esecutivo nell'Unione europea è distribuito tra una molteplicità di istituzioni, ognuna delle quali esercita funzioni specifiche e complementari, contribuendo alla complessità e alla pluralità del sistema di *governance* sovranazionale.[656] Simile frammentazione ha portato alcuni autori a parlare di un vero e proprio regime di "*executive federalism"*[657].

Questa frammentazione rende ardua, se non impossibile, la concreta determinazione dell'indirizzo politico e l'identificazione di un vertice esecutivo o almeno di un suo coordinamento. Per ciascuna delle componenti di tale esecutivo diffuso, risulta estremamente facile eludere le proprie responsabilità, attribuendole alle altre parti.[658] Tale

---

[654] C. FASONE, *Il Parlamento europeo nell'Unione asimmetrica*, op. cit., p. 96; Come si può efficacemente riassumere parafrasando Manzella, il Parlamento o è federatore o non è. (Vedi A. MANZELLA, Il *Parlamento federatore*, in *Quaderni costituzionali*, XXII n. 1, il Mulino, Bologna, 2002, pp. 35-50)

[655] Cfr. R. IBRIDO e N. LUPO, *«Forma di governo» e «indirizzo politico»: la loro discussa applicabilità all'Unione europea*, op. cit., p. 22; Per questa idea di esecutivo frammentato vedi P. MAGNETTE, *L'Union européenne: un regime semi-parlamentaire*, in P. DELWIT, J.-M. DE WAELE e P. MAGNETTE (diretto da), *A quoi sert le Parlement européen, Stratégies et pouvoirs d'une assemblée transnationale*, Bruxelles, Complexe, 1999, pp. 25-54, p. 28, D. CURTIN, *Challenging Executive Dominance in European Democracy*, op. cit., e S. GOZI, *Il Governo dell'Europa*, il Mulino, Bologna, 2000, p. 137 e ss. che parla di "*frammentazione del potere esecutivo comunitario*"

[656] Cfr. N. LUPO, *L'europeizzazione delle forme di governo degli Stati membri: la presidenzializzazione derivante da Bruxelles*, in R. IBRIDO e N. LUPO (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, il Mulino, 2018, pp. 175-205, p. 196; vedi anche D. CURTIN, *Executive Power of the European Union. Law, Practices, and the Living Constitution*, Oxford University Press, Oxford, 2009, pp. 65 e ss

[657] Vedi F. FABBRINI, E. H. BALLIN e F. SOMSEN, *Introduction: A New Look ar the Form of Goverment of the European Union and the Eurozone*, in F. FABBRINI, E. H. BALLIN e F. SOMSEN (a cura di), *What Form of Government of the European Union and the Eurozone?*, Hart Publishing, Oxford, 2015, pp. 1-16, p. 2

[658] Vedi N. LUPO, *L'europeizzazione delle forme di governo degli Stati membri: la presidenzializzazione derivante da Bruxelles*, op. cit., p. 197: "*Il gioco dello «scaricabarile» è diventato facile e frequente*

approccio risponde indubbiamente alle esigenze pluralistiche e negoziali di una realtà sovranazionale *sui generis* come quella dell'Unione Europea. Tuttavia, rende l'esecutivo, o le sue componenti, particolarmente sfuggenti rispetto alle consuete forme di controllo parlamentare, risultando dotato di un potere straordinario, sebbene raramente capace di delineare un indirizzo in maniera univoca e tempestiva.[659]

Nell'attuale fase del processo di integrazione europea, è innegabile e imprescindibile riconoscere la stretta interdipendenza tra le forme di governo degli Stati membri e gli assetti istituzionali dell'Unione Europea. Dal punto di vista degli ordinamenti interni, tale interdipendenza assume particolare rilievo, poiché elementi quali la frammentazione dell'esecutivo dell'UE o la peculiare natura dei Consigli non possono più essere considerati semplici anomalie, bensì si configurano come caratteristiche essenziali e imprescindibili delle Istituzioni stesse e del sistema istituzionale nel complesso. Dal punto di vista degli ordinamenti interni degli Stati membri, attualmente risulta estremamente intricato immaginare che l'indirizzo politico possa derivare esclusivamente dalle attività degli organi costituzionali nazionali, senza tenere conto delle azioni e delle decisioni delle Istituzioni europee. Ciò vale indipendentemente dall'interpretazione attribuita a tale concetto e dalla funzione considerata.[660] Inoltre, l'espressione 'Istituzioni europee' spesso sottintende implicitamente il riferimento agli organi costituzionali nazionali nell'ambito dell'Unione europea.[661] Le politiche quasi interamente 'comunitarizzate' (se è ancora opportuno utilizzare tale termine) sono

---

nell'Unione europea, e si sono così immessi, nel corso del tempo, una serie di rilevanti ostacoli nelle sue delicate e per molti versi innovative dinamiche democratiche, i cui effetti negativi si sono avvertiti soprattutto nell'ultimo decennio." Vedi anche S. B. HOBOLT e J. TILLEY, *Blaming Europe? Responsability without Accountability in the European Union*, Oxford, 2014. La gravità del fenomeno è diventata ormai così evidente da aver costretto le stesse istituzioni costituzionali a prenderne atto, come testimonia il discorso del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella alla 50° edizione del Forum Ambrosetti di Cernobbio: "*L'eredità dei passi che sono stati compiuti può essere riassunta - a badare al dibattito contemporaneo presente in alcuni Paesi europei - tra la considerazione dell'appartenenza all'Unione come un vincolo, talora soffocante, per coloro che vi hanno aderito, oppure come un'opportunità, forse l'unica per il nostro continente, collocato in un mondo - i Brics insegnano - fatto sempre più di giganti. Sovente i critici omettono due aspetti: anzitutto l'Unione europea è il primo esercizio di questa natura caratterizzato dalla partecipazione diretta dei popoli alle decisioni; inoltre, le scelte che, talvolta, sono oggetto di polemiche a livello locale - sconcertanti quando derivano da protagonisti che han preso parte a questi passaggi - sono il frutto non di normative imposte da oscuri poteri, bensì sono concordate in sede comunitaria tra i governi nazionali, la Commissione, il Parlamento Europeo, con procedimenti partecipati e trasparenti.*" (Intervento del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella, in videoconferenza, alla 50^ edizione del Forum Ambrosetti di Cernobbio, Roma, 06/09/2024, https://www.quirinale.it/elementi/120073)

[659] Vedi N. LUPO, *Parlamento europeo e parlamenti nazionali nella costituzione "composita" nell'UE: le diverse letture possibili*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2014, p. 4

[660] Costantino Mortati definisce la forma di governo come le modalità con cui è attribuita ed esercitata dagli organi costituzionali la funzione di indirizzo politico. Vedi C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico, Vol. I*, Cedam, Padova, 1975, pp. 384 e ss. e C. MORTATI, *Le forme di governo. Lezioni*, Cedam, Padova, 1973, pp. 74 ss.

[661] In altre parole, "*sembra innegabile che l'indirizzo politico italiano sia oggi il frutto anche, in misura significativa, dalle istituzioni europee: se queste non fossero prese in considerazione, ben difficilmente avremmo un quadro corretto di come questa funzione si articola e si sviluppa.*" (R. IBRIDO e N. LUPO, *«Forma di governo» e «indirizzo politico»: la loro discussa applicabilità all'Unione europea*, op. cit., pp. 31-32)

estremamente eterogenee, sia a livello di attribuzione formale che sostanziale. Oltre alle competenze variamente esclusive e concorrenti, esistono numerose altre questioni che gli esecutivi nazionali decidono di affrontare nel Consiglio europeo tramite azioni condivise e coordinate, come ad esempio le questioni di politica economica e l'indirizzo politico e finanziario.

L'osservazione di questo fenomeno non deve, tuttavia, indurre in errore: non è corretto affermare che il contributo degli organi costituzionali nazionali alla determinazione dell'indirizzo politico si sia estinto, essendo stato sostituito *ex abrupto* dalle Istituzioni europee.[662] Emerge invece un intricato e complesso circuito dell'indirizzo politico, dove gli esecutivi nazionali sono assoluti protagonisti. Questa complessità non può essere ridotta al cosiddetto *deficit* democratico, in quanto coinvolge contemporaneamente sia la struttura istituzionale dell'Unione sia la forma di governo di ciascuno Stato membro. L'elemento cruciale, ovvero la questione centrale in questo sistema che coinvolge i Parlamenti e gli Esecutivi dell'Unione europea, a livello europeo, statale e sub-statale, risiede precisamente nella determinazione dell'indirizzo politico.[663]

Tale contesa è profondamente influenzata da ciò che Manzella ha definito un 'indirizzo politico di sistema', poiché nell'esperienza giuridica dell'Unione si è assistito a una vera e propria relativizzazione della nozione di forma di governo.[664] Con ciò si intende che, tanto a livello degli Stati membri quanto per l'Unione stessa, le classiche opzioni concernenti le diverse tipologie di forme di governo – come l'allocazione dei poteri pubblici, il sistema elettorale, il grado di razionalizzazione o il ruolo dei partiti – verrebbero relativizzate dalla pervasività di un comune e predominante indirizzo politico di sistema. Propriamente tale indirizzo può essere definito osservando le norme dei Trattati che forniscono una duplice prestazione di stabilità:

> in primo luogo: assicurare una stabile unità finalistica, pur nelle diversità strutturali. In secondo luogo: assicurare stabilità politica «di fondo», quali che siano le varianti del contingente indirizzo programmatico di governo, di alternanze di maggioranze e di personale e, persino, di assetti istituzionali ed elettorali. Gli obiettivi unificanti di tale indirizzo di sistema, che ne costituiscono anche il profilo contenutistico, sono agevolmente rinvenibili nel preambolo al Trattato dell'Unione, tutte le volte in cui questo parla sia di fattori identitari, come

[662] R. IBRIDO e N. LUPO, *«Forma di governo» e «indirizzo politico»: la loro discussa applicabilità all'Unione europea*, op. cit., pp. 34-35: "*Sarebbe un errore, nel quale peraltro le opinioni pubbliche, e talvolta anche gli stessi studiosi, finiscono per essere indotti dai politici, sia nazionali, sia europei, i quali tendono spesso a distinguere nettamente e artificiosamente le decisioni assunte «a Roma» (come in ogni altra capitale degli Stati membri) e quelle prese «a Bruxelles»: gli attori politici nazionali, infatti, hanno tutto l'interesse a negare ogni responsabilità nei confronti di decisioni che spesso, specie se inclusi nella maggioranza governativa, concorrono ad assumere, assieme ai politici e ai governi degli altri Stati membri; gli attori politici europei, per parte loro, a lungo hanno teso a coltivare la loro spiccata autonomia rispetto alla dialettica politica in corso nello Stato membro di appartenenza, preferendo piuttosto agire in una sorta di «bolla», priva di influenze dirette delle opinioni pubbliche nazionali.*"

[663] Cfr. R. IBRIDO e N. LUPO, *«Forma di governo» e «indirizzo politico»: la loro discussa applicabilità all'Unione europea*, op. cit., p. 37

[664] Cfr. A. MANZELLA, *Indirizzo politico di sistema e forma di governo*, in R. IBRIDO e N. LUPO (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, il Mulino, 2018, pp. 461-466, p. 461

> «eredità, culturali, religiose e umanistiche» (2); sia di «contesto istituzionale unico» (7); sia di «Unione economica e monetaria» (8); sia, infine, di «Unione sempre più stretta» (13). Ovviamente, non basterebbe la semplice, eppur significativa, dichiarazione di tali finalità nei trattati fondativi se una tale enumerazione edittale non fosse seguita da azioni coerenti, pur nelle accidentate vicende di una storia «drammatica» come quella dell'Unione, capaci di dare effettività all'indirizzo politico di sistema. L'esperienza dell'Unione indica infatti che tale indirizzo è «vivente» nelle sue ulteriori definizioni e specificazioni, nel suo mantenimento e nel suo aggiornamento attraverso meccanismi istituzionali che lo concretizzano. Tali: il Consiglio europeo, con «gli orientamenti e le priorità politiche generali» (art. 15, par. 1, TUE); la Commissione, con la promozione dell'«interesse generale dell'Unione» (art. 17, par. 1, TUE); il sistema di cooperazione parlamentare euronazionale con il contributo attivo al «buon funzionamento dell'Unione» (art. 10, par. 1, art. 12 par. 1, lett. f), TUE); la Corte di giustizia con l'affermazione del primato del diritto europeo (art. 19 TUE, dichiarazione n. 17); la Banca centrale europea, par la definizione e l'attuazione della «politica monetaria dell'Unione» (art. 127, par. 2, TFUE).[665]

La ricostruzione dell'indirizzo politico di sistema – sotto certi aspetti simile al concetto di indirizzo politico costituzionale di Paolo Barile[666] – risulta particolarmente utile per elaborare una definizione che permetta di evidenziare alcune considerazioni metodologiche. In base a questo indirizzo sistematico, infatti, tutti gli elementi delle specifiche forme di governo e le loro dinamiche possono essere interpretati in relazione alla loro conformità o discordanza rispetto a tale indirizzo. Pertanto, ogni valutazione sulla variazione delle forme di governo degli Stati membri deve tener conto della configurazione storica dell'indirizzo politico di sistema.

Gli studi sull'incidenza dell'integrazione europea sulle forme di governo nazionali hanno ormai stabilito questa come un'evidenza empirica consolidata.[667] Il fenomeno a

---

[665] A. MANZELLA, *Indirizzo politico di sistema e forma di governo*, op. cit., p. 462

[666] P. BARILE, *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1972, pp. 224-225: "*Occorre anche sottolineare come la funzione di indirizzo politico centrale possa essere suddivisa in funzione di indirizzo costituzionale e in funzione di indirizzo di maggioranza (o funzione di governo), in relazione all'osservazione poco innanzi fatta circa i fini che la funzione si pone: fini di diretta od indiretta derivazione dal testo costituzionale, nel primo caso, e fini contingenti, del tutto o quasi del tutto svincolati dal testo costituzionale, nel secondo caso. La funzione di indirizzo politico può cioè distinguersi in una branca esecutiva della costituzione e in una tendente al reperimento ed al raggiungimento di fini estranei alla costituzione. La distinzione è importante perché […] tutti gli organi costituzionali partecipano alla funzione di indirizzo politico, ma alcuni solo a quella di indirizzo politico costituzionale, mentre altri a quella di indirizzo politico di maggioranza. Ad esempio, due organi costituzionali, secondo alcuni, partecipano alla prima e non alla seconda, e sono il Presidente della Repubblica e la Corte costituzionale, il primo mediante l'impulso che dà all'attuazione della costituzione soprattutto a mezzo dei messaggi, e la seconda che attua un medesimo impulso soprattutto mediante la creazione di lacune nell'ordinamento, all'atto in cui cancella norme incostituzionali ed obbliga il parlamento ad emanarne di nuove, conformi a costituzione.*"

[667] Vedi N. LUPO, *L'europeizzazione delle forme di governo degli Stati membri: la presidenzializzazione derivante da Bruxelles*, op. cit., p. 175: "*L'assunto di fondo è che l'appartenenza prima alle Comunità europee e poi all'Unione europea abbia prodotto conseguenze significative, e di vario genere, sull'assetto delle forme di governo dei suoi Stati membri.*"

cui si fa riferimento è quello della 'presidenzializzazione'[668] che interessa non solo l'Unione europea e i suoi Stati membri, ma anche tutte le democrazie che devono confrontarsi con il processo di globalizzazione. In modo molto sommario con tale concetto la scienza politica intende l'osservazione di "*un'accentuazione del potere e dell'autonomia dei leader politici sia all'interno dell'esecutivo, sia nell'ambito dei partiti politici, anche per l'effetto di processi elettorali e di comunicazione politica progressivamente sempre più incentrati sulla leadership.*"[669] È chiaro come l'integrazione europea abbia contribuito a questo fenomeno con dei tratti caratterizzanti rispetto agli altri ambiti. Si è già menzionato come la rappresentanza unitaria dello Stato nel sistema comunitario, inizialmente, e nell'Unione europea, successivamente, fosse affidata al governo, il quale può continuamente fare leva, internamente, sul fatto di essere l'unico organo costituzionale nazionale autorizzato a rappresentare ufficialmente l'interesse nazionale nel processo decisionale sovrannazionale.[670]

Le dinamiche europee non insistono soltanto sul rapporto governo-parlamento ma incidono anche all'interno dell'esecutivo stesso. La figura del *premier*, anche nei casi in cui si tratti di primo ministro in un governo di un sistema totalmente parlamentare (come l'Italia), è esaltata a livello europeo dal suo ruolo nel Consiglio europeo.[671] È stato ampiamente sottolineato che quest'Istituzione rischia spesso di deviare dalla lettera del Trattato, il quale stabilisce che il Consiglio europeo "*non esercita funzioni legislative*" (art. 15, par. 1, TUE)[672], trovandosi sempre più coinvolto nell'elaborazione di strategie

---

[668] Vedi sul concetto, *ex multis*, T. POGUNTKE e P. WEBB (a cura di), *The Presidentialization of Politics. A Comparative Study of Modern Democracies*, Oxford University Press, New York, 2005

[669] N. LUPO, *L'europeizzazione delle forme di governo degli Stati membri: la presidenzializzazione derivante da Bruxelles*, op. cit., p. 175

[670] Vedi N. LUPO, *L'europeizzazione delle forme di governo degli Stati membri: la presidenzializzazione derivante da Bruxelles*, op. cit., p. 188: "*come è noto, è infatti ai governi degli Stati membri che è affidato il compito prima di identificare l'interesse nazionale, coordinando e ricavandolo, dalla molteplicità di stakeholders pubblici e privati coinvolti, e poi di negoziare in ambito europeo affinché esso sia tenuto in adeguata considerazione nel corso del processo decisionale.*" Vedi anche P. PEREZ TREMPS, *Il rafforzamento dell'esecutivo come conseguenza della integrazione nella Comunità europea*, in G. ROLLA (a cura di), *Le forme di governo nei moderni ordinamenti policentrici*, Milano, 1991, pp. 93 s.; S. FABBRINI, *Governare l'Italia: il rafforzamento dell'esecutivo tra pressioni e resistenze*, in *Il Filangeri, Quaderno 2010, Governare le democrazie. Esecutivi, leader e sfide*, Napoli, 2011, pp. 33-54

[671] Vedi W. WESSEL, *The European Council*, Mcmillan Education, Londra, 2016, p. 69, il quale evidenzia come dalla crisi economica del 2008, il Consiglio è stato costretto a vedersi quasi tutti i mesi, a p. 4 c'è un grafico che riassume il numero delle riunioni del Consiglio europeo dal 1986 al 2014; vedi anche N. LUPO, *L'europeizzazione delle forme di governo degli Stati membri: la presidenzializzazione derivante da Bruxelles*, op. cit., p. 191: "*Ebbene, è evidente che nell'ambito del Consiglio europeo ciascun Capo di governo ha modo di specchiarsi con i suoi colleghi e di svolgere un ruolo cruciale, a nome e in rappresentanza del suo paese, nella programmazione, nella negoziazione e nella definizione di una serie di policies che spesso rientrerebbero, altrimenti, nelle competenze di singoli ministri.*"

[672] La confusione – e anche una certa forma di imbarazzo – sulle attribuzioni del Consiglio europeo in campo legislativo è evidente anche in dottrina. Vedi P. PIRODDI, *Articolo 15 TUE*, in F. POCAR e M. C. BARUFFI (diretto da), *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*, Cedam, Padova, 2014, pp. 75-79, p. 77, dove si afferma che "*l'esclusione delle funzioni legislative va interpretata nel senso che il Consiglio europeo non è mai sottoposto agli obblighi propri delle procedure legislative, in particolare l'intervento del Parlamento europeo (che ha un ruolo solo consultivo nell'ambito delle prerogative del Consiglio europeo), ma non esclude che esso possa influenzare fortemente tali procedure, né che risponda per gli effetti che i suoi atti determinano sulle altre istituzioni.*" Tuttavia, poco più sopra si sosteneva che

che facilitino l'accordo su singoli provvedimenti.[673] È diffusamente riconosciuto nella dottrina che le forme di controllo parlamentare e dell'opinione pubblica nei confronti di questa istituzione siano lontane dall'essere adeguate.[674] Nell'ordinamento giuridico delineato dai Trattati, il Consiglio europeo non è soggetto al controllo del Parlamento europeo. Quest'ultimo dispone di incisivi poteri di controllo ed altri quasi-fiduciari rispetto alla Commissione.[675] Nulla di simile è però previsto circa il Consiglio europeo e il suo Presidente. Il Trattato prevede che il Presidente del Consiglio europeo debba presentare una relazione al Parlamento europeo "*dopo ciascuna delle riunioni del Consiglio europeo*" (art. 15, par. 6, lett. d), TUE). Per cui da un lato il Presidente ha l'obbligo di riferire al Parlamento europeo *ex* art. 15 TUE, dall'altro il Parlamento europeo ha l'obbligo di ascolto *ex* art. 230 TFUE.[676] Tale rapporto diviene oggetto di un dibattito in plenaria che porta all'approvazione di una risoluzione. In ogni caso, "*tanto il rapporto quanto la risoluzione non producono conseguenze formali, ma agiscono esclusivamente sul piano della dialettica politica tra l'istanza che si pone ai vertici del quadro istituzionale dell'Unione e l'istituzione espressione della rappresentanza popolare.*"[677] In aggiunta, l'art. 235, par. 2, TFUE prevede un eventuale coinvolgimento del solo Presidente del Parlamento europeo alle riunioni del Consiglio europeo che codifica una prassi che risale al 1980 secondo la quale può introdurre le riunioni con un discorso ai Capi di Stato e di governo al fine di edurli della posizione dell'organo parlamentare sovrannazionale sui *dossier* su cui discuteranno. Tutto questo permetterebbe all'organo rappresentativo dei cittadini europei di poter espletare la sua funzione di

---

"*appare difficile sostenere che molti di tali atti, che incidono sulle altre istituzioni, non abbiano effetti obbligatori e che non possano essere sanzionati mediante ricorso in carenza o di annullamento.* (artt. 263 e 265 TFUE)"

[673] Vedi U. PUETTER e S. FABBRINI, *Catalysts of Integration. The Role of Core Intergovernamental Forums in EU Politics*, in *Journal of European Integration*, 38, n. 5, 2016, pp. 633-642 e P. BOCQUILLON e M. DOBBELS, *An Elephant on the 13th Floor of the Berlaymount? European Council and Commission Relations in Legislative Agenda Setting*, in *Jounal of European Public Policy*, n. 1, 2014, pp. 20-38

[674] Vedi B. CRUM e D. CURTIN, *The Challenge of Making European Union Executive Power Accountable*, in S. PIATTONI (a cura di), *The European Union, Democratic Principles and Institutional Architectures in Times of Crises*, Oxford University Press, Oxford, 2015, pp. 63-87; D. CURTIN, *Challenging Executive Dominance in European Democracy*, op. cit.; B. CRUM, *Parliamentary Accountability in Multilevel Governance: What Role for Parliament in Post-crisis EU Economic-Govenance?*, in *Journal of European Public Policy*, 25, n. 2, 2017, pp. 268-286

[675] Vedi J. ZILLER, *La double légitimité démocratique de la Haute Autorité et de la Commission depuis les Communautés européennes jusqu'à la Commission von der Leyen*, in *Revue de l'Union européenne*, n° 678, 2024, pp. 276-282

[676] Cfr. P. PIRODDI, *Articolo 15 TUE*, op. cit., p. 78; vedi anche art. 5 Regolamento interno del Consiglio europeo (Decisione del Consiglio europeo, del 1 dicembre 2009 , relativa all'adozione del suo regolamento interno GU L 315 del 2.12.2009) e O. PORCHIA, *Articolo 230 TFUE*, in F. POCAR e M. C. BARUFFI (diretto da), *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*, Cedam, Padova, 2014, pp. 1230-1231, p. 1231: "*Tutte le istituzioni politiche UE sono quindi sono quindi sottoposte a un controllo politico da parte del PE, sebbene con limiti e modalità differenti. In questo modo è altresì garantito un confronto sulle priorità e iniziative politiche UE nel rispetto del principio della leale cooperazione interistituzionale sancito dall'art. 13, par. 2, TUE.*"

[677] R. ADAM, *Articolo 235 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Giuffré editore, Milano, 2014, pp. 1893-1897, p. 1896

controllo politico.[678] Tuttavia, si può formulare un giudizio critico su tali 'poteri', evidenziando come le relazioni tra il Consiglio europeo e il Parlamento europeo risultino limitate, caratterizzate da un mero flusso informativo unidirezionale e privo di un autentico scambio reciproco.[679] Inoltre, questi poteri di controllo del Parlamento europeo, in particolare il potere di interrogazione *ex* art. 230 TFUE, ha il suo effettivo rilievo nella sua connessione con altre tipologie di poteri, come ad esempio la mozione di censura nei confronti della Commissione. Pertanto, il potere di interrogazione si configura, almeno in linea teorica, come uno strumento di controllo politico significativamente più incisivo nei confronti della Commissione rispetto a quanto lo sia nei confronti del Consiglio o del Consiglio europeo.[680] Ciò a meno di far emergere responsabilità politiche del singolo Stato membro, che poi possano essere fatte valere internamente dagli organi parlamentari nazionali.

Ciò è estremamente rilevante soprattutto per quel che riguarda il controllo della legislazione.[681] Come già evidenziato in più occasioni, i Trattati stabiliscono chiaramente l'esclusione del Consiglio europeo dall'esercizio diretto dell'attività legislativa (art. 15 TUE), almeno per quanto concerne la gestione ordinaria delle procedure decisionali che conducono all'adozione degli atti legislativi dell'Unione. Tuttavia, è imprescindibile sottolineare come alcune prerogative recentemente attribuite al Consiglio europeo abbiano un impatto significativo sull'azione legislativa delle Istituzioni, talvolta in modo esplicito. Al di là delle disposizioni richiamate dai Trattati, si osserva con crescente frequenza che il Consiglio europeo interviene nell'attività legislativa delle istituzioni attraverso modalità meno convenzionali e, in alcuni casi, discutibili sotto il profilo della coerenza istituzionale e, a volte, sotto il profilo della legittimità. Davanti alle crescenti crisi e all'impellenza di una risposta unitaria, "*sempre più spesso tende a discutere direttamente al suo livello dossier legislativi*"[682], e ciò "*lo fa assumendo direttamente l'iniziativa politica su taluni di questi dossier.*"[683] Ormai il fenomeno è osservabile in un numero rilevante di casi, con modalità diverse e con alcune reazioni da parte della Corte di giustizia. Si pensi all'intervento del dicembre 2012 sul c.d. pacchetto sulla vigilanza bancaria[684], oppure quando il Consiglio europeo è intervenuto per proporre modifiche ai

---

[678] Vedi L. DANIELE, *Diritto dell'Unione europea. Sistema istituzionale – ordinamento tutela giurisdizionale - competenze*, Giuffré editore, Milano, 2010, p. 57 e ss.

[679] Cfr. M. FRANCHI FIOCCHI, *Articolo 235 TFUE*, in F. POCAR e M. C. BARUFFI (diretto da), *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*, Cedam, Padova, 2014, pp. 1236-1237, p. 1237

[680] Cfr. V. RANDAZZO, *Articolo 230 TFUE*, in C. CURTI GIALDINO, *Codice dell'Unione europea operativo*, Edizione giuridiche Simone, Napoli, 2012, pp. 1681-1683, p. 1682

[681] Il controllo parlamentare si divide classicamente in controllo legislativo e controllo politico, anche se da tempo queste due diverse tipologie sono andate confondendosi. Vedi G. SARTORI, *Elementi di teoria politica*, il Mulino, Bologna, 1995, pp. 249-251, sulla confusione vedi spec. p. 250: "*Nei parlamenti del nostro tempo si è infatti gradualmente offuscata la distinzione tra controllo della legislazione e controllo dell'attività di direzione politica del governo (che dico per brevità controllo politico).*"

[682] R. ADAM, Articolo 15 TUE, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Giuffré editore, Milano, 2014, pp. 146-155, p. 150

[683] R. ADAM e A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, op. cit., p. 84

[684] Conclusioni del Consiglio europeo del 13-14 dicembre 2012, p. 4: "*In un contesto in cui la vigilanza bancaria è trasferita effettivamente ad un meccanismo di vigilanza unico sarà necessario un meccanismo di risoluzione unico, dotato dei poteri atti ad assicurare che qualsiasi banca in uno Stato membro*

provvedimenti della cooperazione rafforzata in materia di protezione unitaria dei brevetti che era già in discussione tra i colegislatori.[685] Ancor più particolare è il caso in cui ha imposto al Consiglio di decidere per 'consenso' riguardo alla ripartizione tra gli Stati membri dei migranti provenienti dalla Grecia.[686] Il problema è che tale ripartizione è stata decisa poi con l'articolo 4 della decisione n. 2015/1523/UE del Consiglio del 14 settembre 2015 (GUUE L 239, 146) adottata a maggioranza qualificata *ex* art. 78, par. 3, TFUE. La Corte di giustizia stabilì infatti che "*il principio dell'equilibrio istituzionale vieta che il Consiglio europeo modifichi tale regola imponendo al Consiglio, mediante conclusioni formulate ai sensi dell'art. 68 TFUE una regola di voto all'unanimità*."[687] Ciò in quanto l'art. 68 TFUE prevede soltanto che "*il Consiglio europeo definisce gli orientamenti strategici della programmazione legislativa e operativa nello spazio di libertà sicurezza e giustizia*", e non le modalità di voto. L'immigrazione e l'asilo sono un ambito di assoluto protagonismo normativo del Consiglio europeo e del metodo intergovernativo.[688]

---

partecipante possa essere assoggettata a risoluzione mediante gli strumenti opportuni. Pertanto occorre accelerare i lavori concernenti le proposte di direttive sul risanamento e la risoluzione delle crisi nel settore bancario e sul sistema di garanzia dei depositi, in modo che possano essere adottate in linea con il punto 8. In tali questioni è importante assicurare un giusto equilibrio tra paesi d'origine e ospitanti. La Commissione presenterà, nel corso del 2013, una proposta relativa a un meccanismo di risoluzione unico per gli Stati membri partecipanti al meccanismo di vigilanza unico, proposta che sarà esaminata in via prioritaria dai colegislatori con l'intenzione di adottarla durante l'attuale mandato parlamentare. Questo meccanismo dovrà preservare la stabilità finanziaria ed assicurare un quadro efficace per risolvere gli inadempimenti degli istituti finanziari tutelando nel contempo i contribuenti in un contesto di crisi bancaria. Il meccanismo di risoluzione unico dovrebbe basarsi sui contributi dello stesso settore finanziario e comprendere adeguate ed efficaci misure di sostegno. Queste ultime non dovrebbero avere implicazioni di bilancio nel medio termine assicurando che gli aiuti pubblici siano recuperati attraverso prelievi ex post nel settore finanziario."

[685] Conclusioni del Consiglio europeo del 28-29 giugno 2012, par. 3: "*I capi di Stato o di governo degli Stati membri partecipanti hanno concordato una soluzione per l'ultima questione in sospeso del pacchetto brevetti, vale a dire la sede della divisione centrale del tribunale di primo grado del tribunale unificato dei brevetti (TUB). Tale sede, congiuntamente all'ufficio del presidente del Tribunale di primo grado, sarà ubicata a Parigi. Il primo presidente del Tribunale di primo grado dovrebbe provenire dallo Stato membro che ospita la divisione centrale. Data la natura altamente specializzata della risoluzione delle controversie in materia di brevetti nonché l'esigenza di mantenere standard di elevata qualità, verranno creati gruppi tematici in due sezioni della divisione centrale, una a Londra (sostanze chimiche, compresi i prodotti farmaceutici, classificazione C, necessità umane, classificazione A) e l'altra a Monaco (ingegneria meccanica, classificazione F). Per quanto riguarda le azioni da proporre dinanzi alla divisione centrale, si è convenuto che le parti avranno la facoltà di proporre un'azione per violazione dinanzi alla divisione centrale se il convenuto è domiciliato fuori dall'Unione europea. Inoltre, se presso la divisione centrale è gia pendente un'azione revocatoria, il titolare del brevetto dovrebbe avere la possibilità di proporre un'azione per violazione dinanzi alla divisione centrale. Se il convenuto è domiciliato nell'Unione europea, non avrà alcuna possibilità di chiedere il trasferimento di un'azione per violazione da una divisione locale alla divisione centrale. Proponiamo che vengano soppressi gli articoli 6, 7 e 8 del regolamento relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata nel settore dell'istituzione di una tutela brevettuale unitaria, che dovrà essere adottato dal Consiglio e dal Parlamento europeo*."

[686] Conclusioni del Consiglio europeo 25 giugno 2015 par. 4 lett. b: "*la rapida adozione da parte del Consiglio di una decisione in tal senso; a tal fine tutti gli Stati membri raggiungeranno un accordo per consenso entro fine luglio sulla distribuzione di tali persone, rispecchiando le situazioni specifiche degli Stati membri*"

[687] Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 6 settembre 2017, C-643/15 e C-647/15, *Slovacchia e Ungheria c. Consiglio*, cit., par. 148

[688] Vedi C. FAVILLI, *Le politiche di immigrazione e asilo: passato, presente e futuro di una sovranità europea incompiuta*, in *I Post di AISDUE*, IV (2022), Sezione "Atti convegni AISDUE", n. 12, Annali

Tale ingerenza sul legislativo ha visto coinvolto anche il dispositivo di ripresa e resilienza, la base del programma *Next Generation EU*. Il Consiglio europeo straordinario del 17-21 luglio 2020, che discusse la risposta economica alla crisi del COVID-19, con le sue conclusioni dispose che la gestione del processo tramite il quale l'Unione avrebbe finanziato la ripresa economica di ogni Stato membro non sarebbe dovuta essere esclusivamente nelle mani della Commissione, come previsto dalla sua proposta legislativa ai sensi dell'art. 175 TFUE (COM(2020) 408, art. 14 e ss.).[689] Da un lato, il giudizio sui piani degli Stati membri effettuato dalla Commissione deve essere ratificata tramite un atto di esecuzione del Consiglio a maggioranza qualificata. Dall'altro lato, su richiesta di uno o più Stati membri, il Consiglio europeo può essere coinvolto per una discussione approfondita sull'adeguatezza del piano presentato da un altro Stato.[690]

La Corte di giustizia ha stabilito che formalmente queste intromissioni del Consiglio europeo sono opponibili, configurandosi come violazioni del principio di attribuzione dei

---

AISDUE, 2022, pp. 227-248, p. 230: "*il controllo delle frontiere e il diritto d'asilo sono diventati gli assi portanti della politica migratoria europea, a livello sia statale sia dell'Unione. In entrambi i settori, l'Unione tende a riprodurre dinamiche analoghe a quando l'immigrazione e l'asilo erano ancora politiche di cooperazione internazionale tra gli Stati europei, con il risultato che essa appare spesso agire come strumento per la realizzazione di politiche e di obiettivi nazionali, piuttosto che come un'organizzazione sovranazionale che persegue proprie finalità ed obiettivi nell'interesse dei popoli europei. Svanito in pochi mesi lo "spirito di Tampere", quando sembrava che l'Unione avrebbe potuto elaborare una politica autonoma sui vari aspetti rilevanti per il governo dell'immigrazione, il metodo intergovernativo ha continuato a plasmare le modalità e le priorità dello sviluppo di questa politica e sembra ancora esserne la cifra dominante. Le relazioni con i Paesi terzi, ma anche l'agonizzante sistema Dublino ne sono la conferma lampante, assieme al protagonismo assunto dai Ministri degli Affari interni, a livello sia nazionale sia dell'Unione, dove gran parte delle misure sono discusse e adottate in seno al Consiglio Giustizia e affari interni, sovente sotto stretta "direzione" da parte del Consiglio europeo.*"

[689] Conclusioni della riunione straordinaria del Consiglio europeo del 17-21 luglio 2020, par. A.19: "*I piani per la ripresa e la resilienza sono valutati dalla Commissione entro due mesi dalla presentazione. Nella valutazione il punteggio più alto deve essere ottenuto per quanto riguarda i criteri della coerenza con le raccomandazioni specifiche per paese, nonché del rafforzamento del potenziale di crescita, della creazione di posti di lavoro e della resilienza sociale ed economica dello Stato membro. Anche l'effettivo contributo alla transizione verde e digitale rappresenta una condizione preliminare ai fini di una valutazione positiva. La valutazione dei piani per la ripresa e la resilienza deve essere approvata dal Consiglio, a maggioranza qualificata su proposta della Commissione, mediante un atto di esecuzione che il Consiglio si adopera per adottare entro quattro settimane dalla proposta. La valutazione positiva delle richieste di pagamento sarà subordinata al soddisfacente conseguimento dei pertinenti target intermedi e finali. La Commissione chiede il parere del comitato economico e finanziario in merito al soddisfacente conseguimento dei pertinenti target intermedi e finali. Il comitato economico e finanziario si adopera per raggiungere un consenso. Qualora, in via eccezionale, uno o più Stati membri ritengano che vi siano gravi scostamenti dal soddisfacente conseguimento dei pertinenti target intermedi e finali, possono chiedere che il presidente del Consiglio europeo rinvii la questione al successivo Consiglio europeo. La Commissione adotta una decisione sulla valutazione del soddisfacente conseguimento dei pertinenti target intermedi e finali e sull'approvazione dei pagamenti secondo la procedura d'esame. In caso di rinvio della questione al Consiglio europeo, la Commissione non prenderà alcuna decisione relativa al soddisfacente conseguimento dei target intermedi e finali e all'approvazione dei pagamenti fino a quando il prossimo Consiglio europeo non avrà discusso la questione in maniera esaustiva. Di norma, tale processo non dovrà richiedere più di tre mesi dal momento in cui la Commissione ha chiesto il parere del comitato economico e finanziario e sarà conforme all'articolo 17 TUE e all'articolo 317 TFUE.*"

[690] È necessario riconoscere però che nell'atto approvato – Regolamento dell'Unione europea del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021, istitutivo del dispositivo per la ripresa e la resilienza, GUUE L 57, 17 – questa disposizione del Consiglio europeo ha trovato posto soltanto nel Considerando n. 52

poteri ai sensi dell'art. 13, par. 2, TUE, poiché l'art. 15, par. 1, TUE le esclude.[691] Tuttavia, il problema risiede nel fatto che la Corte ritiene che tali interventi si collochino sempre al di fuori delle espresse previsioni dei Trattati e, pertanto, non li considera giuridicamente vincolanti per le altre istituzioni, attribuendo loro un valore essenzialmente politico.[692] Nel contesto del meccanismo per la ripresa e la resilienza, l'auto-attribuzione di un ruolo al Consiglio europeo in un *iter* decisionale stabilito da un regolamento non era esplicitata in un articolo del regolamento stesso, ma solamente in uno dei suoi considerando. Questo ha permesso ai giudici di Lussemburgo di limitarsi a notare che "*non può essere invocato per derogare alle disposizioni stesse del regolamento impugnato né per interpretare tali disposizioni in un senso contrario al loro tenore letterale.*"[693] Date queste considerazione è facile intuire come la Corte di giustizia ritenga che queste incursioni del Consiglio europeo e la loro "*presunta incidenza* […] *sul potere legislativo del Parlamento e del Consiglio non* [possa] *costituire un motivo per l'annullamento, da parte della Corte, della decisione.*"[694] Secondo l'organo giurisdizionale sovranazionale, dato che le decisioni contestate sono state poi adottate dal Legislatore europeo, non si può ritenere, in assenza di norme formali e considerando l'estraneità del Consiglio europeo alle procedure legislative previste dai Trattati, che la posizione dei capi di Stato e di governo sia automaticamente seguita nell'ordinario processo decisionale. La distinzione che viene operata è estremamente sottile in quanto

---

[691] Vedi Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 21 giugno 2018, C-5/16, *Polonia c. Parlamento europeo e Consiglio*, cit., par. 85: "*il fatto di interpretare il riferimento fatto alla proposta della Commissione del 2014 come un'ingiunzione da parte del Consiglio europeo di non attuare la RSM se non a partire dall'anno 2021 porterebbe, da una parte, a considerare il ruolo del Parlamento e del Consiglio limitato alla registrazione delle conclusioni del Consiglio europeo e, dall'altra, a riconoscere a quest'ultimo il potere di interferire direttamente nella sfera legislativa, in violazione del principio dell'attribuzione dei poteri sancito all'articolo 13, paragrafo 2, TUE.*" Vedi anche Conclusioni dell'Avvocato generale della Corte di giustizia dell'Unione europea Paolo Mengozzi del 30 novembre 2017, C-5/16, *Polonia c. Parlamento europeo e Consiglio*, ECLI:EU:C:2017:925, parr. 33-34: "*l'articolo 15, paragrafo 1, TUE definisce la missione del Consiglio europeo come diretta a dare «all'Unione gli impulsi necessari al suo sviluppo e [a definirne] gli orientamenti e le priorità politiche generali. Non esercita funzioni legislative». È pertanto chiaro che il fatto di interpretare il riferimento fatto alla proposta della Commissione come un'ingiunzione da parte del Consiglio europeo di non attuare la RSM se non a partire dall'anno 2021 porterebbe, da una parte, a ridurre il Parlamento e il Consiglio a semplici sedi di registrazione delle conclusioni del Consiglio europeo e, dall'altra, a riconoscere a quest'ultimo il potere di interferire direttamente nella sfera legislativa. Non si può pertanto ritenere che il Consiglio europeo abbia espresso, con tale riferimento, una volontà politica, divenuta normativa, di cristallizzare la proposta della Commissione allo stato in cui essa si trovava nel mese di ottobre 2014, privando così il Parlamento e il Consiglio delle loro prerogative nell'iter di deliberazione legislativa. Lo stesso vale per la dichiarazione di taluni Stati membri menzionata dalla Repubblica di Polonia, che non può né valere come presa di posizione del Consiglio europeo sulla data di attuazione della RSM né vincolare il potere legislativo.*
In definitiva, è piuttosto la posizione della ricorrente che collide frontalmente con l'articolo 15, paragrafo 1, TUE nonché con il principio di attribuzione delle competenze sancito dall'articolo 13, paragrafo 2, TUE e nessuna censura fondata su una violazione dell'obbligo di leale cooperazione può essere presa in considerazione nei confronti del Parlamento e del Consiglio."

[692] Vedi Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 6 settembre 2017, C-643/15 e C-647/15, *Slovacchia e Ungheria c. Consiglio*, cit., par. 145 e ss.

[693] Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea 16 febbraio 2022, C-156/21, Ungheria c. Parlamento e Consiglio, ECLI:EU:C:2022:97, par. 191

[694] Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 21 giugno 2018, C-5/16, *Polonia c. Parlamento europeo e Consiglio*, cit., par. 86

> anche se nulla esclude che la traduzione di regole tecniche del compromesso politico possa dar luogo, come talvolta è avvenuto, a ulteriori motivi di contrasto tra gli Stati membri, questo risultato sarà evidentemente più probabile, in ragione della comune composizione governativa, quando il destinatario dell'intervento del Consiglio europeo è il solo Consiglio, e nella misura in cui spetti ad esso solamente tradurre in atti formali l'eventuale compromesso raggiunto a livello dei Capi di Stato e di governo. Ma laddove il processo decisionale coinvolga altre istituzioni, come ad esempio il Parlamento europeo nel caso della procedura legislativa ordinaria, ci dovrà essere anche il consenso di quest'ultimo perché ciò avvenga.[695]

Pertanto, secondo l'interpretazione della Corte, il voto favorevole del Parlamento europeo, pur sostenendo tali ingerenze *contra legem* del Consiglio europeo, sarebbe considerato sufficiente a conferire legittimità all'atto normativo. Tuttavia, permangono legittimi dubbi al riguardo. Ciò nonostante, quanto esposto rappresenta una chiara dimostrazione del ruolo sempre più incisivo esercitato dal Consiglio europeo sull'attività legislativa dell'Unione.[696]

Il collegamento tra Consiglio europeo e Consiglio – pur essendo le due istituzioni non sovrapponibili a livello istituzionale e di previsione normativa – è ineliminabile in quanto, come abbiamo detto, l'ordinamento europeo rafforza proprio i Capi di Stato e di Governo nei rapporti anche con gli altri membri dello loro stesso esecutivo a livello interno.[697] Effettivamente, "*la circostanza che i capi di Stato e di governo abbiano accettato una certa soluzione determina un comportamento corrispondente delle altre istituzioni politiche, e in particolare di quella che ha il ruolo più importante, il Consiglio, anch'esso istituzione di espressione governativa.*"[698]

In una sorta di riproposizione del concetto di eterno ritorno dell'uguale, di nietzschiana ispirazione, appare evidente come l'attività odierna del Consiglio europeo conferisca all'Unione europea una configurazione spiccatamente intergovernativa.[699] La

---

[695] R. ADAM e A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, op. cit., p. 85

[696] Cfr. G. GAJA e A. ADINOLFI, *Introduzione al diritto dell'Unione europea*, op. cit., p. 25

[697] Interessante è il caso delle differenti posizioni tra il ministro dell'Ambiente austriaco e il suo governo riguardo alle votazioni sul Regolamento (UE) 2024/1991 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 giugno 2024, sul ripristino della natura e che modifica il regolamento (UE) 2022/869 (Testo rilevante ai fini del SEE) PE/74/2023/REV/1GU L, 2024/1991, 29.7.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1991/oj; riportato dalla testata Politico.eu https://www.politico.eu/article/rogue-austria-environment-minister-leonore-gewessler-burns-bridges-save-eu-nature-restoration-law/

[698] G. GAJA e A. ADINOLFI, *Introduzione al diritto dell'Unione europea*, op. cit., p. 25

[699] Cfr. ivi, p. 26; All'uroboro della continua riproposizione del problema dell'intergovernatività dell'Unione si associa bene il pendolo, questo Schopenhaueriano, che oscilla tra momenti di propensione ad aumentare i poteri dei Parlamenti nazionali o momenti in cui si ritiene fondamentale aumentare i poteri del Parlamento europeo. Vedi C. MORVIDUCCI, *Parlamenti nazionali (ruolo nell'UE)*, in *Enciclopedia del Diritto*, Annali VI, Abitazione-Volontariato, Giuffrè Editore, Milano, 2013, pp. 593-632, p. 593: "*È in realtà possibile individuare nel processo storico istituzionale delle Comunità prima e dell'Unione poi, periodi in cui l'accento è stato posto sulla necessità di aumentare i poteri del parlamento europeo, considerando il controllo operato dalle assemblee sui governi come potenziale ostacolo al raggiungimento di decisioni comuni, e periodi in cui, invece, tale controllo viene considerato essenziale.*"

sua attività non coinvolge il Parlamento europeo se non su un piano totalmente informativo, che spinge qualcuno in dottrina a denunciare che "*l'esclusione dalla formazione degli atti di competenza del Consiglio europeo, la quasi assenza di diritti propri e la subordinazione complessiva del PE sono indici di una gerarchia tra le 2 istituzioni.*"[700] I poteri attualmente conferiti dai Trattati al Parlamento europeo nei confronti del Consiglio europeo possiedono un carattere retrospettivo ed eventuale, risultando così di scarsa rilevanza. Tale assetto delinea un ruolo assai limitato per l'organo rappresentativo dei cittadini dell'Unione europea nel delineare il futuro delle azioni sovranazionali.

Perciò nell'ambito dell'esecutivo frammentato dell'Unione, i governi nazionali costituiscono una delle istituzioni che rappresentano una parte significativa di tale molteplicità di soggetti. Per cui "*il governo di ciascuno Stato membro, una volta «europeizzato», diventa una istituzione sì più rilevante, e forse anche più potente, ma, al tempo stesso, ancora più sfuggente e proteiforme di quanto già non fosse e agevolmente in grado perciò di rifuggire dalle sue responsabilità e dal controllo del Parlamento e della sua stessa opinione pubblica.*"[701] L'opera del Consiglio europeo ha relegato in secondo piano il ruolo dei parlamenti nazionali, inclusa la loro funzione di indirizzo politico. In effetti, l'esercizio concreto di tale prerogativa risulta complesso, soprattutto in riferimento a negoziati di portata globale tra gli Stati membri, come quelli condotti all'interno del Consiglio europeo.[702] Continuamente ritorna il fatto che le scelte fondamentali legislative e politiche sono spesso prese in autonomia dai governi degli Stati membri.

Questo fenomeno, come già sottolineato nel capitolo precedente richiamando Weiler, comporta rilevanti ripercussioni sia sul potere legislativo sia sulla funzione normativa. In effetti, l'integrazione europea altera in modo significativo, e sotto molteplici aspetti, la tradizionale dinamica tra Parlamento e Governo a tutti i livelli.[703] Un principio che è stato seriamente messo in discussione da questa influenza sovranazionale è quello della legalità. Questo principio, espresso attraverso la funzione legislativa affidata al parlamento, non si limita alla mera separazione dei poteri, ma soprattutto funge da collegamento tra l'azione dei pubblici poteri e la volontà popolare.[704]

---

[700] M. FRANCHI FIOCCHI, *Articolo 235 TFUE*, op. cit., p. 1237

[701] N. LUPO, *L'europeizzazione delle forme di governo degli Stati membri: la presidenzializzazione derivante da Bruxelles*, op. cit., pp. 195-196 e vedi anche N. LUPO, *Il Governo italiano, settanta anni dopo*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2018

[702] Cfr. G. GAJA e A. ADINOLFI, *Introduzione al diritto dell'Unione europea*, op. cit., p. 27

[703] Cfr. N. LUPO, *L'europeizzazione delle forme di governo degli Stati membri: la presidenzializzazione derivante da Bruxelles*, op. cit., p. 195

[704] Vedi M. CARTABIA, *Principi inviolabili e integrazione europea*, op. cit., pp. 69-70: "*negli Stati costituzionali contemporanei la legge, come atto tipico dell'organo rappresentativo, ha perso il ruolo di monopolio da essa rivestito nell'ambito dello Stato di diritto. Ciò nondimeno, nella democrazia parlamentare italiana, il principio di legalità costituisce tuttora un elemento decisivo per ricollegare l'azione dei pubblici poteri alla volontà popolare. Questo principio è destinato a perdere di importanza o, quanto meno, a mutare di significato a causa della partecipazione alla Comunità europea.* […] *Le norme comunitarie sono il frutto di procedimenti legislativi in cui il ruolo determinante è svolto dal Consiglio – cioè dagli esecutivi degli Stati membri – sia pur con il concorso delle altre istituzioni. Evidentemente se*

Per questa ragione, negli ultimi anni, in vari Stati membri sono state sviluppate infrastrutture giuridiche di controllo volte a monitorare l'operato del rappresentante del governo che partecipa al Consiglio europeo. Sebbene sia complesso esercitare un controllo parlamentare e dell'opinione pubblica a causa delle modalità operative di tale organo intergovernativo, si tenta di orientare l'azione dell'esecutivo nazionale *ex ante* e di conoscerla e verificarla *ex post*. Questo argomento è stato oggetto di una ricerca commissionata dal Parlamento europeo, la quale ha evidenziato che in 17 Stati membri su 27 (considerando ancora il Regno Unito e non includendo Cipro, che adotta una forma di governo presidenziale) esistono ormai disposizioni che, in modo chiaro e vincolante, stabiliscono meccanismi di controllo parlamentare sul Consiglio europeo.[705] Tali meccanismi comprendono sempre diritti di informazione, occasionalmente forme di consultazione e, raramente, pareri o risoluzioni vincolanti per il governo nazionale. Questi sviluppi di notevole importanza, essenziali per il sistema parlamentare euro-nazionale, rappresentano soluzioni sub-ottimali. Ciò perché sono infrastrutture di controllo finalizzate a verificare il perseguimento democratico dell'interesse nazionale, determinato dal Parlamento e dall'opinione pubblica di ciascuno Stato membro. Il nodo che resta scoperto è quello per cui rimane "*tutto da costruire uno strumentario diretto a verificare se e in che misura il Consiglio europeo, inteso nel suo insieme, persegua l'interesse dell'Unione*."[706] Tale organo, pur essendo codificato e ufficializzato, non può ancora essere pienamente considerato tra le Istituzioni europee, in quanto è ancora totalmente impermeabile all'interesse dell'Unione. In base all'avanzamento di tale istituzione nel quadro istituzionale sembrerebbe infatti

> che l'indirizzo politico dell'Unione europea non potesse essere autodeterminato mediante istituzioni e procedimenti interni, secondo il metodo comunitario, ma dovesse essere necessariamente eterodeterminato dagli Stati membri, i quali sono «signori» non solo dei trattati, ma anche dello sviluppo delle politiche europee, secondo il metodo intergovernativo.[707]

---

tali norme sono dotate di effetto diretto e di supremazia nei confronti di qualsiasi altra norma nazionale, ciò significa che la legge del Parlamento nazionale, che secondo il principio di legalità dovrebbe costituire la base dell'azione dei poteri amministrativo, esecutivo e giudiziario, nei campi in cui la Comunità esercita la propria competenza normativa, viene sostituita dalle norme europee. In tali campi, perciò, le autorità amministrative, esecutive e giudiziarie troveranno la fonte del loro potere non un una norma emanata da un organo rappresentativo, bensì in norme – quelle comunitarie – che sono espresse da un organo che ha la fisionomia di un organo esecutivo. È evidente, quindi, che più si espandono le competenze comunitarie, minore è il numero degli atti del potere esecutivo nazionale che hanno fondamento giuridico in una norma espressa dall'organo rappresentativo della volontà popolare."

[705] Vedi W. WESSELS e O. ROZENBERG (a cura di), *Democratic Control in the Member States of the European Council and the Euro Zone Summits*, Brussels, 2013 https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/474392/IPOL-AFCO_ET(2013)474392_EN.pdf

[706] N. LUPO, *L'europeizzazione delle forme di governo degli Stati membri: la presidenzializzazione derivante da Bruxelles*, op. cit., p. 202

[707] Ivi, p. 203

Questa è una delle caratteristiche principali del processo di integrazione europea e che caratterizza la sua storia costituzionale. Gli esecutivi degli Stati membri quali "*«Signori dei trattati» e come centro motore del processo di integrazione, dapprima soltanto tramite il Consiglio dei ministri dell'Unione e, successivamente, tramite il Consiglio europeo, hanno concorso a modellare le istituzioni europee, nonché il riparto e l'effettivo esercizio delle competenze tra Unione e Stati membri.*"[708]

Indubbiamente, le dinamiche che hanno influenzato il processo di integrazione non si limitano a quelle degli esecutivi degli Stati membri. Inoltre, la valutazione del Consiglio europeo deve essere necessariamente articolata e complessa, evitando semplicistiche dicotomie come bene-male o giusto-sbagliato. Questo organo è stato protagonista di significative conquiste nell'architettura costituzionale sovranazionale, tra cui il consolidamento del mercato comune, l'unione economica e monetaria, l'espansione dell'Unione, e importanti progressi verso la democratizzazione. Dalle sue riunioni informali sono scaturite questioni come l'introduzione dell'elezione diretta e il graduale rafforzamento dei poteri del Parlamento europeo. Tuttavia, il Consiglio europeo si concentra sempre più spesso sulle istanze governative volte a radicare l'elaborazione e l'attuazione delle politiche europee nel metodo intergovernativo, operando al di fuori di qualsiasi forma di controllo giurisdizionale. Questo, a differenza del Consiglio dell'Unione, che è soggetto alle procedure dei Trattati e ai limiti di competenza. In contrasto, l'attività del Consiglio europeo non è regolata da tali restrizioni e, come si è evidenziato, è difficilmente riconducibile anche a livello giurisdizionale a tali limitazioni.

L'analisi empirica proposta dalla presente ricostruzione mira a mettere in luce come la partecipazione all'Unione europea abbia inciso in maniera significativa sulle motivazioni, sugli argomenti, sulla portata, sugli obiettivi e sui meccanismi di attuazione del controllo parlamentare.[709] Emerge, inoltre, come sia ormai impossibile dissociare la prospettiva sovranazionale da quella interna agli Stati membri. La partecipazione diretta degli esecutivi nazionali alle istituzioni intergovernative europee, quali i Consigli, l'Eurogruppo, e consigli d'amministrazione delle agenzie e organismi similari, implica che le responsabilità esecutive nell'UE siano condivise tra entità la cui legittimità è radicata sia a livello nazionale sia sovranazionale.[710] Di conseguenza, i parlamenti si trovano a dover controllare una molteplicità di soggetti operanti su più livelli. Sebbene questo sia un fenomeno diffuso globalmente, esso si rivela particolarmente sfidante nel contesto dell'Unione Europea. La soluzione adottata per affrontare le crisi finanziarie ed economiche è stata quella di rafforzare e moltiplicare gli organi intergovernativi; tuttavia, la loro *accountability* continua a rappresentare un elemento di vulnerabilità per la

[708] G. RIVOSECCHI, *I riflessi dell'Unione europea sul rapporto governo-parlamento e sull'organizzazione interna del governo*, in R. IBRIDO e N. LUPO (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, il Mulino, 2018, pp. 361-386, p. 361

[709] Cfr. E. GRIGLIO, *Parliamentary Oversight of the Executives. Tools and Procedures in Europe*, op. cit., p. 9; Vedi anche p. 12 e vedi anche G. RIVOSECCHI, *La funzione di controllo parlamentare tra Parlamento europeo e parlamenti nazionali*, in A. LUCARELLI e A. PATRONI GRIFFI (a cura di), *Studi sulla Costituzione europea: percorsi e ipotesi*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2003

[710] Cfr. ivi, p. 12

legittimazione democratica sia della struttura dell'UE, sia dei singoli Stati membri.[711] Rispetto non solo al Consiglio europeo ma anche all'Eurogruppo e all'*Eurosummit*

> the European Parliament is not expected to apply traditional patterns of parliamentary oversight, but rather tends to engage in a form of 'supervision'. The Parliament is lacking formal prerogatives and sanctions that might bind the intergovernmental bodies or censure ex post their conduct of public affairs. Even for the President of the European Council no mechanism of political removal is provided in the Treaties.[712]

Si parla di supervisione e non di controllo perché pur non avendo poteri formali o sanzionatori il Parlamento europeo dispone di strumenti privilegiati di dialogo con i Consigli che nel prisma della cooperazione interistituzionali gli consentono di avere un a certa influenza.[713] I controlli di ognuno dei parlamenti nazionali sui Consigli e gli altri organi intergovernativi "*è parziale in quanto non è tale da investire l'organo nella sua collegialità: a seconda del criterio di voto applicato e dai meccanismi negoziali in seno ai «Consigli», vi sono aree di responsabilità che, anche adottando una visione «cumulativa», sfuggono al controllo dei Parlamenti nazionali.*"[714] È lapalissiano, ad esempio, che qualora il Consiglio sia chiamato a votare a maggioranza, i parlamenti nazionali vedono diminuire il loro potere di condizionare il risultato.[715]

Lisbona ha però introdotto con i poteri europei dei parlamenti nazionali, oltre al classico controllo democratico degli organi nazionali, un secondo tipo che si potrebbe definire come un 'controllo collettivo'[716]. Neppure la combinazione dei due circuiti di controllo, quello del Parlamento europeo e quello dei parlamenti nazionali, riesce a coprire interamente il processo decisionale dell'Unione. Rimangono infatti settori dell'attività dell'esecutivo frammentato che sfuggono alla supervisione di qualsiasi parlamento, rimanendo così al di fuori di una reale possibilità di sindacato.[717] Permane una zona d'ombra che compromette la continuità e la coerenza del controllo democratico parlamentare. A tal proposito è stato mostrato come

> il Parlamento europeo, sfruttando bene i suoi poteri, riesce a "vedere" le responsabilità del complicato "governo dell'Unione": ma non può far valere le responsabilità dei governi nazionali, che sono grandissime, nelle attuali

[711] Cfr. ivi, p. 183
[712] Ivi, p. 189
[713] Vedi M. VAN DE STEEG, *Public Accountability in the European Union: Is the European Parliament Able to Hold the European Council Accountable?*, in *European Integration Online Papers*, n. 13, 2009, p. 3
[714] E. GRIGLIO, *I circuiti e i «buchi neri» del controllo parlamentare sull'esecutivo frammentato dell'Unione europea,* op. cit., p. 225
[715] Cfr. D. NAURIN e H. WALLACE, *Unveiling the Council of the European Union*, Palgrave Macmillan, New York, 2008, pp. 23 e ss. e M. WIDGRÉN, *The Impact of Council Voting Rules on EU Decision Making*, in *CESifo Economic Studies*, n. 55, 2009, pp. 1 e ss.
[716] Vedi E. GRIGLIO, *I circuiti e i «buchi neri» del controllo parlamentare sull'esecutivo frammentato dell'Unione europea,* op. cit., p. 225
[717] Vedi Cfr. B. CRUM e D. CURTIN, *The Challenge of Making European Union Executive Power Accountabl*e, op. cit, pp. 67 e ss.

> condizioni di svolgimento dell'integrazione europea. Viceversa, i parlamenti nazionali, potendo agire sui rispettivi governi, non "vedono" – nel senso che non possono né indirizzare né controllare – aspetti decisivi dell'azione delle istituzioni europee di vertice.[718]

Per cui l'esigenza fondamentale del controllo democratico nell'Unione europea, intuita anche dai redattori dei Trattati (sia quello costituzionale che quello di Lisbona) è quello di riallacciare e armonizzare i molteplici piani di rappresentanza politica. C'è quindi bisogno che si rafforzino e ristabiliscano connessioni tra il Parlamento europeo e ognuno dei parlamenti nazionali degli Stati membri inseguendo la logica di un unitario sistema parlamentare euro-nazionale che, come si argomenta nella presente ricerca, è già prevista dai Trattati e dalla prassi dell'integrazione europea.[719] Dovrebbe perciò essere possibile descrivere le attuali dinamiche di controllo parlamentare dell'esecutivo frammentato europeo come un paradigma policentrico.[720] Questo "*paradigma si fonda su una concezione modulare della funzione di controllo, declinata in un sistema policentrico di circuiti di interazione tra Parlamenti che operano al livello europeo, nazionale e subnazionale e l'esecutivo frammentato europeo."*[721] L'infrastruttura giuridica è già presente nell'ordinamento europeo, "*indicata nei trattati e sperimentata nella prassi*"[722], e si tratta delle varie forme previste di cooperazione interparlamentare. Esistono dunque vari circuiti di controllo democratico dell'esecutivo europeo, che alternativamente fanno perno sul Parlamento europeo o sui parlamenti e le forme di governo nazionali, e che devono connettersi tra loro attraverso la cooperazione interparlamentare.

Il ruolo dei parlamenti nazionali nell'architettura costituzionale dell'Unione Europea deve essere interpretato a partire dalla lettera del diritto primario sovranazionale

---

[718] N. LUPO e A. MANZELLA, *Il Parlamento europeo. Una introduzione*, op. cit., p. 16

[719] E. GRIGLIO, *I circuiti e i «buchi neri» del controllo parlamentare sull'esecutivo frammentato dell'Unione europea*, op. cit., p. 230: "*a trattati vigenti, già oggi esiste uno spazio ove coltivare una partecipazione collettiva dei Parlamenti nazionali e del Parlamento europeo alla dimensione del controllo. Tale spazio è quello della cooperazione interparlamentare che, nell'esperienza dell'Unione europea, appare propedeutica non solo allo scambio di informazioni e best practices, ma anche all'esercito di poteri di indirizzo e controllo nei confronti del potere esecutivo europeo.*" Vedi anche N. LUPO e C. FASONE (a cura di), *Interparliamentary Cooperation in the Composite European Constitution*, Hart Pubblishing, Oxford, 2016; E. GRIGLIO e S. STAVRIDIS, *Inter-parliamentary Cooperation as a Means for Reinforcing Joint Scrutiny in the EU: Upgrading Existing Mechanisms and Creating New Ones*, in *Perspectives on Federalism*, n. 10, 2018, pp. 1 e ss. e P. PICIACCHIA, *La cooperazione interparlamentare nell'Unione europea*, in R. IBRIDO e N. LUPO (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, il Mulino, 2018, pp. 295-327

[720] Vedi sulla definizione del c.d. 'paradigma policentrico' L. BESSELINK, *National Parliaments in the Eu's Composite Constitution: A Plea for a Shift in Paradigm*, in P. KIIVER (a cura di), *National and Regional Parliaments in the European Constitutional Order*, Europa Law Publishing, Groningen, 2006, pp. 117-131; vedi anche E. GRIGLIO, *Parliamentary Oversight of the Executives. Tools and Procedures in Europe*, op. cit., p. 184; E. GRIGLIO, *I circuiti e i «buchi neri» del controllo parlamentare sull'esecutivo frammentato dell'Unione europea*, op. cit., p. 214

[721] E. GRIGLIO, *I circuiti e i «buchi neri» del controllo parlamentare sull'esecutivo frammentato dell'Unione europea*, op. cit., p. 214

[722] N. LUPO e A. MANZELLA, *Il Parlamento europeo. Una introduzione*, op. cit., p. 17

e in funzione della centralità del Parlamento europeo.[723] Il Trattato di Lisbona ha chiaramente delineato i legami verticali e orizzontali tra i parlamenti come parte essenziale del sistema costituzionale diversificato e pluralistico dell'Unione. Nonostante l'organizzazione specifica di tali legami sia demandata all'autonomia parlamentare, il Trattato ha stabilito i principi generali e il loro ambito vincolante. Dall'art. 10, par. 2, TUE si evince che il compito principale delle assemblee degli Stati membri è quello di garantire il controllo e l'indirizzo politico, assicurando la responsabilità dei governi nazionali nel loro operato europeo. Viene infatti riconosciuta la complementarità tra rappresentanza diretta e indiretta e la loro integrazione, al fine di rafforzare la legittimazione democratica dell'Unione. La cooperazione interparlamentare è la chiave di volta di questa complementarità, anche se rimane ancora oggi "*uno degli aspetti più controversi e meno conosciuti del processo di parlamentarizzazione dell'Unione europea.*"[724]

La cooperazione interparlamentare viene riconosciuta dal diritto primario europeo soltanto nel Trattato di Lisbona: l'art. 12, lett. f), TUE e il Titolo II, con gli art. 9 e 10 del Protocollo n. 1 rappresentano la base giuridica di tale fenomeno. Secondo l'art. 12 TUE i parlamenti nazionali "*contribuiscono al buon funzionamento dell'Unione*" sia tramite i loro 'poteri europei', sia includendo la partecipazione alla cooperazione "*tra i parlamenti nazionali e con il parlamento europeo in conformità del protocollo sul ruolo dei parlamenti nazionali*". La disposizione stabilisce che la cooperazione può avvenire sia tra i parlamenti nazionali (cooperazione orizzontale) sia con il Parlamento europeo (cooperazione verticale), purché sia in linea con il Protocollo n. 1. Inoltre, essa sottolinea che tale cooperazione, come le altre attribuzioni menzionate nell'articolo, deve contribuire al corretto funzionamento dell'Unione.[725] Questa rappresenta una concreta declinazione di ciò che è stato definito come indirizzo politico di sistema. Tale vincolo teleologico, alla luce del principio di leale cooperazione e degli altri principi fondanti dell'ordinamento europeo, conferisce al ruolo dei parlamenti nazionali, nell'ambito della cooperazione interparlamentare, una connotazione collaborativa piuttosto che conflittuale o competitiva nei confronti del Parlamento europeo e delle altre istituzioni dell'Unione. I collegamenti tra i parlamenti, in altri termini, devono favorire la costruzione delle politiche e della normativa dell'Unione, evitando di trasformarsi in strumenti di opposizione all'azione europea.[726] L'esegesi delle norme sulla cooperazione, essendo inserite nei Trattati, deve essere perciò sistematica e teleologica. Ciò implica che tali norme debbano essere interpretate alla luce delle disposizioni e dei principi fondamentali

[723] Vedi L. GIANNITI e N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, op. cit, pp. 329-330: "*Secondo la lettera del Trattato ai parlamenti nazionali non spetta, nel circuito della democrazia rappresentativa dell'Unione, il ruolo principale, dal momento che, come precisa il medesimo art. 10, al par. 2, «I cittadini sono direttamente rappresentati, a livello dell'Unione, nel Parlamento europeo».*"

[724] A. ESPOSITO, *La cooperazione interparlamentare: principi, strumenti e prospettive*, in A. MANZELLA e N. LUPO (a cura di), *Il sistema parlamentare Euro-nazionale. Lezioni*, Torino, 2014, pp. 133-182, p. 133

[725] Vedi S. ROLAND, *Quand le performatif tient lieu d'argumentatif: la contribution des Parlements nationaux au bon fonctionnement de l'Union*, in *Revue du marche commun et de l'Union Européenne*, n. 556, 2012, pp. 178-184

[726] Cfr. A. ESPOSITO, *La cooperazione interparlamentare: principi, strumenti e prospettive*, op. cit., p. 139

del diritto primario, che ne delineano così il contenuto e ne segnalano i limiti. In particolare, si fa riferimento alle disposizioni concernenti i principi democratici del Titolo II del TUE, alle altre disposizioni dei Trattati che stabiliscono i fondamenti dell'assetto costituzionale pluralista dell'Unione e ai principi generali dell'ordinamento europeo elaborati dalla giurisprudenza della Corte di giustizia.

È perciò evidente che, in base a quanto stabilito dall'art. 10, par. 2, TUE, la funzione primaria dei parlamenti nazionali nell'ordinamento sovranazionale sia quella di garantire la responsabilità e il controllo dei rispettivi governi per l'azione condotta a livello europeo. Pertanto, in quest'ottica, le prerogative di intervento diretto dei parlamenti nazionali, elencate nell'art. 12 TUE[727] e disciplinate nei Protocolli o in singole disposizioni dei Trattati, assumono un carattere ancillare e quasi eccezionale. Cioè, "*esse costituiscono, al fine di rafforzare la legittimazione democratica dell'UE, un canale di azione aggiuntivo e complementare, ma non sostitutivo del raccordo tra ciascun parlamento ed il rispettivo governo.*"[728] Da ciò deriva che lo scopo principale della cooperazione sia quello di migliorare l'efficacia e la consapevolezza delle funzioni tipiche del Parlamento europeo e dei parlamenti nazionali, come previsto dall'art. 10 TUE, in un'ottica di complementarietà piuttosto che di competizione.[729] Nei primi anni successivi all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, si era diffusa la convinzione, sia nella dottrina che tra alcuni parlamenti nazionali, che tale raccordo interparlamentare dovesse promuovere la 'collettivizzazione' dell'attivazione di strumenti come il sistema di allerta precoce e il dialogo politico, mirando a una sorta di attrazione della responsabilità della Commissione nei confronti dei parlamenti nazionali.[730] Questa interpretazione non solo contraddice chiaramente il ruolo dei parlamenti nazionali e del Parlamento europeo delineato dai Trattati, ma sorprendentemente ignora la prassi e gli

---

[727] Vedi P. MENGOZZI, *Articolo 12 TUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Giuffré editore, Milano, 2014, pp. 108-117, p. 110: "*L'art. 12 TUE si prefigge di alleviare la debolezza delle disposizioni del protocollo di Amsterdam prevedendo i modi attraverso cui i parlamenti nazionali "contribuiscono attivamente al buon funzionamento dell'Unione.*" Vedi anche M. C. BARUFFI, *Articolo 12 TUE*, in F. POCAR e M. C. BARUFFI (diretto da), *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*, Cedam, Padova, 2014, pp. 61-68; G. RIZZONI, *I parlamenti nazionali e la loro tardiva emersione nei Trattati europei*, op. cit., p. 262: "*Nell'elencare i diversi canali attraverso cui i Parlamenti contribuiscono al buon funzionamento dell'Unione, l'art. 12 TUE disegna un sistema nel quale queste assemblee sono direttamente associate ai meccanismi di governo dell'Unione, «saltando» l'intermediazione dei rispettivi esecutivi. Le scelte operate dal Trattato di Lisbona sono state interpretate come espressione della volontà di fare dei Parlamenti nazionali dei «tasselli dell'assetto istituzionale dell'Unione», nell'ambito di un'evoluzione paragonabile a quella che ha visto i giudici nazionali progressivamente trasformati in organi della giurisdizione comunitaria sulla base del principio del primato del diritto comunitario su quello nazionale.*" E vedi anche p. 276: "*Le funzioni elencate dall'art. 12 TUE possono essere ricondotte a diverse finalità: di informazione, di controllo, di revisione dei trattari*."

[728] A. ESPOSITO, *La cooperazione interparlamentare: principi, strumenti e prospettive*, op. cit., pp. 139-140

[729] Vedi Relazione concernente le relazioni tra il Parlamento europeo e i Parlamenti nazionali, del 22 maggio 1997, (A4-0179/97, rel. Neyts-UytteBroeck), Risoluzione del Parlamento europeo sulle relazioni tra il Parlamento europeo e i Parlamenti nazionali nel quadro della costruzione europea, del 23 gennaio 2002, (2001/2023(INI), rel. Napolitano), e Relazione finale del Gruppo di Lavoro IV "Ruolo dei Parlamenti nazionali" della Convenzione europea, presentata il 22 ottobre 2002 (CONV 353/02)

[730] Vedi ex multis P. M. KACZYNSKI, *Paper Tigers or Sleeping Beauties? National Parliaments in the post-Lisbon European Political System*, CESP Special Report, 2011

obiettivi prioritari perseguiti dagli stessi parlamenti. Il dialogo politico con la Commissione e il Parlamento europeo[731] ha esponenzialmente ampliato il rapporto diretto tra parlamenti nazionali e Istituzioni UE, senza però trasformarsi in un canale alternativo alle funzioni di indirizzo e controllo verso i rispettivi governi. Al contrario, in molti casi, ha rivitalizzato queste funzioni riguardo agli affari europei. Per la maggior parte degli organi parlamentari, l'invio di contributi alle istituzioni europee mira a rafforzare la posizione nazionale definita in accordo con il rispettivo governo.

Inoltre, solo una piccola parte dei documenti inviati dai parlamenti nazionali alle istituzioni europee riguarda il controllo sulla sussidiarietà, che si configura così come *extrema ratio*. Un'analisi particolarmente rilevante e approfondita sull'*Early Warning Mechanism* è rappresentata dallo studio condotto nel 2018 da Granat, i cui risultati, estremamente significativi, meritano di essere esaminati e riportati in questa sede. Sicuramente per l'autrice un risultato empirico del suo lavoro è che "*the national parliaments used their participation in EWS and their broad approach to increase their prerogatives in the EU legislative process.*"[732] Da ciò deriva l'argomentazione principale del suo studio che è quella per cui ampliare la portata del coinvolgimento dei parlamenti nazionali, attraverso il meccanismo formale dell'Early warning mechanism, può essere controproducente:

> when the national parliaments triggered their first yellow card against the draft proposal on the right to strike on the basis of broad scrutiny under the EWS, the Commission decided to withdraw its proposal. Although the Commission justified the withdrawal on the basis of the possible lack of necessary support in the Council and the EP in the future, national parliaments claimed that their reasoned opinions were the reason for the Commission's action. Their 'yellow' card thus was perceived to carry the force of a 'red card'. However, an implicit veto from a broad application of subsidiarity review by national parliaments would be significant and may negatively affect the delicate balance of powers between the Member State and the EU. Indeed, the Commission's refusal to withdraw the proposals target with the two subsequent yellow cards can be seen in part as a move on the part of Commission to push back against this implicit red card.[733]

Questo strumento possiede già un notevole potenziale politico nell'influenzare le dinamiche istituzionali dell'Unione. Di conseguenza, il meccanismo dei cartellini utilizzato per il controllo sulla sussidiarietà – e le sue conseguenze formali – dovrebbe

[731] Si fa riferimento alla Cooperazione bilaterale tra Parlamento europeo e singoli Parlamenti nazionali, che assume caratteri peculiari, inserendosi appunto in misura crescente in un dialogo politico analogo, per alcuni aspetti, a quello svolto con la Commissione. Vedi Rapporto sulla legislazione 2012 (a cura dell'osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati), p. 500 s. e D.A. CAPUANO, *The role of national parliaments in the legislative process of the EU. A view from Italian Parliament*, in M. CARTABIA, N. LUPO e A. SIMONCINI (a cura di), *Democracy and Subsidiarity in the EU. National parliaments, regions, and civil society in the decision-making process*, Bologna, il Mulino, 2013, pp. 249 s.

[732] K. GRANAT, *The Principle of Subsidiarity and its Enforcement in the EU Legal Order. The Role of National Parliaments in the Early Warning System*, op. cit., p. 227

[733] Ivi, p. 229

rimanere circoscritto a tale principio, evitando un'estensione del suo ambito applicativo. Un impiego più ampio dell'*Early Warning System* rischierebbe infatti di sovrapporsi al ruolo attualmente ricoperto dal dialogo politico, senza produrre effetti equivalenti a causa della sua maggiore rigidità formale. Un esempio emblematico di questa problematica è rappresentato dall'incompatibilità tra l'ordinamento sovranazionale dell'Unione e l'idea del cosiddetto 'cartellino rosso'. Granat sottolinea come persino l'attivazione del cartellino giallo sia stata talvolta percepita come un cartellino rosso implicito, finendo per compromettere l'equilibrio interistituzionale dell'Unione Europea. Ciò dimostra come l'introduzione esplicita, attraverso una riforma, di un cartellino rosso debba essere esclusa, poiché incompatibile con il sistema delineato dai Trattati. Tale proposta, avanzata dal primo ministro britannico David Cameron durante le negoziazioni tra l'UE e il Regno Unito precedenti al referendum sulla *Brexit*, avrebbe consentito a un numero definito di parlamenti nazionali di bloccare il processo legislativo di una proposta europea, introducendo un elemento destabilizzante per il quadro istituzionale dell'Unione.[734] È ad ogni modo indicativo che il principale studio compiuto finora sulla prassi dell'EWS si concluda con una considerazione riguardo al ruolo dei parlamenti nazionali riguardo all'attività dei rispettivi governi all'interno del Consiglio. Tale lavoro si conclude sottolineando che "*the introduction of the EWS seems to have diverted attention in academia away from other means of parliamentary control such as scrutiny of national representatives' action in the Council."*[735] Difatti, l'EWS non è l'unico modo in cui i parlamenti nazionali partecipano al processo legislativo dell'UE.[736] Ciò è confermato anche dalla prassi che mostra come "*l'obiettivo prioritario per le assemblee sia il contributo sul merito delle scelte politiche e legislative dell'Unione e non il ruolo di guardiani delle competenze nazionali*."[737]

L'altra disposizione dei Trattati che riveste un ruolo centrale nell'interpretazione della cooperazione interparlamentare è il primo capoverso del preambolo al Protocollo n. 1, che afferma: "*il modo in cui i parlamenti nazionali effettuano il controllo sui rispettivi governi relativamente alle attività dell'Unione europea è una questione disciplinata dall'ordinamento e dalla prassi costituzionale proprio di ciascuno Stato membro.*" Questa rappresenta una delle declinazioni esplicite della clausola identitaria di cui all'art. 4, par. 2, del TUE, rintracciabile nei Trattati. Tale affermazione dell'autonomia istituzionale di ciascun ordinamento ribadisce e chiarisce che esiste una preclusione generale a qualsiasi tentativo di fissare regole vincolanti e comuni riguardo alle procedure, agli organi e agli strumenti con cui gli Stati membri intervengono nelle

[734] Vedi D. JANCIC, *The game of cards: National parliaments in the EU and the future of the early warning mechanism and the political dialogue*, op. cit., pp. 962-964
[735] K. GRANAT, *The Principle of Subsidiarity and its Enforcement in the EU Legal Order. The Role of National Parliaments in the Early Warning System*, op. cit., p. 239
[736] Vedi K. AUEL and C. NEUHOLD, *Multi-arena players in the making? Conceptualizing the role of national parliaments since the Lisbon Treaty*, in *Journal of European Public Policy*, n. 24, 2017, pp. 1547-1561
[737] A. ESPOSITO, *La cooperazione interparlamentare: principi, strumenti e prospettive*, op. cit., p. 141

questioni europee.[738] Ciò per l'obbligo ormai esplicito di rispettare l'identità nazionale insita nella struttura costituzionale degli Stati membri. Per questo motivo la cooperazione interparlamentare può definire *standard*, migliori prassi e raccomandazioni, ma non incidere maggiormente sull'assetto organizzativo delle assemblee.

Sempre alla luce dell'art. 4 TUE, l'ultimo parametro normativo essenziale è individuato nel paragrafo 3: il principio di leale cooperazione. Tale principio trova piena espressione e visibilità negli ambiti di raccordo e dialogo interistituzionale, di cui le conferenze interparlamentari sono esempi particolarmente riusciti.[739] È evidente come tale principio si manifesti in una reciproca e leale cooperazione tra il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali. Ciò è confermato dalla condivisione della funzione organizzativa prevista dall'art. 9 del Protocollo n. 1. A questo si deve aggiungere che i parlamenti nazionali, in conformità con quanto stabilito dai Trattati per ciascun organo nazionale, sono tenuti a facilitare l'Unione nell'adempimento dei suoi compiti, astenendosi al contempo da qualsiasi attività che possa in qualche modo mettere in pericolo la realizzazione degli obiettivi dell'Unione. Pertanto, "*si configura un monito per i medesimi parlamenti ad evitare, anche attraverso le relazioni interparlamentari, un esercizio delle prerogative ad essi attribuite dai Trattati con finalità meramente ostruzionistiche del processo decisionale europeo.*"[740] Ciò a conferma di quanto già detto per cui la lente con cui leggere la cooperazione interparlamentare e i poteri europei dei parlamenti nazionali *ex* art. 12 TUE è quella dell'obbligo di garantire e collaborare al buon funzionamento dell'Unione.

Il più significativo avanzamento nella cooperazione interparlamentare, successivo all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, si manifesta nell'affermazione di un sistema fondato su tre principi cardine: favorire lo scambio di informazioni, valutazioni e *best practices* per migliorare l'esercizio delle competenze dei parlamenti dell'Unione Europea; assicurare una complementarità e una cooperazione sistematica tra il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali; istituire nuove conferenze permanenti in ambiti in cui il ruolo parlamentare risulta strutturalmente più debole. Non hanno trovato ampio consenso, invece, le teorie che attribuiscono alla cooperazione interparlamentare il compito di costituire un contrappeso democratico alle istituzioni dell'Unione. Nello specifico, tali posizioni puntano alla realizzazione di interventi collettivi o coordinati da parte dei parlamenti nazionali, o all'esercizio congiunto delle funzioni di indirizzo e controllo insieme al Parlamento europeo.[741]

---

[738] Vedi C. MORVIDUCCI, *Parlamenti nazionali (ruolo nell'UE)*, op. cit., p. 610: "*Non è stato recepito il suggerimento, emerso durante i lavori della Convenzione, di stimolare l'attività di quei parlamenti che non svolgono un adeguato controllo-indirizzo sui propri governi, adottando ad esempio un codice di condotta o delle guidelines nel Protocollo stesso. La soluzione pare corretta: in caso contrario, nello sforzo di aumentare il tasso di democraticità del sistema si correrebbe il rischio di violare il rispetto delle competenze statali."*

[739] Vedi A. MANZELLA, *Sui principi democratici dell'Unione europea*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2013, p. 20

[740] A. ESPOSITO, *La cooperazione interparlamentare: principi, strumenti e prospettive*, op. cit., p. 142

[741] Vedi *Ivi*, p. 178: "*queste posizioni, sebbene minoritarie, continuano tuttavia ad alimentare conflitti nel funzionamento delle sedi di cooperazione esistenti e a prospettare assetti alternativi per i raccordi*

In genere, si tende a sottovalutare i risultati già conseguiti dagli organismi di cooperazione esistenti, le funzioni che essi svolgono e l'impatto concreto che esercitano sull'attività delle assemblee parlamentari degli Stati membri dell'Unione Europea. Fin dall'inizio, l'obiettivo è stato quello di evidenziare il processo di europeizzazione delle attività dei parlamenti nazionali e la loro capacità di intervento negli affari europei, o in settori interni profondamente influenzati dalle dinamiche sovranazionali. In tale contesto, il primo compito della cooperazione consiste nell'arricchire il patrimonio di conoscenze e valutazioni a disposizione di ogni assemblea. Ciò comprende, tra l'altro, la consapevolezza delle posizioni assunte dagli altri parlamenti e dalle Istituzioni europee riguardo a specifiche proposte normative, oltre alla comprensione delle procedure e dei metodi adottati dalle altre assemblee.

Un esempio emblematico di questa funzione è offerto "*dalle riunioni delle commissioni del Parlamento europeo con le omologhe commissioni dei parlamenti nazionali su specifici provvedimenti nonché dai materiali istruttori predisposti in preparazione di alcune altre riunioni interparlamentari.*"[742] La cooperazione parlamentare è stata da subito incentrata sulle commissioni per gli affari europei di molti parlamenti nazionali, si pensi soprattutto al ruolo della COSAC (Conferenza degli organi parlamentari specializzati negli affari dell'Unione dei parlamenti dell'Unione europea). Tuttavia, non è da sottovalutare l'attività delle commissioni specializzate dei parlamenti nazionali ed oggi si assiste a questa evoluzione. Le commissioni specializzate per materia infatti possono dare un contributo essenziale alla produzione legislativa europea se considerassero il Parlamento europeo come un interlocutore privilegiato. Sempre più spesso, infatti, vengono organizzate riunioni congiunte di commissioni parlamentari su temi specifici.[743] Tali riunioni mostrano grandi potenzialità per un miglioramento della formazione di atti legislativi europei. È stato sottolineato in dottrina come

> questi incontri dovrebbero continuare ad avere un carattere informale, solo quando ci sia un reale interesse dalle due parti, e non devono avere l'obiettivo di trovare delle posizioni comuni; sia il Pe che i Pn devono restare liberi nelle proprie posizioni, ma laddove si possa verificare una convergenza, l'azione congiunta dei Parlamenti nazionali e di quello europeo, avrebbe una valenza molto più forte, rafforzando il controllo democratico della legislazione europea. Questa nuova relazione tra Pe e Pn dovrebbe avere un carattere ancora più sistematico nel controllo dell'applicazione della legislazione.[744]

---

parlamentari, a trattati vigenti o in occasione di una prossima modifica dei medesimi. Resta infatti ferma in alcune assemblee come in dottrina la convinzione per cui una cooperazione limitata allo scambio di informazioni e valutazioni avrebbe una scarsa utilità, non incidendo sulle attività delle singole assemblee e non consentendo ai parlamenti nazionali di raggiungere la 'massa critica' necessaria per essere tenuti in effettiva considerazione dalle Istituzioni dell'UE (e dagli stessi governi nazionali)."

[742] *Ivi*, p. 179

[743] Dal Rapporto annuale sulle relazioni Parlamento europeo e parlamenti nazionali 2022, pp. 37 e ss. si evince che il Parlamento europeo ha organizzato almeno 20 riunioni di questo tipo. https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/274455/IT_L028071-RelNatParl-annual%20report-ITA-01.pdf

[744] A. DE FEO, *Il processo di Empowerment del Parlamento europeo*, op. cit., p. 256; vedi anche E. GRIGLIO, *Better Lawmaking and the Integration of Impact Assessment in the Decision Making Process: The Role of*

Ciò in quanto gli organi parlamentari hanno evidentemente una vocazione politica, per questo rispondono meglio al carattere dell'informalità degli strumenti predisposti.

Per rafforzare lo scambio di informazioni e favorire una maggiore coerenza nelle posizioni assunte dalle diverse assemblee, è imprescindibile un approfondito reciproco riconoscimento del lavoro svolto sui temi europei, ormai di rilevanza anche a livello nazionale. A tale riguardo, il ruolo aggiuntivo della cooperazione interparlamentare si collega strettamente a questa esigenza. Esso consiste nel promuovere la consapevolezza, da parte dei parlamenti nazionali, dell'incidenza che le decisioni interne di ciascun Stato membro esercitano sulla dimensione europea. Un esempio emblematico di ciò è rappresentato dalla Conferenza interparlamentare sulla *governance* economica, dove non solo si analizzano le dinamiche europee, ma si discutono anche le scelte politiche nazionali che influiscono su tali dinamiche, valutandone l'impatto potenziale sull'Unione nel suo insieme. In questo senso, "*la cooperazione diviene, per un verso, il logico completamento di un sistema in cui i parlamenti sono già co-vincolati da obiettivi e parametri comuni e co-promotori di scelte politiche e legislative (attraverso l'intervento diretto o indiretto nella formazione delle decisioni dell'UE).*[745]"

Le argomentazioni qui presentate mirano a favorire una profonda trasformazione culturale, orientata al superamento delle prospettive esclusivamente nazionali che, in un circolo vizioso apparentemente paradossale, finiscono per incidere negativamente, in particolare, sui processi decisionali interni agli ordinamenti statali. È ormai evidente come la crescente pervasività delle politiche europee abbia spinto i Parlamenti nazionali a dotarsi di strumenti sempre più sofisticati ed efficaci per intervenire attivamente nel complesso scenario dell'integrazione europea. L'alternativa a tale adeguamento sarebbe, infatti, rappresentata dal progressivo scivolamento in una condizione di marginalizzazione istituzionale e di irrilevanza politica.[746]

Nel senso in cui si è esposto il sistema parlamentare europeo, dunque, risulta coerente con la costituzione composita dell'Unione europea e può essere descritto come un esempio di 'parlamentarismo per connessione'[747]. La rete di conferenze interparlamentari facilita uno scambio reciproco tra il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali, con il potenziale di influenzare sia gli orientamenti strategici delle politiche europee e nazionali, sia le decisioni specifiche. Le attuali insoddisfazioni circa i risultati di questa cooperazione non possono essere ricondotte all'inadeguatezza del sistema definito dai Trattati. Al contrario, le inefficienze sono attribuibili prevalentemente a problematiche di natura organizzativa, piuttosto che a difetti strutturali, mettendo in luce

---

National Parliaments, in A. DE FEO e B. LAFFAN (a cura di), *Scrutiny of the Eu Policies*, Firenze, 2017, pp. 64-87

[745] A. ESPOSITO, *La cooperazione interparlamentare: principi, strumenti e prospettive*, op. cit., p. 179 e vedi anche in questo senso A. MANZELLA, *Sui principi democratici dell'Unione europea*, op. cit., p. 20

[746] Cfr. G. RIZZONI, *I parlamenti nazionali e la loro tardiva emersione nei Trattati europei*, op. cit., p. 273; vedi anche T. RAUNIO e S. HIX, *Backbenchers Learn to Fight Back: European Integration and Parliamentary Government*, in *West European Politics*, 23, 4, 2007, pp. 142-168

[747] Vedi A. MANZELLA, *Sui principi democratici dell'Unione europea*, op. cit., p. 143

lacune nella cultura politica e amministrativa dei singoli parlamenti e nella gestione operativa degli incontri. Finanche, all'atteggiamento politico della Commissione. Nonostante alcune lacune, l'attuale cooperazione tra il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali, rispettosa dei rispettivi ruoli, riflette i principi del sistema costituzionale composito dell'Unione Europea e ne rappresenta un elemento imprescindibile. L'eventuale creazione di "terze camere", reali o virtuali, o l'esercizio congiunto di funzioni di indirizzo e controllo da parte dei parlamenti nazionali nei confronti delle principali istituzioni dell'Unione, presupporrebbe una radicale riforma costituzionale che, oltre a richiedere modifiche ai Trattati, inciderebbe profondamente sull'autonomia istituzionale degli Stati membri.[748] Per ottimizzare il sistema di cooperazione interparlamentare, è necessario superare due egoismi contrastanti: quello dei parlamentari europei, preoccupati di perdere influenza sulle decisioni politiche comunitarie, e quello dei parlamenti nazionali, che temono di vedere ridotta la loro capacità di indirizzare le politiche nazionali con impatti europei. In tale contesto, si è passati da una relazione di 'derivazione' (con il doppio mandato, sia nel parlamento nazionale che nel Parlamento europeo) a una dinamica di 'separazione-rivalità' latente.[749] Senza dubbio, è opportuno osservare e rammentare che questi due egoismi contrapposti non trovano più giustificazione nella realtà contemporanea: le due distinte esperienze parlamentari, perseverando in questa incapacità di cooperare, stanno perdendo terreno anziché guadagnarlo.[750] Soprattutto la pressione esercitata dai cittadini, che eleggono entrambi i parlamenti, mette in evidenza il loro diritto a un dialogo interparlamentare efficiente e trasparente, poiché le politiche adottate dai diversi livelli di governo incidono con uguale intensità sulla loro vita quotidiana. L'alternativa è il lento scivolamento verso il richiamato '*executive federalism*' che mette da parte il ruolo delle assemblee parlamentari in nome dell'efficienza degli esecutivi. Nel contesto dell'esecutivo qui delineato, continuare a interrogarsi se il Parlamento europeo sottragga potere e quote di rappresentanza politica o di sovranità ai parlamenti nazionali, e viceversa, risulta palesemente insensato.[751]

---

[748] A. ESPOSITO, *La cooperazione interparlamentare: principi, strumenti e prospettive*, op. cit., p. 181

[749] N. LUPO e A. MANZELLA, *Il Parlamento europeo. Una introduzione*, op. cit., p. 17

[750] Già nel 2013 c'era chi sottolineava come la mancanza di cooperazione in settori come la *governance economica* emarginasse i parlamenti per rimette al centro gli esecutivi. Vedi C. MORVIDUCCI, *Parlamenti nazionali (ruolo nell'UE)*, op. cit., p. 632: "*Un settore nel quale non si riscontra ancora una collaborazione, ma che potrebbe essere foriero di nuovi e importanti sviluppi, è quello della governance economica, rispetto alla quale sia il Parlamento europeo che quelli nazionali corrono il rischio di essere marginalizzati a favore soprattutto del Consiglio europeo.*"

[751] Vedi N. LUPO e A. MANZELLA, *Il Parlamento europeo. Una introduzione*, op. cit., pp. 110-111: "*Quando si ha a che fare con la rappresentanza politica, raramente si verifica un gioco 'a somma zero'. Accade spesso che le istituzioni rappresentative, pur apparentemente rivali nel contendersi la capacità di rappresentare una certa categoria o un determinato territori, finiscano però per rafforzarsi l'una con l'altra, in una dinamica più grande, e più rilevante, che la vede schierate dalla stessa parte, nei confronti di poteri che, invece, preferirebbero prescindere da qualsiasi forma di accountability e da ogni controllo democratico. Senza questo intreccio, ne deriverebbe un ulteriore 'privilegio per gli esecutivi rispetto ai quali i parlamenti non possono permettersi di giocare l'uno contro l'altro. A beneficio del buon funzionamento del sistema democratico, essi hanno invece bisogno di valorizzare la loro dimensione relazionale e di unire le forze, se non altro attraverso lo sviluppo di costanti scambi di informazioni e la*

La risposta risiede nella possibilità di uno scambio reciproco, a patto che i rapporti siano fondati su criteri di complementarità piuttosto che di competitività. In linea teorica, il bilancio complessivo sarebbe positivo per entrambi i livelli, se si considerasse il sistema parlamentare in una prospettiva euronazionale. L'ordinamento giuridico dell'Unione europea possiede indubbiamente una natura autonoma e non derivata; tuttavia, il suo sistema politico-istituzionale non gode ancora di tale autonomia, poiché strutturalmente dipende dalla 'tolleranza costituzionale' degli Stati membri e dalla centralità istituzionale dei loro Governi. Al contempo, le norme sull'autonomia degli ordinamenti costituzionali degli Stati membri e sull'obbligo di rispettare l'identità nazionali non proteggono da interdipendenze più 'naturali', o metagiuridiche, come l'influenza del processo di integrazione o di processi macroeconomici. Pertanto, non ha senso parlare di *deficit* democratico come se ancora fosse una mera mancanza di democrazia, che invece è più che prevalente nel continente. È più opportuno concentrarsi sulle disconnessioni tra i corpi elettorali e le istituzioni, nonché tra queste ultime, e sulle alterazioni nei ritmi tipici delle democrazie, che si manifestano come vere e proprie 'aritmie' tra le elezioni nazionali e quelle europee, con il rischio concreto di vanificare il principio di responsabilità politica.[752]È essenziale sottolineare che il Parlamento europeo può essere considerato sovrano nelle materie di competenza dell'Unione, ove legifera insieme al Consiglio, configurandosi come l'organo centrale di questo sistema interparlamentare di dialogo, in particolare nell'ambito dell'*iter* legislativo ordinario.[753] Nel dialogo con i parlamenti nazionali, è fondamentale considerare che all'interno del Parlamento europeo la commissione competente per materia è chiamata a verificare diversi aspetti fondamentali relativi all'iniziativa legislativa sovranazionale. In particolare, essa deve accertare la correttezza della base giuridica su cui si fonda l'atto (art. 37 del Regolamento del Parlamento europeo), la compatibilità finanziaria della proposta (art. 38) e il rispetto del principio di sussidiarietà (art. 38 bis).[754] In quest'ultimo ambito, si inserisce anche il contributo dei parlamenti nazionali, che partecipano attivamente al procedimento.

Tuttavia, come si è osservato, tale centralità non lo mette al riparo dalle indebite intromissioni del Consiglio europeo, né dagli ambiti in cui è escluso a favore di un riaccentramento intergovernativo. Per questo motivo, il rafforzamento del Parlamento europeo non è stato sufficiente a risolvere i dilemmi della democrazia europea. È necessario invece considerare un sistema interparlamentare euronazionale. Per cui, la funzione principale del sistema parlamentare euro-nazionale è quella di *"favorire la promozione di una dimensione collettiva del controllo parlamentare, nata dal confronto*

costruzione di efficaci canali di confronto e di influenza. In tal modo, possono svolgere al meglio le proprie funzioni di indirizzo e di controllo, con procedimenti per definizione aperti anche alle forze politiche di volta in volta collocate all'opposizione negli Stati membri."

[752] Cfr. *Ivi*, p. 111

[753] Cfr. N. LUPO e A. MANZELLA, *Il Parlamento europeo. Una introduzione*, op. cit., p. 110

[754] Cfr. L. GIANNITI e L. DI GIAMBATTISTA, *Il Parlamento europeo: composizione, organizzazione, funzioni*, in A. MANZELLA e N. LUPO (a cura di), *Il sistema parlamentare Euro-nazionale. Lezioni*, Torino, 2014, pp. 21-50, p. 39

e dalla collaborazione del Parlamento europeo con i Parlamenti nazionali"[755], senza forzare giuridicamente la libera dinamica politica. I parlamenti devono riscoprire le loro funzioni primarie attraverso la cooperazione, riappropriandosi delle questioni relative all'indirizzo politico e al controllo. Questo significa richiedere agli esecutivi di rendere conto delle proprie azioni e, contemporaneamente, partecipare, sia direttamente che indirettamente, al processo legislativo dell'Unione.[756] Una valutazione sul prodotto legislativo euronazionale non può essere slegata da una valutazione sulla separazione dei poteri euronazionali.

Le disposizioni introdotte dal Trattato di Lisbona conferiscono ai parlamenti nazionali un ruolo fondamentale nel garantire il buon funzionamento dell'Unione Europea, riconoscendoli come "*istituzioni indirette dell'UE*".[757] Così, i principi democratici dell'Unione si arricchiscono del principio del parlamentarismo, che diventa un pilastro della costruzione europea.[758] In tal modo, i parlamenti nazionali si integrano pienamente nell'ordinamento europeo, assumendo una funzione essenziale.[759] In questo senso c'è una continuità del sistema parlamentare euro-nazionale con le altre reti già esistenti e che caratterizzano da sempre l'ordinamento sovrannazionale europeo.[760]

---

[755] E. GRIGLIO, *I circuiti e i «buchi neri» del controllo parlamentare sull'esecutivo frammentato dell'Unione europea*, op. cit., p. 231

[756] Vedi G. RIZZONI, *I parlamenti nazionali e la loro tardiva emersione nei Trattati europei*, op. cit., pp. 292-293: "*A sessant'anni dalla sua nascita l'Unione è attraversata da tensioni senza precedenti suscitate dalla rimessa in discussione degli stessi obiettivi politici fondamentali del progetto europeo. Si tratta di un quadro certamente non privo di rischi che possono mettere a repentaglio il patrimonio di civiltà politica accumulato sulla base delle premesse poste dal Trattato di Roma. Vi è anche tuttavia la possibilità di trarre vantaggio da questa fase storica per riarticolare su basi più solide il dibattito politico sull'Unione che oggi sembra dominato più da pulsioni irrazionali e pregiudizi ideologici che da considerazioni davvero riguardanti il merito delle scelte circa l'integrazione europea. I parlamenti nazionali – in coppia con i rispettivi esecutivi e in dialogo con il Parlamento europeo – possono avere un ruolo fondamentale nel dare forma e contenuti a una ricostruzione dell'argomentazione pubblica sull'Europa che appare oggi quanto mai urgente.*"

[757] Cfr. M. C. BARUFFI, *Articolo 12 TUE*, op. cit., p. 60; sul concetto di parlamenti nazionali quali 'indirect EU institutions' Vedi R. MATARAZZO, *National Parliaments after the Lisbon Treaty: A New Power Player or Mr. No in the EU Decision Making?*, in R. MATARAZZO (a cura di) *Democracy in the EU after the Lisbon Treaty*, Edizioni nuova cultura, Roma, 2011, pp. 43-64, p. 44

[758] Vedi G. RIVOSECCHI, *Parlamenti nazionali e assemblee regionali nella costruzione europea, tra riconoscimenti del diritto positivo e 'sentenza Lissabon' del Tribunale costituzionale federale tedesco*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, Vol. 10, n. 1, 2011, n. 1, pp. 135-155, p. 137

[759] Vedi L. GIANNITI, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali*, in A. LUCARELLI e A. PATRONI GRIFFI (a cura di), *Dal Trattato costituzionale al Trattato di Lisbona*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2010, pp. 477-502, p. 478

[760] N. LUPO e A. MANZELLA, *Il Parlamento europeo. Una introduzione*, op. cit., p. 117: "*Nell'ordinamento dell'Unione, la 'rete' dei parlamenti (europeo e nazionali) si pone in naturale corrispondenza con le altre 'reti' di cooperazione: quella dei governi (nei Consigli); quella delle Corti (europea e nazionali: attraverso i ricorsi pregiudiziali); quella delle banche centrali (BCE e banche centrali nazionali dell'Eurozona); oltre a quelle delle tante autorità indipendenti. Il Parlamento europeo sarebbe anatra zoppa senza i parlamenti nazionali; e, viceversa, ciascuno di questi sarebbe anatra cieca senza visione d'insieme. Si tratta di un meccanismo oggettivamente complicato, ma non ci può essere risposta istituzionale semplice a un a realtà così complessa. Comunque, è il suo essere appunto 'sistema', il fatto cioè della sua intrinseca interoperabilità, a fondarne la coerenza, che è sia 'teorica' sia 'pratica'.*"

2.3. I poteri europei dei parlamenti nazionali e la loro natura dialogica

Oltre alla necessità di istituire un autentico sistema parlamentare euro-nazionale, l'importanza dei parlamenti nazionali e la loro peculiare soggettività giuridica nel diritto dell'Unione Europea scaturiscono da un ulteriore fattore: l'esigenza che essi rappresentino idealmente le specificità giuridiche costituzionali nazionali, che devono essere salvaguardate nel processo di costruzione del diritto comune europeo. Non si deve dimenticare che le assemblee nazionali sono titolari del potere di revisione costituzionale, se non in forma esclusiva, sicuramente prevalente. Esse sono i protagonisti di qualsiasi processo che comporti la condivisione di ulteriori quote di sovranità. Pertanto, è evidente come, insieme alle Corti costituzionali nazionali, dovrebbero essere gli organi costituzionali privilegiati nell'individuare e garantire il nucleo essenziale di ciascuna costituzione nazionale. Dovrebbe crescere, pertanto, la consapevolezza che l'organo parlamentare nazionale rappresenta un luogo in cui far emergere, in un momento fisiologico piuttosto che patologico della produzione e dell'applicazione del diritto europeo, l'identificazione, soprattutto in chiave dinamica, degli elementi che compongono l'identità nazionale-costituzionale.[761] Questi compiti spettano non solo alle Corti costituzionali, ma anche, e anzitutto, ai parlamenti nazionali, poiché impegnati nell'esercizio della funzione legislativa (anche europea) e in quella di revisione costituzionale al contempo.

La prospettiva dell'interpretazione "*court-centric*" della nozione di identità costituzionale nazionale mostra l'ambiguità concettuale nell'uso dei termini 'nazionale', 'costituzionale', e 'identità' stessa.[762] Al contrario, l'indeterminatezza del concetto di identità nazionale di cui all'art. 4, par. 2, TUE potrebbe non essere un difetto della disposizione, ma uno dei suoi aspetti più ricchi di risorse.[763] L'UE rappresenta un modello innovativo, e l'innovazione comporta sempre rischi e sviluppi imprevedibili. In questo contesto, i concetti flessibili possono fungere da valvola di sicurezza, prevenendo un crollo costituzionale definitivo. Esperienze simili non sono rare negli sviluppi costituzionali delle realtà pluralistiche.[764] L'ambiguità può rappresentare il compromesso ideale per neutralizzare disaccordi specifici, che risultano invisibili nella formulazione di principi costituzionali generali suscettibili di diverse interpretazioni e comprensioni. Ancor di più, probabilmente, un luogo di discussione politica e democratica come un parlamento, o i parlamenti insieme, è più adatto al 'dialogo' rispetto a un concetto giuridico vago. Diversamente, le corti supreme di ordinamenti integrati, ma non totalmente sovrapponibili, rischiano di determinare parametri che per essere giustiziabili

[761] Cfr. *ivi*, p. 114

[762] Vedi P. FARAGUNA, *Taking Constitutional Identities Away from the Courts*, in *Brooklin Journal of International Law*, Vol. 41, n. 2, 2016, pp. 491-578, p. 500: "*The interpretation of the extension and implications of this obligation as a matter of positive law is crucial with respect to two of the most fundamental principles of the European constitutional order, namely primacy and uniform application of EU law. Therefore, it is not surprising that vast attention has been devoted to the judicial interpretation of the legal meaning and scope of the abovementioned provision.*"

[763] Cfr. *ivi*, p. 495

[764] Vedi *ibidem*

in ogni singolo ordinamento diventino alla fine incompatibili. Tutta l'analisi svolta nel secondo paragrafo del primo capitolo ha mostrato come la fiducia che si può avere nel dialogo tra corti possa essere limitata solo a determinati aspetti e risultati, in quanto è ormai evidente che le soluzioni che è in grado di fornire non sono sempre ottimali quando sono in gioco questioni legate all'identità (o più in generale al concetto di sovranità)[765].

È, infatti, il problema di delineare l'identità costituzionale che si concretizza solitamente su principi ampiamente condivisi come la democrazia, lo Stato di diritto e i diritti fondamentali. Le possibilità di uno scontro costituzionale sono ridotte e dipendono più da interpretazioni che da questioni sostanziali. Ad esempio, è molto improbabile che lo sviluppo dell'integrazione europea contrasti con i principi fondamentali del costituzionalismo. Spesso, il vero problema delle questioni legate all'identità costituzionale riguarda i risultati del processo di bilanciamento.[766] Il problema che si cela dietro l'identità nazionale (o costituzionale) è in realtà diverso e molto meno 'assoluto'. Dietro le argomentazioni identitarie si nasconde il dilemma per cui alcuni elementi costituzionali di uno Stato membro appartengono esclusivamente alla sua tradizione giuridica.[767] Ciò rende più probabile l'insorgere di conflitti giuridici e, al contempo, ne rende difficile la soluzione per via giurisdizionale. Si introduce così una concezione eterodossa dell'identità costituzionale nazionale, che enfatizza gli elementi non condivisi dagli Stati membri. Al contrario, almeno per quanto riguarda il diritto derivato, il luogo naturale per la discussione di questi elementi non condivisi sono le procedure decisionali partecipate delineate dai Trattati. Il rischio di antinomie deve essere prevenuto nel corso del procedimento legislativo europeo, utilizzando le numerose possibilità garantite agli organi costituzionali nazionali per sollevare problemi: dall'*Early Warning System* (EWS) al c.d. dialogo politico, dall'unanimità ai freni d'emergenza e alle clausole passerella.[768] Tuttavia, non si tratta solo di una questione di infrastrutture giuridiche; molto dipende dalla qualità dell'apporto e del monitoraggio degli organi nazionali.[769] La partecipazione dei Parlamenti nazionali nel quadro giuridico dell'Unione Europea non avviene più

---

[765] In modo provocatorio, già nel 2005, Weiler osservava un passaggio dalle preoccupazioni riguardanti la sovranità a quelle relative all'identità nazionale. Vedi J. H. H. WEILER, *On the power of the Word: Europe's constitutional iconography*, in *International Journal of Constitutional Law*, Volume 3, Issue 2-3, 2005, pp. 173–190, p. 184: "*to protect national sovereignty is passé: to protect national identity by insisting on constitutional specificity is à la mode.*" Ciò come sottolineato da Morviducci è estremamente legato all'emersione di un ruolo dei parlamenti nazionale nell'ordinamento dell'Unione europea in quanto "*si riteneva utile* […] *riprendere e migliorare la cooperazione con le istituzioni che negli Stati, più dei governi, vengono percepite dai cittadini come detentrici della sovranità e dell'identità nazionale, e cioè i parlamenti nazionali*". (C. MORVIDUCCI, *Parlamenti nazionali (ruolo nell'UE)*, op. cit., p. 603)

[766] Del resto, "*it is extremely implausible, to put it mildly, that an EU regulation shall suddenly declare elections illegal, entrust all jurisdictional competences to Governments, or enact other similar infringements of basic principles of constitutionalism.*" (P. FARAGUNA, *Taking Constitutional Identities Away from the Courts*, op. cit., p. 526)

[767] Vedi J. L. MARTÌ, *Two different idea of constitutional identity*, in A. SAIZ ARNAIZ e C. ALCOBERRO LLIVINIA (a cura di), *National Constitutional Identity and European Integration*, Intersentia, Cambridge, 2013, pp. 17-36

[768] Cfr. G. DI FEDERICO, *Il ruolo dell'art. 4, par. 2, TUE nella soluzione dei conflitti interordinamentali*, op. cit., p. 335

[769] *Cfr. ivi*, p. 188

soltanto tramite gli strumenti e gli istituti previsti dal Trattato di Lisbona, ma si manifesta anche, indirettamente, attraverso l'esistenza di una pluralità di spazi pubblici in cui le decisioni delle singole istituzioni parlamentari si influenzano reciprocamente. Le dinamiche attuali del processo di integrazione, infatti, distorcono la tensione costitutiva del pluralismo giuridico a causa delle disfunzioni che affliggono sia alle forme di governo nazionali sia alle relazioni tra istituzioni europee e organi costituzionali nazionali.

Non si possono ignorare le difficoltà che ostacolano il pieno sviluppo di una democrazia pluralista a livello europeo, che deve affrontare sfide sociali e politiche significative, come ampiamente discusso in dottrina.[770] Questo contesto influisce sia sui Parlamenti sia sulle Corti costituzionali nazionali, poiché entrambi svolgono funzioni essenziali di garanzia dell'ordine costituzionale: i Parlamenti attraverso il controllo politico sulla maggioranza e le Corti costituzionali attraverso il controllo giuridico sulla stessa. Se le corti supreme, superando una certa ritrosia di partecipare al rinvio pregiudiziale, si sono ritagliate uno spazio di dialogo tra gli ordinamenti giuridici *ex post*, occorre evidenziare e analizzare le attualità e le possibilità per i parlamenti nazionali di un dialogo *ex ante*. Mentre gli organi giurisdizionali affrontano limiti ben noti in questo ambito, i Parlamenti nazionali consentono la partecipazione delle minoranze ai processi legislativi.[771] La politicità intrinseca del dialogo permette anche di aver a che fare con temi più indefiniti e indefinibili lasciando ampio spazio alla negoziazione. Riavviando così un circolo virtuoso, poiché su questa base si potrà sviluppare un nuovo e rinnovato dialogo tra Corti e tra Corti e organi politici, che tenga di conto il dialogo e le negoziazioni *ex ante*.[772] I parlamenti infatti incorporano le garanzie formali dei processi normativi, prevedendo la partecipazione delle minoranze nella definizione delle politiche pubbliche. Le garanzie sostanziali, legate al contenuto delle norme di legge, sono invece affidate alle

---

[770] Vedi *ex multis* in merito alla fragilità del contesto pubblico europeo e all'impatto di questa sulla costruzione di un'architettura costituzionale dell'Unione D. GRIMM, *Una costituzione per l'Europa?*, in G. ZAGREBELSKY, P. P. PORTINARO e J. LUTHER (a cura di), *Il futuro della costituzione*, Einaudi, Torino, 1996, pp. 339-367

[771] Vedi L. GIANNITI e N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, op. cit., p. 22 che insistono sulla necessità della "*consapevolezza* […] *che il Parlamento non può essere interamente schiacciato, come accade nelle letture a colte offerte dal cosiddetto legal constitutionalism, nel luogo in cui prevale in modo indiscriminato, in virtù del principio di maggioranza, la regola dei più; mentre le Corti, e in particolare le Corti costituzionali, sarebbero la sede privilegiata, se non l'unica, per la garanzia dei diritti fondamentali enunciati dalla Costituzione. Al contrario, non va dimenticato che è anzitutto il legislatore parlamentare che spetta il compito di attuare e inverare, con valenza generale, i diritti e i principi costituzionali: il rispetto delle regole del diritto parlamentare consente di far sì che i procedimenti parlamentari non siano la sede dove regna la mera forza dei numeri, ma in cui anche la razionalità, e i principi costituzionali, abbiano adeguato rilievo, nel luogo simbolo della democrazia.*" Vedi anche in generale N. LUPO, *Parliaments,* in R. MASTERMAN e R. SCHÜTZE (a cura di), *Cambridge Companion to Comparative Constitutional Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2019, pp. 335-360

[772] Cfr. G. DI FEDERICO, *L'identità nazionale degli Stati membri nel Diritto dell'Unione europea. Natura e portata dell'articolo 4, par. 2, TUE*, op. cit., p. 195: "*un maggiore confronto, già in sede di trilogo e comunque in sede di adozione di atti delegati e di esecuzione, mediante il sistema della comitologia, circa le ricadute che un intervento dell'Unione può avere su aspetti coperti dall'art. 4, par. 2, TUE costituisce, come suggerito in precedenza, la premessa necessaria affinché i governi facciano un uso più coerente e responsabile della clausola identitaria anche in sede contenziosa e pregiudiziale, consentendo alla Corte di giustizia di valorizzarla al massimo, evitando abusi, ma anche tardivi ravvedimenti sul contenuto dell'identità nazionale*."

Corti costituzionali. Per favorire un'evoluzione plurale e pluralistica, è necessario ripensare il contributo dei Parlamenti nazionali all'ordinamento europeo. Per cui è vitale che i poteri europei dei parlamenti nazionali non si limitino alla sussidiarietà o alla proporzionalità, ma possono anche contribuire a una discussione riguardo a limiti specifici riferibili alle Costituzioni nazionali.[773]

L'ipotesi che qui si propone, a quasi quindici anni dal Trattato di Lisbona è che l'infrastruttura giuridica da esso delineata, la prassi che ne è seguita e l'esplicita decisione politica della Commissione europea di rendere dialogici i poteri europei dei parlamenti nazionali abbiano prodotto molto più di un originale sistema di controllo *ex ante* ed *ex post* del rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, ma un vero e proprio sistema di dialogo *ex ante* su tutti i profili costituzionali delle norme europee a tutela del pluralismo giuridico che la caratterizza, compresa l'identità nazionale o il principio di attribuzione. Il presupposto di questa ipotesi è che la natura dei poteri che il Trattato di Lisbona attribuisce ai parlamenti nazionali, compreso il controllo sul rispetto del principio di sussidiarietà, sia prettamente politica.[774] Se si considerasse il sistema delineato dal Protocollo n. 2 in un'ottica strettamente monodimensionale, si potrebbe concludere che la capacità dei parlamenti nazionali di influenzare le decisioni del legislatore europeo risulti limitata. Tale limitazione deriva, in gran parte, dalla frequente assenza di quella coesione necessaria per attivare efficacemente la procedura dei cosiddetti cartellini.[775] Ma si è detto con Granat che ad un'analisi più attenta i casi di attivazione di cartellini mostrano come questa sia più un'arma deterrente che una a bassa intensità, per via dei risultati che realizza a livello di equilibrio interistituzionale e tra Istituzioni dell'Unione e organi nazionali. Infatti, questa lettura per cui se la prassi non mostrasse l'utilizzo dei cartellini, allora non si avrebbe l'effetto utile dell'EWS appare riduttiva proprio riguardo all'esperienza che si è prodotta dal Trattato di Lisbona in poi.[776] L'ipotesi avanzata in questa indagine è quella di un'assimilazione in chiave dialogica del controllo preventivo di sussidiarietà, previsto dal protocollo n. 2, attraverso il cosiddetto dialogo politico promosso dalla Commissione. In altri termini, come suggerito da parte

---

[773] Nel suo lavoro monografico sulla natura e portata dell'identità nazionale, art. 4, par. 2, TUE, Giacomo di Federico conclude con una riflessione riguardo all'opportunità di possibili soluzioni *ex ante* dei problemi legati al rispetto dell'identità nazionale degli Stati membri. Vedi G. DI FEDERICO, *L'identità nazionale degli Stati membri nel Diritto dell'Unione europea. Natura e portata dell'articolo 4, par. 2, TUE*, op. cit., pp. 188-197 e spec. p. 188: "*Anche in virtù delle conseguenze, talora drastiche, che l'accertamento ex post di una violazione dell'identità nazionale può comportare, sarebbe opportuno prevenire i conflitti inter-ordinamentali che riguardano l'identità nazionale degli Stati membri tramite una maggiore attenzione degli organi nazionali nella fase di formazione degli atti e l'adozione di alcuni accorgimenti di natura procedurale.*"

[774] Vedi ivi, p. 190. Da questo punto di vista "*è incontestabile il loro accresciuto potere di controllo sull'esercizio delle competenze da parte dell'Unione.*" (ivi, p. 192)

[775] Cfr. Ivi, p. 192

[776] Vedi P. KIIVER, *The Early Warning System for the Principle of Subsidiarity: The National Parliament as a Conseil d'Etat for Europe*, op. cit., p. 108: "*Perhaps the yellow and the orange cards will never be triggered, but that should not automatically be considered a sign of the system's weakness.*"

della dottrina, si mira a evidenziare l'effetto induttivo di tale dialogo politico.[777] Alcuni autori, infatti, sostengono che, esaminando l'evoluzione nel tempo del dialogo politico rispetto al controllo di sussidiarietà, si possa affermare che il primo abbia, in un certo senso, assorbito il secondo.[778]

Analizzando esclusivamente le infrastrutture giuridiche introdotte dal Trattato di Lisbona riguardo ai poteri dei parlamenti nazionali, emergono chiaramente le perplessità espresse da una parte della dottrina del diritto dell'Unione Europea. In particolare, questi studiosi hanno immediatamente sottolineato la maggiore complessità che l'inclusione degli organi nazionali avrebbe aggiunto a procedure già intrinsecamente complicate a causa della natura composita del processo decisionale dell'Unione. Il timore sollevato era quello di introdurre un ulteriore ostacolo, focalizzato prevalentemente sulla tutela degli interessi nazionali.[779] Le perplessità riguardanti il sistema di controllo preventivo del rispetto del principio di sussidiarietà sono state ampiamente discusse. Tuttavia, il nodo cruciale di questa infrastruttura giuridica risiede in un periodo antecedente all'adozione del Trattato di Lisbona, con l'ideazione di un meccanismo che, pur appoggiandosi su tali strutture, mantiene una natura del tutto informale. Si tratta di una prassi politico-istituzionale che, nel corso degli anni, ha dato vita a una consolidata esperienza di dialogo non giurisdizionale tra ordinamenti.[780] La storia istituzionale dei rapporti tra i parlamenti nazionali e la Commissione europea, e sempre più frequentemente anche con il Parlamento europeo e il Consiglio dell'Unione europea, è segnata da questa sorta di convenzione costituzionale.[781] È attraverso la pratica quotidiana di questi rapporti che emerge come il vero strumento di collegamento tra i legislatori nazionali ed europei sia rappresentato dal dialogo politico.[782]

Questo strumento ha avuto origine dalla mancata ratifica del Trattato costituzionale e dalla conseguente volontà della Commissione di instaurare un rapporto più diretto e

---

[777] Vedi P. PICCIACCHIA, *Un fenomeno in crescente espansione: il dialogo politico dei parlamenti nazionali nell'UE*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, n. 1, 2016, p. 2 e N. LUPO, *I poteri europei dei parlamenti nazionali: questioni terminologiche, classificazioni e primi effetti*, op. cit., pp. 116 e ss.

[778] *Ivi*, p. 5

[779] Vedi, *ex multis*, R. MASTROIANNI, *Procedimento legislativo comunitario e ruolo dei parlamenti nazionali: è davvero un passo in avanti?*, in C. DECARO e N. LUPO (a cura di), *Il 'dialogo' tra parlamenti: obiettivi e risultati*, Roma, 2009, p. 339 e ss. e R. MASTROIANNI, *La procedura legislativa e i Parlamenti nazionali: osservazioni critiche*, in F. BASTIANINI e G. TIBERI (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, 2010, p. 191-199

[780] Vedi sull'informalità delle soluzioni istituzionali adottate nel processo di integrazione europea R. IBRIDO, *L'evoluzione della forma di governo parlamentare alla luce dell'esperienza costituzionale dei sei stati fondatori*, op. cit., p. 84: "*Da qui il paradosso che investe l'Unione europea: pur in presenza della copiosissima produzione normativa scritta contenuta nel TUE e nel TFUE, l'UE sembrerebbe subire ancora una speciale attrazione per una logica empirica di funzionamento delle relazioni istituzionali piuttosto che per le dinamiche razionalizzatrici tipiche delle Costituzioni della Resistenza, le quali avevano tentato di vincolare alla forza del diritto scritto «le fait métajuridique du povoir».*" Vedi in questo senso B. MIRKINR-GUETZÉVITCH, *L'échec du parlamentarisme «rationalisé»*, in *Revue internationale d'histoire politique et costitutionelle*, 1, 1954, p. 102

[781] Parlano del dialogo politico nei termini di una 'convenzione costituzionale' C. FASONE e N. LUPO, *La separazione tra poteri nei raccordi tra Unione europea e Italia*, op. cit., p. 57

[782] Cfr. *Ivi*, p. 56

democratico con i cittadini e i loro rappresentanti nazionali.[783] Su iniziativa del presidente della Commissione Barroso[784], con il consenso del Consiglio europeo nel giugno 2006[785], a partire dal 1° settembre dello stesso anno, la Commissione ha avviato la trasmissione diretta delle proposte legislative e dei documenti di consultazione ai parlamenti nazionali, scavalcando il filtro dei governi. Parallelamente, si è impegnata a tenere in adeguata considerazione le osservazioni e i pareri che questi ultimi le avrebbero fatto pervenire. Tale decisione della Commissione è stata riaffermata e ulteriormente precisata nella lettera del Presidente Barroso e della sua vice, Margot Wallström, inviata in occasione dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, nella quale si legge:

> ci preme anzitutto sottolineare la centralità di questo sistema, che riteniamo si inquadri nel contesto più ampio delle relazioni politiche tra la Commissione e i parlamenti nazionali, all'interno di un dialogo politico che si protrarrà ovviamente nel tempo. Il sistema permetterà utilmente di migliorare il processo di elaborazione delle politiche e di garantire un'applicazione efficace di uno dei principi fondamentali del trattato.[786]

Morviducci sottolineava come il cosiddetto 'metodo Barroso' offra due significativi vantaggi: da un lato, permette di effettuare un'analisi preliminare anche sul contenuto sostanziale delle proposte legislative della Commissione; dall'altro, stabilisce una relazione tra la Commissione e i parlamenti nazionali improntata non sull'antagonismo,

---

[783] Vedi M. C. BARUFFI, *Articolo 12 TUE*, op. cit., p. 62 e C. MORVIDUCCI, *Parlamenti nazionali (ruolo nell'UE)*, op. cit., p. 603; Secondo Jančić l'origine di questo strumento potrebbe essere ancora più risalente in quanto sostiene che "*The Barroso Initiative can be traced back to 2001 when the Commission set out to reform EU governance. In its preparatory report for the White Paper on European Governance, the Commission inter alia sought to make national parliaments – together with the European Parliament, the Committee of the Regions, and the Economic and Social Committee – 'the architects of public debates on European matters'.*" (Vedi D. JANČIĆ, *The Barroso initiative: Windows Dressing or Democracy Boost?*, in *Utrecht Law Review*, vol. 8, n. 1, 2012, pp. 78-91, p. 79)

[784] Vedi Comunicazioni della Commissione al Consiglio europeo, Un'agenda dei cittadini per un Europa dei risultati, COM (2006) 211, pp. 9-10: "*Le istituzioni europee devono inoltre collaborare più strettamente con i partner più importanti. Il buon funzionamento dell'Unione europea dipende in modo particolare dai governi nazionali e a tutti i livelli del processo – dalle consultazioni preliminari all'attuazione, passando attraverso il dibattito sulle proposte – le politiche dell'Unione europea possono essere efficaci solamente se tutti i partner sono coinvolti al massimo. In particolare, i parlamenti nazionali devono essere maggiormente coinvolti nell'elaborazione e nell'applicazione delle politiche europee. Una loro maggiore partecipazione può contribuire a rendere le politiche europee più adeguate alle diverse circostanze e ad essere applicate meglio. La Commissione intende trasmettere direttamente tutte le nuove proposte e i documenti di consultazione ai parlamenti nazionali, chiedendo loro di esprimere osservazioni e pareri alfine di migliorare il processo di elaborazione delle politiche.*"

[785] Vedi Conclusioni del Consiglio europeo del 15-16 giugno 2006, n. 37: "*Il Consiglio europeo prende atto dell'interdipendenza tra il processo legislativo europeo e quelli nazionali. Pertanto accoglie con favore l'impegno della Commissione a mettere direttamente a disposizione dei parlamenti nazionali tutte le nuove proposte e i documenti di consultazione chiedendo loro di esprimere osservazioni e pareri al fine di migliorare il processo di elaborazione delle politiche. La Commissione è invitata a prendere in debita considerazione le osservazioni dei parlamenti nazionali, in particolare per quanto riguarda i principi di sussidiarietà e di proporzionalità. I parlamenti nazionali sono incoraggiati a rafforzare la cooperazione nel quadro della Conferenza delle commissioni per gli affari europei (COSAC) all'atto del monitoraggio della sussidiarietà.*"

[786] Lettera del Presidente Barroso del 1° dicembre 2009

ma su un dialogo politico costruttivo, al quale ambiva a partecipare attivamente anche il Parlamento europeo.[787]

L'idea maturata nel contesto della Dichiarazione di Laeken del 2001 e della Convenzione costituzionale poneva una particolare enfasi sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'ambito dell'integrazione europea. A partire da quel momento, come già evidenziato, gli sforzi si sono concentrati sul principio di sussidiarietà, cercando di tradurre un concetto politico in un dispositivo giuridico effettivo, mediante il controllo esercitato dai parlamenti nazionali.[788] Le interpretazioni e gli obiettivi associati a questa nuova prerogativa furono molteplici, alcune delle quali concepite in chiave critica rispetto alle Istituzioni europee coinvolte nei processi decisionali, in particolare nei confronti della Commissione, detentrice dell'iniziativa legislativa a livello sovranazionale.[789] Con l'introduzione di un canale di comunicazione la Commissione ha esplicitamente riconosciuto che un maggior coinvolgimento dei parlamenti nazionali nel processo decisionale europeo può contribuire a rendere le politiche europee più adeguate alle diverse circostanze e migliorarne l'applicazione.[790] In tale ottica, è possibile affermare che la Commissione abbia operato oltre i confini previsti dai Trattati. Anticipando l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, ha infatti istituito questo dialogo politico, riuscendo a stabilire una cooperazione con i parlamenti nazionali e a limitare, prevenendole, potenziali dinamiche antagonistiche.[791]

La Commissione si è direttamente impegnata a prendere in considerazione tutti i contributi inviati dai Parlamenti nazionali, senza distinzioni riguardo al loro contenuto, anche quando non riguardino direttamente il principio di sussidiarietà o si riferiscano ad atti di natura non legislativa. Questo approccio amplia le possibilità di intervento dei Parlamenti nazionali, lasciandoli liberi di scegliere i parametri di valutazione. Inoltre, non sono stati imposti limiti temporali stringenti per la presentazione dei contributi, includendo anche quelli trasmessi oltre il termine delle otto settimane dalla comunicazione. Ciò rende la procedura particolarmente attrattiva per i Parlamenti nazionali, poiché permette una maggiore flessibilità e partecipazione. L'impegno della Commissione ha portato allo sviluppo di una procedura interna che mira a garantire una

---

[787] Cfr. C. MORVIDUCCI, *Parlamenti nazionali (ruolo nell'UE)*, op. cit., p. 603; la posizione del Parlamento europeo si evince dalla Risoluzione del Parlamento europeo del 7 maggio 2009 sullo sviluppo delle relazioni tra il parlamento europeo e i parlamenti nazionali nel quadro del trattato di Lisbona (2008/2120(INI)) 2010/C 212 E/13, n. 16: "*si propone di seguire in modo più sistematico il dialogo prelegislativo fra i parlamenti nazionali e la Commissione (la cosiddetta «iniziativa Barroso»), al fine di essere informato della posizione dei parlamenti nazionali sin dalla prima fase del processo legislativo; invita i parlamenti nazionali a mettere contemporaneamente a disposizione del Parlamento europeo i pareri che esprimono in tale contesto;*"

[788] Cfr. J. WOELK, *Il controllo di sussidiarietà: freno di emergenza o nuovo canale per un dialogo istituzionale?*, in J. WOELK e P. BUßJÄGER, *Il Trattato di Lisbona e le Regioni: il controllo di Sussidiarietà*, EURAC research, Bolzano, 2010, pp. 9 ss., p. 11

[789] Per un'accurata ricostruzione del dibattito dottrinale vedi *ex multis* M. OLIVETTI, *Parlamenti nazionali nell'Unione europea*, op. cit., pp. 523 ss e pp. 570 ss.

[790] Cfr. Comunicazioni della Commissione al Consiglio europeo, Un'agenda dei cittadini per un Europa dei risultati, COM (2006) 211, p. 10

[791] Cfr. N. LUPO, *I poteri europei dei parlamenti nazionali: questioni terminologiche, classificazioni e primi effetti*, op. cit., p. 116

risposta ai Parlamenti nazionali entro tre mesi, accompagnata da una relazione annuale che illustra le azioni intraprese e i risultati ottenuti.[792] Questo impegno è stato ufficializzato con la lettera indirizzata ai Presidenti delle assemblee dell'Unione in occasione del Trattato di Lisbona, ed è costantemente riaffermato nelle relazioni annuali e nella prassi istituzionale.

A differenza di tutte le altre prerogative riconosciute ai parlamenti nazionali dai Trattati, questo innovativo strumento, pur avendo prodotto risultati significativi in termini quantitativi di partecipazione delle assemblee, si distingue per il suo carattere unilaterale e informale, rendendo l'impegno della Commissione non giuridicamente vincolante, ossia privo di effetti sul piano giurisdizionale o sanzionatorio.[793] Tuttavia, nonostante questa limitazione, le principali direttrici intraprese dalla Commissione hanno raggiunto i risultati auspicati. L'obiettivo primario era quello di incentivare la maggior parte dei parlamenti nazionali ad assumere un ruolo proattivo, fornendo loro tutte le informazioni in maniera diretta e, soprattutto, incoraggiandoli a esercitare un controllo più incisivo sugli affari europei dei rispettivi governi. In tal modo, si rispondeva all'esigenza politica comune a tutti gli attori del sistema europeo di "*'shift national legislators' activity from passive policy taking towards more active policy shaping.*"[794]

Anche nel quadro dei parlamenti nazionali la procedura del dialogo politico, inevitabilmente, complica ulteriormente un sistema procedurale già complesso. Per ogni proposta legislativa dell'Unione Europea, emergono tre tipologie di procedure parlamentari interne che quasi sempre si sovrappongono.[795] La prima procedura riguarda il ruolo delle Camere nel guidare le azioni del proprio governo nelle sedi decisionali dell'Unione, esercitando le funzioni di indirizzo e controllo sulla politica europea. La seconda prevede un confronto diretto tra i parlamenti e le Istituzioni UE, tramite l'invio di osservazioni alla Commissione, focalizzate sul merito della proposta o su altri parametri oltre la sussidiarietà. La terza riguarda la verifica del principio di sussidiarietà,

---

[792] Vedi D. JANČIĆ, *The Barroso initiative: Windows Dressing or Democracy Boost?*, op. cit., p. 81: "*It operates in two main modes: (a) in the early phase of the Commission's policy-making cycle in order to impart national concerns to its draft legislative proposals; and (b) at any other time through a motley array of visits to national parliaments by Commission officials, meetings with national parliamentary committees and permanent parliamentary representatives to the EU, and gatherings in various interparliamentary forums.*"

[793] Vedi Ivi, p. 81: "*No legal instrument exists to sanction the Commission for disregarding the national parliaments' reasoned opinions. The Commission is, therefore, in a win-win situation, whereby national parliamentary participation may increase the legitimacy of EU policies without posing too great a risk of jeopardising the Commission's original blueprint.*"

[794] ivi, p. 82. Secondo una parte della dottrina in questo modo "*la Commissione ha ottenuto un risultato assai importante, mostrando non solo di non avere timore nei confronti dei Parlamenti nazionali, ma anzi di contare su un loro apporto fattivo e attivo per arricchire l'istruttoria e rafforzare il consenso e la legittimazione delle proprie iniziative.*" (N. LUPO, *I poteri europei dei parlamenti nazionali: questioni terminologiche, classificazioni e primi effetti*, op. cit., p. 116)

[795] Questa tripartizione è mutuata, *mutatis mutandis*, da considerazioni tendenzialmente applicabili in via generale ma sviluppate con riferimento al Senato della Repubblica italiana da D. A. CAPUANO, *Funzioni delle Camere italiane nel procedimento legislativo dell'Unione europea*, in *Rassegna parlamentare*, Editoriale scientifica, Napoli, 2011, pp. 519-550

permettendo ai parlamenti di emettere un parere motivato, utile per attivare i meccanismi del cartellino giallo o arancione.

Pertanto, tale complessità postula una particolare capacità di valutare gli aspetti fondamentali della procedura e, conseguentemente, dell'atto da adottare. Il primo degli elementi essenziali che si può richiamare è la natura dell'atto oggetto dell'esame parlamentare. Difatti, si tratterà di un atto legislativo che non rientri nelle materie di competenza esclusiva dell'Unione nel caso di una procedura riguardante il controllo sulla sussidiarietà. Rispetto alle altre procedure non ci sono limiti rispetto alla tipologia di atto.

Un ulteriore aspetto fondamentale riguarda i parametri attraverso il quale l'esame parlamentare deve essere condotto. Fuori dalla procedura prevista dai Trattati per il controllo di sussidiarietà, il parametro può essere quello del merito della proposta, la sua base giuridica, la proporzionalità o la stessa sussidiarietà. Tuttavia, si deve sottolineare che a seconda del parametro che viene utilizzato il risultato dell'intervento parlamentare produrrà effetti giuridici molto differenti.

C'è poi l'elemento dei destinatari delle indicazioni che scaturiranno dall'esame parlamentare. Come si è ripetuto più e più volte, il *partner* 'naturale' dei parlamenti nazionali è il proprio governo. Ma la Commissione ha ideato e voluto un canale preferenziale dedicato. Tuttavia, il dialogo politico ha coinvolto anche il Parlamento europeo, con le relative commissioni competenti e anche il Consiglio. Non bisogna dimenticare infine che il protocollo n. 2 prevede che i parlamenti nazionali, tramite il governo, possano adire la Corte di giustizia in caso di violazione del principio di sussidiarietà.[796]

---

[796] Vedi K. GRANAT, *Institutional Design of the Member State for the Ex Post Subsidiarity Scrutiny*, M. CARTABIA, N. LUPO e A. SIMONCINI (a cura di), *Democracy and Subsidiarity in the EU. National parliaments, regions, and civil society in the decision-making process*, Bologna, il Mulino, 2013, pp. 427-451, pp. 435 e ss.. Vedi anche R. MASTROIANNI, *La procedura legislativa e i Parlamenti nazionali: osservazioni critiche*, op. cit., pp. 195-196: "*entrato in vigore l'atto normativo, i parlamenti nazionali possono farsi parte attiva in sede di impugnazione degli atti comunitari, posto che la Corte di giustizia sarà competente a pronunciarsi sui ricorsi ex art. 263 TFUE proposti da uno Stato membro ovvero trasmessi da quest'ultimo «in conformità con il rispettivo ordinamento giuridico interno a nome del suo parlamento nazionale o di una camera di detto parlamento nazionale». La novità sta evidentemente nella comparsa dei parlamenti nazionali e nelle singole camere che li compongono tra i soggetti (pur indirettamente) legittimati ad impugnare gli atti comunitari. La soluzione non è certo innovativa, ma non appare del tutto convincente. Innanzitutto, si rinvengono imprecisioni terminologiche: come è noto, i ricorsi per l'impugnazione degli atti comunitari sono trasmessi alla Corte dai governi per conto degli Stati membri. Non è allora facilmente comprensibile il significato della locuzione per cui i ricorsi sono trasmessi dagli Stati a nome dei parlamenti nazionali o delle camere che li compongono. È evidente, peraltro, che il significato della disposizione è nel senso di costringere i governi a trasmettere (p. 196) alla Corte, a nome dello Stato membro cui appartengono, ricorsi di impugnazione degli atti legislativi se questa è la volontà dei parlamenti nazionali. Il sistema prefigurato dal Protocollo rischia di introdurre nel contesto istituzionale comunitario un elemento di conflitto «interno», tra parlamenti ed esecutivi nazionali, che probabilmente sarebbe stato più saggio confinare nella sedes propria, quella nazionale. In particolare, il meccanismo di controllo ex post di fatto comporta una curiosa sovrapposizione dei ruoli, in quanto la volontà del parlamento nazionale è intesa come diversa da quella dello Stato a cui appartiene, volontà che certo si esprime attraverso il governo in sede di Consiglio ma non è certo a questo solo attribuibile: ciò appare difficilmente conciliabile con l'intuitiva esigenza di garantire che lo Stato si esprima all'esterno «con una sola voce» nel sistema istituzionale comunitario, mentre il meccanismo prefigurato dalla*

L'ultimo aspetto rilevante da considerare riguarda le tempistiche previste per l'intervento dei parlamenti nazionali nel processo legislativo europeo. L'art. 4 del Protocollo n. 1 stabilisce un termine di otto settimane, durante il quale una proposta legislativa della Commissione non può essere sottoposta a votazione in Consiglio. Questo periodo decorre dalla trasmissione del progetto ai parlamenti nazionali e, pur non essendo direttamente collegato al meccanismo di allerta precoce, evidenzia l'importanza di coinvolgere i parlamenti fin dalle prime fasi del processo decisionale. Il termine di otto settimane acquista rilevanza per il controllo del principio di sussidiarietà solo ai sensi dell'art. 6 del Protocollo n. 2, che prevede lo stesso periodo per l'invio dei pareri motivati. Questa distinzione tra i protocolli n. 1 e n. 2 riflette la doppia funzione dei parlamenti nazionali: da un lato, il controllo sui governi, ai sensi dell'art. 10, paragrafo 2, TUE; dall'altro, il ruolo di custodi delle competenze statali e del rispetto del principio di sussidiarietà. È importante sottolineare che il termine di otto settimane si applica esclusivamente ai pareri motivati che contestano il rispetto del principio di sussidiarietà, mentre i contributi inviati nell'ambito del dialogo politico possono essere trasmessi anche successivamente, a meno che la questione non sia già stata decisa. In pratica, la Commissione riceve spesso pareri anche dopo l'adozione di una decisione. Per quanto riguarda le indicazioni rivolte ai governi nazionali, formalmente esse devono essere presentate prima della deliberazione del Consiglio, anche se è preferibile che vengano formulate con ampio anticipo, poiché molte decisioni si concretizzano nelle fasi preparatorie. Il periodo di *standstill* di otto settimane garantisce così ai parlamenti un margine minimo per esaminare la proposta.[797]

Il quadro che emerge delinea un processo caratterizzato da una significativa circolarità, che sottolinea la profonda interconnessione tra le istituzioni nazionali e quelle europee. Ciò implica che qualora uno degli organi coinvolti in questo processo circolare non è ben integrato nello stesso, ciò influisce sull'efficacia del processo stesso.[798] Una stratificazione di tale portata imporrebbe, a rigor di logica, al diritto parlamentare degli Stati membri di sviluppare un apparato procedurale altamente sofisticato, ma al contempo

---

Convenzione porta con sé il rischio di smentire in sede giudiziaria, delle posizioni assunte dal medesimo Stato in sede di adozione di un atto legislativo."

[797] La questione del tempo a disposizione non è irrilevante e, soprattutto, per quel che riguarda i parlamenti nazionali. Infatti, "*diversamente dal Parlamento europeo, in qualche misura sin dall'origine destinato a convivere con altri Parlamenti e a rapportarsi con essi, i Parlamenti nazionali sono stati concepiti e si sono affermati come organi destinati ad operare per così dire 'in solitudine', almeno nel senso di non dover convivere con altre istituzioni rappresentative con riguardo al medesimo territorio. Lo dimostra, ad esempio, la circostanza che per tradizione i Parlamenti nazionali siano abituati a poter disporre piuttosto liberamente della 'risorsa tempo', soltanto di rado essendo chiamati ad esprimersi entro termini perentori. Il che, invece, costituisce assolutamente la regola in procedimenti assai articolati quali quelli che caratterizzano il sistema istituzionale dell'Unione europea.*" (N. LUPO, *I poteri europei dei parlamenti nazionali: questioni terminologiche, classificazioni e primi effetti*, op. cit., p. 120) Vedi anche N. LUPO, *I 'tempi' della decisione nel rapporto tra Assemblee elettive ed Esecutivi*, in E. ROSSI (a cura di) *Studi pisani sul Parlamento*, vol. V, Pisa, 2012, pp. 57 e ss.; L. CUOCOLO, *Tempo e potere nel diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè editore, 2009, pp. 188 e ss. e E. LONGO, *La legge precaria. Le trasformazioni della funzione legislativa nell'età dell'accelerazione*, Giappichelli editore, Torino, 2018

[798] Cfr. P. PICCIACCHIA, *Un fenomeno in crescente espansione: il dialogo politico dei parlamenti nazionali nell'UE*, op. cit., p. 10

chiaro e serrato. La procedura, in linea teorica, dovrebbe essere in grado di consentire ai parlamentari coinvolti, di volta in volta, di comprendere sia il significato e l'ambito della loro azione nei contesti e nei momenti a loro riservati, sia l'impatto che tale intervento esercita all'interno di un processo decisionale tanto articolato.[799]

Nella realtà dei fatti, per evitare sprechi di risorse, in particolare di tempo, e stimolare una partecipazione più attiva, superando l'indifferenza verso le questioni europee e la fase ascendente, molti parlamenti nazionali hanno optato per un approccio che prevede la fusione e la sovrapposizione delle varie procedure. Si potrebbe dire la loro 'ibridazione'. La tripartizione che si è riportato non spiega, infatti, la realtà procedimentale: spesso l'infrastruttura giuridica della partecipazione dei parlamenti nazionali è una sola. Tale dinamica emerge con particolare evidenza rispetto al parametro in questione, come attestato dagli studi già citati di Granat. La stessa sottolinea come un'analisi approfondita del contenuto dei pareri motivati dimostri che i parlamenti nazionali tendano frequentemente a combinare il principio di sussidiarietà con quello di proporzionalità, oltre a esaminare la base giuridica delle proposte avanzate dalla Commissione.[800] Ciò evidenzia una concezione della sussidiarietà intesa non solo in termini giuridici, ma come una questione eminentemente politica. Qualsiasi classificazione e distinzione tra questi poteri e procedure

> si rivela fortemente artificiale, essendo naturale per organi politici, quali sono le Camere, esercitare in modo tendenzialmente indifferenziato e sovrapponibile tutti i poteri di cui dispongono per intervenire sui singoli provvedimenti in corso d'esame in ambito europeo, a seconda delle circostanze e del quadro complessivo in cui si trovano ad intervenire.[801]

La prassi consolidata, sviluppatasi nel decennio successivo all'introduzione del controllo parlamentare sul principio di sussidiarietà, dimostra chiaramente che i parlamenti nazionali abbiano tendenzialmente orientato l'interpretazione del parametro verso una lettura estensiva.[802] Teoricamente ogni parlamento è libero di utilizzare il parametro che

---

[799] Cfr. N. LUPO, *I poteri europei dei parlamenti nazionali: questioni terminologiche, classificazioni e primi effetti*, op. cit., p. 118

[800] Vedi K. GRANAT, *The Principle of Subsidiarity and its Enforcement in the EU Legal Order. The Role of National Parliaments in the Early Warning System*, op. cit., p. 226

[801] N. LUPO, *I poteri europei dei parlamenti nazionali: questioni terminologiche, classificazioni e primi effetti*, op. cit., p. 113

[802] Vedi Ivi, p. 121: "*sembra essere prevalsa un'accezione ampia del controllo sul rispetto del principio di sussidiarietà, che in più occasioni ha incluso anche la verifica sulla correttezza della base giuridica e sull'osservanza del principio di proporzionalità, talvolta sfiorando altresì le questioni rientranti nel cosiddetto "merito": relative cioè all'opportunità politica dell'intervento normativo prefigurato o di alcuni dei contenuti ipotizzati nella proposta esaminata.*" Vedi anche COSAC, Nineteenth Biannual Report: Developments in European Union Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny, 17 maggio 2013) e Relazione della Commissione sui principi di sussidiarietà e proporzionalità 2012, COM (2013) 566 final, 30 luglio 2013, p. 5 in cui, in particolare, la Commissione sottolinea che "*la maggior parte dei parlamenti nazionali ritiene comunque che i controlli della sussidiarietà non siano efficaci se non includono anche una verifica della proporzionalità.*" Inoltre, "*dalla relazione emerge che una vasta maggioranza dei parlamenti nazionali spesso fonda i propri pareri motivati su un'interpretazione più ampia*

ritiene più opportuno per effettuare il controllo. È evidente che ognuno di essi ha prestato un particolare attenzione alle scelte compiute dagli altri. La Commissione riconosce questo sin dalla lettera del Presidente Barroso del 1° dicembre 2009, dove nell'allegato invita "*i parlamenti nazionali a formulare pareri che differenzino nella misura del possibile gli aspetti inerenti alla sussidiarietà dai commenti attinenti alla sostanza della proposta, e li esorta alla massima chiarezza circa la valutazione della proposta sotto il profilo della sussidiarietà.*"[803] Ciò conferma che l'atto che perviene alla Commissione è tendenzialmente uno solo, da cui però la Commissione chiede si possano evincere le diverse procedure. Ribadendo subito però "*che ciascun parlamento nazionale è libero di determinare il proprio metodo di lavoro e la forma che intende dare ai pareri motivati trasmessi alla Commissione.*"[804]

Come già sottolineato da Granat[805], possono sorgere perplessità di natura giuridica sull'opportunità di estendere il parametro di controllo, soprattutto considerando che la Commissione non sembra intenzionata a modificare il suo test di efficienza comparativa per la verifica della sussidiarietà.[806] Tuttavia, le critiche mosse riguardo a tale estensione, anche se condivisibili, tendono a sottovalutare la peculiare natura dei parlamenti nazionali, i quali, in quanto organi essenzialmente politici e multifunzionali, hanno la libertà di interpretare il proprio ruolo e la propria funzione nel processo decisionale

---

del principio di sussidiarietà rispetto alla formulazione di cui al protocollo n. 2. Ad esempio, secondo l'Eerste Kamer dei PaesiBassi, «non è possibile escludere i principi di legalità e di proporzionalità dal controllo della sussidiarietà [...]». Il Senát ceco ritiene che la sussidiarietà abbia una «natura generale e astratta [...] non sia una nozione giuridica rigida e precisa» e che si debba pertanto ricorrere a un'interpretazione più ampia. La House of Lords del Regno Unito ha espresso un'opinione simile, dichiarandosi favorevole a un'interpretazione più estesa della sussidiarietà poiché, «nonostante il principio sia una nozione giuridica, nella pratica la sua applicazione dipende da un giudizio politico».".

[803] Lettera del Presidente Barroso e della Vicepresidente Wallström ai Presidenti delle camere dei parlamenti nazionali in occasione dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, Allegato: Disposizioni pratiche relative all'attuazione del controllo del principio di sussidiarietà previsto dal protocollo n. 2 del trattato di Lisbona, https://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/npo/docs/letter_it.pdf

[804] *Ibidem*, in tal senso, *cfr.* Relazione della Commissione sui principi di sussidiarietà e proporzionalità 2011, COM (2012) 373 final, 10 luglio 2012 nella quale la Commissione, dopo aver ribadito l'esigenza di una chiara distinzione formale tra pareri motivati e contributi, riconosce che "*l'emissione di un parere motivato su una proposta della Commissione e gli argomenti su cui si basa rientrino esclusivamente nell'ambito di competenza di ciascun Parlamento nazionale.*" (p. 5)

[805] Nella sua monografia, l'autrice conclude una lunga riflessione maturata attraverso anni di studi, sostenendo che l'ambito di applicazione della procedura del meccanismo di allerta precoce (*early warning mechanism*) debba rimanere strettamente ancorato a un'interpretazione rigorosa del principio di sussidiarietà. Di conseguenza, dovrebbero essere escluse altre tipologie di valutazioni, comprese quelle relative alla base giuridica e al rispetto del principio di proporzionalità. Vedi K. GRANAT, *The Principle of Subsidiarity and its Enforcement in the EU Legal Order. The Role of National Parliaments in the Early Warning System*, op. cit.

[806] Vedi G. DI FEDERICO, *L'identità nazionale degli Stati membri nel Diritto dell'Unione europea. Natura e portata dell'articolo 4, par. 2, TUE*, op. cit., p. 195: "*La riluttanza della Commissione a tenere in considerazione aspetti diversi della sussidiarietà mira precisamente a preservare l'essenza del test imposto dall'art. 5, par 3, TUE, che postula innanzitutto l'inefficacia di un intervento da parte degli Stati membri. Se la valutazione comparativa tra l'efficacia dell'azione a livello dell'Unione e a livello degli Stati membri risulta a favore della prima, la situazione specifica di singoli Stati membri non è in grado di impattare sul soddisfacimento dell'onere probatorio relativo alla seconda parte del test di sussidiarietà, ovverosia la dimostrazione che l'azione dell'Unione 'può, in generale, conseguire meglio l'obiettivo politico'.*"

europeo in maniera flessibile e adattabile alle circostanze, con il solo vincolo della lettera dei Trattati.[807]

Inoltre, tale estensione riveste un valore più politico che giuridico, poiché non si traduce in un ricorso sistematico e diffuso all'utilizzo dei cartellini.[808] Nei pochi casi in cui sono stati attivati la Commissione sostenne che i Parlamenti nazionali avessero adottato un'interpretazione eccessivamente ampia del parametro di controllo, il quale avrebbe dovuto rimanere circoscritto al principio di sussidiarietà e al test condotto dalla Commissione stessa. Effettivamente, se si guarda a questa specifica prassi si può dedurre come si sia "*realizzato un 'gioco delle parti' tra le diverse istituzioni coinvolte, assolutamente fisiologico, nel quale anche i Parlamenti nazionali sono chiamati, appunto, a partecipare al processo decisionale, manifestando posizioni evidentemente influenzate dalle rispettive opinioni pubbliche, perlopiù in allineamento con i rispettivi governi.*"[809]

---

[807] N. LUPO, *I poteri europei dei parlamenti nazionali: questioni terminologiche, classificazioni e primi effetti*, op. cit., p. 122, che specifica come ciò possa essere fatto "*sia in via generale, nel momento in cui delinea, mediante norme di diritto parlamentare – siano queste norme legislative o contenute nei regolamenti delle Camere –, una procedura per l'espressione dei pareri motivati e dei contributi da inviare alla Commissione e altre istituzioni dell'Unione europea, oltre che per l'esercizio dei poteri di indirizzo-controllo nei confronti del proprio Governo (articolando come meglio crede, ad esempio, il coinvolgimento delle diverse commissioni e dell'assemblea, oltre che variamente sagomando la dialettica maggioranza-opposizione). Sia in concreto, nel momento in cui si trova davanti la singola proposta di atto dell'Unione europea e decide quale 'taglio' e quale 'senso' dare al proprio intervento: potendo, a seconda delle circostanze, optare per una lettura più legalistica del proprio ruolo; oppure per una evidenziazione dei profili politici di dissenso, anche attraverso un uso intenso del parametro costituito dal principio di proporzionalità."* (pp. 122-123)

[808] Vedi P. PICCIACCHIA, *Un fenomeno in crescente espansione: il dialogo politico dei parlamenti nazionali nell'UE*, op. cit., p. 7: "*merita sottolineare che in entrambi i casi la Commissione non ha ritenuto che il principio di sussidiarietà fosse stato violato e che la decisione di ritirare la proposta Monti II, il 26 settembre 2012, sulla base delle reasoned opinions espresse dai Parlamenti nazionali, era nata più dalla consapevolezza della difficoltà di raggiungere il consenso politico in seno al Parlamento Europeo e al Consiglio che da veri e propri profili giuridici legati alla violazione del principio di sussidiarietà. La scelta è stata dunque operata sulla base prevalentemente di considerazioni politiche, influenzate – occorre sottolinearlo – dalla posizione assunta da alcuni Parlamenti, come quello danese, che si sono strenuamente adoperati, agendo, a tal fine, attraverso la propria "diplomazia parlamentare"*. Anche Giacomo di Federico afferma che la natura dell'EWS deve essere prettamente politica. Vedi G. DI FEDERICO, *L'identità nazionale degli Stati membri nel Diritto dell'Unione europea. Natura e portata dell'articolo 4, par. 2, TUE*, op. cit., p. 190. Sui Paesi Nordici e sul modello di controllo danese sugli Affari Unione Europea vedi I. COOPER, *The Nordic parliaments and the EU*, in C. HOWARD GRØN, P. NEDERGAARD e A. WIVEL (a cura di), *The Nordic Countries and the European Union: Still the Other European Community?*, Londra, Routledge, 2015, pp. 104-118 e M. B. CHRISTENSEN, *The danish Folketing and EU Affairs: is the Danish Model of Parliamentary Scrutiny Still Best Practice?*, in C. NEUHOLD, O. ROZENBERG, J. SMITH e C. HEFFTLER (a cura di), *The Palgrave Handbook on National Parliaments and the European Union*, Palgrave Macmillan, Londra, 2015, pp. 275-289

[809] N. LUPO, *I poteri europei dei parlamenti nazionali: questioni terminologiche, classificazioni e primi effetti*, op. cit., p. 127, il quale aggiunge come nella valutazione circa gli episodi dei cartellini gialli "*non si deve dimenticare che la ratio del coinvolgimento dei Parlamenti nazionali nel controllo sul rispetto del principio di sussidiarietà era duplice. Sicuramente quella di 'rivitalizzare' il principio di sussidiarietà e stimolare un sindacato più incisivo da parte della Corte di giustizia, che ora potrà svolgersi più agevolmente grazie alle valutazioni fornite (a quelle richieste alle istituzioni europee e ai Governi nazionali) dai Parlamenti nazionali; e quindi di incrementare il tasso di osservanza del principio di sussidiarietà, inteso soprattutto come garanzia della sfera di competenza degli Stati membri. Ma anche, e*

In effetti, il principale aspetto che evidenzia la fragilità *dell'Early Warning Mechanism* risiede nella sua totale incapacità di affermarsi come una procedura specificamente dedicata. L'iniziativa del dialogo politico coesiste indubbiamente con il meccanismo di allerta precoce previsto dal Protocollo n. 2. Ciononostante, Jančić sottolinea come, sebbene le due procedure siano formalmente distinte[810], in pratica esse risultino essenzialmente indistinguibili, poiché i medesimi pareri motivati sono frequentemente impiegati per entrambi gli scopi. In pratica, i parlamenti nazionali non trasmettono due distinti pareri motivati alla Commissione, bensì un unico parere che spesso assolve simultaneamente la funzione di avviare il dialogo politico e quella prevista dal sistema di allerta precoce: "*there is no crystal-clear demarcation line between the two procedures*."[811] In pratica il dialogo politico si è fuso con il sistema di allerta precoce in una procedura ibrida con due finalità distinte.[812] Inoltre, è stato evidenziato dalla dottrina il fatto che "*l'assorbimento del controllo sul principio di sussidiarietà nell'ambito del dialogo politico è senza alcun dubbio stato favorito anche dalle procedure parlamentari adottate dalle singole istituzioni rappresentative dei Paesi dell'Unione.*"[813] Difatti, solamente il Rikstag svedese ha finora previsto due procedure distinte: una per il dialogo politico che vede come protagonista la commissione affari europei ed una per il controllo di sussidiarietà affidata alla commissione competente per materia.[814] Per quel che

forse anzitutto, quella di inserire nel 'freddo' processo decisionale europeo istituzioni più 'calde' e più vicine alle politics, tuttora […] *fortemente ancorata alla dimensione degli Stati membri.*" (*ibidem*)

[810] D. JANČIĆ, *The Barroso Initiative: Window Dressing or Democracy Boost?*, op. cit., p. 83: "*As regards their nature, the Barroso Initiative is not based on the founding treaties, while the early warning mechanism is. The Commission could abolish the Barroso Initiative unilaterally at any time if it so wished, but the early warning mechanism could only be abolished by means of a Treaty amendment. In other words, the Barroso Initiative is based on a promise and the early warning mechanism on a legally binding obligation. Concerning effect, the Barroso Initiative is entirely dependent on the Commission and its willingness to observe the positions of national parliamentarians, whereas the effect of the early warning mechanism is determined by the Treaties. The fact that the latter procedure is hamstrung by the difficulties of attaining high thresholds regarding the number of the reasoned opinions and votes cast required to trigger a blockage of the proposal in no way affects its legal and formal status, but only its utility. With respect to scope, the Barroso Initiative is a considerably broader procedure than the early warning mechanism, because the latter is restricted to compliance with subsidiarity. Hence, the Barroso Initiative endows domestic legislatures with greater leeway to voice their views and transmit the stances of the national political parties on to EU level. Therefore, the Barroso Initiative is formally a more volatile arrangement whose effect is less constraining for the Commission than that of the early warning mechanism."*

[811] Ibidem

[812] Relazione della Commissione sui principi di sussidiarietà e proporzionalità, COM (2010) 291, p. 10: "*Nell'ottica della Commissione, il meccanismo di controllo della sussidiarietà e il dialogo politico costituiscono due facce della stessa medaglia, poiché il principio di sussidiarietà è parte di una relazione politica più estesa tra la Commissione e i parlamenti nazionali. I parlamenti hanno notevolmente apprezzato questo approccio se si considera che fino ad oggi i pareri espressi riguardavano la sostanza dei documenti della Commissione più che gli aspetti connessi alla sussidiarietà.*"

[813] P. PICCIACCHIA, *Un fenomeno in crescente espansione: il dialogo politico dei parlamenti nazionali nell'UE*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, n. 1, 2016, p. 8

[814] Vedi in generale A. JONSSON CORNELL, *The Swedish Riksdag as Scrutinizer of the Principle of Subsidiarity*, in *European Constitutional Law Review*, 12, n. 2, Cambridge University Press, Cambridge, 2016, pp. 294-317

riguarda gli altri parlamenti nazionali non si osserva alcuna distinzione tra le due procedure.

Una volta scoperchiato il vaso di Pandora del dialogo politico, il ruolo dei parlamenti nazionali nell'ordinamento giuridico dell'Unione Europea è stato radicalmente trasformato, arrivando a travolgere e, più precisamente, ad assorbire anche la funzione di controllo sul principio di sussidiarietà. Il sistema di allerta precoce si è dimostrato complementare al dialogo politico, alla fine addirittura funzionale al successo del dialogo politico.[815] Da subito è stato evidente in dottrina come "*nonostante la portata limitata delle previsioni dei Trattati sul controllo di sussidiarietà, questo ha avuto il merito di aprire la strada allo strumento, ben più efficace al momento, del 'dialogo politico' diretto tra Parlamenti nazionali e le istituzioni europee, Parlamento europeo compreso.*"[816]

Volontariamente o meno, appare ormai evidente che, attraverso il dialogo politico, la Commissione sia riuscita a plasmare *l'Early Warning Mechanism*, conferendogli una veste dialogica. È ormai chiaro che l'efficacia del dialogo politico dipenderà strettamente dalla capacità degli strumenti come la diplomazia parlamentare, la cooperazione amministrativa e quella parlamentare di operare sinergicamente. Tuttavia, il punto centrale di questa riflessione è che, in mancanza di un dialogo politico effettivo, tali strumenti rischiano di ridursi a mere formalità prive di reale contenuto.

Esiste infatti una stretta correlazione tra i principi di natura politica e giuridica posti a tutela di ciò che può essere sommariamente descritto come un ordinamento di carattere quasi federale. Ciò è ben evidenziato da Schütze quando sostiene che

---

[815] Vedi D. JANČIĆ, *The game of cards: National parliaments in the Eu and the future of the early warning mechanism and the political dialogue*, cit., p. 949: "*the Barroso Initiative and the early warning mechanism are mutually complementary, with the political dialogue proving to be the default communication channel, which is always available to NPs. Precisely this "safety net" dimension of the Barroso Initiative serves to explain the greater involvement of parliaments in the political dialogue than in the early warning mechanism. Practice shows that all parliamentary concerns that do not meet the eight week deadline as well as those that, for one reason or another, cannot be portrayed as subsidiarity, are submitted within the Barroso Initiative.*" Vedi In tal senso Relazione della Commissione Annuale 2010 sui Rapporti tra la Commissione Europea e i Parlamenti Nazionali, Bruxelles, 10 giugno 2011, COM (2011) 345 def., p. 5: "*Le esperienze maturate nel primo anno di attuazione del meccanismo di controllo della sussidiarietà mostrano che le disposizioni del trattato che regolano il ricorso al "cartellino giallo" o al "cartellino arancione" da parte dei parlamenti nazionali sono alquanto severe e confermano quanto già osservato negli anni precedenti: solo una percentuale piuttosto bassa dei pareri trasmessi alla Commissione solleva questioni relative alla sussidiarietà, mentre ai parlamenti nazionali continua a premere soprattutto il dialogo con la Commissione sul merito delle sue proposte e iniziative. Ciò mostra chiaramente l'importanza e il valore aggiunto attribuiti al proseguimento del dialogo politico il quale, finché non sono raggiunte le soglie previste dal protocollo 2 e non scatta il meccanismo formale previsto dal trattato per un riesame delle proposte, rappresenta il contesto fondamentale per gli scambi tra la Commissione e i parlamenti nazionali. I rapporti della Commissione con i parlamenti nazionali continuano a ruotare attorno al dialogo politico di cui il meccanismo di controllo della sussidiarietà forma solo una parte.*"

[816] C. FASONE, *Verifica sulla sussidiarietà vs. "dialogo politico": il caso della proposta di regolamento dell'Unione europea sul diritto di iniziativa dei cittadini europei*, in *www.diritticomparati.it*, 14 febbraio 2011, p. 5

> the Union legislator is – generally – a subsidiarity legislator. The exercise of its non-exclusive competences is restricted by the principle of subsidiarity. The latter thus grants a constitutional advantage to national legislation in solving a social problem within the Union. In order to protect that constitutional advantage, the Union has pursued two mechanisms. The first mechanism concentrates on the procedural involvement of national parliament in the (political) principle of subsidiarity. The second mechanism focus on judicial limits to the (legal) principle of subsidiarity. Which mechanism should be preferred? It is uncontested that States might be protected by a procedural duty on the Union legislator to 'think hard' about subsidiarity. However, procedural obligations only provide some protection of State autonomy. The Court of Justice should thus be involved in setting a substantive subsidiarity standard. But would the setting of hard limits for the Union legislator non be inherently anti-democratic? This view is mistaken. For the democracy-centred rationale behind process constitutionalism is hard to apply to a federal context. Here the question is not whether a non-democratic court or a democratic parliament should decide, but whether the democratic majority of the Union or the democratic majority of a State should decide on the matter. The parallel application of political and judicial safeguards of federalism should thus generally be accepted in the European legal order.[817]

In questo senso, si torna al discorso che si è più volte ripreso della doppia legittimazione democratica dell'Unione, ripresa dall'articolo 10 TUE: "*elections provide two lines of democratic legitimacy for the Union's organizational structure. The European Parliament, which is based on the elections by the totality of the Union's citizens, and the European Council as well as the Council, whose legitimacy is based on the Member States' democratically organized peoples.*"[818] In sintesi si potrebbe dire "*duplex regimen, dual democracy.*"[819]

Tuttavia, la realtà si presenta ben più complessa. Secondo l'orientamento predominante della Corte di giustizia, gli effetti giuridici di un parere motivato che denunci la violazione del principio di sussidiarietà, o al massimo l'errata individuazione

---

[817] R. SCHÜTZE, *European Constitutional Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2012, p. 186. In questa logica cfr. anche G.A. BERMANN, *National Parliaments and Subsidiarity: an Outsider's View*, in I. PERNICE e E. TANCHEV (a cura di), *Ceci n'est pas une Constitution – Constitutionalism without a Constitution?*, Nomos, Baden-Baden, 2009, pp. 155-161, p. 159: "*The question has been raised as to whether strengthening the national parliamentary instruments to advance subsidiarity may cause the European Court of Justice to do more – or, conversely, to do less – by way of direct judicial enforcement of the principle of subsidiarity as compared to what it has thus far done. It may be argued that a vigorous national parliamentary scrutiny will lighten the pressure on the Court to 'do something'. On the other hand, the subsidiarity review called for by Protocols will leave an analytic and documentary trail that could be of great use and value to the Court of Justice if it were inclined to take a 'harder look' at compliance with the subsidiarity principle. The U.S. experience lends some support to the former thesis. A widespread belief in the failure of federalism's political safeguards – coupled with a disbelief that they could effectively be constructed – operated as a stimulus to greater judicial activism on the federalism front, fueling the further belief that if federalism matters, the courts must take up the challenge since few other realistic safeguards of federalism exist and the difficulty and unlikelihood of creating them are so great.*"

[818] A. VON BOGDANDY, *A disputed Idea Becomes Law: Remarks on European Democracy as a Legal Principle*, in B. KOHLER-KOCH e B. RITTBERGER (a cura di), *Debating the Democratic Legitimacy of the European Union*, Rowman & Littlefield Publishers, Plymouth, 2007, pp. 33-44, pp. 36-37

[819] R. SCHÜTZE, *European Constitutional Law*, op. cit., p. 77

della base giuridica, non saranno mai equiparabili a quelli di un parere che sollevi dubbi sull'opportunità di introdurre una specifica normativa o che offra suggerimenti sul suo contenuto, nell'ambito del dialogo politico. È naturale che la Commissione, consapevole che i parlamenti nazionali possano rivolgersi alla Corte di Lussemburgo solo per questioni strettamente legate al principio di sussidiarietà, tenderà a discostarsi più agevolmente dal secondo tipo di osservazioni, in quanto prevalentemente di natura politica. Tuttavia, tale evidenza non è riuscita a uniformare la distinzione tra questi due ambiti di questioni presso tutti i parlamenti nazionali, costringendoli a individuare con maggiore precisione quali aspetti rientrino nel principio di sussidiarietà e quali, invece, ne siano esclusi.[820] Una certa dottrina esprimeva già da subito "*qualche perplessità circa la praticabilità di un controllo sulla sussidiarietà svincolato e autonomo dal controllo sul merito politico dell'atto.*"[821]

Il sistema di allerta precoce previsto dal Protocollo n. 2, per adempiere pienamente ai suoi obiettivi, richiederebbe un elevato livello di uniformità e coordinamento tra i parlamenti nazionali. Tuttavia, questi ultimi godono di ampi margini di discrezionalità nell'applicazione delle stesse norme, che possono essere interpretate e applicate in modi differenti a seconda delle circostanze. Non solo vi sono variazioni tra i diversi parlamenti nazionali, ma anche all'interno dello stesso parlamento, in base alla natura dell'atto in esame, una scelta che rientra nell'autonomia politica di un organo costituzionale. Si tratta perciò "*di una manifestazione (con effetti giuridici* […] *in ogni caso non particolarmente distruttivi), nel processo decisionale europeo, dell'articolazione plurale dell'Unione europea, e in particolare di quell'identità costituzionale di ciascuno Stato membro che è espressamente tutelata dall'art. 4, par. 2, TUE.*"[822] L'approccio di ciascun parlamento nazionale risente di molteplici fattori, la maggior parte dei quali riconducibili alla clausola identitaria. La manifestazione delle prerogative attribuite alle assemblee degli Stati membri dal Trattato di Lisbona è condizionata non solo dalle tradizioni e dalla cultura politica e istituzionale, ma anche dalla storia del loro rapporto con l'integrazione europea, dagli equilibri tra Parlamento e Governo, nonché da elementi più specifici, quali la struttura dei gruppi parlamentari, l'organizzazione delle commissioni o il peso della burocrazia parlamentare.[823] In ciò si manifesta un ulteriore aspetto di come l'identità

[820] Cfr. N. LUPO, *I poteri europei dei parlamenti nazionali: questioni terminologiche, classificazioni e primi effetti*, op. cit., p. 123

[821] M. CARTABIA, *I parlamenti nazionali nell'architettura costituzionale dell'Unione europea. Che cosa resta in caso di mancata ratifica?*, in *L'integrazione dei sistemi costituzionali europeo e nazionali : atti del 20 Convegno annuale: Catania, 14-15 ottobre 2005*, Padova, Cedam, 2007, p. 142

[822] N. LUPO, *I poteri europei dei parlamenti nazionali: questioni terminologiche, classificazioni e primi effetti*, op. cit., p. 127

[823] È particolarmente interessante considerare l'influenza delle burocrazie parlamentari nelle procedure europee delle assemblee nazionali degli Stati membri. Le posizioni su questo tema risultano spesso divergenti e talvolta diametralmente opposte. Vedi T. JANS e S. PIEDRAFITA, *The Role of National Parliaments in European Decision-Making*, in *Eipascope*, n. 1, 2009, i quali sostengono che le burocrazie parlamentari non siano equipaggiate e sviluppate abbastanza da poter gestire la complessità di queste procedure. Oppure Vedi A.L. HÖGENAUER e C. NEUHOLD, *National Parliaments after Lisbon: Administrations on the Rise?*, in *OPAL online paper series*, n. 12, 2013, che si domandano se tali nuove procedure e poteri non finiscano per amplificare il ruolo delle burocrazie parlamentari, dato che i

nazionale possa incidere sul sistema istituzionale dell'Unione europea. Il riferimento è al lavoro di Platon, che sostenne come la natura della clausola identitaria possa avere come finalità predominante la ricomposizione della *governance* sovrannazionale, piuttosto che fungere da freno all'integrazione europea.[824] E ciò dovrebbe rientrare tra le funzioni ordinarie di tale disposizione, in quanto norma di diritto primario che informa l'operato delle Istituzioni europee[825], come indicato dai lavori di Guastaferro[826] e di Starita.[827]

Nel paragrafo precedente è stato più volte richiamato il 'legame genetico' che intercorre tra il principio di sussidiarietà e il dovere di salvaguardare l'identità nazionale. In tale prospettiva, emerge il potenziale valore aggiunto che la clausola identitaria può offrire nel contesto del dialogo politico. Se il percorso verso un'applicazione rigorosa del principio di sussidiarietà e dei relativi meccanismi di controllo, come i cartellini, sembra affievolirsi, "*il progressivo coinvolgimento dei parlamenti nazionali nel procedimento di adozione degli atti legislativi dimostra come l'interesse per le questioni identitarie si stia affermando e richieda una risposta, politica e giuridica.*"[828] Il contesto più appropriato in cui i parlamenti nazionali possono sollevare questioni relative alla clausola identitaria è senza dubbio il Consiglio dell'Unione, tramite l'azione di indirizzo che essi esercitano, o dovrebbero esercitare, nei confronti dei rispettivi governi.[829] Tuttavia, l'estensione del

---

parlamentari stessi si sono dimostrati spesso poco inclini a comprenderne appieno il significato politico. Più in generale vedi N. LUPO, *Il ruolo delle burocrazie parlamentari alla luce dei mutamenti dell'assetto istituzionale, nazionale e sopranazionale*, in *Rassegna parlamentare*, n. 1, 2012, pp. 51 s., p. 88

[824] Vedi S. PLATON, *Le respect de l'identité nationale des États membres: frein ou recomposition de la gouvernance*?, op. cit.

[825] Cfr. F. VECCHIO, *Primazia del diritto europeo e salvaguardia delle identità costituzionali. Effetti asimmetrici dell'europeizzazione dei controlimiti*, Giappichelli editore, Torino, 2012, p. 68: "*identità costituzionale e controlimiti svolgono una essenziale funzione di controllo ed indirizzo dell'apparato istituzionale comunitario e che la loro presenza è di fondamentale importanza per garantire che la dimensione unitaria dell'ordinamento non si traduca in una minaccia per la pluralità dei valori che lo compongono."* Tale autore sostiene "*che la minaccia di un controllo giurisdizionale ha determinato una maggiore prudenza del Consiglio dei Ministri europei: in considerazione dei controlimiti, i governi nazionali – tradizionalmente inclini a sfruttare i meccanismi decisionali comunitari per adottare provvedimenti politicamente impopolari o giuridicamente vincolati – hanno provato a limitare l'utilizzo degli strumenti normativi comunitari o, per lo meno, hanno cercato rimedi capaci di consigliare gli squilibri prodotti.*" (ivi, p. 67)

[826] Vedi, ex multis, B. GUASTAFERRO, *Beyond the Exceptionalism of Constitutional Conflicts: The Ordinary Functions of the Identity Clause*, op. cit.

[827] M. STARITA, *L'identità costituzionale nel diritto dell'Unione europea: un nuovo concetto giuridico?*, op. cit., pp. 164-165: "*Quali, allora, le funzioni del concetto nel diritto dell'Unione europea? A noi sembra che la prima e più importante funzione è di garantire continuità nella natura giuridica dell'Unione. In altre parole, ci pare di poter affermare che gli esecutivi nazionali hanno inserito tale disposizione allo scopo di rassicurare tanto alcuni organi degli Stati membri (e, in primo luogo, le Corti costituzionali), quanto l'opinione pubblica, sulla natura non statuale dell'Unione, anche dopo le profonde riforme apportate dal Trattato costituzionale, prima, e dal Trattato di Lisbona, poi. Si tratta di una funzione il cui peso è essenzialmente politico.*" Tale autore nello stesso scritto indica altre due funzioni parametro di legittimità degli atti e interpretazione del diritto primario.

[828] G. DI FEDERICO, *L'identità nazionale degli Stati membri nel Diritto dell'Unione europea. Natura e portata dell'articolo 4, par. 2, TUE*, op. cit., pp. 195-196

[829] Vedi M. STARITA, *L'identità costituzionale nel diritto dell'Unione europea: un nuovo concetto giuridico?*, op. cit., p. 167: "*Per un verso, è ragionevole attendersi che le istituzioni, ed in particolare il Consiglio, per ovvie ragioni legate alla sua composizione, tengano in contro, nell'esercizio delle*

voto a maggioranza qualificata limita la capacità degli esecutivi di far valere in modo efficace argomentazioni che potrebbero incidere sulla legittimità di un atto in sede giurisdizionale, a causa della sua contrarietà alla clausola identitaria, prima della conclusione del processo di adozione dell'atto stesso.[830]

La clausola identitaria non può, né potrebbe, esercitare un'influenza diretta sul funzionamento del meccanismo di allerta precoce. Nella valutazione dell'efficacia comparativa, la condizione specifica di uno Stato membro, che potrebbe suggerire una violazione della sua identità nazionale, non ha alcun impatto sul test volto a determinare se l'azione dell'Unione risulti maggiormente efficace nel raggiungere l'obiettivo politico, una volta stabilito che tale risultato non possa essere ottenuto a livello nazionale. Ciò non preclude, tuttavia, che la valutazione dell'eventuale impatto negativo di un intervento dell'Unione sull'identità nazionale di uno Stato membro, radicata nella sua struttura fondamentale, politica e costituzionale, possa risultare altrettanto rilevante ai fini della legittimità dell'azione dell'Unione stessa e, in ultima istanza, influire sulla validità e sull'applicabilità del diritto derivato. La prevenzione di tale illiceità suggerisce una potenziale applicazione di uno strumento non giurisdizionale per manifestare preoccupazioni relative al rispetto dell'identità nazionale. In effetti, data la sua incidenza sulla legittimità, le segnalazioni avanzate nell'ambito del sistema di allerta precoce o del dialogo politico tra i parlamenti nazionali e la Commissione su questioni identitarie[831] non possono essere trattate alla stregua di semplici valutazioni sul merito o sull'opportunità di una determinata scelta normativa. Questo è un caso di '*self-enforcement*', o meglio di '*nonjudicial enforcement*' della clausola identitaria.[832] L'organo parlamentare nazionale, ancora di più dell'organo esecutivo, può farsi portatore e rappresentante dei popoli europei. Difatti,

> it may be said that not only Union and Member State institutions, but also the peoples of Europe have tools for enforcing the identity clause enshrined in the EU Treaty. More particularly, the risk of undermining the legitimacy and effectiveness

competenze normative ad esse attribuite, l'esigenza di salvaguardare l'identità nazionale degli Stati membri."

[830] Cfr. G. DI FEDERICO, *L'identità nazionale degli Stati membri nel Diritto dell'Unione europea. Natura e portata dell'articolo 4, par. 2, TUE*, op. cit., p. 196. Vedi anche P. FARAGUNA, *Taking Constitutional Identities Away from the Courts*, op. cit., p. 561 che individua le aree ancora sottoposte al voto all'unanimità come espressione delle caratteristiche di uno Stato ancora legate alla sovranità e all'identità nazionale: "*The rule of unanimity still expresses prudence and caution in matters that are traditionally located in the core of State sovereign powers: 1) foreign affairs and internal defense and security; 2) taxation; 3) criminal law and procedure, including matters related to the monopoly of use of force and law enforcement; and 4) citizenships' rights and provisions directly or indirectly connected with the status of citizen. Besides these areas, which are traditionally linked to essential State sovereign powers, the list of matters where unanimity is still required consist of matters that are expressions of the fundamental social dimension of the postwar constitutional state, namely social security and nondiscrimination. Finally, unanimity is required in possibly ethically-sensitive matters like family law, particularly aspects related to protection of the environment and energy policies, and certain aspects in the field of property rights.*"

[831] Alcune prove empiriche dell'utilizzo della clausola identitaria da parte dei parlamenti nazionali nei pareri motivati sono già state dimostrate nello studio B. GUASTAFERRO, *Coupling National Identity with Subsidiarity Concerns in National Parliaments' Reasoned Opinions*, op. cit., pp. 328-336

[832] Vedi E. CLOOTS, *National identity in EU law*, op. cit., pp. 39-58

> of EU law by distancing Member State nationals from the Union and its acts may provide an incentive for Union bodies to respect the national identities of the Member States inherent in their political and constitutional orders. This incentive may be a powerful one, given that the Union faces many challenges to the legitimacy of its decision-making process and is, moreover, largely dependent on the Member States for implementation and enforcement of its decisions.[833]

Nell'ampia valutazione d'impatto che la Commissione conduce in vista della presentazione delle proprie proposte ai colegislatori, dovrebbe essere inclusa una verifica sistematica sull'incidenza delle stesse sulla struttura fondamentale, politica e costituzionale, nonché sull'esercizio delle funzioni essenziali di ciascuno Stato membro, qualora quest'ultimo lo segnali. Tale verifica potrebbe avvenire, idealmente, nell'ambito di una fase preliminare del dialogo politico con i parlamenti nazionali. Come suggerito da Di Federico

> si potrebbe immaginare una soluzione ad hoc per la verifica del rispetto delle identità nazionali, e – […] a trattati invariati – parrebbe sufficiente una integrazione dell'Accordo inter-istituzionale 'legiferare meglio' del 13 aprile del 2016, finalizzata ad imporre alle istituzioni l'obbligo di prendere in esame (almeno per gli atti legislativi) siffatta identità a fronte di una tempestiva sollecitazione da parte delle autorità (governi e parlamenti) nazionali coinvolte nel processo di adozione degli atti dell'Unione.[834]

Vista la forte valenza politica della clausola identitaria è difficile individuare la sanzione alla mancata ottemperanza dell'obbligo sul piano giurisdizionale. Tuttavia, nell'ambito dell'elaborazione del diritto derivato sempre più complesso e plurale è più evidente che nell'obbligo di rispettare l'identità nazionale di uno Stato membro

> an applicable sanction exists and consists of the accommodation of the disagreement outside of the EU framework. If a strong resistance from a limited number of Member States impedes an agreement on a certain matter, and no tool of flexibility is put into effect to accommodate these reluctances in the EU framework, under certain circumstances a Member State's avantgarde may seek out international law.[835]

La sanzione possibile consiste, in ultima analisi, nell'uscita dal quadro istituzionale e giuridico dell'Unione europea, e quindi dalla protezione offerta dal diritto dell'Unione. Di conseguenza, è evidente come l'ambito non giurisdizionale e politico delle scelte normative costituisca l'*habitat* naturale per tali decisioni, specialmente alla luce di questa potenziale 'sanzione'. Essa entra in gioco quando gli attori coinvolti non riconoscono la verità sottesa all'adagio di MacCormick.: "*not all legal problems can be solved*

[833] Ibidem
[834] G. Di Federico, *L'identità nazionale degli Stati membri nel Diritto dell'Unione europea. Natura e portata dell'articolo 4, par. 2, TUE*, op. cit., p. 196
[835] P. Faraguna, *Taking Constitutional Identities Away from the Courts*, op. cit., p. 575

legally."[836] Inoltre, come per l'EWS, non si può escludere un utilizzo strumentale di un eventuale obbligo di giustificare il rispetto della clausola identitaria del Trattato di Lisbona. Tuttavia, come ampiamente sottolineato, tale approccio appare in linea con lo spirito e la funzione dell'art. 4, par. 2, TUE, interpretato alla luce del principio di leale cooperazione, il quale risulta essenziale per garantire la piena operatività della clausola identitaria.[837] In tal senso, un intervento proattivo della Commissione, volto a incanalare questa esigenza all'interno dei binari collaborativi del dialogo politico, attraverso una sorta di 'metodo Von der Leyen' che ravvivi e riattualizzi le intenzioni del Presidente Barroso, potrebbe rivelarsi determinante.

2.4. Gli strumenti e le responsabilità dei Governi nazionali nel dialogo tra gli ordinamenti: dai i c.d. 'freni d'emergenza' fino a ipotetiche 'riserve di legislazione'

Dall'analisi condotta in questa ricerca, si delinea progressivamente l'esistenza di uno spazio istituzionale in cui il punto di frizione relativo alla tutela dell'identità nazionale, *ex* art. 4, par. 2, TUE, può assumere un ruolo centrale all'interno del dialogo non giurisdizionale tra l'ordinamento sovranazionale e quello degli Stati membri. In dottrina è stato affermato che:

> si è osservato come l'integrazione differenziata rappresenti una possibile risposta politica al nodo identitario, prestandosi a servire come un efficiente strumento di neutralizzazione preventiva di conflitti ultimativi tra il diritto dell'Unione, da un lato, e alcuni elementi, peculiari e non condivisi, che compongono l'identità costituzionale dei suoi Stati membri, dall'altro.[838]

Pur riconoscendo la validità di tale affermazione, essa non deve in alcun modo compromettere né l'esistenza né l'unitarietà dell'ordinamento europeo. Pertanto, l'integrazione differenziata può realizzarsi unicamente nel rispetto delle procedure sancite dai Trattati e in piena conformità con il principio di leale cooperazione, come previsto dall'art. 4, par. 3, TUE.[839] L'ipotesi avanzata da Faraguna pone al centro del dibattito la considerazione che l'integrazione differenziata e la flessibilità già operano come strumenti non giurisdizionali, capaci di salvaguardare le identità costituzionali nazionali e, in particolare, di prevenire potenziali violazioni future. Tale prospettiva risponde efficacemente alla necessità di una differenziazione sempre più evidente in un'Unione Europea in costante espansione.[840] Adottando un approccio di spiccato pragmatismo, l'autore sostiene che, in virtù di tale prassi, l'art. 4, par. 2, TUE possa essere

[836] N. MacCormick, *The Maastricht-Urteil: Sovereignty Now*, op. cit., p. 265
[837] Cfr. G. Di Federico, *L'identità nazionale degli Stati membri nel Diritto dell'Unione europea. Natura e portata dell'articolo 4, par. 2, TUE, op. cit.*, p. 196
[838] C. Fasone e N. Lupo, *Quali parlamenti per una democrazia europea sempre più asimmetrica?*, op. cit., pp. 43-44 i quali fanno riferimento esplicito a P. Faraguna, *Taking Constitutional Identities Away from the Courts*, op. cit., pp. 525 e ss.
[839] Cfr. M. Klamert, *The principle of loyalty in EU law*, op. cit. pp. 209 e ss.
[840] Cfr. P. Faraguna, *Taking Constitutional Identities Away from the Courts*, op. cit., p. 494

interpretato nel senso che tale disposizione imponga l'obbligo di ricorrere a un ampio ventaglio di strumenti per l'integrazione differenziata, con l'obiettivo di tutelare simultaneamente sia l'identità nazionale degli Stati membri, sia il dinamismo del processo di integrazione europea. È assolutamente imprescindibile, come emerso nel dibattito sull'integrazione differenziata, "*trovare un difficile punto di equilibrio tra asimmetrie e uniformità, senza creare aree di irresponsabilità democratica, utilizzando appieno, perciò, tanto le istituzioni parlamentari nazionali, quanto il Parlamento europeo.*"[841]

Nell'ordinamento europeo, la questione dell'identità nazionale o costituzionale è più relativa che assoluta, diversamente da quanto emerge dal dialogo giurisdizionale. Le argomentazioni identitarie spesso mascherano il dilemma legato a elementi costituzionali essenziali esclusivi di uno Stato membro, aumentando i conflitti giuridici e complicandone la risoluzione. Si adotta così una concezione eterodossa dell'identità costituzionale, che evidenzia gli elementi non condivisi tra gli Stati membri. Da questo punto di vista, l'evidenza empirica raccolta nel lavoro di Faraguna, riguardo agli *opt-out* e ai protocolli allegati ai Trattati contenenti deroghe e garanzie giuridiche, dimostra il ruolo che l'integrazione differenziata svolge già nell'ordinamento giuridico sovranazionale.[842] Questo mette in evidenza e rivaluta il ruolo centrale di tali strumenti, i quali si configurano come efficaci mezzi di neutralizzazione preventiva dei conflitti tra il diritto dell'Unione Europea e specifici elementi non condivisi delle identità costituzionali nazionali.[843] Tale convinzione si fonda in base all'ipotesi che "*flexibility is needed in an ever larger and more socioeconomically heterogeneous Union.*"[844]

La cooperazione rafforzata rappresenta oggi l'aspetto centrale dell'integrazione differenziata possibile nel processo decisionale nell'Unione Europea, offrendo un valido strumento per integrare gradualmente le diversità delle identità costituzionali nazionali, piuttosto che disgregare. I Trattati di Maastricht e Amsterdam hanno segnato una svolta nell'idea di integrazione differenziata, stabilendo per la prima volta la cooperazione rafforzata come parte integrante della struttura dei Trattati. Questo sviluppo, però, include fenomeni di forme di cooperazione intrinseca, come l'Euro e l'area Schengen.[845] Inoltre,

---

[841] C. FASONE e N. LUPO, *Quali parlamenti per una democrazia europea sempre più asimmetrica?*, op. cit., p. 44

[842] Cfr. P. FARAGUNA, *Taking Constitutional Identities Away from the Courts*, op. cit., p. 526

[843] Cfr. Ivi, p. 527: "*European integration calls for a more central role for differentiated integration and that differentiated integration can serve as an efficient instrument of preventive neutralization of ultimate conflicts between EU law and particular (non-shared) elements of national constitutional identity.*"

[844] *Ivi*, p. 532: "*The prescribed therapies may vary greatly, but there is a broad agreement on the diagnosis: since Member States are strikingly diverse in terms of socioeconomic conditions and political preferences, the one-size-fits-all model of European integration is too strict and largely inadequate. In this picture the legal and constitutional diversity of the twenty-eight Member States is hardly considered, and the diversity of constitutional identities rarely appears as a possible source of differentiated integration.*"

[845] Vedi per quel che riguarda l'Area *Schengen* C. FAVILLI, *Le politiche di immigrazione e asilo: passato, presente e futuro di una sovranità europea incompiuta*, in *I Post di AISDUE*, IV (2022), Sezione "Atti convegni AISDUE", n. 12, Annali AISDUE, 2022, pp. 227-248, p. 229: "*A questo risultato si è giunti attraverso fasi progressive, a partire da quella dei tre pilastri dell'era post-Maastricht, passando attraverso la fase intermedia post-Amsterdam e anche ricorrendo all'uso degli accordi internazionali, come la Convenzione di Schengen del 1985 ed il Trattato di Dublino del 1990, entrambi incorporati*

tali Trattati sono gli stessi che hanno introdotto e sviluppato sia il rispetto delle identità nazionali, sia il principio di sussidiarietà, cercando di bilanciare le conquiste sovranazionali con le preoccupazioni legate agli Stati nazionali. In questo modo, il Trattato di Maastricht ha segnato un cambiamento significativo nel processo di integrazione europea. Seguendo la ricerca di Faraguna, si può dire che l'integrazione differenziata possa giocare un ruolo molto importante – e attualmente sottovalutato – come metodo di '*self-enforcement*' della clausola identitaria.

È, infatti, evidente la correlazione diretta tra il grado di controllo esercitato sulla procedura di adozione di un atto da parte degli organi costituzionali nazionali e il livello di sensibilità nazionale della materia regolata dal diritto dell'Unione Europea.[846] Qui si può citare a titolo di esempio, tra i tanti possibili, i *quorum* semplificati del sistema di allerta precoce quando si rientri nello Spazio di Libertà, Sicurezza e Giustizia, *ex* art. 76 del TUE. Difatti,

> most of the matters that result in constitutional identity-sensitive concerns are comprised in the traditional understanding of essential State functions, such as the ability to shape social conditions including family regulation, protection of the national language, form of the State, fiscal autonomy, defense and military policy, criminal law, and monopoly of the use of force.[847]

Il ruolo dei governi nazionali è centrale in questo senso, specialmente considerando il rinnovato potere di controllo e indirizzo esercitato su di essi dai parlamenti nazionali in materia di affari europei. Le questioni di legittimità riguardanti la clausola identitaria possono essere sollevate non solo dinanzi alla Corte di giustizia[848], ma anche, e soprattutto, durante l'*iter* di adozione degli atti di diritto derivato. Infatti, ancora oggi, "*unanimity – as an expression of Member States' mistrust towards on another – should be considered a clue to identify possible constitutional identity-sensitive areas, insofar as the Member States have considered keeping control of the decisions taken by the Council*

---

nell'ordinamento dell'Unione europea, ma solo grazie ad un'articolata applicazione differenziata. In effetti, vi sono Paesi membri che non sono vincolati dalle norme UE, salvo una decisione contraria (Irlanda e, prima della Brexit, anche il Regno Unito); uno Stato membro che è vincolato solo a titolo di diritto internazionale (Danimarca); Stati terzi associati attraverso la conclusione di appositi accordi internazionali (Svizzera, Liechtenstein, Norvegia e Islanda). In sintesi, un'Europa a geometria variabile sia per gli Stati coinvolti sia per la natura giuridica dei vincoli esistenti."

[846] Cfr. G. DI FEDERICO, *L'identità nazionale degli Stati membri nel Diritto dell'Unione europea. Natura e portata dell'articolo 4, par. 2, TUE, op. cit.*, p. 191

[847] P. FARAGUNA, *Taking Constitutional Identities Away from the Courts*, op. cit., p. 575

[848] Giacomo Di Federico nella sua monografia sull'identità nazionale alla nota n. 221 della p. 186 ipotizzava che: "*ci si potrebbe anche domandare se non potrebbe accadere che, rispetto alle ipotesi contemplate dagli artt. 48, par. 3, 82, par. 3, 83, par. 3, TFUE, il giudice dell'Unione decidesse (diversamente da quanto accade in base alla giurisprudenza consolidata: v., per tutte, Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 12 luglio 1979, C-166/78, Italia c. Consiglio, ECLI:EU:C:1979:195) di non ammettere il ricorso volto a contestare la legittimità di un atto ex art. 263 TFUE e presentato dallo Stato che non ha sollevato obiezioni di rilievo identitario in Consiglio (e non si è pertanto avvalso della possibilità di richiedere che della questione venisse investito il Consiglio europeo).*" (G. DI FEDERICO, *L'identità nazionale degli Stati membri nel Diritto dell'Unione europea. Natura e portata dell'articolo 4, par. 2, TUE, op. cit.*, p. 186)

in these fields."[849] Nondimeno, come già evidenziato, per via dell'estensione progressiva del voto a maggioranza qualificata a settori caratterizzati da una marcata sensibilità identitaria – avvenuta con l'abolizione dei 'pilastri' avvenuta con il Trattato di Lisbona – "*le chances di invocare proficuamente la clausola identitaria sono inversamente proporzionali al consenso politico sulla proposta.*"[850]

Per quanto riguarda materie quali la sicurezza sociale e il diritto penale, i Trattati, estendendo il voto a maggioranza qualificata, hanno altresì introdotto meccanismi procedurali denominati 'freni d'emergenza'. Gli articoli 48, par. 2, TFUE, 82, par. 3, TFUE e 83, par. 3, TFUE riconoscono agli Stati membri la possibilità di dichiarare che una proposta normativa dell'Unione europea possa compromettere aspetti essenziali del loro ordinamento giuridico in tali settori, consentendo di richiedere il deferimento della discussione dal Consiglio al Consiglio europeo. Si tratta di un esempio classico di disposizione che permette un intervento diretto di quest'ultima istituzione nei procedimenti legislativi. In effetti, la valutazione condotta in sede di Consiglio europeo può determinare il rinvio del progetto al Consiglio oppure la richiesta, rivolta alla Commissione, di elaborare una nuova proposta destinata a sostituire quella attualmente in discussione.[851] Oppure, nei casi previsti dagli articoli 82 e 83 TFUE, qualora il Consiglio europeo non raggiunga un compromesso, la discussione può proseguire al fine di istituire una cooperazione rafforzata tra almeno nove Stati membri, nel caso in cui essi intendano procedere comunque con l'adozione dell'atto. In tali circostanze, l'autorizzazione ai sensi dell'art. 20, par. 2, TUE e dell'art. 329, par. 1, TFUE è concessa *de jure*.[852] Si tratta "*di soluzione improntata all'efficienza, che, pur salvaguardando la competenza dello Stato in ambito penale, favorisce il processo di integrazione.*"[853] Probabilmente, l'esclusione della sicurezza sociale dalla autorizzazione automatica alla cooperazione rafforzata può essere dovuta

> all'esigenza di mantenere […] una normativa di carattere uniforme; tale maggiore cautela potrebbe altresì essere motivata dal rischio che misure in tale settore

[849] P. FARAGUNA, *Taking Constitutional Identities Away from the Courts*, op. cit., p. 558

[850] G. DI FEDERICO, *L'identità nazionale degli Stati membri nel Diritto dell'Unione europea. Natura e portata dell'articolo 4, par. 2, TUE, op. cit.*, p. 194. Ciò, infatti, potrebbe essere la spiegazione per cui, allo stesso modo, non vi sono state molte contestazioni sulla sussidiarietà da parte di Stati membri alla Corte di giustizia. Vedi P. CRAIG, *Subsidiarity: A Political and Legal Analysis*, op. cit., p. 81: "*A more realistic political explanation for the relative paucity of challenges, and the weakness of the challenges actually made, almost certainly resides elsewhere. A Member State that raises a subsidiarity claim in a legal action will, by definition, be faced with a recently enacted EU regulation, directive or decision. The very fact of its enactment attests to the fact that sufficient Member States to secure a qualified majority believed that action at EU level was required in accordance with the subsidiarity calculus. A Member State minded to make subsidiarity a principal element of its legal action will therefore know that its claim is almost certain to be opposed by legal interventions from other Member States, who will contend that action at EU level was warranted.*"

[851] Cfr. A. ADINOLFI, *Articolo 48 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Giuffré editore, Milano, 2014, pp. 706-717, p. 717

[852] R. ADAM e A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, op. cit., p. 64

[853] G. DI FEDERICO, *L'identità nazionale degli Stati membri nel Diritto dell'Unione europea. Natura e portata dell'articolo 4, par. 2, TUE, op. cit.*, p. 195

> possano non essere conformi al limite posto dall'art. 326 TFUE ai sensi del quale la cooperazione rafforzata non può 'recare pregiudizio né al mercato interno né alla coesione economica, sociale e territoriale'.[854]

Il freno d'emergenza, tuttavia,

> pur potendo determinare il rischio di un rallentamento e una frammentazione nella cooperazione giudiziaria penale, […] si inserisce nell'ambito dell'obbligo generale di leale cooperazione in base al quale gli Stati membri devono anche facilitare all'UE l'adempimento dei suoi obblighi ed astenersi da qualsiasi misura che rischi di mettere in pericolo la realizzazione degli obiettivi UE (art. 4.3 TUE).[855]

In dottrina, vi si è fatto riferimento anche come 'clausola freno-acceleratore', poiché il Trattato di Lisbona, nel suo complesso sistema di pesi e contrappesi, prevede che a una possibile frenata da parte di uno Stato membro possa corrispondere un'accelerazione da parte di altri Stati.[856]
La pragmaticità dell'istituto ha spinto Di Federico a chiedersi

> se una simile soluzione procedurale – pur in qualche misura foriera di geometrie variabili (benché certo in un numero tutto sommato circoscritto di ipotesi, come dimostra, ad oggi, il numero relativamente ridotto in cui la clausola identitaria è stata invocata dinanzi alla Corte di giustizia) – non possa essere generalizzata e sempre intrapresa allorquando un governo denuncia il rischio (grave e manifesto) di violazione della propria identità nazionale.[857]

Tale proposta avrebbe bisogno forse di essere limitata a determinati settori di competenze concorrenti, magari prevedendo il coinvolgimento obbligatorio dei parlamenti nazionali, e delle soglie per non essere così generalizzato. Si ritiene che ci sia comunque bisogno di un elenco tassativo di casi che ricalchi il nucleo condiviso che sia l'Unione che gli Stati membri ritengano che possa rientrare nell'obbligo di proteggere l'identità nazionale. Una sua totale generalizzazione aprirebbe le porte di una clausola di salvaguardia dell'identità nazionale che non aiuterebbe a circoscrivere il suo utilizzo. Il legame tra lo strumento dei freni d'emergenza e la clausola identitaria è rinvenibile tra gli scopi dello Spazio di Libertà, Sicurezza e Giustizia. Infatti, "*lo SLSG è realizzato nel rispetto, tra l'altro, «dei diversi ordinamenti giuridici e delle diverse tradizioni giuridiche degli Stati membri»*."[858]

---

[854] A. ADINOLFI, *Articolo 48 TFUE*, op. cit., p. 717
[855] M. CASTELLANETA, *Articolo 82 TFUE*, in F. POCAR e M. C. BARUFFI (diretto da), *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*, Cedam, Padova, 2014, pp. 668-674, p. 670
[856] L. SALAZAR, *Articolo 82 TFUE*, in C. CURTI GIALDINO, *Codice dell'Unione europea operativo*, Edizione giuridiche Simone, Napoli, 2012, pp. 896-914, p. 914
[857] G. DI FEDERICO, *L'identità nazionale degli Stati membri nel Diritto dell'Unione europea. Natura e portata dell'articolo 4, par. 2, TUE, op. cit.*, p. 195"
[858] C. AMALFITANO, *Articolo 82 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Giuffré editore, Milano, 2014, pp. 866-896, pp. 895

È necessario, perciò, mantenere "*la sua sfera di operatività ratione materie*"[859], magari andando ad individuare settori in cui le sensibilità identitarie non hanno ancora procedure particolari previste dai Trattati.

Infatti, questo non è l'unico caso di procedure rafforzate. Si prenda ad esempio il caso delle c.d. 'clausole passerella' nella cui disciplina i Trattati riconoscono ai Parlamenti nazionali dei veri e propri poteri di veto.[860] Sono tutte "*disposizioni chiaramente orientate a offrire una garanzia supplementare alle prerogative nazionali in caso di possibile ampliamento – con il venir meno dell'unanimità da parte del Consiglio – delle materie assoggettate a un grado di integrazione più avanzato.*"[861] Le modalità con cui gli ordinamenti nazionali hanno recepito tali disposizioni in maniera ancor più rigorosa evidenziano l'importanza che questi strumenti rivestono nelle questioni identitarie. In Germania, ad esempio, si stabilisce che l'esecutivo nazionale possa avviare un'iniziativa in Consiglio riguardo alle 'clausole passerella' solo dopo che il Parlamento nazionale l'abbia preventivamente autorizzata mediante legge. Ciò trasforma la natura del potere esercitato dal Parlamento: da un lato, il potere di veto diventa una vera e propria riserva di legislazione; dall'altro, i diritti di partecipazione del Parlamento si configurano come un vero e proprio obbligo di intervenire attivamente.[862] Quest'ultima è una considerazione molto interessante nel presente lavoro di ricerca. Ciò poiché nel caso perdurasse l'inerzia dei legislatori nazionali, potrebbe essere una via – interna agli Stati membri – per indurre alla partecipazione negli affari europei.

[859] Ivi, p. 896

[860] Vedi G. RIZZONI, *I parlamenti nazionali e la loro tardiva emersione nei Trattati europei*, op. cit., p. 284: "*ai sensi dell'art. 48.7 TUE, il Consiglio europeo può autorizzare il Consiglio a deliberare a maggioranza qualificata in un settore o in un caso determinato per il quale il Titolo V dello stesso TUE o TFUE prevedendo una deliberazione all'unanimità. Il Consiglio europeo può inoltre consentire che il Consiglio adotti atti legislativi secondo la procedura legislativa ordinaria su profili per il quali il TFUE prevede la procedura speciale. Le iniziative adottare dal Consiglio per avviare tali procedure devono essere comunicate ai Parlamenti nazionali: se entro il termine di sei mesi anche solo un Parlamento nazionale si oppone, la decisione del Consiglio europeo non può essere adottata. L'altra clausola passerella è dettata dall'art. 81.3 TFUE a norma della quale il Consiglio europeo, su proposta della Commissione, può adottare una decisione che determina gli aspetti del diritto di famiglia aventi implicazioni transnazionali e che potrebbero formare oggetto di atti adottati secondo la procedura generale per questa materia dallo stesso art. 81.3 TFUE. Anche in questo caso l'iniziativa del Consiglio europeo deve essere comunicata ai Parlamenti nazionali, ciascuno dei quali può esprimere la propria opposizione entro il termine di sei mesi, impedendo l'adozione della decisione.*"

[861] Ibidem

[862] Vedi M. OLIVETTI, *Parlamenti nazionali nell'Unione europea*, op. cit., p. 554

3. Infrastruttura giuridica dell'Italia per il dialogo con l'ordinamento dell'Unione europea: la legge n. 234 del 2012

Già negli anni Ottanta del secolo scorso si auspicava un maggiore impegno da parte dei parlamenti nazionali per acquisire una più ampia influenza nel processo decisionale europeo.[863] Il timore era quello che le assemblee democratiche degli Stati membri si riducessero a meri strumenti nelle mani dell'Esecutivo, e l'unica soluzione sembrava risiedere nella capacità di determinare le linee guida della politica europea. Tuttavia, con la perdita della rappresentanza del doppio mandato a favore del Parlamento europeo, all'epoca non ancora colegislatore, ai parlamenti nazionali restavano soltanto mezzi di influenza indiretti. Alla fine, in quegli anni, "*the control of european policy trought national parliaments is at any rate comparably weak and is at most exerted via a detour – that is, through the control of the governments.*"[864] Ci sono voluti più di tre decenni per prendere sul serio questo problema.

I Parlamenti nazionali hanno reagito in modo diverso al conferimento di poteri legislativi all'Unione Europea. Nei Paesi con una tradizione di euroscetticismo, come il Regno Unito, le assemblee legislative hanno rafforzato significativamente i poteri di controllo sui rispettivi esecutivi, coinvolti nelle varie configurazioni del Consiglio dell'UE.[865] In Danimarca, ad esempio, è stato introdotto un vero e proprio mandato parlamentare vincolante per il governo, che deve rispettarlo pena la messa in discussione del rapporto fiduciario.[866] In Germania, come si è già evidenziato, l'azione parlamentare è stata stimolata dall'intervento del Tribunale costituzionale federale, che ha difeso le prerogative del *Bundestag* e del *Bundesrat*.[867] In altri Paesi, come l'Italia, noti per il loro forte sostegno all'integrazione europea, nonostante la tempestiva creazione di commissioni per gli affari europei, la partecipazione parlamentare nella fase di formazione del diritto dell'Unione è rimasta a lungo marginale.[868]

---

[863] Vedi C. SASSE, *The Control of the National Parliaments of the Nine over European Affairs*, op. cit., p. 137

[864] Ivi, p. 147

[865] Vedi A. HUFF e J. SMITH, *Westminster and the European Union: Ever-Increasing Scepticism?*, in C. HEFFTLER, C. NEUHOLD, O. ROZENBERG e J. SMITH (a cura di) *The Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union*, Londra, Palgrave, 2015, pp. 312 ss.

[866] Vedi M. BUSKJÆR CHRISTENSEN, *The Danish Folketing and EU Affairs: Is the Danish Model of Parliamentary Scrutiny Still Best Practice?*, in C. HEFFTLER, C. NEUHOLD, O. ROZENBERG e J. SMITH (a cura di) *The Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union*, Londra, Palgrave, 2015, pp. 275 ss.

[867] Almeno sin dalla c.d. *Maastricht-Urteil* ma soprattutto nella c.d. *Lissabon-Urteil* con cui il tribunale ha annullato la legge di partecipazione agli affari europei precedente della Germania.

[868] S. CAVATORTO, *Italy: Still Looking for a New Era in the Making of EU Policy*, in C. HEFFTLER, C. NEUHOLD, O. ROZENBERG e J. SMITH (a cura di) *The Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union*, Londra, Palgrave, 2015, pp. 209 ss.; Vedi anche M. CARTABIA e M. GENNUSA, *Le fonti europee e il diritto italiano*, Giappichelli editore, Torino, 2011, p. 101: "*È ben premettere subito che, se, dal lato della Corte, pur dopo qualche difficoltà iniziale, l'impegno nel tentare di porre rimedio ai contrasti fra norme comunitarie e norme nazionali è stato, tutto sommato, notevole, dal lato delle istituzioni 'politiche', tanto statali quanto regionali, lo zelo non si è dimostrato egualmente elevato, visto l'impressionante numero di condanne collezionate in sede europea nella sostanziale apatia degli organi nazionali.*"

Diversamente dagli Stati cosiddetti 'fondatori', tutti quelli che hanno aderito successivamente al progetto di integrazione europea hanno istituito meccanismi volti a coinvolgere attivamente le proprie assemblee democratiche nella fase di formazione del diritto europeo prima o contestualmente all'adesione, consapevoli dell'ormai evidente e fisiologico processo di erosione delle competenze dei legislatori nazionali.[869] Tuttavia, dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, si è assistito a una significativa e diffusa esperienza di riforme costituzionali, legislative e regolamentari in molti Stati membri. Tali riforme, in gran parte, hanno mutuato e adattato istituti e soluzioni procedurali da un ordinamento nazionale all'altro, contribuendo a ridefinire il quadro giuridico e istituzionale delle infrastrutture per il dialogo tra gli ordinamenti degli Stati membri e quello dell'Unione.

Ad esempio, numerose disposizioni della legge n. 234 del 2012, recante "*Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea*", sembrano ispirarsi alla normativa tedesca approvata nel settembre 2009, emanata a seguito della celebre pronuncia del *Bundesverfassungsgericht* in merito alla ratifica del Trattato di Lisbona. Tali disposizioni, inoltre, riprendono altri provvedimenti legislativi che hanno rafforzato i poteri del *Bundestag*, con gli adattamenti necessari per il contesto costituzionale e politico italiano. In particolare, si fa riferimento all'articolo 4, comma 3, che regola la trasmissione alle Camere delle note e delle relazioni della Rappresentanza permanente; all'articolo 5, relativo alla consultazione delle Camere riguardo agli accordi in materia finanziaria o monetaria stipulati tra gli Stati membri dell'UE; all'articolo 11, che disciplina le prerogative parlamentari nelle procedure di revisione semplificata e nelle decisioni la cui entrata in vigore è subordinata alla previa approvazione degli Stati membri; e infine all'articolo 42, comma 4, che riguarda la facoltà delle Camere di deliberare sui ricorsi alla Corte di Giustizia in caso di violazione del principio di sussidiarietà da parte di un atto legislativo dell'UE. In questo modo si concretizza, come risultato diretto della cooperazione interparlamentare, "*un'emulazione (con i necessari adattamenti) delle migliori esperienze ed una cross fertilization che non può che giovare al rafforzamento*

[869] Vedi C. FAVILLI, *Ancora una riforma delle norme sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione delle Politiche dell'Unione europea*, in *Rivista di diritto internazionale*, n. 3, 2013, pp. 701-752, p. 706: "*Ciascuno Stato e ciascun parlamento nazionale hanno interpretato diversamente tale ruolo, andando da uno scrutinio sistematico delle proposte normative, con approfondite indagini e conseguenti risoluzioni adottate nei confronti dell'esecutivo, ad un controllo solo sporadico e generico, rasentante la sostanziale indifferenza. Quegli Stati che hanno sfruttato al massimo le potenzialità date dai controlli interni hanno instaurato procedure tali da rendere le posizioni espresse in seno al Consiglio effettivamente condivise con i parlamentari nazionali e colmato anche quella mancanza di trasparenza tipica delle riunioni intergovernative. Tale virtuoso raccordo tra Parlamento e Governo non ha riguardato l'Italia.*" Vedi anche R. ADAM e A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, op. cit., p. 968: "*Com'è accaduto in varia misura per molti altri Stati membri, e certamente per quasi tutti i «fondatori», anche per l'Italia lo sforzo di adeguamento alla costruzione dell'Unione e ai suoi incessanti, ma inizialmente imprevedibili, sviluppi si è rivelato assai faticoso. Nel nostro paese, poi, esso ha dovuto scontare più che in altri, le carenze storiche, le rigidità, i ritardi e i problemi strutturali del sistema, come pure la lenta ed esitante maturazione delle forze politiche, economiche e sociali, degli apparati pubblici, della società civile e, diremmo, della coscienza stessa della collettività nazionale.*"

del ruolo delle assemblee in materia europea."[870] Il rilievo dell'esercizio dei poteri europei da parte dei parlamenti nazionali sembra destinato ad aumentare, alla luce dell'importante impatto che i recenti sviluppi nei processi decisionali e di elaborazione delle politiche a livello europeo hanno avuto sull'efficacia della loro capacità di intervento.

Tra tali sviluppi, emergono in particolare il consolidamento, e talvolta l'espansione, del ruolo del Consiglio europeo, nonché il ricorso sistematico ai Triloghi tra Parlamento europeo, Consiglio e Commissione nell'ambito della procedura legislativa ordinaria.[871] Mentre sul primo si è avuto modo di approfondire ampliamente, conviene soffermarsi sul secondo. La ricerca di un accordo in prima lettura tra i due colegislatori avrebbe potuto contribuire ad accelerare il processo decisionale. Per questo motivo il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione conclusero un accordo interistituzionale volto a facilitare la procedura legislativa ordinaria in termini di tempistica. Nel 2007 la Dichiarazione comune sulle modalità pratiche della procedura di codecisione prevedeva frequenti contatti tra le tre istituzioni nell'ambito dei cosiddetti Triloghi, che si svolgono durante l'intera procedura legislativa ordinaria e in particolare a partire dalla prima lettura.[872] La Dichiarazione richiedeva inoltre alle Istituzioni dell'UE di sincronizzare i rispettivi programmi di lavoro. Pertanto, i Triloghi sono riunioni informali tra la Presidenza del Consiglio, la Commissione e i presidenti o i relatori delle commissioni del Parlamento europeo competenti.[873] Questi accompagnano l'intera procedura preparando le riunioni formali delle istituzioni coinvolte e del Comitato di conciliazione. Il contenuto della Dichiarazione è stato ripreso nell'Accordo interistituzionale 'Legiferare meglio' del 13 aprile 2016.[874] L'attuale conclusione positiva in prima lettura della quasi totalità delle procedure legislative ordinarie avviate dimostra l'efficacia delle soluzioni concordate. Grazie al crescente utilizzo dei Triloghi nelle primissime fasi, il compromesso interistituzionale viene spesso raggiunto in prima lettura e prima della seconda lettura.[875] Al giorno d'oggi, "*trilogues have become the modus operandi of EU decision-making.*"[876] Ad ogni modo, i Triloghi e i relativi accordi preliminari presentano due rischi potenziali

---

[870] A. ESPOSITO, *La cooperazione interparlamentare: principi, strumenti e prospettive*, op. cit., p. 180

[871] Per quel che riguarda una panoramica evolutiva di questa procedura vedi C. ROEDERER-RYNNING, *Passage to Bicameralism: Lisbon's Ordinary Legislative Procedure at Ten*, in *Comparative European Politics*, Vol. 17, n. 6, 2019, pp. 957-973

[872] Dichiarazione comune sulle modalità pratiche della procedura di codecisione (articolo 251 del trattato CE), GU C 145 del 30.6.2007, pagg. 5–9

[873] Vedi *ex multis* S.L. BIANCO, *Informal Decision-Making in the EU: Assessing Trialogues in the Light of Deliberative Democracy*, in J. DE ZWAAN, M. LAK, A. MAKINWA, P. WILLEMS (a cura di), *Governance and Security Issues of the European Union*, The Hague, 2016, pp. 75-92

[874] Accordo interistituzionale «Legiferare meglio» tra il Parlamento europeo, il Consiglio dell'Unione europea e la Commissione europea GU L 123 del 12.5.2016, pagg. 1–14,

[875] Vedi P. CRAIG, *The Lisbon Treaty: Law, Politics, and Treaty Reform*, Oxford University Press, Oxford, 2013, p. 39 e R. BRAY, *Better Legislation and the Ordinary Legislative Procedure, with Particular Regard to First-Reading Agreements*, in *The Theory and Practice of Legislation*, Vol. 2, n. 3, London, 2014, pp. 283-291

[876] J. GREENWOOD e C. ROEDERER-RYNNING, *Taming Trilogues: The EU's Law-Making Process in a Comparative Perspective*, in O. COSTA (a cura di), *The European Parliament in Times of EU Crisis. European Administrative Governance*, Bordeaux, 2019, pp. 121-141, p. 137

per il Parlamento europeo come organo di rappresentanza parlamentare e per la democrazia dell'Unione Europea: in primo luogo, depoliticizzano il conflitto delegando il processo decisionale a esperti tecnici;[877] in secondo luogo, riducono la responsabilità e la trasparenza del processo decisionale.[878]

Tuttavia, la ricerca di Giacomo Rugge ha ben messo in evidenza che questi incontri interistituzionali sono il 'segreto efficiente' della Costituzione europea, cioè qualcosa non espressamente disciplinato nei Trattati, ma cruciale per l'esistenza e il funzionamento del sistema di governo dell'Unione europea.[879] Dalla riflessione ti tale autore si evince che, per le sue caratteristiche, l'UE è in effetti una 'democrazia del *consensus*' e che, grazie a tale cultura, l'UE sembra superare molte democrazie maggioritarie in termini di rappresentanza e inclusività. In questo contesto, i Triloghi, in quanto contesti negoziali liberamente istituzionalizzati, svolgono un ruolo centrale nel garantire l'integrazione e la coesistenza di interessi politici diversi e spesso divergenti. Tale rilievo non deve però trarre in inganno: questo non significa che i Triloghi debbano sostituire del tutto i luoghi tradizionali del processo decisionale democratico o che la negoziazione segreta debba sostituire il dibattito aperto e la pubblica motivazione. Senza dubbio, questi sono valori da preservare e perpetuare. Eppure, Rugge sostiene che questi due momenti, Triloghi e sedute plenarie del Parlamento europeo, contrattazione e dibattito aperto, dovrebbero coesistere e interagire virtuosamente.

Sicuramente, i Triloghi incidono inesorabilmente sulle tempistiche. I Trattati non specificano termini per la prima lettura.[880] Pertanto, ipoteticamente, in assenza di una procedura legislativa d'urgenza disciplinata dai Trattati, se Parlamento Europeo, Consiglio e Commissione si accordassero immediatamente, potrebbero approvare una proposta legislativa entro il tempo necessario per organizzare le votazioni. Tuttavia, questo non può accadere perché le regole di partecipazione dei parlamenti nazionali, sia nel Protocollo n. 1 che nel n. 2, impongono un periodo minimo di tempo, otto settimane, che deve trascorrere prima di poter approvare un atto legislativo dell'UE. Ad ogni modo, il ricorso sistematico ai Triloghi ha certamente accelerato le procedure legislative, rendendo molto difficoltoso l'intervento tempestivo dei parlamenti nazionali.[881]

---

[877] In effetti, "*the EP has historically been the motor of trilogue reform and institutionalization*" (C. ROEDERER-RYNNING, *Passage to Bicameralism: Lisbon's Ordinary Legislative Procedure at Ten*, op. cit., p. 966)

[878] Il Tribunale dell'Unione europea si è pronunciato sulla mancanza di trasparenza dei Triloghi nella sentenza De Capitani. Vedi Sentenza del Tribunale dell'Unione europea del 22 marzo 2018, T-540/15, *Emilio De Capitani c. Parlamento europeo*, EU:T:2018:167, Vedi M. COSTA e S. PEERS, *Beware of Courts Bearing Gifts: Transparency and the Court of Justice of the European Union*, in *European Public* Law, Vol. 23 (3), 2019, pp. 403-420. Riguardo alla responsabilità (accountability) vedi J. GREENWOOD e C. ROEDERER-RYNNING, *Taming Trilogues: The EU's Law-Making Process in a Comparative Perspective*, op. cit., p. 122

[879] Vedi G. RUGGE, *Trilogues. The Democratic Secret of European Legislation*, Cambridge University Press, Cambridge, 2025

[880] Vedi R. BRAY, *Better Legislation and the Ordinary Legislative Procedure, with Particular Regard to First-Reading Agreements*, op. cit., p. 287

[881] Vedi M. DAGNIS JENSEN e D. SINDBJERG MARTINSEN, *Out of time? – National parliaments and early decision making in the European Union*, in *OPAL online paper series*, n. 8, 2012

Il tema della partecipazione degli organi costituzionali di uno Stato membro alla formazione e attuazione del diritto europeo non è immediatamente collegato a quello dell'effettività del diritto dell'Unione Europea. Tuttavia, la connessione tra questi ambiti è pregiudiziale e logica: la partecipazione alla fase di formazione del diritto precede quella di attuazione e, dunque, anche l'effettività dipende da essa. Pertanto, la partecipazione alla formazione del diritto è uno strumento preliminare e funzionale all'effettività stessa. L'idea di riconsiderare la fase ascendente in relazione all'effettività del diritto UE si fonda sulla convinzione che il coinvolgimento attivo dei parlamenti nazionali nella creazione del diritto europeo possa favorire obiettivi legati al principio di effettività. Una partecipazione consapevole e attenta potrebbe agevolare un'attuazione che presenti minori difficoltà in termini di impatto finanziario, amministrativo e, più in generale, sull'ordinamento nazionale. Tra i benefici di una fase ascendente partecipata vi è anche la possibilità di prevenire antinomie tra gli ordinamenti giuridici. Proprio per questo motivo "*è bene insistere e dettagliare sull'opportunità, almeno in relazione al diritto derivato, di prevenire il rischio di antinomie già nel corso del procedimento normativo e legislativo utilizzando i numerosi strumenti di controllo giuridico e politico previsti."*[882] Si sono viste tutte le basi giuridiche del diritto UE che ormai permettono ai Governi e ai Parlamenti nazionali di evidenziare durante la fase di elaborazione del diritto derivato eventuali violazioni di prerogative statali, oppure l'emergere di probabili antinomie tra gli ordinamenti. Ovviamente, si è più volte ripetuto che "*non è solo una questione di strumenti giuridici utilizzabili; molto dipende dalla qualità del monitoraggio compiuto da tali soggetti*"[883]. Il rispetto dell'ordinamento nazionale e al contempo l'obbligo di effettiva applicazione del diritto UE spettano in via principale ai governi e ai parlamenti nazionali, che dovrebbero farle oggetto della c.d. fase ascendente.

In Italia, le difficoltà nell'adeguamento dell'ordinamento interno al diritto dell'UE – nonostante il totale rinnovo dell'impianto attuativo e degli strumenti legislativi adottati dalla legge n. 234 del 2012 per quel che concerne la fase discendente – possono essere rintracciate nella scarsa partecipazione alla fase ascendente. Difatti, è ormai noto che "*molto spesso gli organi nazionali – al momento dell'attuazione – si siano trovati a dover recepire disposizioni piovute sul nostro ordinamento, senza averne assolutamente potuto valutare in anticipo i problemi di compatibilità col sistema giuridico interno.*"[884] Ciò si ritiene superabile con una più efficace partecipazione nel corso del negoziato in quanto è l'unico momento che consente una più idonea rappresentazione degli interessi nazionali

[882] G. DI FEDERICO, *Il ruolo dell'art. 4, par. 2, TUE nella soluzione dei conflitti interordinamentali*, op. cit., p. 335

[883] G. DI FEDERICO, *L'identità nazionale degli Stati membri nel diritto dell'Unione europea. Natura e portata dell'art. 4, par. 2, TUE*, op. cit., p. 188

[884] A. CELOTTO, *L'esperienza applicativa della legge comunitaria*, in A. VIGNUDELLI (a cura di), *Istituzioni e dinamiche del diritto. I confini mobili della separazione dei poteri*, Roma, 2009, pp. 77-88

rispetto all'evidente rigidità della fase attuativa.[885] Ciò faciliterebbe un impatto meno meccanico del diritto dell'Unione sul diritto nazionale.[886] In altre parole,

> l'obiettivo, evidentemente, è quello di anticipare nella «fase ascendente» le problematiche che con ogni probabilità sorgeranno nella successiva «fase discendente», così abituando le amministrazioni italiane a inserirsi in modo tempestivo ed efficace in un processo decisionale continuo e complesso, quale è quello che si svolge a livello di Unione Europea.[887]

Difatti,

> non è possibile partecipare efficacemente all'assunzione di decisioni a livello europeo senza partire dallo stato dell'arte delle norme europee attuate e, in generale, di tutte quelle in vigore, in modo da fornire una lettura per il futuro meglio orientata alla tutela degli interessi nazionali; allo stesso tempo, quanto più attentamente è stata presidiata la formazione della decisione europea, tanto più agevole sarà prevederne gli effetti nel momento in cui la si attua e recepirla correttamente ed entro le scadenze, fissate (ciò che aiuta a prevenire l'avvio di procedure d'infrazione).[888]

Pertanto, in questo paragrafo si analizzerà le caratteristiche principali che l'infrastruttura italiana offre per il dialogo non giurisdizionale tra gli ordinamenti. Tuttavia, si ritiene che prima sia necessario affrontare alcune questioni di carattere culturale che informano la disciplina italiana nella partecipazione alla formazione del diritto europeo: in particolare, le espressioni 'fase ascendente' e 'fase discendente' producono "*una semplificazione estrema della realtà e non appaiono neppure adeguate dal punto di vista euristico*."[889] Perciò, occorre affrontare queste definizioni e l'incidenza che hanno come ipotesi nella ricerca scientifica, per cogliere gli errori che producono.

3.1. La necessità di superare la netta distinzione tra fase ascendente e discendente: gli affari europei caratterizzati da procedimenti 'a ciclo continuo'

La netta separazione tra la fase ascendente e quella discendente è senz'altro utile a fini descrittivi, poiché ciascuna di esse si occupa di ambiti distinti: la fase ascendente concerne la partecipazione delle istituzioni italiane al processo di formazione del diritto dell'UE, mentre la fase discendente riguarda l'adozione delle disposizioni nazionali

---

[885] Cfr. L. BARTOLUCCI, *"Legge di delegazione europea" e "Legge europea": Obiettivi e risultati di una prima volta*, in *Amministrazione In Cammino*, 2014, p. 9

[886] Cfr. F. ASTONE, *Il processo normativo dell'Unione Europea e le procedure nazionali per l'esecuzione degli obblighi comunitari*, Torino, 2007, p. 208

[887] L. GIANNITI e N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, *op. cit*., p. 347

[888] C. FASONE, *La distinzione tra "fase ascendente" e "fase discendente" e il suo superamento*, in E. MOAVERO MILANESI e G. PICCIRILLI (a cura di), *Attuare il diritto dell'Unione Europea in Italia. Un bilancio a 5 anni dall'entrata in vigore della legge n. 234 del 2012*, Bari, 2018, pp. 103-115, p. 115

[889] C. FASONE, *La distinzione tra "fase ascendente" e "fase discendente" e il suo superamento*, op. cit., p. 103

necessarie a garantire il rispetto degli obblighi imposti dagli atti normativi europei. Tuttavia, questa distinzione potrebbe rivelarsi controproducente per gli operatori chiamati a utilizzare tali strumenti. La separazione, infatti, rischia di concentrarsi eccessivamente sul carattere prescrittivo delle due fasi: la fase ascendente, considerata discrezionale ed eventuale, è assimilabile alla natura del diritto parlamentare; la fase discendente, invece, appare chiaramente obbligatoria, poiché comporta l'adempimento degli impegni assunti dalla Repubblica italiana in ambito europeo.

Per la dottrina, difatti, "*la prescrittività del diritto parlamentare non può dirsi acquisita una volta per tutte: ma ciò sembra discendere dal fatto che il diritto parlamentare, per definizione, pretende di porre regole che limitano il potere politico nelle sedi che esso è abituato a considerare come proprie.*"[890] D'altronde, le norme del diritto parlamentare, almeno nel nostro ordinamento, sono raramente soggette alla supervisione di un giudice esterno rispetto alle Camere e, in ogni caso, sono caratterizzate dalla presenza di una clausola di flessibilità, applicabile in mancanza di esplicite obiezioni.[891] Già Silvano Tosi nel 1974 evidenziava come

> il diritto parlamentare – nella sua vita concreta che ha per centro le assemblee – si rivela fin troppo chiaramente una «clinica costituzionale», un campo di esperienze costituzionali continue e sempre rinnovantisi, perché possa apparire ragionevole, in sede scientifica come in sede didattica, di prescindere da questa sua natura «sperimentale».[892]

Si tratta di un diritto in cui la statica costituzionale si confronta con la fluida e mutevole realtà dei fatti politici.

Pertanto, è evidente come la differente prescrittività, o la percezione di essa, tra la fase ascendente e quella discendente non dipenda tanto dalle disposizioni della legge n. 234 del 2012, quanto piuttosto dall'obbligo generale della Repubblica italiana di attuare il diritto dell'Unione Europea e dalle norme europee che ne specificano i dettagli. Ne consegue l'ipotesi che, qualora si superasse concettualmente la rigida separazione tra le due fasi, l'obbligatorietà della fase discendente si estenderebbe anche alla fase ascendente. Ad esempio, l'obbligatorietà che l'art. 4, par. 2, TUE attribuisce al rispetto dell'identità nazionale insita nella struttura costituzionale, non dovrebbe agire solo a tutela dello Stato membro interessato, ma dovrebbe essere letta anche come una norma di responsabilità per gli organi nazionali coinvolti nell'elaborazione del diritto dell'Unione europea. Soprattutto se si vuole leggere tale clausola quale criterio di legittimità del diritto

---

[890] L. GIANNITI e N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, op. cit., p. 19

[891] Cfr. *ibidem*

[892] S. TOSI, *Diritto parlamentare*, Giuffrè editore, Milano, 1974, p. 7; vedi anche in questo senso L. GIANNITI e N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, op. cit., p. 21: "*Appunto in quest'ottica, il diritto parlamentare può considerarsi, almeno in potenza, come una sorta di «avanguardia» del diritto costituzionale: una disciplina della quale – come è a lungo accaduto per lo stesso diritto costituzionale – è talvolta particolarmente arduo cogliere il carattere prescrittivo, ma proprio per questo di grande interesse per misurare fino a che punto si spinge il principio dello Stato di diritto.*"

secondario sovrannazionale, allora la responsabilità nell'azione e nel monitoraggio per il suo rispetto da parte dei Parlamenti e dei Governi nazionali diviene più evidente.

È chiaro, infatti, che le disposizioni del Trattato di Lisbona, insieme ai Protocolli n. 1 e n. 2, presuppongano un ciclo decisionale continuo e ininterrotto tra gli Stati membri e l'Unione, piuttosto che frammentato o diviso in due fasi.[893] Gli stessi procedimenti decisionali previsti rendono "*difficile distinguere oggi il tempo della formazione della decisione da quello della sua attuazione o esecuzione soprattutto in quanto a livello europeo la cura per il monitoraggio e la manutenzione delle norme approvate inizia all'indomani della loro adozione in un ciclo continuo scandito dai tempi fissati dalle clausole di revisione.*"[894] Infatti, Fasone sostiene che dopo l'adozione del Trattato di Lisbona tale distinzione non soltanto è obsoleta, ma sarebbe "*scorretto il riferimento alla 'fase ascendente' e a quella 'discendente' come due momenti decisionali tra loro distinti.*"[895] Ciò in quanto, come si è già avuto modo di evidenziare, come già accaduto per i governi e, in certa misura, per le corti e le banche centrali nazionali, anche i parlamenti sono diventati soggetti con funzioni molteplici nel complesso *iter* di elaborazione e attuazione del diritto dell'Unione europea. Per questo, il loro ruolo non può essere adeguatamente compreso se esaminato solo attraverso la tradizionale separazione tra le fasi del processo.

A livello sovranazionale, le attività istituzionali e le politiche sono concepite come un ciclo continuo, con importanti ripercussioni sugli Stati membri.[896] Di conseguenza, quando si fa riferimento a tali attività come 'fase ascendente', la loro continuità temporale

---

[893] Vedi C. FASONE, *La distinzione tra "fase ascendente" e "fase discendente" e il suo superamento*, op. cit., pp. 103-104: "*Non solo* […] *la formazione del diritto Unione è intimamente connessa alla sua attuazione – basti pensare agli obblighi informativi e di motivazione che incombono sulla Commissione europea quando intenda presentare una nuova proposta legislativa e agli obblighi del Governo, alla luce della legge n. 234 del 2012, di corredare la trasmissione delle proposte legislative europee di relazioni che valutino l'impatto delle stesse sulla normativa vigente – ma è diventato ormai estremamente difficile, da una prospettiva operativa, scindere le due fasi.*"

[894] *ivi*, p. 109

[895] *ivi*, p. 108

[896] Un esempio particolarmente evidente riguarda tutta la disciplina che riguarda il coordinamento delle politiche di bilancio. Vedi *ivi*, pp. 109-110: "*La crisi finanziaria, e dell'Eurozona in particolare, ha determinato un rafforzamento del coordinamento tra le politiche economiche nazionali su input europeo. Il c.d. 'Semestre europeo', includendo al suo interno anche la seconda parte del ciclo annuale volta all'approvazione dei bilanci nazionali, ha scardinato definitivamente l'idea per cui vi sarebbe una fase di formazione del diritto europeo, 'ascendente', e una in cui il diritto europeo 'cala dall'alto', discende da Bruxelles, appunto, per essere attuato negli ordinamenti degli Stati membri. Lo svolgimento del Semestre europeo rinvia proprio alla visione di un flusso decisionale continuo tra livello nazionale ed europeo e la sua ambiguità – relativamente al grado di vincolatività delle raccomandazioni e opinioni rivolte dalle istituzioni europee a quelle nazionali – è strumentale a questo: la distinzione tra 'fase ascendente' e 'fase discendente' salta in quanto, aldilà del momento finale di appropriazione dei bilanci nazionali (che, poi, davvero finale non è, trattandosi del punto di partenza per le valutazioni sull'obiettivo di medio termine nel ciclo successivo), non è neppure chiaro se e quando la decisione da attuare si sia formata. Se si esaminano con attenzione le tappe principali del 'Semestre europeo' (presentazione dei programmi nazionali di stabilità e crescita e di quelli di riforma, adozione delle raccomandazioni rivolte a ciascun Paese, presentazione dei piani di bilancio annuali e invio dei pareri della Commissione europea su di essi) si comprende come ciascuna decisione assunta non sia che l'esito di una complessa interazione tra istituzioni nazionali ed europee che forma a sua volta la base per la decisione successiva, senza che sia possibile individuare una fase di formazione e una di attuazione di quella decisione medesima."*

si intreccia necessariamente con le decisioni interne che, a loro volta, dovrebbero essere considerate parte della 'fase discendente'. Un chiaro esempio di questo fenomeno si riscontra nell'Accordo interistituzionale 'Legiferare Meglio', che stabilisce un forte collegamento tra la programmazione delle attività europee, l'analisi di impatto, e l'attuazione puntuale e corretta del diritto dell'Unione a livello nazionale.[897] Tale distinzione è un fenomeno specialmente italiano.[898] La compenetrazione tra fase ascendente e discendente renderebbe la partecipazione italiana alla formazione delle norme europee strumentale ad una più tempestiva ed effettiva attuazione del diritto dell'Unione. Soprattutto in uno Stato membro solitamente poco ligio e adempiente riguardo agli obblighi europei.[899] Inoltre, da una prospettiva diversa, un'attuazione più attenta e consapevole delle norme europee consentirebbe non solo di comprendere l'esigenza di un'ulteriore azione normativa a livello sovranazionale, ma anche di anticipare le caratteristiche che tale intervento dovrebbe assumere per rispondere in modo ottimale agli interessi italiani.

Ricapitolando, l'obbligatorietà della fase ascendente è di natura concettuale e logica: non esiste una procedura di infrazione né un controllo sullo Stato membro per la mancata partecipazione alla formazione degli atti normativi dell'UE. Tuttavia, man mano che si riducono i margini di intervento nella fase discendente, diventa essenziale che il Parlamento prenda coscienza della necessità di anticipare il controllo sulle proposte normative europee, al fine di contribuire attivamente e orientare le scelte dell'Esecutivo nelle sedi europee.[900] Ed entrambi devono avere la preoccupazione di tutelare l'ordinamento giuridico italiano in sede europea.

L'infrastruttura giuridica delineata dalla legge n. 234 del 2012 sembra superare la concezione tradizionale delle 'fasi' nei processi decisionali. Le disposizioni che regolano i procedimenti informativi, fulcro della riforma, come gli articoli 4 e 6, non fanno alcuna distinzione tra le fasi. Anzi, in dottrina si è affermato che l'introduzione di strumenti,

---

[897] Accordo interistituzionale «Legiferare meglio» tra il Parlamento europeo, il Consiglio dell'Unione europea e la Commissione europea GU L 123 del 12.5.2016, pagg. 1–14, in particolare i paragrafi II, III e VII. Vedi su questo D. JANČIĆ, *The Juncker Commission's Better Regulation Agenda and Its Impact on National Parliaments*, in C. FASONE, D. FROMAGE e Z. LEFKOFRIDI (a cura di), *Parliaments, Public Opinion and Parliamentary Elections in Europe*, EUI Working Paper, MWP 2015/18, European University Institute, Firenze, 2015, pp. 45-54

[898] Vedi C. FASONE, *La distinzione tra "fase ascendente" e "fase discendente" e il suo superamento*, op. cit., p. 107: "*Peraltro, la distinzione tra 'fase ascendente', quale momento di formazione della decisione europea, per confluenza delle posizioni nazionali, e 'fase discendente', prettamente nazionale, di esecuzione attuazione del diritto europeo, è prettamente italiana, essendo assai poco utilizzata da parte della dottrina straniera. Ciò si spiega con il fatto che negli altri Stati membri da sempre si considerano strettamente connessi il momento di assunzione della decisione da quello della sua attuazione, valutando il primo come strumentale alla buona riuscita del secondo: si tratta di un continuum, che mal si concilia con l'esistenza di rigide distinzioni. Inoltre, non è da escludere che l'esistenza di una forma mentis alquanto diffusa in Italia, che tende a dissociare le dure fasi investendo tutta la sua energia su quella 'discendente', sia da annoverare tra le cause delle note difficoltà nazionali, rispetto alla gran parte degli altri Paesi dell'Unione, a dare attuazione nei tempi e con le modalità richieste dal diritto europeo.*"

[899] Vedi E. ALBANESI, *Pluralismo costituzionale e procedura d'infrazione dell'Unione europea*, Torino, 2018, pp. 281 e ss.

[900] Cfr. C. FASONE, *La distinzione tra "fase ascendente" e "fase discendente" e il suo superamento*, op. cit., p. 103

come l'obbligo di redigere tabelle di corrispondenza, risponde all'esigenza, tipicamente italiana, di unire e raccordare la fase ascendente con quella discendente.[901] Infine, il Capo VI di tale legge supera detta distinzione tramite le procedure previste circa le modalità di attuazione del diritto europeo in Italia. Infatti, "*la percezione dell'esistenza di uno iato tra le due 'fasi' si è affievolita con il venire meno della legge comunitaria quale provvedimento omnibus che tendenzialmente catalizzava su base annuale, l'intero adeguamento dell'ordinamento italiano alle norme europee in via legislativa.*"[902] Pertanto, parrebbe giunto il momento di superare tale distinzione, al fine di comprendere in maniera più organica e coerente il processo decisionale dell'Unione europea, che coinvolge anche gli organi costituzionali nazionali degli Stati membri. È illusorio considerare questo fenomeno in termini rigidi e schematici, poiché esso si manifesta attraverso processi continui, caratterizzati da una costante manutenzione e revisione delle regole adottate nel tempo.[903]

3.2. Il ruolo centrale del governo e dei suoi apparati tecnici nella partecipazione dell'Italia al dialogo tra ordinamenti: l'accentramento in capo alla Presidenza del Consiglio

La premessa di qualsiasi discorso rispetto alla partecipazione italiana alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea riguarda il ruolo dell'apparato governativo, la cui struttura burocratica è l'unica attualmente adeguata a svolgere le attività istruttorie, di studio e di valutazione, oltre a quelle di coordinamento e di indirizzo. Questo è un lavoro che il Parlamento non può fare, in autonomia, in base alle sue attuali disponibilità a livello di apparato amministrativo.[904] Questo si può spiegare con le parole di Massimo Severio Giannini

---

[901] L. BARTOLUCCI, *"Legge di delegazione europea" e "Legge europea": Obiettivi e risultati di una prima volta*, op. cit., pp. 8 e ss.

[902] C. FASONE, *La distinzione tra "fase ascendente" e "fase discendente" e il suo superamento*, op. cit., p. 114

[903] Vedi N. LUPO, *L'adeguamento del sistema istituzionale italiano al trattato di Lisbona. Osservazioni sui disegni di legge di riforma della legge n. 11 del 2005*, in *ASTRID Rassegna*, n. 13, 2011, p. 2

[904] Vedi L. GIANNITI e N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, op. cit., pp. 181-183: "*Oggi il corpo dei consiglieri parlamentari svolge funzioni di segreteria tecnica e organizzativa dei vari organi parlamentari (aula, commissioni permanenti, commissioni d'inchiesta, delegazioni parlamentari), di consulenza e documentazione. Nelle sedute delle Camere (dell'Assemblea o delle commissioni), i consiglieri parlamentari siedono sempre alla sinistra del Presidente (di Assemblea o di commissione), del quale in primo luogo sono appunto «consiglieri» (segnatamente per le questioni procedurali di interpretazione del regolamento). In questa veste, redigono i verbali e i resoconti delle sedute, ne seguono lo svolgimento (ad esempio, registrando gli emendamenti approvati e quelli respinti). Ciò dopo aver condotto tutto il lavoro di preparazione che precede ogni singola seduta, che si materializza, ad esempio, sempre con riferimento al procedimento legislativo, nella composizione di fascicoli – spesso veri e propri tomi – di emendamenti ben ordinati, pronti per essere votati; ma anche in una sempre più complessa attività di documentazione, che si esplicita attraverso le schede di lettura e dossier che permettono ai parlamentari, e non solo, di approfondire (o di comprendere) gli argomenti trattati e i testi da esaminare. È questa della documentazione una funzione crescente – ora ritenuta rientrare persino negli interna corporis parlamentari, a stare a quanto affermato da Corte cost. n. 246 del 2010 – che, in taluni settori, sta assumendo una marcata autonomia. Così, a fianco dei tradizionali servizi studi (rinforzatesi, specie alla Camera, negli anni '70 e '80), sono sorti, sia alla Camera che al Senato, si dalla fine degli anni '80, servizi*

quando affermava che "*non bisognerà dimenticare che nel nostro sistema il problema degli apparati seguirà sempre logicamente e cronologicamente quello della definizione delle funzioni.*"[905] Paradossalmente, siamo ancora in quest'ultima fase, da molto tempo, ma fintanto che non si chiariranno le funzioni sarà difficile organizzare al meglio gli apparati.

Il Governo è il titolare della parte sostanziale della partecipazione dell'Italia nella definizione delle politiche UE.[906] Nel sistema costituzionale italiano, spetta principalmente al Governo il compito di determinare la posizione che lo Stato, attraverso il proprio esecutivo, adotterà a Bruxelles. Tale posizione dovrebbe venir definita sulla base delle valutazioni provenienti da tutte le amministrazioni competenti e dagli altri soggetti coinvolti, garantendo così una rappresentazione accurata e coerente degli interessi nazionali nel contesto delle decisioni europee. In Italia, come in altri Paesi, l'organizzazione della partecipazione dello Stato alla formazione delle politiche e degli atti dell'Unione europea è affidata alle autorità centrali, quali la Presidenza del Consiglio dei Ministri o il Ministero degli Affari Esteri, con il coinvolgimento dei singoli ministri competenti a seconda delle materie trattate. Per lungo tempo è mancata una sede istituzionale specifica per il coordinamento di tali attività, fino all'istituzione, con l'articolo 1 della legge n. 153 del 1987, del «Dipartimento per il coordinamento delle

---

del bilancio, con l'obiettivo di dotare il Parlamento di strumenti che lo liberino dal vassallaggio informativo rispetto all'Esecutivo." Vedi anche M. DE CARO, *L'evoluzione degli apparati nel sistema della documentazione nel Parlamento italiano: l'esperienza del Servizio Studi*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, Quaderno n. 1. Seminari 1989-1990*, Milano, Giuffrè editore, 1991, p. 173-208 e A. SIMONCINI, *L'apparato conoscitivo del Parlamento italiano*, in *Rassegna parlamentare*, 29, n. 2, 1987, p. 163-195

[905] M. S. GIANNINI, *Istituzioni e funzionalità degli apparati*, in *La burocrazia parlamentare: funzioni, garanzie e limiti*, Camera dei deputati. Ufficio stampa e pubblicazioni, Quaderni di studi e legislazione, 29, Roma,1983, pp. 11-16 e 219-225

[906] Ciò soprattutto per una ragione storica, vedi R. ADAM e A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, op. cit., p. 967-968: "*va ricordata anzitutto l'incidenza del processo d'integrazione europea sui rapporti tra i poteri supremi dello Stato e sulle alterazioni degli equilibri costituzionali che ne sono conseguiti. Il problema si è posto in via principale – e in parte ancora si pone – in riferimento ai rapporti tra Governo e Parlamento nazionale. È ben noto, infatti, che il ruolo del primo sul piano delle relazioni internazionali dello Stato è di gran lunga preminente rispetto al secondo; ma per quanto qui ci interessa, tale preminenza è stata ulteriormente rafforzate dal fatto che nelle sedi europee i reali centri decisionali sono stati a lungo rappresentati quasi esclusivamente da istanze composte da membri degli esecutivi nazionali (Consiglio, Vertici, Consiglio europeo, ecc.). I trasferimenti di competenze (specie legislative) dagli Stati membri alle Comunità si prestavano quindi a tradursi in una parallela espropriazione delle competenze dei parlamenti da parte degli esecutivi nazionali, dato che per l'indicata via questi ultimi potevano in qualche modo recuperare la possibilità di interferire nell'esercizio di queste competenze. In Italia, poi, questa situazione assunse per un certo tempo aspetti davvero sconcertanti, visto che non solo il negoziato a livello europeo, ma perfino l'attuazione della normativa che ne conseguiva furono quasi interamente lasciati al Governo. Il che portava in definitiva all'abbandono della politica comunitaria nelle mani della burocrazia ministeriale, che provvedeva così a gestirla al di fuori e al di sopra del Parlamento. […] I parlamenti nazionali hanno rivendicato con maggiore convinzione e fermezza (e in parte ottenuto) un ruolo più attivo e incisivo nel processo decisionale europeo, specie dopo che anche i più distratti tra essi hanno potuto misurare come e quanto la ormai generalizzata accettazione del principio del primato dell'Unione ne limiti la possibilità di interferire nelle materie oggetto di interventi di quel diritto. […] Di pari passo, naturalmente, questa evoluzione ha marcato anche il ruolo dei parlamenti nazionali nei meccanismi istituiti all'interno degli Stati per l'elaborazione e l'attuazione degli atti dell'Unione. E questo è avvenuto anche in Italia.*"

politiche comunitarie». Questo organismo, sin dalla sua creazione, è la struttura di supporto al Presidente del Consiglio, o a un ministro da lui delegato, per l'esercizio delle funzioni in materia di politiche europee.[907]

Oggi il «Dipartimento per le politiche europee» è posto generalmente sotto la direzione politica di un Ministro per gli Affari Europei, con competenze di coordinamento delle amministrazioni coinvolte sia nella fase negoziale che nell'attuazione della normativa sovranazionale. Sebbene vi possa essere la nomina di un ministro specifico, non va dimenticato che tale dipartimento è formalmente incardinato nella Presidenza del Consiglio. Inoltre, gode di competenze autonome in relazione alle attività del Consiglio dell'Unione Europea nel settore del mercato interno. Con il progresso dell'integrazione europea e il conseguente incremento delle esigenze organizzative a livello amministrativo, le attribuzioni di questo dipartimento si sono notevolmente ampliate. Oggi, esso può essere considerato, a livello legislativo, il fulcro del coordinamento delle politiche italiane in ambito europeo, assumendo un ruolo centrale nell'adempimento degli obblighi europei e nel garantire l'informazione a tutti gli attori nazionali, dalle Camere agli *stakeholder* coinvolti nel processo decisionale dell'Unione. Tuttavia, per quanto concerne la dimensione esterna di tali attività, il dipartimento deve fare riferimento al Ministero degli Affari Esteri, che continua a svolgere un ruolo cruciale nei negoziati europei, specialmente per quanto riguarda il funzionamento dei Trattati e la Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC), nonché, in generale, l'azione esterna dell'Unione. Inoltre, "*è al Ministero degli affari esteri che fa capo quell'essenziale e insostituibile ufficio che è la rappresentanza permanente d'Italia presso l'UE a Bruxelles, sede diplomatica attraverso cui – come del resto avviene per tutti gli Stati membri – passa l'insieme dei rapporti tra il nostro Governo e le Istituzioni dell'Unione.*"[908]

Il ruolo di coordinamento è esercitato attraverso un organo confermato dall'articolo 2 della legge n. 234 del 2012, ovvero il Comitato Interministeriale per gli Affari Europei (CIAE).[909] Tale organismo può essere considerato una sorta di «Gabinetto degli affari

---

[907] Vedi Ivi, p. 973: "*L'alternativa ricorrente nella legge n. 234/2012 tra il Presidente del Consiglio e il Ministro per gli affari europei per la gestione degli adempimenti da essa previsti è dovuta al fatto che in linea teorica un Governo potrebbe non annoverare tra le sue fila un Ministro per gli affari europei, laddove il Presidente del Consiglio decidesse di gestire direttamente le relative funzioni, senza delegarle a un apposito Ministro. Nulla impedisce poi, come dimostrano anche vicende politiche passate e recenti, che il Presidente del Consiglio possa delegare all'uopo un Sottosegretario, invece che un Ministro; e che in questo caso la scelta possa cadere non necessariamente su un Sottosegretario della Presidenza del Consiglio, ma anche un Sottosegretario (o un Viceministro) incardinato formalmente sul Ministero affari esteri, ma pur sempre responsabile politicamente del Dipartimento appena menzionato.*"

[908] Ivi, p. 974

[909] G. RIVOSECCHI, *I riflessi dell'Unione europea sul rapporto governo-parlamento e sull'organizzazione interna del governo*, op. cit., p. 372: "*L'organo fondamentale di coordinamento politico nl processo di formazione e attuazione del diritto dell'Unione europea è indubbiamente costituito dal Comitato interministeriale per gli affari europei (Ciae), a cui è affiancato un organo di coordinamento tecnico (Comitato tecnico di valutazione degli atti dell'Unione europea). Al Ciae – che include i ministri politicamente più incisivi per competenza nei rapporti con l'Unione europea – spetta la posizione maggiormente rilevante nella determinazione delle scelte di indirizzo, come risulta dal Regolamento governativo di attuazione, adottato con d.p.r. 26 giugno 2015, n. 118. Quest'ultimo, pur essendo dalla legge preservate le funzioni dei singoli ministri, attraversa larga parte delle competenze di governo e Parlamento,*

europei»[910], poiché ha il compito di definire e concordare, a livello ministeriale, le linee politiche del Governo nel processo di elaborazione della posizione negoziale italiana, nelle fasi preliminari di predisposizione degli atti normativi dell'Unione Europea.[911] L'art. 2, comma 3, della legge 234/2012 precisa che il CIAE deve operare nel "*rispetto delle competenze attribuite dalla Costituzione e dalla legge al Parlamento, al Consiglio dei ministri e alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano.*" È stato infatti ben evidenziato in dottrina come

> una delle più evidenti lacune della fase ascendente di formazione del diritto europeo è proprio la mancanza di coordinamento tra i diversi soggetti coinvolti nelle decisioni politiche. In particolare, larga parte delle carenze di coordinamento del processo di formazione degli atti europei è connessa alla struttura variabile del Consiglio, la cui composizione contempla, di volta in volta, i ministri degli Stati membri competenti par materia. Inoltre, la maggior parte delle normative da deliberare spesso coinvolgono, oltre ad una «materia prevalente», anche una serie di interessi «collaterali», indirettamente toccati nella disciplina normativa e, di conseguenza, gli interessi «non prevalenti», seppur coinvolti nella normativa da deliberare, non hanno modo di essere tenuti in adeguata considerazione, dando luogo a frequenti inconvenienti sia politici che pratici.[912]

---

dovendosi, l'organo di coordinamento con il sistema delle Conferenze tra Stato e Regioni e, dall'altro lato, l'adeguamento agli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea. Le specifiche competenze affidate al Ciae ne fanno il baricentro l'organo propulsore e di indirizzo nei rapporti con l'Unione europea, segnando in tal modo l'ulteriore rafforzamento del governo e, in seno a esso, del Presidente del Consiglio dei ministri."

[910] Vedi in questo senso P. VELLA, *Articolo 2. Comitato interministeriale per gli affari europei*, in L. COSTATO, L. S. ROSSI e P. BORGHI (a cura di), *Commentario alla legge 24.12.2012 n. 234*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2015, pp. 22-26, p. 23; Vedi anche C. FAVILLI, *Ancora una riforma delle norme sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione delle Politiche dell'Unione europea*, op. cit., p. 704 che invece parla di un ruolo di "pivot" associando l'attività del Dipartimento per le politiche europee a quella del CIAE.

[911] R. ADAM e A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, op. cit., p. 978: "*Il Comitato è convocato e presieduto dal Presidente del Consiglio dei ministri o dal Ministro per gli affari europei. Ne sono parte il Ministro degli affari esteri, il Ministro dell'economia e finanze, il Ministro per gli affari regionali, il Ministro per la coesione territoriale e gli altri Ministri aventi competenza nelle materie oggetto dei provvedimenti e delle tematiche inseriti all'ordine del giorno della riunione; ma possono chiedere di parteciparvi, quando si trattano questioni che interessano anche le Regioni e le Province autonome o uno di questi da lui delegato e, per gli ambiti di competenza degli enti locali, i presidenti delle associazioni rappresentative degli enti locali, rispetto ai quali l'art. 2, comma 2, fa espressa menzione del Presidente dell'Associazione nazionale dei Comuni italiani (ANCI), del presidente dell'Unione delle Province d'Italia (UPI) e del Presidente dell'Unione nazionale Comuni, Comunità, enti montani (UNCEM).*"

[912] P. VELLA, *Articolo 2. Comitato interministeriale per gli affari europei*, op. cit., p. 24; Vedi anche M. CARTABIA e L. VIOLINI, *Le norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari. Commento alla legge 4 febbraio 2005*, n. 11, in *Le Regioni*, XXXIII, n. 4, 2005, pp. 475-512, pp. 482-483 e S. BARONCELLI, *Il ruolo del Governo nell'indirizzo e il coordinamento della politica europea*, in S. BARONCELLI (a cura di), *Il ruolo del Governo nella formazione e nell'applicazione del diritto dell'Unione europea. Le peculiarità di un sistema costituzionale multilivello*, Giappichelli, Torino, 2008, p. 165

Difatti, "*il CIAE rappresenta il "cuore politico" di questo sistema, entro cui vengono elaborati i principali indirizzi politici di settore.*"[913]

Il CIAE, come previsto dall'art. 19 della legge n. 234, si avvale del supporto di un Comitato tecnico di valutazione (CTV) degli atti dell'Unione europea per la preparazione delle proprie riunioni. Il CTV, istituito presso il Dipartimento per le politiche europee, è composto da un rappresentante per ciascun Ministero e, se del caso, da rappresentanti delle Regioni e delle Province autonome. Il suo compito è quello di coordinare e armonizzare le diverse istanze provenienti dalle varie amministrazioni, al fine di definire la posizione italiana nella fase di formazione degli atti dell'Unione europea, seguendo gli indirizzi generali del Governo. Solo in caso di disaccordo o questioni particolarmente rilevanti, la definizione finale è rimessa alla deliberazione del CIAE. Il principale interlocutore del CIAE è, infatti, il Dipartimento per le politiche europee. Sebbene non coincidano come entità amministrative, esso rappresenta la sede istituzionale presso cui è incardinato l'Ufficio di Segreteria del CIAE e del suo CTV.

Per quel che riguarda la forma di governo italiana, in queste riforme, è possibile leggere anche una trasformazione per quel che riguarda la tensione che esiste tra Presidente del Consiglio e principio collegiale. Infatti,

> sin dalle origini del processo di integrazione, tale figura era pertanto destinata ad assumere una posizione di primazia nella promozione e nel coordinamento delle scelte di indirizzo nei confronti degli organi di governo sovranazionali, così forzando l'interpretazione delle norme costituzionali ai limiti della richiamata tensione tra principio monocratico e principio collegiale.[914]

L'art. 5, comma 3, lettera a) della legge n. 400 del 1988, che si occupa delle attribuzioni del Presidente del Consiglio, dispone che tale figura

> promuove e coordina l'azione del Governo relativa alle politiche comunitarie e assicura la coerenza e la tempestività dell'azione di Governo e della pubblica amministrazione nell'attuazione delle politiche comunitarie, riferendone periodicamente alle Camere; promuove gli adempimenti di competenza governativa conseguenti alle pronunce della Corte di giustizia delle Comunità europee; cura la tempestiva comunicazione alle Camere dei procedimenti normativi in corso nelle Comunità europee, informando il parlamento delle iniziative e posizioni assunte dal Governo nelle specifiche materie.

---

[913] G. MOBILIO, *I Comitati interministeriali nella struttura policentrica del Governo*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2017, p. 51; la dicitura 'cuore politico' è riferibile invece a R. ADAM, D. CAPUANO, A. ESPOSITO, A. CIAFFI, C. ODONE e M. RICCIARDELLI, *L'attuazione della legge n. 234 del 24 dicembre 2012. Norme, prassi, risultati, dal livello statale al livello regionale*, in *Istituzioni del federalismo*, n. speciale 1, 2015, pp. 9-53, p. 12; si veda più in generale sui comitati interministeriali G. MOBILIO, *CIPE e Costituzione: Governare attraverso i comitati interministeriali*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018

[914] G. RIVOSECCHI, *I riflessi dell'Unione europea sul rapporto governo-parlamento e sull'organizzazione interna del governo*, *op. cit.*, p. 367

Pertanto, è possibile affermare che il processo di integrazione europea ha progressivamente determinato, sul piano interno, un consolidamento dell'organo costituzionale di governo, rafforzando però non i suoi aspetti collegiali ma i poteri del Presidente del Consiglio dei ministri di direzione, orientamento e coordinamento. La legge 234 del 2012 conferma questa tendenza. Tuttavia, ciò è bilanciato e in qualche misura spiegato, anche dal nuovo ruolo che tale norma attribuisce ai parlamenti nazionali in un chiaro sforzo di ristabilire un più logico bilanciamento tra Governo e Parlamento.[915] Difatti,

> il tentativo di assicurare un più tempestivo ed efficace controllo del Parlamento italiano sui processi decisionali europei sembra presupporre il contestuale rafforzamento dei poteri di indirizzo e di coordinamento del Presidente del Consiglio dei ministri sia all'interno della compagine governativa, sia nella sua proiezione esterna, appunto in sede europea.[916]

Come espressione democratica a livello nazionale serve però un rapporto dialogico tra Governo e Parlamento anche riguardo agli affari europei. Infatti, "*a differenza delle leggi che la precedono, la n. 234 imprime un'esplicita e decisa svolta parlamentarista nelle dinamiche inter-ordinamentali, spostando in maniera netta il baricentro complessivo dei suoi meccanismi base di funzionamento verso il Parlamento, chiamato sempre in causa con menzione espressa dei suoi due rami.*"[917] Nelle pieghe di come viene declinato questo rapporto ciò contribuisce a far sì che sia "*proprio l'idea di "fase" del procedimento decisionale che viene superata dall'impostazione della nuova legge.*"[918]

Le dinamiche descritte evidenziano il rafforzamento del ruolo del Presidente del Consiglio nei rapporti con il Parlamento e all'interno del Governo, ma logicamente comportano anche una progressiva riduzione delle competenze del Ministero degli Affari Esteri nelle relazioni con l'Unione Europea.[919] Le tendenze emerse dalla legislazione e

---

[915] Cfr. Ivi, p. 373

[916] Ivi, p. 385

[917] E. MOAVERO MILANESI, *Introduzione l'italia in Europa, dopo la legge n. 234 del 2012*, in E. MOAVERO MILANESI e G. PICCIRILLI (a cura di), *Attuare il diritto dell'Unione Europea in Italia. Un bilancio a 5 anni dall'entrata in vigore della legge n. 234 del 2012*, Bari, 2018, pp. 11-13, p. 11

[918] C. FASONE, *La distinzione tra "fase ascendente" e "fase discendente" e il suo superamento*, op. cit., p. 111

[919] Vedi G. RIVOSECCHI, *La partecipazione dell'Italia alla formazione e attuazione della normativa europea. Il ruolo del Parlamento (comm. a legge 24 dicembre 2012, n. 234)*, in *Giornale di diritto amministrativo*, Vol. 19, n. 5, 2013, pp. 463-470, p. 470: "*ne dovrà presumibilmente conseguire un'ulteriore erosione delle competenze del Ministero degli affari esteri – tendenza già da tempo in atto, sin dall'istituzione del Dipartimento per le politiche comunitarie, risalente alla legge n. 183 del 1987 – nella gestione dei rapporti con l'Unione europea. Da questo punto di vista, le norme esaminate offrono spunti indubbiamente significativi, perché attribuiscono in larga parte al Presidente del Consiglio – pur con il coinvolgimento dei singoli ministeri ai fini della predisposizione dell'informazione qualificata e tempestiva da trasmettere – il compito di assicurare il flusso di informazioni alle Camere, anche mediante la Rappresentanza permanente nell'Italia presso l'Unione (art. 4), sottraendo, di fatto, al Ministero degli affari esteri il ruolo di interlocutore privilegiato delle istituzioni europee.*" Questo fa parte di una tendenza generale a preferire l'organo di vertice degli esecutivi nei rapporti con l'Unione europea negli Stati membri. Vedi M. P. CHITI, *Diritto amministrativo europeo*, Giuffré editore, Milano, 2008, pp. 395 e ss.

dalla giurisprudenza costituzionale suggeriscono che il rafforzamento del controllo parlamentare passi attraverso l'individuazione del Presidente del Consiglio come unico e diretto interlocutore, responsabile delle scelte e degli orientamenti adottati in materia di atti normativi e politiche europee. Questa, fondamentalmente, è la principale direttrice organizzative della legge n. 234 del 2012 e dell'infrastruttura italiana per il dialogo tra gli ordinamenti. L'intento è che tale approccio possa favorire, da un lato, il riallineamento dell'organizzazione governativa alle esigenze di tempestiva integrazione nel circuito istituzionale dell'Unione Europea e, dall'altro, rafforzare le funzioni parlamentari di controllo e indirizzo, assicurando così un coordinamento efficace tra Governo e Parlamento nei processi decisionali europei che non si scompagini di fronte all'intera rete ministeriale statale.

3.3. Il ruolo crescente del parlamento italiano nel dialogo tra ordinamenti

La dottrina ha riconosciuto sin da subito che, oltre agli aspetti tecnici[920], le innovazioni introdotte dal Trattato di Lisbona, così come le loro ripercussioni sulle norme e sul linguaggio della legge n. 234 del 2012, si caratterizzavano per l'esigenza di una *"«parlamentarizzazione», dunque politicizzazione, del rapporto tra i due ordinamenti.*"[921] Difatti, dal punto di vista lessicale si deve evidenziare il nuovo richiamo, oltre che al classico "*processo di partecipazione* […] *alla predisposizione degli atti*", anche alla "*formazione delle decisioni*". In questo modo tale infrastruttura giuridica estende l'esercizio dei poteri e l'adempimento degli obblighi da parte degli organi costituzionali nazionali a "*scelte e determinazioni che, sebben prive di un formale valore giuridico, hanno sovente forte impatto sulla vita e sugli sviluppi sia dell'Unione che degli Stati membri.*"[922] Nel disegno legislativo, il principio di partecipazione democratica riveste un ruolo centrale, manifestandosi in due aspetti fondamentali: da un lato, attraverso una profonda innovazione degli obblighi di informazione, trasmissione e rendicontazione del Governo verso il Parlamento; dall'altro, ispirando una più ampia spinta al coinvolgimento del Parlamento nella definizione dell'indirizzo politico europeo.[923] L'articolo 3, comma 1, della legge n. 234 del 2012, dedicata ai principi generali, dispone infatti che il Parlamento "*partecipa al processo decisionale dell'Unione europea.*" Tale disposto normativo appare di per sé vago, ma come si vedrà di seguito "*essa fa da cornice al quadro che si delinea negli articoli successivi e che di fatto*

[920] Si veda, *ex multis*, R. ADAM, D. CAPUANO, A. ESPOSITO, A. CIAFFI, C. ODONE e M. RICCIARDELLI, *L'attuazione della legge n. 234 del 24 dicembre 2012. Norme, prassi, risultati, dal livello statale al livello regionale*, in *Istituzioni del federalismo*, n. speciale 1, 2015, pp. 9-53

[921] C. TOVO, *Articolo 1. Finalità*, in L. COSTATO, L. S. ROSSI e P. BORGHI (a cura di), *Commentario alla legge 24.12.2012 n. 234*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2015, pp. 1-21, p. 4

[922] U. VILLANI, *Un maggior controllo del Parlamento può ridurre il cosiddetto "deficit democratico"*, in *Guida al Diritto*, n. 4, 2013, pp. 63 ss., p. 63

[923] Cfr. C. TOVO, *Articolo 1. Finalità*, op. cit., p. 15

riequilibra il rapporto tra Parlamento e Governo a favore del primo."[924] Accanto a ciò, più in generale, il caso particolare dell'Italia è caratterizzato dalla volontà di inseguire un risultato di efficienza. Difatti, "*l'esigenza del recupero di efficienza così come dei rimedi ai guasti passati è onnipresente nel testo della legge 234/2012 e trapela soprattutto dalla disciplina particolareggiata di molti aspetti procedurali che ben avrebbero potuto essere regolati attraverso fonti sub-legislative.*"[925]

3.3.1. Il rafforzamento degli obblighi informativi del Governo nei confronti del Parlamento. Il flusso di informazioni 'qualificate'

Il controllo parlamentare e il coordinamento con l'esecutivo sono caratterizzati e sostenuti da un massiccio flusso informativo. Tale flusso non è composto soltanto da informazioni generiche, che ormai, per via dei Trattati arrivano direttamente alle camere tramite le Istituzioni europee, ma anche 'qualificate'.[926] Una completa informazione del Parlamento, al momento della sua partecipazione al processo legislativo europeo, rappresenta una condizione imprescindibile per garantire una piena consapevolezza della natura e della portata degli obblighi assunti. Tale requisito risulta fondamentale in virtù dell'obbligo costituzionale di recepire integralmente e con puntualità le norme UE nell'ordinamento giuridico interno.[927] È ormai evidente come tale necessità derivi dall'intreccio sempre più stretto tra l'ordinamento nazionale e quello sovranazionale, tale per cui i poteri esercitati dalle Istituzioni dell'Unione producono effetti diretti sulle istituzioni repubblicane.[928] Ne deriva che un'informazione non adeguatamente qualificata

---

[924] F. FERRI, *Articolo 3-4-5. Principi generali. Consultazione e informazione del Parlamento. Consultazione delle Camere su accordi in materia finanziaria o monetaria*, in L. COSTATO, L. S. ROSSI e P. BORGHI (a cura di), *Commentario alla legge 24.12.2012 n. 234*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2015, pp. 27-49, p. 35

[925] C. FAVILLI, *Ancora una riforma delle norme sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione delle Politiche dell'Unione europea*, op. cit., p. 705

[926] Vedi M. MALVICINI, *La funzione di controllo del Parlamento nell'ordinamento costituzionale italiano*, op. cit., p. 241: "*Per esempio, nello statuire che il presidente del Consiglio dei Ministri (o, in sua vece, il ministro per gli Affari Europei) debba trametterе tempestivamente alle Camere le relazioni e le note informative predisposte dalla Rappresentanza permanente d'Italia presso l'Unione Europea riguardanti, fra le altre, le riunioni del Consiglio europeo oltre che dei 'triloghi', vengono senza dubbio rafforzati i canali di acquisizione di informazione delle Camere.*" Vedi anche C. FAVILLI, *Ancora una riforma delle norme sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione delle Politiche dell'Unione europea*, op. cit., p. 722: "*la quasi totalità dei documenti, anche di quelli preparatori, è ampliamente accessibile al pubblico attraverso i registri di documenti delle singole istituzioni, i siti internet di tutti gli organi dell'Unione nonché attraverso la pubblicazione nel sito Eur-Lex e nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea. Si consideri anche che sia la Camera sia il Senato hanno un proprio ufficio a Bruxelles che, pure, dovrebbe avere, tra le altre, la funzione di reperire documenti adottati dalle istituzioni e organi dell'Unione."*

[927] Vedi L. GIANNITI e N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, op. cit., p. 347, e C. TUCCIARELLI, *Forma di governo nazionale e Unione Europea al termine della XV legislatura: il ruolo del Parlamento italiano*, in www.forumcostituzionale.it, 2008

[928] Vedi M. MALVICINI, *La funzione di controllo del Parlamento nell'ordinamento costituzionale italiano*, op. cit., p. 234, P. PICIACCHIA, *Parlamenti e costituzionalismo contemporaneo. Percorsi e sfide della funzione di controllo*, Napoli, Jovine, 2017, pp. 77 e ss. e anche N. LUPO, *La forma di governo italiana, quella europea e il loro stretto intreccio nella costituzione 'composita'*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 3, 2019, pp. 176 e ss. il quale espande il concetto di 'Costituzione composita' dai diritti ai poteri.

o approfondita, sia da parte dell'amministrazione governativa ministeriale sia da parte del Servizio Studi delle Camere, risulterebbe del tutto insufficiente. È evidente, infatti, che qualora il Parlamento non fosse messo a conoscenza di tutti gli elementi necessari per definire con piena consapevolezza la propria posizione, la partecipazione delle Camere non potrebbe essere assicurata nella misura richiesta e prevista.[929]

L'incremento degli obblighi informativi del Governo verso le Assemblee legislative costituisce una caratteristica comune a diversi ordinamenti europei, con particolare rilievo in Paesi fondatori come Francia e Germania, dove tali obblighi sono sanciti persino da norme di rango costituzionale.[930] Nell'ordinamento francese, l'art. 88-4 della Costituzione stabilisce che il Governo debba trasmettere alle due Camere tutti i progetti e schemi di atti legislativi dell'Unione, nonché altre proposte sottoposte al Consiglio dell'Unione europea. Le Camere, a loro volta, hanno la facoltà di adottare atti di indirizzo, sotto forma di risoluzioni, con l'obiettivo di orientare l'azione del Governo nelle questioni europee. In linea con tale approccio, anche la Legge fondamentale tedesca, all'art. 23, comma 2, stabilisce specifici obblighi informativi a carico del Governo nei confronti del *Bundestag*. Il Governo è tenuto a trasmettere al Parlamento, tramite una relazione illustrativa, tutti i progetti di atti che possano incidere sugli interessi nazionali. Inoltre, deve mantenere il *Bundestag* costantemente aggiornato sull'andamento dei processi decisionali europei, riferendo non solo le posizioni assunte dall'esecutivo tedesco, ma anche quelle degli altri Stati membri, così come l'evoluzione generale del processo di negoziato.

Nell'ordinamento italiano, in particolare, si prevede all'art. 4, comma 3, che il Governo trasmetta al Parlamento le relazioni e le note informative predisposte dalla rappresentanza permanente presso l'Unione con riferimento a riunioni del Consiglio sia formali sia informali, fino a dare comunicazioni dei triloghi "*dove spesso maturano accordi politici su testi che poi vengono esaminati sostanzialmente senza dibattito nelle sedi formali.*"[931] La legge prevede anche che il Governo possa soltanto raccomandare l'uso riservato di tali informazioni, poiché per l'art. 64 Cost. non può obbligare le Camere al segreto andando contro alla pubblicità dei loro lavori. Più in generale, se il Parlamento riesce ad avere accesso ai lavori della Rappresentanza permanente, e quindi al CO.RE.PER., avrebbe "*l'opportunità di esercitare ancora più pressione sull'esecutivo nella formazione delle norme dell'Unione*"[932] e di intervenire in tempo utile per incidere sulla reale negoziazione degli interventi normativi europei. Queste informazioni possono essere definite informazioni "*di secondo livello e che risultano, in pratica, più rilevanti*

[929] Cfr. F. FERRI, *Articolo 3-4-5. Principi generali. Consultazione e informazione del Parlamento. Consultazione delle Camere su accordi in materia finanziaria o monetaria*, op. cit., p. 36
[930] Vedi P. PICIACCHIA, *Parlamenti e costituzionalismo contemporaneo. Percorsi e sfide della funzione di controllo*, op. cit., pp. 92-94
[931] L. GIANNITI e N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, op. cit., p. 347
[932] F. FERRI, *Articolo 3-4-5. Principi generali. Consultazione e informazione del Parlamento. Consultazione delle Camere su accordi in materia finanziaria o monetaria*, op. cit., pp. 39-40

perché riservate o perché volte a dare contezza dei processi decisionali in corso, difficilmente reperibili attraverso le fonti ufficiali."[933]

Fondamentale poi per l'apporto del Parlamento alla formazione degli atti legislativi europei è l'art. 6 della legge 234. La disposizione prevede che l'amministrazione con competenza prevalente per materia debba inviare al Parlamento entro venti giorni dalla trasmissione di un progetto di atto[934], una relazione tecnica che in primo luogo fornisca alle Camere gli elementi per poter valutare il rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, ma anche valutazioni circa il rispetto del principio di attribuzione e alla correttezza della base giuridica (art. 6, comma 4, lett. a). Inoltre, tale relazione deve dare alle camere una valutazione complessiva del progetto circa le prospettive negoziali "*con l'evidenziazione dei punti ritenuti conformi all'interesse nazionale e dei punti per i quali si ritengono necessarie od opportune modifiche.*" (art. 6, comma 4, lett. b) In questa fase, l'amministrazione responsabile dovrà mettere in luce sia gli elementi di conformità rispetto all'interesse nazionale, sia i punti in cui emergano la necessità o l'opportunità di apportare determinate modifiche. Una previsione normativa in tal senso ha un significato ulteriore: "*essa rappresenta – almeno a parole – la presa di coscienza dell'improcrastinabilità di una maggiore incisività dell'Italia nella partecipazione al processo di integrazione europea.*"[935] Tale relazione però arriva a configurarsi come una vera e propria valutazione d'impatto[936] in quanto dovrebbe esporre anche "*l'impatto del progetto, dal punto di vista sia finanziario, sia degli effetti sull'ordinamento nazionale, sulle competenze regionali e delle autonomie locali, sull'organizzazione delle pubbliche amministrazioni e sulle attività dei cittadini e delle imprese.*" (art. 6, lett. c). Se ciò non bastasse, il comma 5 stabilisce che tale relazione è accompagnata anche da una tabella di corrispondenza tra le disposizioni del progetto e le norme nazionali vigenti. Con questo strumento "*si tenta di unire i due momenti della partecipazione dell'Italia (e del Parlamento) al processo decisionale europeo.*"[937]

---

[933] C. FAVILLI, *Ancora una riforma delle norme sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione delle Politiche dell'Unione europea*, op. cit., p. 723. A ciò si deve aggiungere che questi ed altri obblighi informativi previsti dalle disposizioni generali: "*gli stessi sono poi specificamente ribaditi da apposite previsioni in relazione a taluni settori di attività dell'Unione particolarmente sensibili: politica estera e difesa comune (art. 4, comma 2), coordinamento delle politiche economiche e di bilancio e funzionamento dei meccanismi di stabilizzazione finanziaria (art. 4, comma 4), accordi tra Stati membri in materia finanziaria e monetaria (art. 5)*." (R. ADAM e A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, op. cit., p. 975)

[934] Vedi V. PAGANIZZA, *Articolo 6. Partecipazione al processo di formazione degli atti dell'Unione europea*, in L. COSTATO, L. S. ROSSI e P. BORGHI (a cura di), *Commentario alla legge 24.12.2012 n. 234*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2015, pp. 50-69, pp. 59-60: "*Nessuna conseguenza è però prevista, nella medesima legge, per il mancato rispetto di suddetto termine.*"

[935] Ivi, p. 61

[936] Vedi C. FAVILLI, *Ancora una riforma delle norme sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione delle Politiche dell'Unione europea*, op. cit., pp. 727-729

[937] L. BARTOLUCCI, *"Legge di delegazione europea" e "Legge europea": Obiettivi e risultati di una prima volta*, op. cit., p. 9; vedi anche V. PAGANIZZA, *Articolo 6. Partecipazione al processo di formazione degli atti dell'Unione europea*, op. cit., p. 62: "*Da un lato* […] *la predisposizione di tale schema dovrebbe agevolare la ponderazione della rilevanza che il progetto di atto legislativo potrebbe rivestire nell'ordinamento nazionale consentendo* […] *una maggiore consapevolezza in fase decisionale. Dall'altro, la tabella di corrispondenza potrebbe costituire un utile ausilio nell'iter di recepimento e attuazione del*

Come è stato messo in evidenza da Favilli "*se preso sul serio, l'obbligo di redazione di questa relazione è suscettibile di rivoluzionare le modalità di partecipazione dell'Italia alla formazione del diritto UE.*"[938] È opportuno sottolineare che l'obbligo di informazione grava specificamente sulle singole amministrazioni competenti per materia, e non genericamente sul Governo nel suo complesso o sulla struttura centrale della Presidenza del Consiglio. Tale precisazione assume particolare rilievo, poiché, per garantire il diritto del Parlamento a ricevere un'informazione qualificata, si è scelto di intervenire sulle procedure interne delle amministrazioni coinvolte. L'imposizione di tale obbligo le vincola non solo a seguire fin dall'inizio il processo negoziale europeo, ma anche a farlo in modo sistematico e strutturato. Come osserva Favilli, ciò potrebbe produrre un duplice effetto:

> da una parte, può concorrere a formare la posizione del Governo italiano su un atto in tempi rapidi in modo da poter intervenire con efficacia sul negoziato a livello europeo; dall'altra può agevolare l'attuazione dell'atto, una volta approvato, perché a quel punto l'amministrazione competente avrà predisposto gran parte delle attività istruttorie del caso ivi compresa la valutazione d'impatto e la tavola di concordanza.[939]

L'apparato burocratico dello Stato italiano deve prevedere gli effetti potenziali del provvedimento europeo in esame mediante un'accurata analisi d'impatto del progetto legislativo. Da tale attività può scaturire un ulteriore effetto di rilievo: la possibilità di valutare l'incidenza della proposta normativa sul tessuto giuridico nazionale, verificando il rispetto dei valori fondamentali sia dell'Unione che dell'ordinamento costituzionale italiano.[940] Questa valutazione può costituire uno strumento prezioso per il Governo e il Parlamento, consentendo loro di esercitare in modo efficace i poteri d'intervento riconosciuti dall'ordinamento europeo alle istituzioni nazionali. In tal modo, il Parlamento disporrà di un quadro chiaro per ogni progetto legislativo europeo, considerandone le implicazioni per l'ordinamento interno. Ciò agevola, da un lato, l'elaborazione di proposte di modifica che tengano conto non solo degli interessi nazionali, ma anche di eventuali profili di incompatibilità costituzionale; dall'altro, fornisce indicazioni mirate ai rappresentanti italiani nelle sedi europee, affinché operino con piena consapevolezza sia dell'interesse nazionale sia dei principi costituzionali da tutelare.[941] L'obbligo informativo e di valutazione in capo all'amministrazione rappresenta il contesto ideale per individuare e prevenire eventuali antinomie tra il diritto dell'Unione europea in discussione e le norme o i principi costituzionali italiani,

---

diritto 'comunitario', sia in termini qualitativi che temporali, essendo le competenti amministrazioni già a conoscenza delle eventuali modifiche da apportare alla normativa interna."

[938] C. FAVILLI, *Ancora una riforma delle norme sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione delle Politiche dell'Unione europea*, op. cit., p. 725

[939] Ivi, pp. 725-726

[940] Cfr. Ivi, p. 729

[941] Cfr. V. PAGANIZZA, *Articolo 6. Partecipazione al processo di formazione degli atti dell'Unione europea*, op. cit., p. 61

soprattutto nella fase di elaborazione del diritto secondario. Le tabelle di corrispondenza costituiscono lo strumento primario per far emergere tali questioni. Sia gli apparati statali che la maggioranza di governo, e infine l'opposizione parlamentare, possono esprimere giudizi basati su valutazioni tecniche che illuminano diversi aspetti del rapporto tra ordinamenti.

Da tempo, numerosi studiosi sostengono che il coinvolgimento degli organi nazionali nel processo di elaborazione degli atti dell'Unione Europea possa contribuire concretamente a tener conto delle specificità costituzionali dei singoli Stati membri, andando oltre un riconoscimento meramente simbolico.[942] In tale contesto, i parlamenti e le amministrazioni nazionali possono esercitare una funzione di vigilanza, segnalando potenziali violazioni dei principi costituzionali fondamentali e richiamando così l'attenzione sia dei rispettivi governi sia delle istituzioni europee. Sebbene il loro impatto sull'adozione finale degli atti legislativi resti incerto, essi dispongono comunque di strumenti idonei a influenzare il processo decisionale. Tuttavia, mentre i parlamenti possono talvolta orientare il controllo di sussidiarietà verso una valutazione di merito, essi non possiedono la competenza giuridica specifica che consente a determinati funzionari amministrativi di agire come autentiche sentinelle dell'identità costituzionale.[943] La normativa italiana affronta questa criticità attraverso un sistema integrato che valorizza le competenze tecniche dell'amministrazione e le collega al ruolo del Parlamento nella tutela delle specificità nazionali. In particolare, l'art. 6 della legge n. 234 del 2012 sembra rappresentare un meccanismo essenziale per assicurare questa sinergia tra dimensione tecnica e controllo politico democratico.

Il flusso informativo e di indirizzo non si limita a singoli provvedimenti, ma comprende anche giudizi sistemici. La legge n. 234 del 2012 impone al Governo l'obbligo di redigere e trasmettere alle Camere diverse relazioni sugli affari europei. In particolare, l'articolo 13 prevede che, entro il 31 dicembre, l'esecutivo invii una relazione che esponga le priorità e gli indirizzi che intende perseguire a livello europeo, tenendo conto delle indicazioni fornite dal programma legislativo e di lavoro annuale della Commissione europea, nonché dagli altri strumenti di programmazione legislativa e politica delle istituzioni europee. Entro il 28 febbraio di ogni anno, il Governo è tenuto a presentare al Parlamento una relazione dettagliata, relativa alle attività svolte, in corso e programmate, riguardanti i processi decisionali dell'Unione Europea.[944] Oltre alle relazioni di natura programmatica e consuntiva[945], si aggiungono altre tipologie di relazioni previste dalla legge n. 234 del 2012. L'art. 14, ad esempio, disciplina le relazioni riguardanti le attività giurisdizionali dell'Unione che coinvolgono l'Italia, mentre l'art.

---

[942] Vedi in particolare F. X. MILLET, *L'Union européenne et l'identité constitutionnelle des États Membres*, LGDJ, Parigi, 2013, pp. 203-208

[943] Vedi Ivi, p. 204

[944] Vedi M. MALVICINI, *La funzione di controllo del Parlamento nell'ordinamento costituzionale italiano*, op. cit., p. 242

[945] Vedi E. CARUSO, *Articolo 13. Relazioni annuali al Parlamento*, in L. COSTATO, L. S. ROSSI e P. BORGHI (a cura di), *Commentario alla legge 24.12.2012 n. 234*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2015 pp. 135-150, pp. 144 e 146

15 si concentra sulle procedure di infrazione. Inoltre, l'art. 16 prevede relazioni sui flussi finanziari tra l'Italia e l'Unione europea, con l'obiettivo di monitorare e valutare tali interazioni economiche.

Di particolare interesse risultano le osservazioni di Adam e Tizzano, secondo cui alcuni obblighi informativi introdotti dalla legge n. 234/2012 hanno rappresentato uno stimolo significativo per le Camere, inducendole a istituire autonomamente momenti periodici di riflessione e definizione degli indirizzi sulla politica europea del Paese.[946] Entrambe le Camere hanno intrapreso la prassi di esaminare in seduta plenaria le relazioni annuali del Governo, congiuntamente ai documenti programmatici dell'Unione e ai disegni di legge relativi all'attuazione degli obblighi sovranazionali. Questo procedimento costituisce una vera e propria 'sessione europea', prevista dai regolamenti parlamentari: l'art. 126-ter per la Camera dei deputati e l'art. 144-bis per il Senato. Al termine di tale esame, le Camere approvano una risoluzione che fornisce, a livello sistemico, indirizzi politici vincolanti per l'Esecutivo.

Il rischio che viene scongiurato dalla legge 234 è che un documento sfugga alle Camere, da una parte, e dall'altra che l'informazione non possa essere compresa. Piuttosto, da ormai più di un decennio spetterebbe alle Camere "*una complessa attività di sistematizzazione e di classificazione, in modo da enucleare, da questo profluvio di informazioni, i documenti sui quali concentrare maggiormente la propria attenzione e stimolare l'approvazione di atti di indirizzo.*"[947] L'efficacia di tali strumenti dipende, infatti, dalla disponibilità e dalla capacità dell'organo parlamentare di richiedere e monitorare che l'obbligo di informazione sia ottemperato in modo opportuno.

3.3.2. L'introduzione di obblighi a carico del Governo di assicurare che le posizioni assunte dall'Italia in sede europea siano conformi agli indirizzi del Parlamento e il riconoscimento di poteri diretti alle Camere nell'ambito dei processi decisionali europei

Un aspetto fondamentale per permettere un dialogo non giurisdizionale tra gli ordinamenti è il recupero dell'indirizzo politico del Parlamento rispetto al Governo in uno Stato membro come l'Italia.[948] In effetti, la trasmissione dei documenti da parte del Governo e degli organi dell'Unione dovrebbe essere seguita da un esame approfondito da parte delle Camere, culminando nell'adozione di atti di indirizzo o pareri.[949] Tale procedura trova il suo fondamento nell'art. 7 della legge n. 234, che richiama le pertinenti disposizioni regolamentari di Camera e Senato. Particolarmente rilevanti sono gli atti

---

[946] Vedi R. ADAM e A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, op. cit., p. 976

[947] C. FAVILLI, *Ancora una riforma delle norme sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione delle Politiche dell'Unione europea*, op. cit., p. 723

[948] Vedi L. GIANNITI e N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, op. cit., p. 248: "*Il potere di indirizzo politico consiste nella determinazione dei grandi obiettivi della politica nazionale e nell'approntamento dei mezzi principali per conseguirli.*"

[949] C. FAVILLI, *Ancora una riforma delle norme sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione delle Politiche dell'Unione europea*, op. cit., p. 707, vedi anche V. PAGANIZZA, *Articolo 7. Atti di indirizzo delle Camere*, in L. COSTATO, L. S. ROSSI e P. BORGHI (a cura di), *Commentario alla legge 24.12.2012 n. 234*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2015, pp. 70-79

volti a definire la posizione dell'esecutivo nel Consiglio dell'Unione europea. L'ordinamento italiano, nell'ambito della partecipazione alle politiche europee, prevede e promuove un ruolo attivo del Parlamento nel dialogo istituzionale con il Governo.[950]

Alla luce della circolarità che è stata messa in evidenza come tratto distintivo di questa materia e dei relativi procedimenti, taluni obblighi informativi sono stati affiancati da potenziali attività di indirizzo politico, configurando un processo che si svolge senza soluzione di continuità. Questo è il caso, ad esempio dell'articolo 4 che si è visto contenere obblighi informativi 'qualificati' a favore del Parlamento. Inoltre, il comma 1 prevede che prima dello svolgimento delle riunioni del Consiglio europeo, il Governo illustri alle Camere la posizione che ha elaborato sulle questioni all'ordine del giorno, e prevede anche che l'Esecutivo debba tenere di conto degli eventuali indirizzi formulati. In questo modo, "*il risultato è che il parlamento potrà condizionare le linee guida di carattere politico dell'Unione europea, agendo direttamente a livello nazionale: forte dell'art. 4, co. 1, l. n. 234/2012, oltre che del vincolo di fiducia ex art. 94 Cost., il Parlamento ben potrà contribuire a determinare gli orientamenti che il Governo italiano sosterrà, tramite il capo dell'esecutivo, in Consiglio europeo.*"[951]

A questo dovere si accompagnava la possibilità, su richiesta delle camere, che esso riferisca altresì ai competenti organi parlamentari prima delle riunioni del Consiglio dell'Unione europea, con una chiara qualificazione di questa possibilità in chiave legislativa. Il Governo deve informare tali organi parlamentare sui risultati di tali riunioni. La dottrina ha segnalato come sul punto la legge abbia formalizzato la prassi avviata dal Governo Monti nella XVI Legislatura, caratterizzata da una risposta del sistema democratico italiano alla crisi del 2008 e dal forte impatto di misure come, ad esempio, il *fiscal compact*.[952] Per cui a partire dalla XVII Legislatura il Presidente del Consiglio ha sistematicamente reso comunicazioni alle Camere prima dello svolgimento delle riunioni del Consiglio europeo. Tale disposizione si conforma in modo adeguato alle dinamiche proprie del processo decisionale e dell'architettura istituzionale dell'Unione europea, caratterizzate, tra l'altro, dal crescente ruolo di indirizzo politico — se non addirittura para-legislativo — svolto dal Consiglio europeo.[953] Ciò rende imprescindibile un attento monitoraggio, anche da parte del Parlamento, sia in fase preparatoria sia successivamente a ciascuna riunione. Di converso, la disposizione del medesimo articolo relativa alla facoltà del Parlamento di richiedere al Governo di riferire preventivamente sulle riunioni del Consiglio dell'Unione europea — già prevista dalla legge n. 11 del 2005 — si è

[950] Cfr. G. PICCIRILLI, *Il Parlamento italiano: le procedure europee nella legge n. 234 del 2012*, in A. MANZELLA e N. LUPO (a cura di), *Il sistema parlamentare Euro-nazionale. Lezioni*, Torino, 2014, pp. 205-226, p. 211

[951] F. FERRI, *Articolo 3-4-5. Principi generali. Consultazione e informazione del Parlamento. Consultazione delle Camere su accordi in materia finanziaria o monetaria*, op. cit., p. 37

[952] Vedi E. ALBANESI, *La Camera compie un primo bilancio sull'attuazione della legge n. 234 del 2012 esaminando la Relazione consuntiva del Governo sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea (Anno 2012),* in Osservatorio sulle fonti, n. 3, 2013

[953] Cfr. C. FASONE, *La distinzione tra "fase ascendente" e "fase discendente" e il suo superamento*, op. cit., p. 111

dimostrata ampiamente inattuata. Tale circostanza ha determinato, di conseguenza, il mancato funzionamento della riserva di esame parlamentare.[954]

Infatti, l'articolo 10 permette alle camere di richiedere in sede di Consiglio di apporre la riserva di esame parlamentare su un atto normativo in corso di esame, impedendo al Governo di procedere alle attività per la formazione di tali atti prima che sia concluso l'esame parlamentare, oppure decorsi 30 giorni. Tuttavia, al secondo comma è previsto che anche il Governo stesso abbia la possibilità di apporre autonomamente tale riserva per investire della questione sull'atto discusso al Consiglio le stesse Camere. Lo scarso utilizzo di tale riserva è segno di disattenzione ai processi decisionali UE e di deferenza da parte del Parlamento in quanto grazie a tale strumento le attività parlamentari sarebbe in grado di incidere direttamente sull'attività del Consiglio.[955] L'efficacia della pronuncia parlamentare si configura quale tipica espressione di un atto di indirizzo politico. In tal senso, è opportuno chiarire che un'eventuale divergenza tra la posizione assunta dal Governo e le indicazioni fornite dal Parlamento non influirà direttamente sullo svolgimento della procedura legislativa europea, ma produrrà effetti esclusivamente nell'ambito del rapporto di fiducia tra Parlamento e Governo.[956] Lo scopo della norma è di natura diversa: non intende ostacolare il procedimento legislativo europeo, bensì costituisce uno strumento specifico volto a garantire che il Parlamento non venga marginalizzato o eluso nel processo di definizione della posizione nazionale dell'Italia all'interno del contesto intergovernativo europeo.[957] Gli strumenti previsti mirano a consentire al Parlamento di potersi sempre esprimere sull'indirizzo politico negli affari europei, impedendo al Governo di estrometterlo.

Oltre a quanto disposto dai Trattati europei, le due Camere, congiuntamente, possono sollecitare il Governo ad attivare il cosiddetto 'freno d'emergenza'. L'art. 12, infatti, sancisce che la decisione del Governo di avvalersi di tale strumento non debba dipendere esclusivamente dalla volontà dell'esecutivo, ma che l'iniziativa possa essere sollecitata anche da un atto di indirizzo del Parlamento.[958] È interessante sottolineare che tale disposizione è rubricata "*proprio «meccanismo del freno d'emergenza», codificando dunque nel nostro ordinamento un'espressione non presente nei Trattati ma mutuata dal gergo di lavoro dell'Unione.*"[959] Inoltre, è opportuno sottolineare come la previsione del 'freno d'emergenza' non rientri propriamente tra quelle innovazioni pensate per la tutela diretta dei Parlamenti nazionali. Piuttosto, tale meccanismo si configura come uno strumento volto alla salvaguardia dello Stato e delle sue competenze sovrane, in particolare di fronte all'ampliamento del voto a maggioranza qualificata in ambiti

[954] L. GIANNITI e N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, op. cit., p. 346
[955] Cfr. Ibidem
[956] Vedi C. FAVILLI, *Ancora una riforma delle norme sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione delle Politiche dell'Unione europea*, op. cit., p. 708
[957] Cfr. M. CARTABIA e N. LUPO, *The Constitution of Italy. A Contextual Analysis*, Hart, Oxford, 2022, p. 42
[958] Cfr. R. ADAM e A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, op. cit., p. 977
[959] C. FAVILLI, *Ancora una riforma delle norme sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione delle Politiche dell'Unione europea*, op. cit., p. 719

precedentemente protetti dalla struttura a pilastri. È indubbio, tuttavia, che, sia per quanto riguarda la riserva di legge in materia penale, sia in tema di sicurezza sociale, il ruolo del Parlamento nazionale resti centrale. Allora, "*sarebbe stato preferibile accomunare nella richiesta di parere obbligatorio del Parlamento italiano tutta la materia penale sulla base dei molti principi costituzionali che rendono un settore diverso da tutti gli altri.*"[960] In quanto, il dialogo giurisdizionale tra ordinamenti ci ha mostrato come sia una materia foriera di conflitti.[961]

Più in generale, i soggetti protagonisti dell'indirizzo politico parlamentare nella materia degli affari europei, secondo i regolamenti delle due Camere sono le commissioni permanenti secondo la materia di competenza.[962] Ognuna di esse ha la possibilità su ogni progetto normativo dell'Unione esprimere il suo avviso: la Camera con un 'documento' e il Senato con una 'risoluzione'. L'effetto di queste pronunce è in ogni caso quello di un atto di indirizzo al Governo.[963] Parallelamente, tali progetti vengono assegnati anche alle commissioni permanenti per le politiche europee, le quali si occupano in via esclusiva delle questioni concernenti il Protocollo n. 2 e il principio di sussidiarietà. In caso di inattività delle commissioni di merito nel fornire indirizzi politici, le commissioni affari europei possono richiedere che le loro osservazioni vengano trasmesse al Governo. In alcuni casi, tale facoltà è estesa anche alle commissioni affari costituzionali e affari esteri, *ex* articolo 144, comma 5, Regolamento del Senato. Tuttavia, è chiaro che

> l'incidenza degli indirizzi parlamentari è dunque direttamente proporzionale al margine negoziale a disposizione della delegazione italiana nella fase della procedura in cui l'indirizzo interviene: margine che ovviamente muta a seconda che per gli atti in questione sia richiesta una maggioranza dei voti in Consiglio, ovvero l'unanimità. L'unanimità, come accennato, è prevista nei settori più sensibili, a tutela delle attribuzioni «sovrane» degli Stati, e quindi delle competenze del legislatore nazionale.[964]

---

[960] Ivi, p. 721, vedi anche in questo senso C. CUPELLI, *La nuova legge sulla partecipazione alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'UE*, in *Diritto penale e processo*, n. 4, 2013, pp. 405-411

[961] Sia permesso di rinviare più approfonditamente a M. ROMAGNOLI, *Diritto penale e Unione europea: "The Dark Side of The Moon". Le esigenze esistenziali e logiche del primato, i limiti dei controlimiti e l'inerzia del legislatore nazionale*, in *Discrimen*, n. 1, 2022, pp. 113-162

[962] Tuttavia, vedi L. GIANNITI e N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, op. cit., p. 250: "*A lungo vi è stata, nei regolamenti parlamentari, una valutazione negativa nei confronti della discussione e della votazione di atti di indirizzo in seno alle commissioni permanenti: il rischio, evidentemente, era quello di incoraggiare così un'ulteriore frammentazione dell'indirizzo politico, invero già sufficientemente disarticolato sia a livello legislativo sia a livello amministrativo (tanto da parlarsi di «Governo per ministeri, a direzione plurima dissociata»). I regolamenti del 1971 hanno superato questo tabù, delineando la procedura per l'esame e la votazione delle risoluzioni in commissione, ma prevedendo, al tempo stesso, opportune garanzie per la tenuta dell'indirizzo generale del Governo.*" Parlano di 'governo per ministeri a direzione plurima dissociata' E. CHELI e V. SPAZIANTE, *Il Consiglio dei Ministri e la sua presidenza: dal disegno alla prassi*, in S. RISTUCCIA (a cura di), *L'istituzione di Governo. Analisi e prospettive*, Milano, Comunità, 1977, pp. 41 e ss.

[963] Vedi ivi, p. 345

[964] Ivi, p. 346

Pertanto, nell'ambito della valutazione delle proposte di normative europee sarebbero molto importanti gli atti di indirizzo politico che concorrono a formare la posizione del Governo in seno al Consiglio. È piuttosto "*evidente, infatti, che grazie a tale attività ispettiva, il Parlamento italiano può indirettamente partecipare alla funzione legislativa dell'Unione Europea, attraverso la posizione espressa dal proprio Governo nel Consiglio.*"[965] Per rafforzare il ruolo del Parlamento l'articolo 7 della legge 234 impone al Governo che qualora non fosse stato possibile seguire l'indirizzo espresso dalle Camere allora tempestivamente sia obbligato a motivare alle stesse le ragioni di tale possibilità. La pressione esercitata sul Governo dal principio del *comply or explain*, sancito dagli articoli 7 e 5 – quest'ultimo relativo agli accordi in materia finanziaria –, contribuisce a rendere più diretto ed efficace il nesso tra la fase di formazione della decisione e il suo successivo perfezionamento ed esecuzione.[966] Tale previsione costituisce una rilevante innovazione rispetto al passato, quando, fatta eccezione per l'istituto della riserva di esame parlamentare, raramente applicato, l'intervento delle Camere risultava spesso privo di effettive ricadute operative. In questa prospettiva, la rilevanza di tali disposizioni risiede interamente nella capacità delle commissioni parlamentari di esprimere indirizzi chiari per l'azione del Governo.[967]

Con la legge n. 238 del 2021, ossia la legge europea 2019-2020, il legislatore italiano ha cercato di porre rimedio all'asimmetria esistente tra i meccanismi previsti per il Consiglio europeo e il loro mancato utilizzo rispetto al Consiglio dell'Unione, intervenendo sulla legge n. 234 del 2012. Nello specifico, non è più richiesta l'iniziativa degli organi parlamentari competenti affinché il Governo riferisca prima delle riunioni del Consiglio dell'Unione. Inoltre, si è introdotta un'importante innovazione estendendo tale obbligo informativo anche alle riunioni dell'Eurogruppo, alle riunioni informali delle varie formazioni e ai Triloghi. Infatti,

> come espressamente riconosciuto dal nuovo comma 1 bis dell'art. 4 della legge n. 234 del 2012, gli elementi di informazione preventiva così forniti alle competenti commissioni parlamentari prima di ogni riunione del Consiglio dell'Unione Europea sono funzionali all'adozione di atti di indirizzo, volti a delineare i principi e le linee dell'azione del Governo nell'attività preparatoria di adozione degli atti dell'Unione europea. Oltre all'informativa *ex ante*, si prevede che il Governo informi (*ex post*) i competenti organi parlamentari sulle risultanze delle riunioni del Consiglio europeo e del Consiglio dell'Unione europea, entro 15 giorni dallo svolgimento delle stesse.[968]

Il punto di partenza non era, infatti, incoraggiante. L'osservazione empirica dei dati riportati nel Dossier n. 292, maggio 2011, pubblicato dal Senato della Repubblica

[965] C. FAVILLI, *Ancora una riforma delle norme sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione delle Politiche dell'Unione europea*, op. cit., p. 707
[966] Cfr. C. FASONE, *La distinzione tra "fase ascendente" e "fase discendente" e il suo superamento*, op. cit., p. 112
[967] L. GIANNITI e N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, op. cit., p. 346
[968] Ivi, p. 347

mostrava una grande differenza tra il numero di atti scrutinati dai competenti uffici di servizio di Camera e Senato e gli atti di indirizzo poi adottati. Ciò contribuiva a propendere per una scarsa disposizione dei membri delle Camere a svolgere l'attività di controllo parlamentare e di indirizzo a cui sarebbero preposti non cogliendo appieno l'occasione offertagli. Sicuramente, in un sistema parlamentare come il nostro il Governo è espressione di una medesima maggioranza parlamentare. Tuttavia, nell'ambito della partecipazione alla formazione degli atti normativi dell'Unione Europea, si è a lungo trascurato il fatto che la dinamica decisionale non si riduce a un mero confronto bipolare tra Parlamento e Governo. Al contrario, essa coinvolge una terza dimensione cruciale: il Governo italiano, infatti, rappresenta soltanto uno dei 27 membri del Consiglio dell'UE, organo che opera e delibera attraverso articolate procedure negoziali.[969] Per cui la partecipazione delle Camere all'elaborazione dell'indirizzo politico che il Governo aspira a tenere in certi negoziati non è da intendere soltanto in senso oppositivo e modificativo, ma anche in senso collaborativo e rafforzativo della posizione nazionale, che sia politica, strategica oppure di salvaguardia dei principi fondamentali dell'ordinamento statale. In ambito dottrinale, si sostiene che quanto più i parlamenti nazionali riescono a incidere sull'orientamento politico dei propri governi nel Consiglio, contribuendo così alla loro legittimazione democratica, tanto più essi concorrono a rafforzare la legittimità delle decisioni adottate dal Consiglio medesimo.[970] Si è visto nel precedente paragrafo che questa è un'esigenza sistemica dovuta alla natura dei circuiti democratici dell'ordinamento europeo *ex* articolo 10, par. 2, TUE. Cioè, è un'esigenza degli ordinamenti costituzionali nazionali e al contempo dell'ordinamento costituzionale dell'Unione che i parlamenti nazionali cerchino di influenzare l'esecutivo nel Consiglio, legittimando democraticamente la posizione nazionale ma anche, attraverso di questo, legittimando la decisione del Consiglio.[971] L'art. 16, comma 8, TUE dispone che il Consiglio dell'Unione europea deliberi in pubblico in caso di votazioni su atti legislativi.[972] Ciò dovrebbe comportare che i Parlamenti nazionali possano più facilmente chiamare i Ministri a risponde del loro operato a Bruxelles.[973] In tale prospettiva si collocano i richiami concernenti la definizione della politica europea a livello nazionale quale politica interna ampliata («*erweiterte Innenpolitik*») e l'esigenza di ricondurre la responsabilità europea nell'alveo ordinario della responsabilità di indirizzo politico dei governi.[974] In assenza di una simile ricomposizione, si profilerebbe il rischio di un'involuzione verso una concezione assolutistica della responsabilità di indirizzo

[969] Vedi Ivi, p. 346
[970] Ivi, p. 333
[971] Cfr. M. OLIVETTI, *Parlamenti nazionali nell'Unione europea*, op. cit, p. 515
[972] W. SLEATH, *The role of national Parliaments in European affairs*, in G. AMATO, H. BRIBOSIA e B. DE WITTE (a cura di), *Génèse et destiné de la Constitution européenne. Commentaire au Traité établissant une Constitution pour l'Europe à la lumière des travaux préparatoires et perspectives d'avenir*, Bruylant, Bruxelles, 2007, p. 562
[973] Cfr. V. EPPING, *Art. 16*, in C. VEDDER e W. HEINTSCHEL VON HEINEGG (a cura di), *Europäisches Unionsrecht*, Nomos, Baden Baden, 2012, p. 138
[974] Vedi M. OLIVETTI, *Parlamenti nazionali nell'Unione europea*, op. cit, p. 515 e A. MANZELLA, *Verso un governo parlamentare euro-nazionale*?, op. cit., p. 6

costituzionale, suscettibile di sfociare in una conflittualità tra ordinamenti, sanabile unicamente mediante complessi e teleologici dialoghi tra le Corti.

3.3.3. La funzione di controllo del parlamento italiano nel sistema euro-nazionale

L'esercizio del potere di controllo sul principio di sussidiarietà, mediante l'emissione di un parere motivato, è stato regolato in modo diverso nei vari ordinamenti nazionali. In molti casi, i parlamenti hanno affidato l'espressione dei pareri motivati alle commissioni competenti per materia, oppure a quelle dedicate agli affari europei, mentre in altri è stato previsto il coinvolgimento dell'intera assemblea parlamentare.[975] Le disposizioni del diritto europeo che attribuiscono questo potere ai parlamenti nazionali delineano uno schema procedurale atipico, poiché il parere espresso da ciascuna camera di uno Stato membro interviene in un ambito materiale che, nell'ordinamento dell'Unione, è di competenza esclusiva della Commissione europea, titolare dell'iniziativa legislativa. A tale estraneità formale si aggiunge l'atipicità dell'effetto di tale intervento parlamentare, che può variare dal rappresentare una forma di pressione politica fino a influenzare concretamente il processo decisionale europeo, potenzialmente arrestando l'adozione dell'atto.[976]

L'articolo 8 della legge 234 del 2012 disciplina il controllo parlamentare sul principio di sussidiarietà nell'ordinamento italiano rimandando per il contenuto ai Trattati e ai protocolli, specialmente al n. 2, e per la disciplina di dettaglio ai Regolamenti parlamentari. Tuttavia, richiede che il Governo venga informato delle valutazioni espresse attraverso pareri motivati.[977]

In particolare, alla Camera dei deputati, con un parere della Giunta per il Regolamento del 6 ottobre 2009, successivamente precisato e integrato dal parere del 14 luglio 2010, è stata attribuita esclusivamente alla Commissione per le Politiche dell'Unione Europea la competenza per l'accertamento della conformità delle proposte normative europee.[978] Alla commissione di merito è stata invece riservata la competenza sugli altri profili. Infine, su richiesta di un quinto dei componenti della commissione o di un decimo dei membri dell'Assemblea, il parere motivato, sia esso positivo o negativo,

---

[975] Per un quadro comparativo delle soluzioni adottate vedi C. HEFFTLER, C. NEUHOLD, O. ROZENBERG e J. SMITH (a cura di) *The Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union*, Londra, Palgrave, 2015. È stato evidenziato in dottrina come "*questo strumento è particolarmente interessante perché testimonia come si sia cercato di garantire un ruolo alle assemblee parlamentati nell'ambito della governance dell'Unione affidando loro compiti assimilabili in prima facie, alla funzione di controllo." (*M. MALVICINI, *La funzione di controllo del Parlamento nell'ordinamento costituzionale italiano*, op. cit., p. 234)

[976] Cfr. M. MALVICINI, *La funzione di controllo del Parlamento nell'ordinamento costituzionale italiano*, op. cit., p. 234

[977] Vedi L. GIANNITI e N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, op. cit., p. 333 e vedi anche A. ESPOSITO, *La legge 24 dicembre 2012, n. 234, sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'UE. Parte 1, Prime riflessioni sul ruolo delle Camere*, in *federalismi.it*, n. 2, 2013

[978] Vedi A. ESPOSITO, *Il Trattato di Lisbona e il nuovo ruolo costituzionale dei Parlamenti nazionali: le prospettive del Parlamento italiano*, in *Rassegna parlamentare*, n. 4, 2009, pp. 1119-1173

riguardante il rispetto del principio di sussidiarietà, può essere sottoposto all'esame dell'Assemblea. Ciò è avvenuto, ad esempio, il 19 luglio 2023 in relazione alla direttiva sulla lotta alla corruzione.[979]

Al Senato della Repubblica, in via sperimentale, si decise inizialmente di integrare il controllo sul principio di sussidiarietà nella procedura prevista dall'art. 144 del regolamento del Senato, ordinariamente utilizzata per l'esame dei progetti di atti dell'Unione europea.[980] Con la riforma del regolamento del Senato del dicembre 2017, è stato regolamentato in modo esaustivo il procedimento relativo al controllo sul rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità. A Palazzo Madama, tale controllo è stato attribuito esclusivamente alla Commissione per le politiche dell'Unione europea, ai sensi dell'art. 144, comma 1, del regolamento del Senato. Gli atti preparatori della legislazione europea vengono assegnati alle commissioni permanenti competenti per materia, incaricate della valutazione del merito. Anche queste ultime possono rilevare eventuali questioni riguardanti i principi di sussidiarietà e proporzionalità, ma sono tenute a segnalarle tempestivamente alla Commissione per le politiche dell'Unione europea, la quale detiene la competenza esclusiva in materia. Inoltre, in questo ramo del Parlamento, un quinto dei suoi componenti o il Governo può chiedere che l'esame sia rimesso all'Assemblea, ai sensi dell'art. 144, comma 5-*ter*, del regolamento del Senato.

Nell'esperienza del Parlamento italiano, i nuovi meccanismi introdotti dal Trattato di Lisbona hanno avuto l'effetto principale di rafforzare la partecipazione delle Camere alla fase ascendente, avviando un processo di 'rivitalizzazione' del loro ruolo nella formazione degli atti normativi europei.[981] Questo ha permesso una maggiore incisività delle istituzioni parlamentari italiane nella definizione delle politiche europee, contrastando il rischio di marginalizzazione rispetto al processo decisionale sovranazionale. Un processo che è tuttora in itinere. Infatti, non deve sorprendere

> che i (pochi) pareri motivati approvati da Camera e Senato siano stati formulati sempre con riferimento a iniziative dell'Unione europea rispetto alle quali, da parte italiana (sia nel Governo sia in Parlamento), vi erano riserve più generali e di ordine politico, riguardanti il merito delle stesse. Proprio per questo non deve stupire il fatto che tali pareri non abbiano mai avuto a oggetto le iniziative ove si è invece raggiunta, a livello europeo, la soglia prevista per il cartellino giallo.[982]

Inoltre, nel contesto dell'informalità che caratterizza la procedura del 'dialogo politico', le camere italiane, pur rispondendo prontamente a tale iniziativa, non hanno istituito una procedura dedicata e autonoma. Si sono limitate a trasmettere alla Commissione europea, al Parlamento europeo e al Consiglio le decisioni adottate dalle commissioni permanenti

[979] Vedi L. BARTOLUCCI, *La prima rimessione in Aula di un parere motivato sul controllo di sussidiarietà*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 6, 2023, pp. 5-21
[980] Vedi D. A. CAPUANO, *Funzioni delle Camere italiane nel procedimento legislativo dell'Unione europea*, op. cit.
[981] Vedi L. GIANNITI, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali*, op. cit.
[982] L. GIANNITI e N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, op. cit., p. 335

sui progetti di atti dell'Unione europea, rivolte al Governo, nell'ambito della procedura prevista per la fase ascendente, disciplinata dall'art. 144 del Regolamento del Senato e dall'art. 127 del Regolamento della Camera.[983] Detto ciò, è significativo osservare come la procedura del dialogo politico, pur non avendo una base giuridica esplicita nei Trattati, sia stata recepita nella legge n. 234 del 2012. In particolare, l'art. 9 prevede che le Camere possano, in via generale, trasmettere alle istituzioni dell'Unione e contestualmente al Governo ogni "*documento utile alla definizione delle politiche europee*". Pur a fronte delle perplessità relative alla codificazione di una prassi informale, il tentativo di integrare nel diritto positivo le forme di interlocuzione tra la Commissione europea e il Parlamento nazionale appare motivato dall'esigenza di garantire alle Camere una maggiore autonomia nell'ambito delle nuove procedure decisionali europee, andando oltre il tradizionale canale di partecipazione alla formazione degli atti normativi nella cosiddetta fase ascendente.[984] Nel senso di preservare l'opportunità, offerta dalla Commissione europea, di un canale di dialogo diretto, privo dell'intermediazione governativa, un'opzione altrimenti non contemplata dalla legislazione vigente.[985] In tal modo, il ruolo peculiare dei parlamenti nazionali si manifesta prevalentemente nelle aree di *policy* in cui il Parlamento europeo non riveste ancora la funzione di legislatore. In tali ambiti, essi operano come contrappeso democratico all'azione concertata dei governi nazionali, contribuendo così a legittimare sia l'operato dell'Unione europea sia il funzionamento complessivo del sistema istituzionale.[986]

Pertanto, l'articolo 9 della legge n. 234 del 2012 si propone di integrare in un quadro normativo organico una serie di procedure e principi che, nella prassi parlamentare, erano disciplinati da consuetudini e da una pluralità di fonti autonome e non coordinate tra loro. In particolare, tale norma caratterizza la procedura del dialogo politico soprattutto rispetto a due punti già citatati. Secondo tale norma lo scambio diretto dovrebbe riguardare "*qualsiasi documento utile alla definizione delle politiche europee.*" Bisogna sottolineare

---

[983] Vedi L. GIANNITI e N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, op. cit., p. 335: "*Questa prassi è stata cristallizzata nella riforma del regolamento del Senato del dicembre 2017 (e confermata in quella del luglio 2022), dove si è previsto espressamente (art. 144, comma 2, bis, Regolamento del Senato) che il Presidente del Senato trasmetta alla Commissione europea, così come ai Presidenti delle istituzioni legislative dell'Unione (Parlamento e Consiglio), i documenti approvati dalle commissioni permanenti sui progetti di atti legislativi dell'Unione o riferiti ad altri atti trasmessi dalle istituzioni sempre dell'Unione europea.*"

[984] Cfr. G. RIVOSECCHI, *La partecipazione dell'Italia alla formazione e attuazione della normativa europea. Il ruolo del Parlamento (comm. a legge 24 dicembre 2012, n. 234)*, op. cit., p. 469; vedi anche C. FASONE, *Gli effetti del Trattato di Lisbona sulla funzione di controllo parlamentare*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, n. 2, 2011, pp. 361-399, p. 373: "*occorre dare riconoscimento al dialogo diretto della Commissione europea con il Parlamento, differenziandolo da quello tra il Governo e il Parlamento nella «fase ascendente».*"

[985] Vedi S. RIGHI, *Articolo 9. Partecipazione delle Camere al dialogo politico con le istituzioni dell'Unione europea*, in L. COSTATO, L. S. ROSSI e P. BORGHI (a cura di), *Commentario alla legge 24.12.2012 n. 234*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2015, pp. 108-115, p. 112: "*Il Parlamento italiano, nell'articolazione delle sue due Camere, si inserisce però tra i primi ad aver fatto uso del dialogo politico, mostrando in ciò un atteggiamento proattivo non usuale per il nostro paese, spesso considerato – ad esclusione dei grandi momenti che hanno caratterizzato il processo d'integrazione – 'in ritardo' nell'ambito delle dinamiche europee.*"

[986] Cfr. ivi, p. 109

che il riferimento non è unicamente a "*l'adozione degli atti dell'Unione*", in quanto si fa più generale riferimento alla definizione delle politiche, rendendo questa disposizione polifunzionale. Cioè si deve ricordare come tutte queste procedure previste dalle leggi, dai trattati e dai protocolli, finiscano per ibridarsi in un unico procedimento che può dare molteplici risultati: in atti adottati e nelle loro funzioni.[987] Dentro a tale definizione possono rientrare anche "*documenti attualmente redatti dalla Camera che costituiscono di fatto atti di indirizzo, ma la cui qualifica formale è dubbia.*"[988] Sono stati inviati documenti non definitivi oppure documenti recanti i risultati di indagini conoscitive. Il secondo punto rilevante è la previsione dell'invio degli stessi all'Esecutivo. La previsione normativa dell'articolo 9 ha indubbiamente il merito di garantire la continuità nella trasmissione dei pareri del Parlamento, evitando che eventuali ostacoli possano compromettere tale flusso, come è già accaduto in passato.[989] In questo modo, si previene il rischio che le prassi, nate con facilità, possano essere altrettanto facilmente soppresse.

3.4. I possibili canali di un dialogo non giurisdizionale tra l'ordinamento italiano e quello dell'Unione europea

Fino alle soglie del nuovo millennio, i parlamenti nazionali degli Stati membri, riguardo alla partecipazione nella redazione degli atti normativi della Comunità, avrebbero potuto evocare le parole di Kafka: "*c'è una meta, ma non una via; ciò che chiamiamo via è un indugia*re."[990] Con l'elaborazione, e il successivo rigetto, del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, seguito dall'effettiva implementazione del Trattato di Lisbona, dei Protocolli n. 1 e n. 2, e in Italia, dalla legge n. 234 del 2012, non si delinea solo una meta, ma anche una via. Tuttavia, l'indugio potrebbe ancora persistere. Sicuramente, pur con possibili margini di miglioramento, l'impianto normativo delineato non consente di sostenere che manchi un'infrastruttura giuridica in grado di favorire un dialogo non giurisdizionale tra ordinamenti. Tuttavia, come accennato nel corso di questo lavoro, qualsiasi struttura normativa potrebbe non risultare sufficiente a garantire un'effettiva implementazione di tale dialogo. Fintanto che i poteri attribuiti all'assemblea democratica non saranno pienamente esercitati non saranno strumenti di effettivo e sostanziale controllo da parte dei suoi membri.[991] Appare manifesto come, in un sistema delineato in tali termini, emerga il rischio di un sovraccarico funzionale per l'organo parlamentare. Al contempo, nulla assicura che l'impegno delle Camere, considerata

---

[987] Vedi D. JANČIĆ, *The Barroso Initiative: Window Dressing or Democracy Boost?*, op. cit., p. 83, P. PICCIACCHIA, *Un fenomeno in crescente espansione: il dialogo politico dei parlamenti nazionali nell'UE*, op. cit, p. 8 e N. LUPO, *I poteri europei dei parlamenti nazionali: questioni terminologiche, classificazioni e primi effetti*, op. cit., pp. 113 e ss.

[988] S. RIGHI, *Articolo 9. Partecipazione delle Camere al dialogo politico con le istituzioni dell'Unione europea*, op. cit., p. 113

[989] Vedi C. FASONE, *Gli effetti del Trattato di Lisbona sulla funzione di controllo parlamentare*, op. cit., p. 377

[990] F. KAFKA, *Il silenzio delle sirene. Scritti e frammenti postumi* (1917-1924), Milano, 1994, p. 91

[991] Cfr. C. FAVILLI, *Ancora una riforma delle norme sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione delle Politiche dell'Unione europea*, op. cit., p. 707

l'esperienza maturata nella storia istituzionale italiana in materia di affari europei, consenta loro di acquisire in tempi brevi le competenze e l'*expertise* necessarie. Persiste, inoltre, l'incertezza riguardo all'impatto dell'elevato grado di tecnicità delle questioni da affrontare – elemento che ha tradizionalmente giustificato la prevalenza del Governo sul Parlamento nei rapporti tra l'Italia e l'Unione europea –, aspetto che potrebbe rappresentare un ulteriore ostacolo all'efficace esercizio delle nuove prerogative parlamentari. In tale prospettiva, si profilerebbe nuovamente l'esigenza di una ridefinizione, in senso regressivo, degli equilibri tra i poteri interni.[992] Non si può, né si deve, dimenticare che il Parlamento italiano, per lungo tempo, è stato corresponsabile della propria debolezza in materia di politica comunitaria. Ciò a tal punto che Caretti ha severamente sottolineato la sua "*abdicazione a svolgere compiti di controllo e indirizzo che viceversa altri Parlamenti nazionali avevano da subito e con forza rivendicato.*"[993]

Il percorso dell'integrazione europea sembra trovarsi, almeno sul piano legislativo dell'Unione, a un nuovo crocevia. Per questo motivo, emerge la necessità di un ripensamento sull'opportunità di migliorare la partecipazione al processo legislativo, in quanto è sia un problema ordinamentale che inter-ordinamentale. Il successo della legge n. 234 del 2012 non risiede tanto nella sua efficacia prescrittiva, ma nei risultati ottenuti, come la progressiva europeizzazione dell'attività parlamentare italiana. Dal punto di vista informativo, risulta oggi impensabile che un provvedimento dell'UE possa giungere nell'ordinamento italiano senza che i parlamentari italiani ne siano stati informati. Ciò è tutt'altro che scontato in un sistema come il nostro. Rimangono aperte ulteriori questioni, utili soprattutto per proseguire la ricerca sul tema: come si concretizza la valutazione dell'impatto dei provvedimenti europei? In che modo vengono redatte le tabelle di corrispondenza? Le informazioni fornite al Parlamento sono adeguate agli obiettivi delineati dalla legge n. 234? E infine, come si può migliorare la sincronia tra i lavori parlamentari e i negoziati europei?

Detto ciò, l'ibridazione dell'azione europea dei parlamenti nazionali, combinando il controllo sulla sussidiarietà con il dialogo politico e con l'attività di indirizzo, appare come la via da privilegiare per garantire una maggiore partecipazione alla fase ascendente e una sua più profonda comprensione. Tale ibridazione potrebbe essere concepita anche come l'integrazione dell'obbligo di rispettare l'identità nazionale con le preoccupazioni legate alla sussidiarietà e al merito, sia nei pareri motivati sia negli altri atti adottati dai parlamenti nazionali.[994] Ciò avviene in un'ottica politica, che per sua natura risulta più congeniale alle istituzioni parlamentari. La stretta connessione tra sussidiarietà e identità nazionale trova il suo fondamento nella versione del protocollo sulla sussidiarietà allegato al Trattato di Amsterdam, laddove affermava che

---

[992] Cfr. F. FERRI, *Articolo 3-4-5. Principi generali. Consultazione e informazione del Parlamento. Consultazione delle Camere su accordi in materia finanziaria o monetaria*, op. cit., p. 49

[993] P. CARETTI, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali prima e dopo il Trattato di Lisbona*, op. cit., p. 2

[994] Vedi B. GUASTAFERRO, *Coupling National Identity with Subsidiarity Concerns in National Parliaments' Reasoned Opinions*, op. cit.

> riguardo alla natura e alla portata dell'azione comunitaria, le misure comunitarie dovrebbero lasciare il maggior spazio possibile alle decisioni nazionali, purché sia garantito lo scopo della misura e siano soddisfatte le prescrizioni del trattato. Nel rispetto del diritto comunitario, si dovrebbe aver cura di salvaguardare disposizioni nazionali consolidate nonché l'organizzazione ed il funzionamento dei sistemi giuridici degli Stati membri.[995]

La partecipazione dei parlamenti nazionali come riappropriazione dell'indirizzo politico rispetto alle altre sedi dove questo viene elaborato rappresenta un percorso solo parzialmente compiuto. Le decisioni europee prese collettivamente a Bruxelles non possono più essere utilizzate come attenuante o pretesto dai parlamenti nazionali per giustificare il loro disimpegno. Questo richiede di interrompere qualsiasi atteggiamento lassista riguardo all'indirizzo politico: anche laddove vi sia concordanza con il Governo, il Parlamento dovrebbe assumersi pienamente la responsabilità delle posizioni nazionali sugli atti europei. Altrimenti, si rischia di compromettere quegli spazi di intervento volti a garantire una rappresentazione più adeguata degli interessi nazionali, spazi che, ormai, sono prevalentemente confinati alla fase ascendente.

L'analisi condotta nel presente studio delinea un quadro dal quale emerge la necessità di partire dallo stato dell'arte della normativa europea per partecipare efficacemente all'adozione di decisioni legislative e amministrative a livello dell'Unione. Risulta imprescindibile una lettura prospettica degli effetti delle normative, orientata alla tutela sia degli interessi nazionali sia dei principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale interno. Quanto più si adotta tale impostazione nella fase di formazione della decisione europea, tanto più agevole e tempestivo risulterà prevederne gli effetti al momento dell'attuazione e del recepimento nei termini stabiliti, riducendo così il rischio di incorrere in procedure d'infrazione. [996] Queste ultime, infatti, spesso scaturiscono da problematiche sistemiche di natura ordinamentale, protrattesi nel tempo e divenute di difficile risoluzione dopo anni di latenza o conflitti a bassa intensità — come dimostrato emblematicamente dal caso della cosiddetta direttiva *Bolkestein*.

In quest'ottica, diventa cruciale la valutazione complessiva dell'impatto e la previsione degli effetti della proposta normativa dell'Unione Europea, come richiesto dall'articolo 6 della legge n. 234 del 2012. Tale valutazione, condotta dall'amministrazione con competenza prevalente, deve essere successivamente condivisa e vagliata dalle Camere. In questo contesto, il principio di attribuzione emerge come il primo parametro da considerare, assumendo un ruolo centrale nel processo decisionale. Ciò comporta un accertamento preliminare circa la legittimità dell'intervento normativo dell'Unione, per stabilire se esso rientri nei suoi poteri (*intra vires*) o se vada oltre (*ultra vires*). L'obiettivo è prevenire che tali norme vengano adottate in violazione del principio di attribuzione, evitando di attendere anni prima che la questione venga portata all'attenzione delle Corti. Questo è il momento decisivo per verificare la correttezza della

[995] Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità (Tr. Amsterdam), par. 7
[996] Cfr. C. FASONE, *La distinzione tra "fase ascendente" e "fase discendente" e il suo superamento*, op. cit., p. 115

base giuridica su cui si fonda l'intervento normativo e, ove necessario, suggerire una base giuridica alternativa. Sarebbe infatti difficile giustificare come, nonostante un momento di valutazione tecnica e politica sia previsto, la piena consapevolezza dei rilievi emerga solo nella fase contenziosa, spesso a distanza di anni. L'intento dovrebbe essere quello di prevenire contenziosi futuri intervenendo tempestivamente durante il processo legislativo europeo.

È necessario, inoltre, considerare attentamente la conformità del progetto normativo ai principi di sussidiarietà e proporzionalità, a partire dall'analisi tecnica dell'amministrazione competente. Tale analisi verrà successivamente sottoposta alla valutazione politica da parte della Commissione affari europei nel quadro dei pareri motivati, come previsto dal sistema di allerta precoce ai sensi del Protocollo n. 2. Tuttavia, è ormai consolidato come la valutazione della sussidiarietà segua un procedimento ben definito, il cui esito è generalmente binario. Sia la Commissione europea sia la Corte di giustizia hanno chiarito ampiamente i criteri di riferimento per tale analisi.

Di contro, molti dei rilievi sollevati dai parlamenti nazionali sembrano essere più ampi e riconducibili a questioni di merito, che non rientrano pienamente nell'ambito della sussidiarietà. Tali considerazioni, pur dovendo essere espresse attraverso altri canali, vengono comunque prese in considerazione dalla Commissione nel contesto del dialogo politico. Questo evidenzia come l'interazione tra sussidiarietà e merito richieda una differenziazione dei meccanismi di intervento, mantenendo un equilibrio tra il rispetto delle competenze degli Stati membri e il dialogo interistituzionale europeo. La relazione prevista dall'articolo 6 richiede anche una valutazione dell'impatto dell'atto legislativo, comprendendo le possibili incongruenze tra le disposizioni europee che si valutano e le disposizioni e i principi costituzionali italiani.[997] Questo contesto offre una base ideale per esaminare l'obbligo di rispettare l'identità nazionale degli Stati membri insita nella loro struttura costituzionale e nelle loro funzioni essenziali *ex* articolo 4, par. 2, TUE. Eventuali antinomie devono emergere chiaramente dalle relazioni che l'amministrazione nazionale presenta al Parlamento, anche grazie alla predisposizione delle tabelle di corrispondenza che illustrano come cambierebbe l'ordinamento interno con l'attuazione delle norme europee. Questi profili, laddove vi fossero, sono assolutamente rilevanti per la tutela dell'identità nazionale così come prevista dall'ordinamento dell'Unione, e dovrebbero quindi essere poi trasmessi alle Istituzioni europee nel corso della procedura legislativa, attraverso i pareri espressi dallo Stato italiano in Consiglio, o attraverso i pareri motivati dei Parlamenti nazionali, o con il dialogo politico o, in ultima istanza, tramite l'attivazione della riserva di esame parlamentare o dei meccanismi dei freni d'emergenza nei casi previsti.

[997] Vedi C. FAVILLI, *Ancora una riforma delle norme sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione delle Politiche dell'Unione europea*, op. cit., p. 728: "*La valutazione d'impatto di atti normativi dell'UE dovrebbe essere concentrata sull'impatto nell'ordinamento italiano, così distinguendosi dalla valutazione d'impatto della Commissione europea che riguarda le proposte di atti normativi UE e concerne soprattutto l'impatto nell'ordinamento dell'UE e solo in misura minore nei singoli Stati.*"

In tal modo, non si intende proporre un'estensione o una ridefinizione del parametro del controllo sul rispetto del principio di sussidiarietà. Concordemente a quanto osservato da Granat, tale controllo deve rimanere circoscritto alla sussidiarietà per evitare derive pericolose.[998] Tuttavia, la segnalazione di una possibile violazione dell'identità nazionale, qualunque sia il canale attraverso cui raggiunge la Commissione, non può essere considerata alla stregua di altre valutazioni di merito. L'articolo 4, par. 2, TUE impone infatti che essa sia esaminata separatamente, data la sua rilevanza per la validità delle normative di diritto secondario che l'Unione europea potrebbe adottare.[999] Sia che venga previsto o meno uno strumento procedurale autonomo, attualmente è imprescindibile che tale obbligo sia ricondotto all'impegno delle Istituzioni europee di rispettare la legalità sovranazionale, garantendo così un'effettiva conformità ai principi fondanti dell'ordinamento dell'Unione. Anche qualora l'informazione riguardante una potenziale antinomia tra ordinamenti provenisse da un canale come quello del dialogo politico, essa non può essere trattata al pari delle altre, nonostante l'informalità della procedura. Questo aspetto incide direttamente sull'architettura giuridica dell'Unione e merita, pertanto, una trattazione specifica e distinta rispetto alle altre questioni che emergono durante il processo legislativo in quanto tutte le istituzioni nelle loro funzioni sono obbligate a rispettare "*l'uguaglianza degli Stati membri davanti ai trattati e la loro identità nazionale insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali.*" Anticipare tali preoccupazioni circa la validità degli atti dell'Unione per antinomie con i principi supremi dell'ordinamento degli Stati membri al momento della loro elaborazione permette un ventaglio di soluzioni e di compromessi negoziali esponenzialmente maggiore rispetto al dialogo tra le corti. Inoltre, facendo da filtro avrebbe anche la capacità di 'nobilitarlo' riservandolo alle questioni veramente fondamentali – costituzionali – per un sistema interordinamentale.

[998] Vedi K. GRANAT, *The Principle of Subsidiarity and its Enforcement in the EU Legal Order. The Role of National Parliaments in the Early Warning System*, op. cit.

[999] Vedi sulla clausola identitaria prevista dal Trattato di Lisbona come parametro di legittimità degli atti dell'Unione europea Ordinanza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 1° ottobre 2010, C-3/10, *Affatato,* cit., par. 41 e 51; Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 17 luglio 2014, C-58/13, *Torresi*, cit., par. 53-59 e Conclusioni dell'avvocato generale Nils Wahl presentate il 10 aprile 2014, C-58/13, *Torresi*, cit., parr. 97-105 e Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 22 febbraio 2022, C-430/21, *RS*, cit., par. 69. Vedi anche in dottrina G. DI FEDERICO, *L'identità nazionale degli Stati membri nel Diritto dell'Unione europea. Natura e portata dell'articolo 4, par. 2, TUE*, op. cit., pp. 74 e ss. B. GUASTAFERRO, *Beyond the Exceptionalism of Constitutional Conflicts: The Ordinary Functions of the Identity Clause*, op. cit., E. CLOOTS, *National identity in EU law*, op. cit., p. 64 e M. STARITA, *L'identità costituzionale nel diritto dell'Unione europea: un nuovo concetto giuridico?*, op. cit., p. 66: "*Ora, poiché l'Unione è un'unione di diritto e il suo sistema delle fonti è ordinato secondo principi gerarchici, le norme del TUE costituiscono parametro di legittimità degli atti adottati (come appare dalla semplice lettura dell'art. 263, comma 2). Ne consegue che anche la disposizione in esame può integrare il ruolo di parametro di legittimità del diritto derivato.*"

CAPITOLO TERZO

ESPERIENZE E PROSPETTIVE ATTUALI DEL DIALOGO NON GIURISDIZIONALE TRA GLI ORDINAMENTI. IN PARTICOLARE, IL CASO DELL'ITALIA

SOMMARIO: 1. Barlumi di dialogo olistico tra ordinamenti nella crisi pandemica: un'esperienza 'orizzontale' – 1.1. L'emergenza COVID e la risposta legislativa dell'Unione europea – 1.2. L'uso maldestro dell'eccezione al termine di otto settimane e dell'obbligo di indicare i motivi di urgenza – 1.3. L'attività europea dei parlamenti nazionali durante la pandemia: barlumi di dialogo ex ante – 2. L'esperienza dell'Italia: la lenta, ma inesorabile, emersione del ruolo europeo degli organi costituzionali nazionali – 2.1. Il problema ordinamentale del diritto penale – 2.2. Il problema ordinamentale del diritto d'asilo costituzionale – 2.3. Prassi recente dell'infrastruttura parlamentare italiana – 3. Analisi critica delle prospettive e degli sviluppi attuali – 3.1. L'incomunicabilità nel controllo sul principio di sussidiarietà – 3.2. I limiti formali del dialogo politico: quali margini per un controllo di legittimità *ex ante*? - 3.3. Una presa di coscienza interistituzionale. Riforme attese e riforme possibili

1. Barlumi di dialogo olistico tra ordinamenti nella crisi pandemica: un'esperienza 'orizzontale'

Come evidenziato nei precedenti capitoli, il sistema normativo delineato dai Trattati e dalle Costituzioni nazionali impone alle Istituzioni europee e nazionali l'obbligo di adempiere ai doveri derivanti dall'ordinamento dell'Unione nel rispetto delle norme costituzionali interne. Tale sistema dovrebbe configurare un obbligo per le istituzioni nazionali di utilizzare, nella maniera più estesa possibile, tutti i meccanismi previsti dai Trattati nei processi decisionali e legislativi, integrandoli con la discrezionalità nell'elaborazione delle leggi nazionali. In questo modo, l'adempimento degli obblighi europei avverrebbe in piena conformità con le disposizioni costituzionali nazionali. Tuttavia, come ribadito più volte, le norme giuridiche da sole non sono sufficienti per garantire il corretto funzionamento del sistema, specialmente quando si interagisce con apparati politici. Oltre alla norma scritta, entrano in gioco elementi quali la cultura istituzionale, l'opportunità politica e l'esperienza amministrativa. Anche se tali considerazioni possono sembrare ovvie, nella pratica si assiste sempre più spesso a situazioni in cui le corti costituzionali degli Stati membri e la Corte di giustizia dell'Unione europea sono chiamate a prendere decisioni su questioni politiche complesse. Questo accade perché altre istituzioni, incaricate di funzioni prettamente politiche, non sempre riescono a svolgere adeguatamente il proprio ruolo costituzionale, delegando alle corti la risoluzione di questioni che avrebbero dovuto essere risolte in sede politica. Le crisi ricorrenti a cui l'integrazione europea è sottoposta da ormai diversi decenni hanno messo a dura prova questa dinamica, portandola a livelli di radicalizzazione crescente. Tuttavia, le risposte istituzionali a tali crisi hanno dato origine a esperienze giuridiche innovative, contribuendo all'emergere di nuove prassi distintive. Senza dubbio, l'evento che ha avuto l'impatto più significativo su queste dinamiche negli ultimi anni è stata la pandemia causata dal virus COVID-19.

Al termine del Consiglio europeo del 20 febbraio 2020 non furono adottate delle conclusioni, e ciò rivelava che i capi di Stato e di governo degli Stati membri avevano inizialmente sottovalutato la gravità dell'emergenza legata al Coronavirus e le sue potenziali ripercussioni.[1000] Tuttavia, il quadro è cambiato drasticamente con il peggioramento della crisi sanitaria in Lombardia, acuito da alcune tensioni tra Stati membri riguardanti la fornitura di attrezzature mediche. Il 10 marzo, il Consiglio europeo convocò una videoconferenza dedicata al Covid-19, durante la quale i leader nazionali ribadirono la necessità di una cooperazione coordinata e delinearono le principali priorità per le azioni future delle Istituzioni europee.[1001]

Il dibattito pubblico sull'Unione europea e sulla gestione dell'emergenza Covid, specialmente nei media, tese a focalizzarsi quasi esclusivamente sulle questioni finanziarie, trascurando il ruolo cruciale svolto dal Legislatore europeo. Pertanto, in questo paragrafo si cercherà di analizzare la procedura per l'adozione della legislazione dell'UE relativa al Covid, evidenziando alcuni elementi del dialogo tra ordinamenti. Dal marzo 2020 sono stati proposti più di sessanta atti dell'UE per combattere il virus e i suoi effetti sull'economia e sulla società. Questi atti – data la competenza dell'Unione in molti settori colpiti dalla crisi sanitaria – si sono rivelati essenziali per sostenere gli sforzi degli Stati membri nel rispondere all'emergenza. Il principio guida di tutte le azioni normative è stata la necessità di agire il più rapidamente possibile, superando ogni impasse procedurale. Ciò è dovuto principalmente all'emergenza sanitaria collettiva che l'Unione si è trovata ad affrontare, uno scenario senza precedenti nella storia recente che "*ha provocato uno shock economico estremo che richiede una reazione ambiziosa, coordinata e urgente delle politiche su tutti i fronti per sostenere le imprese e i lavoratori a rischio.*"[1002]

1.1. L'emergenza COVID e la risposta legislativa dell'Unione europea

L'emergenza legata al Covid-19 ha imposto alle Istituzioni dell'Unione europea coinvolte nel processo legislativo di accelerare significativamente i tempi di produzione normativa nell'ambito della procedura legislativa ordinaria. Per comprendere come il legislatore europeo sia riuscito a operare con tale celerità, è fondamentale evidenziare che i Trattati UE non prevedono esplicitamente poteri legislativi di emergenza né particolari

[1000] Vedi Osservazioni del presidente Charles Michel al termine del Consiglio europeo straordinario del 20 e 21 febbraio 2020, che neanche menzionano la pandemia e si limitano a rimandare l'esito del negoziato sul bilancio pluriennale dell'Unione; vedi anche in generale sul ruolo svolto dal Consiglio europeo nella gestine della crisi pandemica W. WESSEL, L. SCHRAMM e T. KUNSTEIN, *The European Council as a Crisis Manager. The EU's Fiscal Response to the COVID-19 Pandemic*, Nomos, Baden-Baden, 2022

[1001] Vedi Conclusioni del presidente del Consiglio europeo a seguito della videoconferenza sulla Covid-19, 10 marzo 2020: "*Nel corso della videoconferenza del 10 marzo 2020 abbiamo sottolineato l'esigenza di lavorare insieme, di prendere tutte le misure necessarie e di agire prontamente. Abbiamo evidenziato la necessità di un approccio europeo comune e di uno stretto coordinamento con la Commissione europea. I ministri della Salute e i ministri dell'Interno dovrebbero consultarsi quotidianamente per garantire un adeguato coordinamento e perseguire un orientamento europeo comune.*"

[1002] Decisione (UE) 2020/440 della Banca centrale europea del 24 marzo 2020 su un programma temporaneo di acquisto per l'emergenza pandemica (BCE/2020/17), considerando n. 4

procedure straordinarie. Tuttavia, il diritto dell'Unione Europea si distingue per la sua notevole flessibilità, soprattutto per quanto concerne i termini delle procedure legislative. In sintesi, nell'ambito della procedura legislativa ordinaria, i due colegislatori sono chiamati a adottare congiuntamente la legislazione, godendo di pari diritti e doveri: nessuno dei due può procedere all'adozione di una normativa senza il consenso dell'altro, ed entrambi devono approvare un testo identico. Le azioni coordinate tra le due istituzioni risultano, dunque, imprescindibili per il buon esito della procedura legislativa ordinaria. Da un lato, ciò rappresenta un significativo progresso per la democrazia dell'Unione Europea; dall'altro, ciò incide profondamente sui tempi della procedura. Il quadro normativo, tuttavia, prevede la possibilità di concludere l'iter legislativo senza ulteriori passaggi, qualora si raggiunga un accordo o un disaccordo irrimediabile tra le due istituzioni. In questo contesto, si inserisce naturalmente la prassi dei Triloghi, che, come già evidenziato, è divenuta ormai il *modus operandi* consolidato nella normazione sovranazionale. Tale pratica, pur non essendo formalmente prevista dai Trattati, rappresenta uno strumento informale e centrale per agevolare il dialogo tra le Istituzioni, consentendo di accelerare il raggiungimento di accordi e facilitare la conclusione delle procedure legislative, riducendo i tempi e le incertezze di un iter normativo potenzialmente lungo e complesso.

I Trattati non stabiliscono un limite temporale per le prime letture delle proposte legislative. Di conseguenza, ipoteticamente, in assenza di una procedura legislativa d'urgenza, il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione potrebbero, se raggiungessero immediatamente un accordo, adottare una proposta legislativa entro il tempo strettamente necessario per organizzare le votazioni. Tuttavia, tale scenario risulta impraticabile, poiché le regole che disciplinano la partecipazione dei parlamenti nazionali richiedono il rispetto di un periodo minimo di tempo prima che un atto legislativo dell'UE possa essere approvato. Questo periodo garantisce la possibilità per i parlamenti nazionali di esaminare la proposta, conformemente ai principi democratici e al sistema di allerta precoce stabilito dai Protocolli sui principi di sussidiarietà e proporzionalità.

Esiste difatti un periodo di *standstill*, che è il presupposto fondamentale per consentire ai parlamenti nazionali di svolgere tutte le funzioni loro attribuite dai Trattati e dai Protocolli.[1003] Secondo l'articolo 4 del Protocollo n. 1, "*un periodo di otto settimane intercorre tra la data in cui si mette a disposizione dei parlamenti nazionali, nelle lingue ufficiali dell'Unione, un progetto di atto legislativo e la data in cui questo è iscritto all'ordine del giorno provvisorio del Consiglio ai fini della sua adozione o dell'adozione di una posizione nel quadro di una procedura legislativa.*" Un'ulteriore scadenza è prevista nell'ultima frase dello stesso articolo: tra l'inserimento della proposta nel progetto di agenda legislativa del Consiglio e l'adozione di una posizione da parte di questa Istituzione devono trascorrere dieci giorni. A differenza della prima scadenza, questa è fissata per consentire al Consiglio di considerare attentamente il contenuto dei

[1003] *Cfr.* C. FASONE, *Comment on article 4 of protocol no. 1, on the role of national parliaments in the european union annexed to the treaty of lisbon*, in H.J. BLANKE, S. MANGIAMELI (a cura di), *The Treaty on European Union (TEU)*, Vienna-New York, 2013, pp. 1566-1573, p. 1566

pareri parlamentari e degli altri contributi ricevuti.[1004] Tuttavia, la medesima disposizione contiene un'eccezione in caso di urgenza, in base alla quale l'atto approvato, o la posizione del Consiglio sull'atto, deve includere i motivi per cui è stata applicata l'eccezione.

Il Regolamento interno del Consiglio concreta questa disposizione stabilendo che il Consiglio può derogare alle otto settimane secondo la procedura di voto applicabile per l'adozione dell'atto o della posizione in questione. Questa eccezione può essere identificata pertanto come l'unico riferimento a una 'procedura legislativa urgente dell'UE'.[1005] Come rilevato da Fasone, l'articolo 4 del Protocollo introduce un ulteriore elemento di incertezza in merito all'effettività del ruolo dei parlamenti nazionali, ma appare al contempo in linea con l'esigenza di evitare che il procedimento legislativo assuma una rigidità eccessiva di fronte a eventuali circostanze eccezionali che possono insorgere nel contesto politico.[1006] L'articolo del protocollo ribadisce infine che "*salvo in casi urgenti debitamente motivati, nel corso di queste otto settimane non può essere constatato alcun accordo riguardante il progetto di atto legislativo*." Pertanto, otto settimane e dieci giorni è il periodo minimo entro il quale non è possibile approvare un atto legislativo dell'UE, a meno che non venga attivata l'eccezione.

Durante l'emergenza Covid, il Legislatore dell'Unione ha utilizzato tutto lo spazio di discrezionalità disponibile nell'ambito delle procedure esistenti per consegnare in modo tempestivo. Si sono rese necessarie misure eccezionali per superare le difficoltà logistiche, poiché l'intensa attività delle Istituzioni era diventata problematica dopo l'introduzione delle misure di contenimento sociale. A causa delle restrizioni agli spostamenti e all'accesso ai luoghi di lavoro, le riunioni delle Istituzioni europee si sono svolte in videoconferenza a distanza. Il Parlamento europeo ha adottato un nuovo sistema di voto a distanza per gli eurodeputati.[1007] Anche il Consiglio ha previsto una deroga temporanea al regolamento interno, consentendo la convocazione di riunioni online, superando così le difficoltà legate ai viaggi dei suoi membri.[1008] Queste misure hanno garantito la continuità del lavoro normativo del Parlamento europeo e del Consiglio. Inoltre, è stato necessario applicare altre eccezioni per garantire l'efficacia delle misure contenute nelle proposte della Commissione. Le Istituzioni hanno deciso che gli atti legislativi collegati a Covid entreranno in vigore subito dopo la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale, per garantire l'efficacia immediata della nuova legislazione. Inoltre,

---

[1004] Vedi *ivi*, p. 1569

[1005] Vedi A. LEVADE, *Commentaire au protocole sur le role des parlements nationaux*, in L. BURGORGUE-LARSEN, A. LEVADE, F. PICOD (a cura di), *Traité établissant une Constitution pour l'Europe. Commentaire article par article*, Bruxelles, 2007, pp. 869-894, p. 887

[1006] Cfr. C. FASONE, *Comment on article 4 of protocol no. 1, on the role of national parliaments in the european union annexed to the treaty of Lisbon*, op. cit., p. 1571

[1007] Vedi Decisione dell'Ufficio di presidenza del Parlamento europeo del 20 marzo 2020 che integra la decisione del 3 maggio 2004 sulle modalità di voto

[1008] Vedi Decisione (UE) 2020/702 del Consiglio del 20 maggio 2020 che proroga ulteriormente la deroga temporanea al regolamento interno del Consiglio introdotta dalla decisione (UE) 2020/430 e prorogata dalla decisione (UE) 2020/556 alla luce delle difficoltà di viaggio dovute alla pandemia di Covid-19 nell'Unione ST/8059/2020/INIT, *GU L 165 del 27.5.2020, pagg. 38–39*

l'applicazione retroattiva di alcuni nuovi regolamenti è stata disposta laddove necessario per garantirne l'effetto utile.[1009]

Infine, dall'introduzione dei primi regolamenti il 30 marzo 2020, il Consiglio ha costantemente utilizzato l'eccezione del periodo di otto settimane in tutta la legislazione approvata per affrontare – o almeno gestire – l'emergenza sanitaria. Le prime misure adottate nell'ambito della procedura legislativa ordinaria sono state le modifiche a tre regolamenti riguardanti le procedure di emergenza sulle norme comuni per l'assegnazione delle bande orarie negli aeroporti, sull'iniziativa di investimento per la risposta al coronavirus e sulla riforma del Fondo europeo di solidarietà.[1010] Il Consiglio e il Parlamento europeo hanno concordato di votare in prima lettura le proposte della Commissione, in modo che tali disposizioni potessero entrare in vigore entro il 31 marzo 2020. Pertanto, il 27 marzo 2020 il Consiglio, oltre ad approvare in prima lettura tutti gli atti proposti, ha votato all'unanimità una deroga al periodo di otto settimane. Questa deroga è stata applicata a tutte le successive proposte della Commissione, almeno fino a giugno. L'applicazione sistematica dell'eccezione ha subito una battuta d'arresto quando il Parlamento europeo e il Consiglio hanno esaminato le proposte dei primi atti relativi al Quadro finanziario pluriennale (QFP), al Fondo di ripresa e resilienza nel quadro del Next Generation EU. L'adozione finale e la pubblicazione nella Gazzetta ufficiale di tutti gli atti legislativi adottati tra marzo e maggio 2020 in risposta all'emergenza sanitaria hanno richiesto in media un mese di tempo, velocizzando di molto le normali tempistiche.

1.2. L'uso maldestro dell'eccezione al termine di otto settimane e dell'obbligo di indicare i motivi di urgenza

Per quanto riguarda l'eccezione alle otto settimane, la posizione del Consiglio non conteneva alcun riferimento alle motivazioni richieste dalle disposizioni dei protocolli allegati al Trattato. Al contrario, nei regolamenti che sono stati infine adottati, vi è un considerando ricorrente in cui si afferma che l'eccezione è giustificata "*considerata*

[1009] Vedi, ad esempio, Regolamento (UE) 2020/698 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 maggio 2020 recante misure specifiche e temporanee in considerazione dell'epidemia di Covid-19 con riguardo al rinnovo o alla proroga di taluni certificati, licenze e autorizzazioni e al rinvio di talune verifiche e attività formative periodiche in taluni settori della legislazione in materia di trasporti PE/16/2020/REV/1 GU L 165 del 27.5.2020, pagg. 10–24, considerando n. 22

[1010] Vedi Regolamento (UE) 2020/459 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 marzo 2020 che modifica il regolamento (CEE) n. 95/93 del Consiglio, relativo a norme comuni per l'assegnazione di bande orarie negli aeroporti della Comunità PE/4/2020/REV/1 GU L 99 del 31.3.2020, pagg. 1–4, Regolamento (UE) 2020/460 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 marzo 2020 che modifica i regolamenti (UE) n. 1301/2013, (UE) n. 1303/2013 e (UE) n. 508/2014 per quanto riguarda misure specifiche volte a mobilitare gli investimenti nei sistemi sanitari degli Stati membri e in altri settori delle loro economie in risposta all'epidemia di COVID-19 (Iniziativa di investimento in risposta al coronavirus) PE/5/2020/REV/1 GU L 99 del 31.3.2020, pagg. 5–8 e Regolamento (UE) 2020/461 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 marzo 2020 recante modifica del regolamento (CE) n. 2012/2002 del Consiglio al fine di fornire assistenza finanziaria agli Stati membri e ai paesi che stanno negoziando la loro adesione all'Unione colpiti da una grave emergenza di sanità pubblica PE/6/2020/REV/1 GU L 99 del 31.3.2020, pagg. 9–12

l'urgenza dettata dalle circostanze eccezionali causate dall'epidemia di COVID-19".[1011] Come dovrebbe essere valutata questa motivazione 'standardizzata' e, perciò, generica? Il Protocollo n. 1 non fornisce indicazioni sul significato dell'espressione "*debitamente motivate*". Si può fare riferimento all'esistenza di un interesse impellente, che deve essere chiaramente identificato dal Consiglio, la cui tutela è direttamente correlata all'adozione di tale misura legislativa, e che potrebbe essere gravemente compromesso senza abbreviare o annullare i termini fissati dal Protocollo n. 1.[1012] Il livello di dettaglio della motivazione dovrebbe essere parametrato sulla base al principio di proporzionalità. Così, infatti, il Consiglio dovrebbe dimostrare che lo stesso risultato non avrebbe potuto essere raggiunto utilizzando altri strumenti o altri mezzi meno restrittivi del diritto di partecipazione dei parlamenti nazionali.[1013] Va sottolineato come taluni autori abbiano espresso forti critiche riguardo alle modalità con cui il Legislatore europeo adempie al proprio obbligo di motivazione, così come prescritto dai Trattati, in particolare nei confronti dei parlamenti nazionali, soprattutto in relazione al test di sussidiarietà.[1014]

Il controllo giurisdizionale su iniziativa dei parlamenti nazionali è reso ancora più complicato di come di solito è dalla procedura di eccezione contenuta nell'articolo 4 del Protocollo n. 1. Il Consiglio, nel caso della pandemia, ha di fatto ritardato la sua motivazione a dopo la fase prelegislativa, quando, invece, i parlamenti nazionali avrebbero potuto intervenire. Più precisamente, secondo la disposizione normativa, il Consiglio dovrebbe includere la motivazione nella sua posizione sull'atto o nell'atto adottato stesso, cioè in momento non bene precisato successivo all'inizio del processo legislativo ma precedente alla sua conclusione. Ciò pone diversi problemi. Innanzitutto, l'attivazione dell'eccezione in questo modo non consente un controllo formale *ex ante*. E questo non sarebbe un problema insuperabile se non fosse che non esistono soluzioni a disposizione dei parlamenti nazionali in caso di abuso della procedura d'urgenza, neanche *ex post*. In caso di motivazione incompleta o insufficiente, la loro posizione è ancora più debole, poiché non possono contestare direttamente la validità di un atto legislativo adottato. I parlamenti possono solo impugnare gli atti legislativi ai sensi dell'articolo 263 TFUE in merito al rispetto del principio di sussidiarietà secondo quanto disposto dall'articolo 8 del Protocollo n. 2. Pertanto, qualsiasi Stato membro, attraverso il suo Governo, che agisce direttamente per conto del suo Parlamento, potrebbe presumibilmente rivendicare una violazione di un requisito procedurale essenziale, come

---

[1011] Vedi, ad esempio, Regolamento (UE) 2020/459 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 marzo 2020, cit., considerando n. 11: "*Considerata l'urgenza dettata dalle circostanze eccezionali causate dall'epidemia di COVID-19, è opportuno ammettere un'eccezione al periodo di otto settimane di cui all'articolo 4 del protocollo n. 1 sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea, allegato al trattato sull'Unione europea, al trattato sul funzionamento dell'Unione europea e al trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica.*"

[1012] Cfr. C. FASONE, *Comment on article 4 of protocol no. 1, on the role of national parliaments in the european union annexed to the treaty of Lisbon*, op. cit., p. 1572

[1013] Cfr. Ibidem

[1014] Vedi, *ex multis*, B. GUASTAFERRO, *Coupling National Identity with Subsidiarity Concerns in National Parliaments' Reasoned Opinions*, op. cit., p. 324: "*as a matter of fact, European Institutions do not always draw up an accurate analysis to explain why Union action is deemed to be more efficient than action by the Member States.*"

la mancanza di consultazione dei parlamenti nazionali durante la fase prelegislativa. L'approccio della CGUE in materia di sussidiarietà non è di buon auspicio per l'esito di tali azioni. Inoltre, potrebbero sorgere alcuni interrogativi sull'opportunità politica del coinvolgimento degli esecutivi, vista la loro partecipazione alle decisioni del Consiglio che si vorrebbero contestare.

La confusione circa le specificità di questa eccezione è probabilmente dovuta al suo scarso utilizzo. Ci sono solo un numero limitato di casi fino ad ora. Le caratteristiche principali di questi casi meritano attenzione. Il Legislatore dell'UE ha utilizzato questa eccezione principalmente per progetti di legge volti ad apportare modifiche alle date di recepimento delle direttive o all'applicazione dei regolamenti. Lo scopo di questi atti era quello di evitare oneri eccessivamente gravosi per gli Stati membri e di concedere agli operatori economici un tempo adeguato a prepararsi alle nuove misure. Osservando questi esempi e le loro motivazioni si possono evidenziare alcune caratteristiche. Se l'eccezione è stata attivata per rinviare una scadenza, l'argomentazione della proroga include la descrizione dell'urgenza richiesta. Ad esempio, ciò si evince dai considerando nn. 6 e 7 del Regolamento (UE) 2016/2340, che affermano: "*dato il breve periodo di tempo rimasto prima dell'applicazione delle disposizioni previste dal regolamento (UE) n. 1286/2014, è opportuno che il presente regolamento entri in vigore immediatamente. Pertanto è altresì giustificato applicare l'eccezione per i casi urgenti di cui all'articolo 4 del protocollo (n. 1).*"[1015] Altri casi in cui è stata adottata questa disposizione riguardavano atti relativi a misure commerciali disposte nell'ambito della politica di vicinato dell'UE. Il Regolamento (UE) n. 1150/2014 conteneva disposizioni che anticipavano i dazi doganali nelle relazioni con l'Ucraina a causa della crisi politica, sociale ed economica del 2014.[1016] Invece, il Regolamento (UE) 2016/580 era una misura pensata per gestire rapidamente le ricadute economiche verificatesi dopo gli attacchi terroristici del 2015 in Tunisia.[1017] Il Consiglio ha ritenuto che l'UE dovesse concedere misure eccezionali e temporanee per sostenere l'economia tunisina. In questi casi specifici, spiegare l'urgenza equivaleva a descrivere come l'atto avrebbe dovuto affrontare un evento particolare. Così il considerando 10 del Regolamento (UE) 2016/580 affermava che:

> dato il grave danno che l'attentato terroristico nei pressi di Sousse del 26 giugno 2015 ha inferto all'economia tunisina, soprattutto al settore del turismo, e la necessità di adottare misure commerciali autonome di emergenza per alleviare in

[1015] Regolamento (UE) 2016/2340 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 dicembre 2016, che modifica il regolamento (UE) n. 1286/2014 relativo ai documenti contenenti le informazioni chiave per i prodotti d'investimento al dettaglio e assicurativi preassemblati per quanto riguarda la data di applicazione GU L 354 del 23.12.2016, pagg. 35–36, considerando nn. 6 e 7

[1016] Regolamento (UE) n. 1150/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 ottobre 2014, che modifica il regolamento (UE) n. 374/2014 sulla riduzione o sulla soppressione dei dazi doganali sulle merci originarie dell'Ucraina GU L 313 del 31.10.2014, pagg. 1–9

[1017] Regolamento (UE) 2016/580 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 aprile 2016, sull'introduzione di misure commerciali autonome di emergenza a favore della Repubblica tunisina GU L 102 del 18/04/2016, pagg. 1–4

> tempi brevi la situazione di difficoltà economica della Tunisia, si è considerato opportuno prevedere un'eccezione al periodo di otto settimane.[1018]

Infine, tra i casi in cui è stata attivata l'eccezione si devono includere anche alcuni atti adottati in vista del recesso del Regno Unito dall'UE.[1019] Questi atti legati alla *Brexit* sembrano condividere uno schema con la situazione pandemica. Si tendeva a individuare un'emergenza nell'evento (*Brexit*) senza tenere conto dell'oggetto dell'atto adottato. L'eccezione è stata poi applicata a questi atti "*alla luce dell'urgenza dovuta al recesso del Regno Unito dall'Unione.*"[1020]

Rispetto ai casi appena menzionati, l'urgenza di intervento derivante dall'emergenza sanitaria delinea uno scenario più complicato. Nel prevedere il ricorso all'eccezione, i considerando degli atti legislativi fanno riferimento all'urgenza di un intervento immediato, partendo dal presupposto che un'emergenza sanitaria richieda una risposta rapida. È quindi difficile capire perché tutto questo non venga mai esplicitato. Probabilmente, l'argomentazione secondo cui l'eccezione è giustificata "*considerata l'urgenza dettata dalle circostanze eccezionali causate dall'epidemia di COVID-19*" è troppo breve e generica e si basa su un ragionamento circolare. Queste preoccupazioni devono essere prese sul serio perché l'eccezione in questione diventò la regola per le procedure legislative che rientrano nella priorità denominata "*la risposta dell'UE alla pandemia di COVID-19*". È quindi ancora più evidente che queste ragioni siano troppo generiche. Le istituzioni dell'UE hanno applicato l'eccezione al periodo di otto settimane all'adozione in più di venti atti giuridici. Questi atti riguardano settori molto diversi tra loro: salute, dispositivi medici e farmaci, agricoltura e pesca, concorrenza, strumenti finanziari, consumatori, dogane, mercato unico digitale, occupazione e politica sociale, imprese, relazioni esterne e assistenza macroeconomica ai Paesi confinanti con l'UE, commercio estero, sicurezza alimentare, mercato interno, politica regionale, trasporti e uso dei fondi strutturali e di investimento.[1021] L'eccezione è stata attivata anche in relazione al regolamento UE che istituisce il dispositivo per la ripresa e resilienza. In altre parole, affrontano problemi giuridici ed economici molto diversi causati dalla pandemia. Nonostante la situazione eccezionale, l'eterogeneità degli atti adottati richiederebbe che la giustificazione dell'urgenza includesse un riferimento alle caratteristiche specifiche di ciascuno di essi. Pertanto, la successiva valutazione del rispetto dell'obbligo di motivazione, sia essa politica o giurisdizionale, deve poter riguardare motivazioni articolate e complete relative allo specifico atto adottato. Inoltre, nei documenti non si

[1018] Ivi, considerando n. 10
[1019] Ad esempio, vedi Regolamento (UE) 2019/503 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 marzo 2019, relativo a determinati aspetti della sicurezza e della connettività delle ferrovie in relazione al recesso del Regno Unito dall'Unione PE/72/2019/REV/1 GU L 85I del 27.3.2019, pagg. 60–65
[1020] Ivi, considerando n. 10
[1021] Per un elenco esaustivo degli atti coinvolti, si veda sull'Osservatorio legislativo del Parlamento europeo la priorità legislativa "*La risposta dell'UE alla pandemia di Covid-19*", disponibile al seguente indirizzo https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/thematicnote.do?id=2065000&l=en

trova nemmeno un tentativo di giustificare la proporzionalità e la necessità delle eccezioni.

Queste conclusioni sono supportate da alcuni casi isolati in cui il Legislatore UE, anche in questa situazione di emergenza, non è stato precipitoso nel giustificare l'eccezione di otto settimane. Ad esempio, il Regolamento (UE) 2020/561 spiega in modo chiaro e preciso che è stato approvato rapidamente attivando l'eccezione di otto settimane, al fine di evitare l'entrata in vigore di alcune disposizioni relative ai dispositivi medici.[1022] Un altro esempio ancora più interessante è il Regolamento (UE) 2020/1042, che stabiliva misure temporanee relative ai termini per le fasi di raccolta, verifica ed esame dell'Iniziativa dei cittadini europei durante l'emergenza Covid. Inizialmente, la proposta della Commissione conteneva una motivazione dettagliata, strutturata e molto specifica dell'oggetto dell'atto. Secondo la Commissione, è opportuno prevedere un'eccezione alla regola delle otto settimane perché

> il presente regolamento dovrebbe essere adottato con urgenza in maniera da abbreviare il più possibile le situazioni di incertezza del diritto che interessano i cittadini, gli organizzatori, le amministrazioni nazionali e le istituzioni dell'Unione, in particolare nei casi in cui per le iniziative si siano già conclusi o stiano per concludersi i periodi di raccolta delle dichiarazioni di sostegno, di verifica e di esame.[1023]

L'atto che è stato infine adottato, invece, contiene solo un riferimento formale a Covid, e non è possibile individuare le ragioni di questo cambiamento.[1024]

[1022] Regolamento (UE) 2020/561 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2020 che modifica il regolamento (UE) 2017/745 relativo ai dispositivi medici, per quanto riguarda le date di applicazione di alcune delle sue disposizioni PE/10/2020/REV/1 GU L 130 del 24.4.2020, pagg. 18–22, Considerando nn. 10 e 11: "*Poiché gli obiettivi del presente regolamento, ovvero rinviare l'applicazione di determinate disposizioni del regolamento (UE) 2017/745 e consentire l'estensione della validità delle deroghe nazionali concesse a norma delle direttive 90/385/CEE o 93/42/CEE al territorio dell'Unione, non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri ma, a motivo della loro portata e dei loro effetti, possono essere conseguiti meglio a livello di Unione, quest'ultima può intervenire in base al principio di sussidiarietà sancito dall'articolo 5 del trattato sull'Unione europea (TUE). Il presente regolamento si limita a quanto è necessario per conseguire tali obiettivi in ottemperanza al principio di proporzionalità enunciato nello stesso articolo. L'adozione del presente regolamento avviene in circostanze eccezionali derivanti dall'epidemia di COVID-19 e dalla relativa crisi sanitaria pubblica. Al fine di ottenere l'effetto desiderato della modifica del regolamento (UE) 2017/745 per quanto riguarda le date di applicazione di determinate disposizioni, è necessario che il presente regolamento entri in vigore prima del 26 maggio 2020. È stato pertanto ritenuto opportuno disporre un'eccezione al periodo di otto settimane di cui all'articolo 4 del protocollo n. 1 sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea, allegato al TUE, al trattato sul funzionamento dell'Unione europea e al trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica.*"

[1023] Proposta di Regolamento del parlamento europeo e del consiglio che, in considerazione della pandemia di COVID-19, stabilisce misure temporanee circa i termini per le fasi di raccolta, verifica ed esame di cui al regolamento (UE) 2019/788 riguardante l'iniziativa dei cittadini europei com/2020/221 final, considerando n. 16

[1024] Regolamento (UE) 2020/1042 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 luglio 2020 che, in considerazione dell'epidemia di COVID-19, stabilisce misure temporanee circa i termini per le fasi di raccolta, verifica ed esame di cui al regolamento (UE) 2019/788, riguardante l'iniziativa dei cittadini europei PE/23/2020/REV/1 GU L 231 del 17.7.2020, pagg. 7–11, considerando n. 19

Dunque, per quanto aspetti come la partecipazione dei parlamenti nazionali possano apparire come impasse procedurali da superare, fornire una giustificazione completa per l'attivazione di un'eccezione stabilita dal diritto primario è un corollario dei principi di legalità e di certezza del diritto[1025], in quanto consente una valutazione *ex post* della validità dell'operato del Legislatore europeo. L'inclusione di riferimenti alle ragioni di urgenza all'interno dell'atto non sembra essere un onere eccessivo per il Legislatore dell'UE. Sarebbero necessari alcuni adattamenti alle motivazioni. Il legislatore dell'UE ha dimostrato la capacità di finalizzare le misure legislative relative all'emergenza Covid più rapidamente del solito. Tuttavia, ciò ha richiesto l'attivazione di una clausola nell'articolo 4 del Protocollo n. 1, che rende molto più difficile per i parlamenti nazionali monitorare le proposte di atti legislativi. Tuttavia, le argomentazioni utilizzate per giustificare queste eccezioni sono troppo generiche e non adattate alle specificità delle aree eterogenee del diritto che gli atti in questione riguardano. Purtroppo, ciò non aumenta la responsabilità delle istituzioni coinvolte in un momento così critico. Il ruolo dei parlamenti nazionali è importante proprio per quanto riguarda la responsabilità dell'UE. Sacrificare il tempo concesso ai parlamenti nazionali per valutare le proposte legislative dell'UE per motivi di urgenza implica la necessità di un'elaborazione più approfondita delle motivazioni.

In conclusione, il fatto che i processi legislativi eccezionali siano diventati la norma in questo momento di urgenza è qualcosa che l'Unione condivide con molti sistemi costituzionali nazionali.[1026] La pandemia ha esercitato una pressione sui vari processi decisionali quasi pari a quella esercitata sui sistemi sanitari nazionali. Ci si può chiedere se l'inclusione di una procedura legislativa d'urgenza formale nei Trattati possa portare a un migliore equilibrio tra una risposta legislativa efficace e un alto grado di trasparenza e responsabilità. A partire dalla Conferenza sul futuro dell'Europa, fino al processo di allargamento, è attualmente in corso una riflessione su possibili riforme dei Trattati in cui tale preoccupazione potrebbe essere sviluppata.[1027] È essenziale approfittare di quanto accaduto in questo periodo per discutere della necessità di fornire strumenti adeguati a potenziare il processo decisionale dell'Unione durante le emergenze.[1028] Come prontamente evidenziato da Tesauro

> per alcune emergenze occorrerebbe introdurre una chiara competenza cautelare e d'urgenza nel processo decisionale, oggi tanto vischioso e lento da rivelarsi

[1025] Sentenza della Corte di giustizia del 21 settembre 1983, C-205/82, *Deutsche Milchkontor GmbH*, ECLI:EU:C:1983:233

[1026] Ad esempio, vedi M.P. MADURO e P.W. KAHN (a cura di), *Democracy in Time of Pandemic: Different Future Imagined*, Cambridge University Press, Cambridge, 2020 e T. GINSBURG e M. VERSTEEG, *The Bound Executive: Emergency Powers During the Pandemic*, in *Virginia Public Law and Legal Theory Research Paper No. 2020-52, U of Chicago, Public Law Working Paper No. 747,* Chicago, 2020

[1027] Vedi, *ex multis*, F. FABBRINI, *Reforming the EU Outside the EU? The Conference on the Future of Europe and Its Options*, in *European Papers – A Journal on Law and Integration*, Vol. 5 (2), 2020, pp. 963-982.

[1028] Vedi A. ALEMANNO, *Taming COVID-19 by Regulation: An Opportunity for Self-Reflection*, in *European Journal of Risk Regulation*, Vol. 11, Special issue 2, 2020, pp. 187-194.

> almeno inefficace (mi domando ancora perché due Consigli dei rappresentanti degli Stati, a tacere di altri "gruppi"). Noi abbiamo, come in tutti i Paesi, il decreto-legge, comunque denominato: è sicuro che, beninteso se usato quando realmente si può e si deve senza arrivare alle deviazioni purtroppo frequenti, si tratta di uno strumento fondamentale. Pensiamoci, altrimenti si alimentano tentazioni e soluzioni nostalgiche di tipo ungherese o del Visegrad, delle quali francamente non sentiamo il bisogno.[1029]

Una questione cruciale sarà l'individuazione di garanzie, contrappesi e modalità di controllo democratico su questi atti, compreso il ruolo dei parlamenti nazionali.

1.3. L'attività europea dei parlamenti nazionali durante la pandemia: barlumi di dialogo ex ante

Anche se l'eccezione al periodo di otto settimane è diventata la regola per gli atti legislativi adottati in risposta alla pandemia, i parlamenti nazionali non hanno rinunciato alle loro competenze europee. I dati riportati sulle attività e i pareri motivati prodotti in questo periodo mostrano chiaramente la determinazione dei parlamenti nazionali nello svolgere un ruolo autonomo nel quadro istituzionale dell'Unione europea. I parlamenti nazionali sono stati costruttivi nei confronti dell'azione legislativa dell'UE durante l'emergenza, dimostrando la loro volontà di fornire un contributo politico all'attività legislativa (e non) a livello europeo. Infatti, è importante sottolineare che la possibilità di avvalersi di un'eccezione alla regola delle otto settimane non toglie totalmente ai parlamenti nazionali il controllo sugli atti dell'UE in questione. Chiaramente, il minor tempo a disposizione durante la crisi del Covid ha reso molto difficile, se quasi impossibile, raggiungere le maggioranze richieste per l'attivazione cartellini nel sistema di allerta precoce per il controllo sul rispetto del principio di sussidiarietà. Tuttavia, molti parlamenti nazionali sono riusciti a fornire comunque il loro parere. Ciò è proprio una prova empirica della rilevanza del meccanismo del 'dialogo politico', che non si è interrotto nella pandemia. E inoltre ciò ha mostrato anche come i controlli parlamentari nazionali emersi dopo il Trattato di Lisbona siano diventati un elemento strutturale dell'attività parlamentare in alcuni Stati membri.

La ricerca e il coordinamento di questo fenomeno si avvale di strumenti come il database IPEX ("*the InterParliamentary EU information eXchange*")[1030], il quale fornisce una panoramica su come i vari parlamenti nazionali hanno risposto alle decisioni prese dalle Istituzioni dell'UE. IPEX è un sistema di scambio di informazioni e documenti su tutte le attività europee dei parlamenti nazionali e del Parlamento europeo.[1031] In

[1029] G. TESAURO, *Senza l'Europa nessun paese andrà lontano*, in *Dibattito "Coronavirus e diritto dell'Unione"*, no. 3, aisdue.eu, 2020, pp. 10-17, pp. 16-17
[1030] IPEX, the InterParliamentary EU information eXchange, https://ipexl.secure.europarl.europa.eu/IPEXL-WEB/home/home.do
[1031] Vedi V. KNUTELSKÀ, *Cooperating among National Parliaments: An Effective Contribution to EU Legitimation?*, in B.J.J. CRUM e E. FOSSUM (a cura di), *Practices of Inter-Parliamentary Coordination in International Politics. The European Union and Beyond*, Colchester, 2013, pp. 35 e ss., pp. 41 e ss.

particolare, consente di condividere, grazie a formati intelligenti e standardizzati in inglese e francese, un quadro tempestivo ed essenziale degli orientamenti e delle decisioni dei vari parlamenti su misure specifiche o altre questioni dell'UE, nonché delle risposte della Commissione europea a ciascuna di esse nell'ambito del dialogo politico.

Un'analisi empirica del lavoro dei parlamenti nazionali mostra che alcuni di essi hanno analizzato sistematicamente le proposte della Commissione. Nel marzo 2020, ad esempio, la Camera dei rappresentanti belga ha preso in considerazione la possibile applicazione dell'eccezione di otto settimane analizzando insieme gli atti proposti nell'ambito della priorità legislativa della risposta all'emergenza pandemica.[1032] Al contrario, altri hanno selezionato solo quelle che ritennero rilevanti. In Italia, ad esempio, la Camera dei Deputati ha dato priorità ed effettuato il controllo di sussidiarietà solo per quanto riguarda la Decisione (UE) 2020/701 relativa all'assistenza macrofinanziaria ai Paesi confinanti con l'UE.[1033]

Inoltre, i parlamenti nazionali non hanno limitato il loro controllo solo agli atti legislativi dell'UE (cioè agli atti adottati nell'ambito della procedura legislativa ordinaria). Ad esempio, il regolamento UE che ha istituito SURE (*Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency*) è stato approvato tramite una procedura non legislativa.[1034] Tra le iniziative più importanti e innovative, il Consiglio ha preso alcune decisioni basate sull'articolo 122 del TFUE, adottando misure di coordinamento "*in uno spirito di solidarietà*". Tuttavia, due parlamenti nazionali hanno emesso pareri motivati – i primi relativi alle misure adottate in risposta alla crisi del Covid.[1035] Per quanto riguarda la proposta di questo regolamento, il caso della Finlandia merita grande attenzione. Il dibattito interno al Parlamento finlandese non è arrivato a produrre un parere motivato. In generale, riguardo alla partecipazione, questo Stato membro ha istituito una procedura decisionale nazionale sulle questioni dell'UE che offre al parlamento nazionale ampi diritti di partecipazione e informazione. In particolare, le questioni relative alla politica monetaria europea e ad altri argomenti correlati sono state spesso discusse in parlamento,[1036] tra cui il Comitato per il diritto costituzionale, cioè l'organo costituzionale più importante in Finlandia, in assenza di una vera e propria Corte costituzionale.[1037] Tale

---

[1032] Belgian House of Representatives, 16.4.2020, *Cellule d'analyse européenne. Le deuxième paquet Corona (CRII +)* COM(2020)138 à 144 et COM(2020) 170 à 175.

[1033] Camera dei Deputati, Doc. XVIII N. 17 III Commissione (affari esteri e comunitari) documento finale, 12.5.2020.

[1034] Regolamento (UE) 2020/672 del Consiglio del 19 maggio 2020 che istituisce uno strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza (SURE) a seguito dell'epidemia di Covid-19 ST/7917/2020/INIT GU L 159 del 20.5.2020, pagg. 1–7

[1035] Austrian Federal Council, STELLUNGNAHME, gemäß Art. 23e B-VG des EU-Ausschusses des Bundesrates vom, 6.5.2020; Assembleia da Repùblica, Written opinion on: COM (2020) 139 (PT), 24.4.2020.

[1036] Vedi P. LEINO e J. SALMINIEM, *The Euro Crisis and Its Constitutional Consequences for Finland: Is There Room for National Politics in EU Decision-Making?*, in *European Constitutional Law Review*, Vol. 9 (3), 2013, pp. 451-479

[1037] Vedi P. LEINO, *Solidarity and Constitutional Constraints in Times of Crisis*, in *VerfassungsBlog*, 2020, https://verfassungsblog.de/solidarity-and-constitutional-constraints-in-times-of-crisis/. Interessante sottolineare che l'autrice è una degli esperti che sono stati consultati dal *Constitutional Law Committee* finlandese.

organo parlamentare ha rilevato che vari elementi delle proposte erano problematici alla luce della Costituzione finlandese e ha fornito al governo indicazioni chiare, praticamente vincolanti.[1038] In relazione alla *governance* di SURE, il Comitato ha evidenziato che, mentre l'approccio potrebbe essere praticabile, da un punto di vista strettamente tecnico-giuridico, non è convincente dal punto di vista di un processo corretto, democratico e responsabile.[1039]

I parlamenti nazionali hanno inoltre dedicato particolare attenzione a una serie di atti proposti e strettamente correlati al bilancio a lungo termine dell'Unione, al dispositivo per la ripresa e la resilienza e alla Next Generation EU.[1040] Occorre brevemente ricordare che queste proposte si incrociarono con la già menzionata sentenza del 5 maggio 2020 del *Bundesverfassungsgericht*. Nonostante quest'ultima riguardasse un programma, tra l'altro scaduto, della BCE, sembrava contenere una serie di paletti per quel che riguardava la risposta economica alla pandemia, senza mai menzionarla esplicitamente. Il 5 maggio del 2020 – dopo appena due mesi dell'inizio della pandemia, e con Christine Lagarde impegnata nella promozione di un programma straordinario di acquisti di titoli di Stato per contrastare l'emergenza pandemica – il Tribunale costituzionale tedesco decise che il precedente programma di acquisti di titoli di Stato della BCE varato da Mario Draghi nel 2015 avesse effetti economici 'sproporzionati' rispetto al mandato della BCE – controllare l'inflazione e la stabilità dei prezzi. In questa loro convinzione che la BCE, e quindi l'UE, avesse agito al di là delle proprie competenze, non solo hanno censurato le decisioni della banca ma anche le sentenze della Corte di giustizia UE che confermava la bontà di tali programmi di acquisto di titoli. Per quanto gli argomenti della Corte costituzionale tedesca fossero costruiti in modo giuridico nascondevano, nemmeno molto velatamente, la scelta di forzare la mano con una decisione politica. Erano pienamente coscienti di ciò in quanto affermavano (al par. 171 della decisione) che il programma di acquisti potrebbe avere gli stessi effetti degli strumenti di assistenza finanziaria adottati ai sensi degli artt. 12 ss. del Trattato MES. Ciò è stato visto anche come un attacco alla discussione in atto all'epoca su come aiutare la ripresa della pandemia.

L'eccezione di otto settimane era inizialmente prevista anche per il dispositivo per la ripresa e la resilienza. Tuttavia, il protrarsi nel tempo dei negoziati ha finito per ritardare l'approvazione di questi atti, andando oltre le otto settimane garantite ai parlamenti nazionali. Pertanto, il numero di pareri espressi dai parlamenti nazionali è stato significativo. Tuttavia, si può osservare che siano stati più confacenti al canale del dialogo politico che a quello del *Early warning mechanism*. Tralasciando i casi in cui erano

[1038] Cfr. Ibidem
[1039] Cfr. Ibidem
[1040] Vedi in generale B. DE WITTE, *The European Union's COVID-19 recovery plan: The legal engineering of an economic policy shift*, in *Common Market Law Review*, Vol. 58, Issue 3, 2021, pp. 635-682; Vedi anche i primi commenti di F. COSTAMAGNA e M. GOLDMANN, *Constitutional Innovation, Democratic Stagnation?: The EU Recovery Plan*, in *VerfassungsBlog*, 2020, https://verfassungsblog.de/constitutional-innovation-democratic-stagnation/ e D. UTRILLA, *The European deal for post-pandemic economic recovery: content and meaning,* in *EU Law Live*, 2020, https://eulawlive.com/the-european-deal-for-post-pandemic-economic-recovery-content-and-meaning/

necessari chiarimenti sostanziali sulla proposta della Commissione,[1041] l'atteggiamento dell'Assemblea portoghese e delle Corti generali spagnole dovrebbe essere analizzato in dettaglio.[1042] I due parlamenti si sono attivati in un dialogo politico con la Commissione su questa misura. La forma è quella del parere motivato sul principio di sussidiarietà. Ma, come si è evidenziato in precedenza, la Commissione europea una volta che non si è raggiunto il *quorum* per prendere in considerazione l'attivazione dei c.d. cartellini, le ha considerate nell'ambito del dialogo politico. Soprattutto il parlamento spagnolo ha ritenuto di dover supportare la proposta 'democraticamente' rispetto alle già menzionate opinioni negative. Nel suo parere motivato ha sottolineato come le economie di oggi sono interconnesse, e dipendono l'una dall'altra, ed è quindi irrealistico pensare che il compito di ricostruire i singoli Paesi, possa essere raggiunto senza un coordinamento e un'azione chiara di dimensione europea comune. Allo stesso modo sottolineò come una risposta nazionale non avrebbe avuto senso, poiché la crisi pandemica è stata senza precedenti, sia per i suoi effetti mercato unico, sia perché ha toccato direttamente tutti i Paesi dell'Unione. La Commissione ha, infatti, prontamente risposto a questo invito del parlamento spagnolo sottolineando come i parlamenti nazionali possono collaborare con i loro governi per contribuire a garantire la rapida adozione di queste proposte. Questi parlamenti hanno effettivamente cercato di sostenere l'impegno dei loro governi affermando che l'azione comune a livello europeo era necessaria per superare la crisi economica legata alla pandemia.[1043] Poiché i media, e le opinioni pubbliche, discutevano costantemente di questioni economiche, i parlamenti nazionali potrebbero essersi intenzionalmente concentrati su atti riguardanti le politiche economiche per attirare l'attenzione dei loro cittadini. Comunque, è un tentativo di coinvolgerli.

Qui si vede quello che si è cercato di dire nel precedente capitolo: attraverso i loro poteri europei i parlamenti nazionali riescono ad incidere nella legislazione europea e a partecipare al dibattito politico. Come già detto, alle istituzioni che hanno perso le loro tradizionali funzioni legislative è stato assegnato sia un ruolo di supervisione secondo un meccanismo di *checks and balances*, secondo quella che è stata definita una "*compensatory logic*"[1044], ma anche un dialogo politico diretto. Oggi, questi esempi legati al Covid confermano che la necessità dei parlamenti nazionali di impegnarsi in un dialogo diretto con le istituzioni dell'UE sembra essere diventata un elemento strutturale dei loro poteri europei e mostrano la realtà dell'Unione come uno spazio giuridico

[1041] Bundesrat, Decision of the Bundesrat – COM 2020 451, 03.6.2020 and the Senate of the Parliament of the Czech Republic, Resolution of the Senate on the Recovery and Resilience Facility and the Technical Support Instrument (COM 2020 408 and COM 2020 409), 22.6.2020

[1042] Assembleia da República, Written opinion on: COM (2020) 408, 29.6.2020; Cortes General, Report 5/2020 of 30/06/2020 on COM (2020) 408 final, 1. 6.2020; Cortes General, Report 7/2020 of 30/06/2020 on COM (2020) 223 final, 1.6.2020

[1043] Vedi ad esempio Gobierno de España, Pedro Sánchez y otros ocho líderes europeos defienden una respuesta coordinada frente al coronavirus, 25.3.2020, https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/ Documents/2020/250320-Ingles.pdf.

[1044] Vedi M. CARTABIA, *Prospects for National Parliaments in EU Affairs*, in G. AMATO, H. BRIBOSIA e B. DE WITTE (a cura di), *Génèse et destiné de la Constitution européenne. Commentaire au Traité établissant une Constitution pour l'Europe à la lumière des travaux préparatoires et perspectives d'avenir*, Bruylant, Bruxelles, 2007, p. 1093

costituzionale.[1045] La pandemia non ha dimostrato soltanto l'esistenza di un dialogo interordinamentale, ma anche che in questo vi sia ormai anche un dialogo interistituzionale. Pertanto, gli studiosi non dovrebbero più essere attenti soltanto agli *obiter* delle corti ma anche a quelli dei parlamenti nazionali.

[1045] Vedi A. SIMONCINI, *Towards a Real Constitutional Dialogue: The Need for an "Infrastructure" of The European Constitution*, op. cit., pp. 47-48

2. L'esperienza dell'Italia: la lenta, ma inesorabile, emersione del ruolo europeo degli organi costituzionali nazionali

Anche per l'Italia è necessario tentare una valutazione dell'effetto che il Trattato di Lisbona ha prodotto sugli organi costituzionali nazionali, in particolare il Parlamento. Si è osservato come questi ultimi siano stati investiti, tanto formalmente quanto informalmente, di poteri che li collocano all'interno del processo decisionale europeo, assumendo il ruolo di custodi delle prerogative nazionali. Tale posizione è stata delineata attraverso l'adozione di "*soft constitutional solutions*"[1046] piuttosto che di soluzioni più rigide, così da scongiurare un ulteriore aggravamento del già articolato processo di *decision making* dell'Unione. L'attribuzione di poteri europei ai parlamenti nazionali dovrebbe mirare a instaurare un autentico 'dialogo tra legislatori', complementare al 'dialogo tra le corti'. Tuttavia, considerata la specificità di ogni istituzione politica, in particolare delle assemblee parlamentari, è fondamentale valutare in concreto non solo l'effettivo esercizio di tali prerogative, ma anche un effettivo mutamento nella mentalità e nella cultura istituzionale dei rappresentanti nazionali.[1047] Solo da tale valutazione sarà possibile chiarire se il Parlamento italiano debba essere considerato un '*veto player*' o, al contrario, un attore propositivo sulla scena europea.

Ci sono sicuramente due ambiti del dialogo tra ordinamenti che sono particolarmente sensibili per l'ordinamento costituzionale italiano. Infatti, come sottolineato da Di Federico

> il carattere vincolante della Carta, la progressiva armonizzazione di settori sensibili quali, in particolare l'immigrazione e la cooperazione giudiziaria in materia penale e la crescente disponibilità al confronto da parte delle corti costituzionali o supreme degli Stati membri hanno favorito le occasioni di scontro inter-ordinamentale, specialmente laddove il (più alto) livello di protezione offerto nei sistemi nazionali (percepito o reale) si opponeva alla piena applicazione del diritto dell'Unione.[1048]

Sarà pertanto utile esaminare le peculiarità dell'ordinamento italiano in materia di immigrazione (*rectius* di asilo costituzionale) e diritto penale. Inoltre, sebbene *ex post* possa rendersi necessaria una distinzione tra la valutazione dello *standard* di tutela dei diritti fondamentali e l'obbligo di proteggere l'identità nazionale[1049], *ex ante* tale

---

[1046] M. OLIVETTI, *Parlamenti Nazionali nell'Unione europea, op. cit*., p. 570
[1047] Cfr. *Ibidem*
[1048] G. DI FEDERICO, *L'identità nazionale degli Stati membri nel Diritto dell'Unione europea. Natura e portata dell'articolo 4, par. 2, TUE*, op. cit., p. 171
[1049] Vedi ivi, p. 178: "*Mentre l'art. 53 della Carta tende ad interiorizzare il conflitto e risolverlo effettuando un (giusto) contemperamento degli opposti interessi in gioco: da un lato, l'effettività del diritto dell'Unione; l'art. 4, par. 2, TUE consente di gestire il conflitto inter-ordinamentale – e, quindi, si colloca per sua natura laddove il diritto dell'Unione entra in rotta di collisione con le traiettorie disegnate dalle specificità che riflettono l'identità nazionale di ciascuno Stato membro – tramite il riconoscimento di un limite formale all'intervento delle istituzioni. In entrambi i casi, l'azione dell'Unione rispetta il principio di attribuzione e il controllo sul comportamento delle istituzioni rimane intra vires, ma con sostanziali differenze in termini di tecniche interpretative e conseguenze giuridiche.*"

distinzione non appare altrettanto rilevante, per due ordini di motivi principali. In primo luogo, esistono già valutazioni d'impatto sull'aderenza delle proposte europee ai diritti fondamentali e, di conseguenza, alla Carta.[1050] A ciò si aggiunge che il primo esito dell'esercizio dei poteri europei da parte dei parlamenti nazionali è stata l'ibridazione totale delle procedure e dei criteri di valutazione della normativa europea. Dall'ordinamento europeo non si ricava nulla di più che una richiesta informale della Commissione di mantenere separati tali aspetti qualora si tratti di un documento nazionale unico, al fine di consentire il corretto svolgimento delle procedure previste dal Protocollo n. 2, e nulla oltre a ciò.

I rapporti del 2021 e del 2022-2023 sulla legislazione, a cura dell'Osservatorio legislativo e parlamentare della Camera, offrono dati di rilievo per questa analisi.[1051] Questi studi mettono in evidenza il consolidamento di alcune tendenze nella produzione normativa della 9a legislatura europea. A fronte di una diminuzione complessiva dei provvedimenti, il dato più significativo riguarda la netta preferenza per lo strumento del regolamento. Il documento 2021 si spinge a definire quest'ultimo come la "*principale fonte di produzione normativa*"[1052] dell'Unione Europea. Tale affermazione trova fondamento nell'osservazione di un'inversione nella preminenza delle direttive rispetto ai regolamenti, una tendenza che già nella 6a legislatura (2004-2009) risultava quasi paritaria – con il 43% di direttive contro il 41% di regolamenti – e che dalla 7a legislatura ha visto il regolamento salire al 60% della produzione legislativa ordinaria, fino al 70% dell'8a (2014-2019). I dati della legislatura appena conclusa evidenziano una tendenza ancora più marcata a favore del regolamento, sebbene la rilevazione sia ancora incompleta. La lettura data dall'Osservatorio di questo dato quantitativo è, *sic et simpliciter*, "*una generale preferenza, maturata dal legislatore europeo, per uno strumento normativo più stringente ed organico, direttamente applicabile, mediante il quale possono ridursi i rischi di mancata o incoerente trasposizione della normativa europea negli ordinamenti nazionali.*"[1053] Un esempio di questa tendenza è rappresentato dalla conversione di gran parte del Patto su migrazione e asilo, con l'abrogazione di direttive e la previsione di nuovi regolamenti. Le conclusioni dell'Osservatorio nel rapporto 2022-2023 confermano sostanzialmente le rilevazioni del rapporto precedente: accanto al consolidamento del regolamento, emerge una "*fortissima riduzione del ricorso alla direttiva.*"[1054] Questi dati appaiono particolarmente rilevanti considerando che tale

[1050] Vedi N. LAZZERINI, *Le clausole generali della Carta dei diritti fondamentali nel law-making europeo: codificazione e innovazione nella determinazione del livello di tutela*, op. cit.
[1051] Vedi Osservatorio sulla legislazione, La legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea, Rapporto 2021, In collaborazione con il servizio studi del Senato della Repubblica, www.camera.it/temiap/2021/10/27/OCD177-5116.pdf, p. 261 ss. e Osservatorio sulla legislazione, La legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea, Rapporto 2022-2023, In collaborazione con il servizio studi del Senato della Repubblica, https://www.camera.it/temiap/2023/07/13/OCD177-6539.pdf?_1695139434187, pp. 165 e ss.
[1052] Osservatorio sulla legislazione, La legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea, Rapporto 2021, cit., p. 273
[1053] Ivi, p. 274
[1054] Osservatorio sulla legislazione, La legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea, Rapporto 2022-2023, cit., p. 165

legislazione europea ha dovuto normativamente implementare la risposta finanziaria alla crisi COVID-19 e al conflitto russo-ucraino. Diversamente, la diminuzione complessiva degli atti normativi, specialmente quelli secondo la procedura legislativa ordinaria, potrebbe essere stata ancora più marcata. Anche se i dati sugli strumenti normativi delegati destano preoccupazione. Probabilmente questa lettura richiederebbe ulteriori approfondimenti, da svolgere in altra sede. Tuttavia, è chiaro come il margine d'azione attuativa per gli organi costituzionali nazionali, almeno sul piano legislativo, si stia progressivamente riducendo. Ciò dimostra che l'ambito per risolvere eventuali antinomie nella fase discendente risulta ormai pressoché ridotto al minimo. Da talune, apparentemente marginali, novità riscontrabili nella prassi, si potrebbe evincere che tale consapevolezza sia ormai condivisa anche dagli organi parlamentari italiani.

Non può sfuggire il significativo ritardo di tale presa di coscienza, soprattutto considerando che sembra giunto il momento di smascherare alcune sovrastrutture ormai anacronistiche. Ad esempio, risulta ormai antistorico operare una netta distinzione tra i due livelli di governo e, allo stesso modo, tra i due ordinamenti. Ciò al giorno d'oggi lascia alquanto perplessi in quanto, al di là della relativa novità dell'estensione delle competenze da parte del Trattato di Lisbona, dopo ormai più di settanta anni dai primi trattati CECA il sistema di governo italiano è inestricabile da quello europeo.[1055] Nel senso che il secondo è ormai l'ambito nel quale si svolgono i poteri pubblici nazionali e perciò "*se non si esaminano i condizionamenti e le interazioni tra dimensione nazionale e dimensione sovranazionale, non è possibile capire la politica nazionale.*"[1056] L'assenza di un'iniziativa politica parlamentare in merito allo scontro interordinamentale, unita alla mancanza di preoccupazione *ex ante* anziché *ex post*, facilita l'avanzata inesorabile e incontrollata degli esecutivi. A questi ultimi, infatti, non dovrebbe in alcun modo — né con la portata attuale — essere demandata l'iniziativa legislativa in materia di tutela multilivello dei diritti fondamentali, inclusi i presidi e le garanzie costituzionalmente orientati del diritto penale nazionale.[1057] Per via dell'avverarsi di questa prospettiva, oggi più che mai, grava sul concetto di sovranità "*il pesante compito restituire alla politica la sua complessità, la sua determinatezza, la sua legittimità, la sua controllabilità, la sua serietà*."[1058] Se l'obiettivo ricercato è che il Parlamento si riappropri della legittimazione legislativa che, a causa della propria inerzia, ha trasferito nel secolo scorso in capo ai giudici, i parlamentari – siano essi espressione della maggioranza o dell'opposizione – devono deliberare di esercitare i poteri loro attribuiti.[1059] In altri termini, se il Parlamento intende tornare a essere il fulcro della legittimazione dell'ordinamento legislativo, deve

[1055] Cfr. S. CASSESE, *La svolta. Dialoghi sulla politica che cambia*, il Mulino, Bologna, 2019, p. 25
[1056] *Ibidem*
[1057] Vedi C. FAVILLI, *L'Unione che protegge e l'Unione che respinge. Progressi, contraddizioni e paradossi del sistema europeo di asilo*, cit
[1058] C. GALLI, *Sovranità*, op. cit., p. 116
[1059] Interessante il contributo di Andrea Lippi in questo senso che parlando delle dinamiche di legittimazioni politica attuali di soggetti istituzionali "*ibridi*" delinea questa dinamica di riappropriazione e cedimento continuo di legittimità come "*spirale ricorsiva*". (Vedi A. LIPPI, *Dinamiche di legittimazione politica*, il Mulino, Bologna, 2019, p. 160)

riassumersi con fermezza la responsabilità che deriva dall'esercizio dei propri poteri. I fenomeni, infatti, devono essere governati.[1060]

2.1. Il problema ordinamentale del diritto penale

Il tema del diritto penale europeo è ampiamente dibattuto, almeno in Italia, e suscita un confronto giuridico che mette in luce una sorta di 'lato oscuro' del diritto dell'Unione europea. Affrontare questa materia da una prospettiva settoriale rischia, infatti, di far emergere una visione parziale e limitata dell'ordinamento dell'UE, soprattutto quando il punto di partenza dell'analisi è un risultato specifico derivante dall'applicazione del diritto europeo. In tal caso, intraprendere un percorso di analisi a ritroso – piuttosto che partire dai presupposti fondamentali che ne sorreggono l'intero sistema – può comportare il rischio concreto di introdurre distorsioni pericolose nell'interpretazione complessiva dell'ordinamento dell'Unione. È stato detto che la gloria del diritto dell'Unione europea non splende nel diritto penale.[1061] Il problema risiede nel persistente e significativo ritardo dell'ordinamento europeo nello sviluppo di un adeguato statuto garantistico, che dovrebbe necessariamente accompagnare l'esercizio della 'nuova' competenza in ambito penale. Questo fenomeno viene definito come un mutamento nel "*rapporto di scala tra tutela e garanzia: la prima si apre all'Europa più della seconda.*"[1062] Da qui nasce la duplice preoccupazione del penalista italiano, la prima nei confronti dello sviluppo della competenza dell'Unione nel campo della tutela penale, anche se indiretta. La seconda nei confronti della normativa UE con efficacia diretta sul diritto penale interno che, in forza del principio del primato, impone al giudice l'adozione di interpretazioni conformi o la disapplicazione della legge statale in caso di contrasto col diritto dell'Unione.

L'osmosi tra i due ordinamenti rischia frequentemente di generare tensioni con i principi fondanti della diversità normativo-ermeneutica che caratterizza il diritto penale. Tuttavia, per affrontare questa problematica in modo costruttivo, è fondamentale comprendere che la dimensione sovranazionale è stata edificata non considerando soltanto al diritto penale.[1063] Al contrario, l'ordinamento sovranazionale, pur nella varietà delle materie che lo costituiscono, si configura come un sistema di notevole omogeneità normativa. Così come l'ordinamento penale nazionale si preoccupa di tutelare la propria struttura e i propri equilibri[1064], anche l'ordinamento sovranazionale persegue la salvaguardia delle proprie istanze e dei propri principi fondativi.

[1060] Cfr. R. GUARDINI, *Fine dell'epoca moderna. Il potere*, Morcelliana, Brescia, 1954, p. 190. Più in generale tale autore afferma che "*nessun paragrafo di costituzione, nessuna corte di giustizia, nessuna autorità può essere di aiuto, se l'uomo medio non sente che la res pubblica, il bene comune di una esistenza umana libera e dignitosa, è affidato alle sue mani.*" (Ibidem)

[1061] Vedi F. GIUNTA, *Europa e diritto penale. Tra linee di sviluppo e nodi problematici*, in *Criminalia*, 2019, pp. 285-300, p. 285

[1062] *Ivi*, p. 286

[1063] Cfr. C. BERNASCONI, *Il ruolo del giudice nel rapporto di integrazione tra diritto penale nazionale e il diritto europeo*, in *Criminalia*, 2020, pp. 253-283, p. 259

[1064] Cfr. C. CUPELLI, *Hobbes europeista? Diritto penale europeo, auctoritas e controlimiti*, in *Criminalia*, 2013, p. 339-360, p. 354

La principale conseguenza del processo di europeizzazione del diritto penale è stata l'acuirsi delle tensioni interne alla legalità penale, che finisce per fare di quest'ultima il principale terreno di scontro tra principio del primato e i principi supremi dell'ordinamento costituzionale.[1065] È ormai più che evidente che ciò rischia una esasperazione per via dell'aura mitica e non negoziabile della legalità penale.[1066] Le incursioni sovrannazionali nell'ambito penale attualmente sono soltanto una delle concause dell'erosione della legalità penale nell'ordinamento giuridico italiano, che possono essere divise in dirette ed indirette, in esogene ed endogene.[1067] Le incursioni del diritto europeo sono classificabili come esogene ed indirette. Perciò, contribuiscono soltanto, non essendo le principali.[1068] Inoltre, riguarderebbero soltanto settori specifici e non l'intera materia penale.[1069] Pertanto, la dicotomia tra principio di legalità penale e diritto europeo deve essere collocata in un problema più ampio che oggi riguarda la legalità penale in generale.[1070]

A causa della riserva di legge assoluta vigente in questa area dell'ordinamento interno, le interazioni tra la potestà normativa dell'UE e i singoli ordinamenti degli Stati membri assumono una connotazione peculiare. In particolare, il cosiddetto *deficit* democratico – classicamente inteso – dell'Unione ha storicamente rappresentato il principale ostacolo al riconoscimento di una competenza penale diretta in capo all'UE.[1071] Questo aspetto rappresenta il nucleo centrale di numerose critiche mosse nei confronti delle potestà normative indirette e delle conseguenti scelte di politica criminale. Tali perplessità scaturiscono dal dubbio, largamente condiviso nella dottrina penalistica, circa la conformità della procedura legislativa ordinaria ai principi procedurali di garanzia propri di una democrazia rappresentativa, fondata sul confronto dialettico tra forze politiche eterogenee.[1072]

[1065] Vedi F. PALAZZO, *Tutela della legalità come creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia in europa*, in O. ROSELLI (a cura di), *Cultura giuridica e letteratura nella costruzione dell'Europa*, editoriale scientifica, Napoli, 2018, pp. 301-309, p. 301

[1066] Vedi F. PALAZZO, *Principio di legalità e giustizia penale*, in *Cassazione penale*, 2016, pp. 2695-2704, p. 2697

[1067] Mantovani individua le cause endogene dirette dell'erosione del principio di riserva di legge in vari fenomeni: nell'inflazione legislativa, nell'endemica instabilità della legislazione, nella sciatteria linguistica e nell'oscurità del prodotto legislativo, nella legislazione per «clausole», nella indeterminatezza della norma penale e nella decodificazione. (F. MANTOVANI, *Erosione della riserva di legge, interrogativi e rimedi*, in *disCrimen*, 2018, p. 7 ss.)

[1068] Cfr. Ivi, p. 10

[1069] Cfr. Ivi, p. 11

[1070] Vedi F. PALAZZO, *Principio di legalità e giustizia penale*, op. *cit.*, p. 2697: "*La perdita di peso della riserva di legge nell'economia complessiva della legalità è sotto gli occhi di tutti. […] In verità, ancor più e ancor prima sono state le vicende di casa nostra a mettere fortemente tra parentesi il ruolo della riserva."*

[1071] Vedi ad esempio C. CUPELLI, *Il parlamento europeo e i limiti di una codecisione in materia penale tra modelli di democrazia e crisi della riserva di legge*, in *Criminalia*, 2012, pp. 535-561, p.537

[1072] Cfr. Ivi, p. 543, che si chiede "*se gli atti penali europei che ne possono scaturire siano realmente espressione di una dialettica tra maggioranza e opposizione, sottoposti al vaglio di un organo legittimato che, in quanto rappresentativo, appaia capace di effettuare scelte di incriminazione in aderenza al fondamento di garanzia del nullum crimen sine lege, in quel "rapporto di consensi rigorosamente democratico tra i cittadini e l'organo che detiene tale potestà*."" (pp. 543-544).

Con il Trattato di Lisbona, all'articolo 83 TFUE, l'Unione europea ha ottenuto il riconoscimento di una competenza normativa in ambito penale. Tale norma prevede che Parlamento europeo e Consiglio "*possono stabilire norme minime relative alla definizione di reati e delle sanzioni in sfere di criminalità particolarmente grave che presentano una dimensione transnazionale derivante dal carattere o dalle implicazioni di tali reati o da una particolare necessità di combatterli su basi comuni.*" È una norma di natura sostanziale che prevede la base giuridica per l'intervento dell'UE in materia di armonizzazione normativa circa le figure di reato lì individuate. L'Unione europea è autorizzata a legiferare in materia penale esclusivamente nei settori di criminalità di particolare gravità, espressamente e tassativamente elencati. Inoltre, tale intervento richiede l'interposizione dei parlamenti nazionali. D'altronde, l'articolo in esame prescrive obbligatoriamente l'adozione della direttiva, in modo analogo a quanto previsto dall'art. 82, paragrafo 2, al fine di bilanciare la compressione della sovranità statale in questo settore con il rispetto delle norme fondamentali in materia penale, proprie di ciascun ordinamento giuridico.[1073] Per tali motivazioni, si fa riferimento a una competenza penale indiretta, la quale, sebbene vincoli il legislatore nazionale, ne garantisce al contempo il coinvolgimento attivo nel processo normativo.[1074] Al contrario, il compianto professor Tesauro sosteneva che l'articolo 83 del TFUE non costituisse l'esercizio di una competenza penale, neppure di natura indiretta, poiché permane la necessità della mediazione sostanziale da parte degli Stati membri.[1075] Riteneva, infatti, che "*la norma penale si concretizza solo con la determinazione della sanzione applicabile*."[1076] Si deve sottolineare che la direttiva di cui all'articolo 83 del TFUE non può essere applicata nell'ordinamento nazionale in assenza di un intervento da parte del legislatore.[1077] In questo senso è molto rilevante che per giurisprudenza costante della CGUE "*una direttiva non può avere come effetto, di per sé e indipendentemente da una legge interna di uno Stato membro adottata per la sua attuazione, di determinare o aggravare la responsabilità penale degli imputati.*"[1078] Ciò esclude l'applicazione della dottrina degli effetti diretti a questo genere di direttive.

Tuttavia, nonostante l'Unione Europea non disponga ancora di una propria potestà punitiva in materia penale, il fenomeno denunciato dalla maggior parte della dottrina penalistica è la sua significativa incidenza sulle scelte politico-criminali degli Stati

---

[1073] Vedi M. CASTELLANETA, *Commento articolo 83 TFUE*, in F. POCAR e M. C. BARUFFI, *Commentario Breve ai trattati dell'Unione europea*, CEDAM, Padova, 2014, pp. 674-679, p. 675

[1074] Vedi G. GRASSO, *Il Trattato di Lisbona e le nuove competenze penali dell'Unione europea*, in *Scritti in onore di Mario Romano*, vol. IV, Jovine Editore, Napoli, 2011, pp. 2307-2350, p. 2327

[1075] Vedi G. TESAURO, *Diritto comunitario, Corte di giustizia e diritto penale*, in G. GRASSO e R. SICURELLA (a cura di), *Per un rilancio del progetto europeo. Esigenze di tutela degli interessi comunitari e nuove strategie di integrazione penale*, Giuffrè editore, Milano, 2008, pp.665-676, pp. 669-670

[1076] *Ibidem*

[1077] Cfr. Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 5 dicembre 2015, C-176/03, *Consiglio c. Commissione*, ECLI:EU:C:2005:542, par. 49

[1078] Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 3 maggio 2005, C-387/02, C-391/02 e C-403/02 *Berlusconi e altri*, ECLI:EU:C:2005:270, par. 44

membri.[1079] Inoltre, vi sono alcune condizioni, sempre possibili, il cui verificarsi potrebbe portare a gravi distorsioni della riserva di legge, prevista dalla Costituzione italiana, in relazione alla disciplina penale in *malam partem* derivante dalle direttive *ex* art. 83 TFUE. Ad esempio, non capita di rado che la norma europea sia caratterizzata da un eccessivo dettaglio nell'individuare le summenzionate 'norme minime', precludendo così al legislatore nazionale "*qualunque scelta discrezionale in merito non solo al contenuto del precetto, ma anche alla meritevolezza e necessità del ricorso alla sanzione criminale per la sua eventuale violazione, potendo questi determinare solo il quantum della pena (e talvolta nemmeno questo, quando la direttiva contenga indicazioni sui limiti di pena)*."[1080]

Numerosi interrogativi e criticità sono sollevati in merito all'adeguatezza dello strumento attraverso cui le scelte di politica criminale dell'UE si inseriscono nell'ordinamento nazionale. Al contempo, il monopolio esclusivo dello Stato sulle valutazioni di politica criminale viene progressivamente penetrato dal diritto dell'Unione, rendendo ineludibile la formazione di concetti penali all'interno di un contesto che trascende la dimensione nazionale.[1081] Questo sembra segnare un cambiamento irreversibile per quanto riguarda la competenza politica delle decisioni di criminalizzazione.[1082] Pertanto, suscita notevoli perplessità sia l'assenza di una specifica attribuzione di competenze all'UE in ambito di garanzie, sia il rigoroso divieto di armonizzazione dei cosiddetti concetti di parte generale, sancito dallo stesso art. 83 TFUE. Da ciò deriva la complessità di sviluppare uno statuto garantistico del diritto penale dell'UE: il fatto che la competenza dell'Unione sia limitata alla parte speciale del diritto penale rappresenta un elemento problematico sotto il profilo della costruzione di garanzie all'interno dell'ordinamento sovranazionale. L'articolo 83 TFUE, infatti, riafferma i limiti già stabiliti dal Trattato di Amsterdam all'armonizzazione dei concetti di teoria generale del reato, dell'autore e della pena.[1083]

Il problema del diritto penale europeo rivela, dunque, una questione di natura strutturale: esso non si è sviluppato, come i diritti penali nazionali, attraverso un processo

---

[1079] Vedi *ex multis* G. RICCIARDI, *Il caso Taricco: un laboratorio dei futuri assetti del rapporto tra ordinamenti nazionali e sovranazionali tra 'dialoghi' e 'monologhi'*, in A.M. MANCALEONI e E. POILLOT, *National judges and the case law of the Court of Justice of the European Union*, 2021, pp. 65-102; F. GIUNTA, *Europa e diritto penale. Tra linee di sviluppo e nodi problematici*, op. cit.; A. DI MARTINO, *Inter-Legality and Criminal Law*, in J. KLABBERS and G. PALOMBELLA (a cura di), *The Challenge of Inter-Legality*, Cambridge University Press, Cambridge, 2019, pp. 250-267; C. CUPELLI, *Hobbes europeista? Diritto penale europeo, auctoritas e controlimiti*, op. cit.; C. PAONESSA, *Gli obblighi di tutela penale*, Edizioni ETS, Pisa, 2009

[1080] F. PALAZZO, *Corso di diritto penale. Parte generale*, Giappichelli editore, Torino, 2021, p. 115

[1081] Cfr. C. CUPELLI, *Il parlamento europeo e i limiti di una codecisione in materia penale tra modelli di democrazia e crisi della riserva di legge*, op. cit., p. 536

[1082] Cfr. A. DI MARTINO, *Inter-Legality and Criminal Law*, op. cit., p. 261

[1083] Vedi M. CASTELLANETA, *Articolo 83 TFUE*, op. cit., p. 675; G. CARELLA, M. CASTELLANETA, A. DAMATO e G. PIZOLANTE, *Codice di diritto penale e processuale penale dell'Unione europea*, Giappichelli editore, Torino, 2009, p. XLIII: "*la mancata previsione di un coordinamento quanto ai concetti di teoria generale del reato, del reo, della pena, si riverbera naturalmente sull'efficacia della armonizzazione della parte speciale, dato l'importante ruolo dei suddetti concetti ai fini della concreta punibilità di certi comportamenti.*"

di riflessione – benché complesso, incompiuto e graduale – sulla duplice natura del diritto penale. Manca una riflessione critica di respiro europeo che affronti i beni suscettibili di tutela, le scelte di politica criminale da implementare, o i principi liberali fondamentali, quali legalità, offensività e colpevolezza, che distinguono il diritto penale dall'azione di polizia o dalla mera imposizione di una minaccia punitiva. Il rischio è che il diritto penale europeo abbia confinato le garanzie agli ordinamenti penali nazionali, consolidandosi in modo silenzioso come diritto penale di settore, volto prevalentemente a soddisfare istanze di tutela. È ad ogni modo piuttosto evidente come, nel processo di trasposizione dal diritto penale nazionale al contesto sovranazionale, si sia smarrito qualcosa di sostanziale in termini di garanzia. Si è dimostrata vera l'ipotesi elaborata da Francesco Palazzo: "*l'idea di un ferreo monopolio della fonte legislativa, se non addirittura dell'atto di legge parlamentare, è troppo sensibile ai concreti equilibri e ai rapporti di forza tra poteri ed organi della produzione giuridica per potersi imporre mediante meccanica trasposizione dei suoi schemi teorici.*"[1084]

Non che manchino tentativi di recuperare un certo livello di garanzia anche su scala europea. Con l'intento di andare in una direzione diversa, un gruppo di studiosi ha messo nero su bianco un 'Manifesto sulla politica criminale europea' evidenziando come ancora manchi all'ordinamento UE "*una compiuta elaborazione della dimensione del diritto penale come garanzia e come limite della politica criminale.*"[1085] Allo stesso modo, con l'aspirazione di formare una politica penale dell'UE più coerente ed in linea con i diritti penali degli Stati membri la Commissione adottò la Comunicazione n. 573 del 20 settembre 2011.[1086] Tale documento identificava i principi basilari per assicurare una coerenza nella produzione normativa europea in ambito penale. Vi sono contenute grandi novità e notevoli aperture garantistiche per informare l'attività del Legislatore europeo, apparentemente in linea con le indicazioni del Manifesto. Eppure, il nome dato alla comunicazione tradisce il paradigma che caratterizza la politica criminale europea: "*garantire l'efficace attuazione delle politiche dell'Unione attraverso il diritto penale". «Nomen omen»,* lo stilema narrativo del diritto penale contenuto nei Trattati è quello, come precedentemente mostrato, della general prevenzione che induce al rischio che –

[1084] F. PALAZZO, *Principio di legalità e giustizia penale*, op. cit., p. 2696

[1085] L. FOFFANI, *Il "Manifesto sulla politica criminale europea",* in *Criminalia*, 2010, pp. 657-671, p. 664 che specifica: "*basti a tal fine ricordare le solenni affermazioni relative alla inviolabilità della dignità umana (art. 1) […], al divieto della pena di morte (art. 2), alla proibizione della tortura e di pene o trattamenti inumani o degradanti (art. 4), alla proibizione della schiavitù e del lavoro forzato (art. 5), al diritto ad un ricorso effettivo e ad un giudice imparziale (art. 47), alla presunzione di innocenza e ai diritti della difesa (art. 48), ed infine – con riferimento specifico al diritto penale sostanziale – l'affermazione dei principi della legalità e proporzionalità dei reati e delle pene – comprensivo della retroattività della lex mitior (art. 49) – e del principio del ne bis in idem sostanziale e processuale (art. 50). Si tratta verosimilmente del primo nucleo per la costruzione di un volto costituzionale europeo dell'illecito penale, da elaborare e sviluppare per garantire che i nuovi poteri di armonizzazione e orientamento della politica criminale da parte dell'UE ex art. 83 TFUE vengano esercitati in un quadro di fondo di razionalità, coerenza e rispetto dei diritti fondamentali.*"; si veda l'attività dell'European criminal policy initiative: http://www.crimpol.eu/

[1086] Comunicazione della Commissione, *Verso una politica penale dell'Unione europea: garantire l'efficace attuazione delle politiche dell'Unione attraverso il diritto penale*, COM/2011/573 def., 20 settembre 2011

anche qualora si vogliano implementare principi garantisti – "*il diritto europeo riduca il diritto penale ad un 'meccanismo di rafforzamento' del diritto europeo e degli scopi europei per specifici settori.*"[1087]

Quindi, cosa rende il diritto penale europeo così avvinto alle esigenze di tutela? Perché fatica ad avere una permeabilità alle garanzie nazionali? Come si può spiegare questo paradosso? La dottrina penalistica lo indica come il risultato dell'inserimento della materia penale nel c.d. 'teologismo efficientista' perseguito dal diritto dell'Unione europea.[1088] Tale predisposizione del diritto UE non sempre si concilierebbe con le funzioni della pena e i principi di garanzia. La Corte di giustizia, seguendo tale inclinazione, rischia spesso di creare spaccature tra la cultura penalistica e le istanze del diritto eurounitario interpretando quest'ultimo con una logica funzionale che mira alla massimizzazione dell'effettività del diritto UE.[1089] Pertanto, mentre il diritto penale costituzionalmente orientato si preoccupa di circoscrivere la tutela del bene protetto in funzione di garanzia della libertà, a livello europeo la preoccupazione sarebbe opposta. Per come il diritto penale europeo è sempre stato pensato e scritto nei Trattati salta all'occhio la preoccupazione della estensione maggiore possibile della tutela degli interessi, e ciò si riverbera sulla massimizzazione dell'efficacia della stessa e quindi anche un'implementazione della repressione laddove ve ne sia bisogno.[1090] Tali autori ritengono che, nei fatti, "*la politica criminale promossa dall'UE ha a cuore l'allineamento delle legislazioni lungo lo standard di tutela più elevato, trascurando di promuovere un simmetrico adeguamento dei migliori livelli nazionali di garanzia.*"[1091] In sostanza, da quanto finora riportato è possibile desumere che per come sono state redatte le norme di diritto primario dell'Unione in campo penale – escludendo una competenza generale dell'UE e affermando una serie di obiettivi di criminalizzazione – la competenza e le norme in materia di politica criminale risultano alquanto incisive e invasive, comunque dinamiche, mentre la competenza e le norme in materia di garanzia risultano alquanto scarne, comunque statiche, stagnanti.

Per tutte queste ragioni nella dottrina penalistica italiana già dal 2013 si prefigurava uno scenario per cui

> una messa in discussione dei vincoli europei di criminalizzazione potrà avvenire invocando la riserva di legge nazionale quale vero e proprio controlimite alla sovranità statale in materia penale; sovranità che – minacciata nella sua dimensione sostanziale da restrizioni degli spazi di libertà personale provenienti

[1087] H. SATZGER, *Le Carenze della politica criminale europea*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2010, pp. 1278-1284, p. 1280
[1088] Cfr. C. BERNASCONI, *Il ruolo del giudice nel rapporto di integrazione tra diritto penale nazionale e diritto europeo*, cit., p. 258
[1089] Cfr. C. SOTIS, *La Corte di Giustizia. Ruoli, mentalità e ideologie*, in C. GUARNIERI, G. INSOLERA e L. ZILLETTI (a cura di), *Giurisdizioni europee e sistemi nazionali. Tendenze e criticità*, Roma, 2018, p. 55-73, p. 57
[1090] Vedi G. FLORA, *Poteri del Giudice europeo e disarticolazione degli assetti istituzionali degli Stati membri*, in C. PAONESSA e L. ZILLETTI (a cura di), *Dal giudice garante al giudice disapplicatore delle garanzie*, Pisa, 2016, pp. 167-170, p. 167
[1091] F. GIUNTA, *Europa e diritto penale. Tra linee di sviluppo e nodi problematici*, cit., p. 300

da organi deficitari di legittimazione democratica – pretende una tutela conservativa anche verso le aspirazioni egemoniche del diritto comunitario.[1092]

Cupelli, in questo modo, auspicava una esplicita "*restaurazione della dottrina dei controlimiti.*"[1093] Sono stati già evidenziati i limiti sistematici nell'applicazione dei controlimiti e gli effetti che producono sulla responsabilità degli organi politici. Il ruolo supplente delle corti supreme nei confronti del legislatore, sia esso nazionale o sovranazionale, non può che rivestire un carattere transitorio. Diversamente, si corre il rischio che tale funzione si trasformi in una patologia piuttosto che in un rimedio efficace contro l'inerzia legislativa. Difatti, "*è necessario liberarsi dell'idea che le questioni di natura politica possano essere risolte dalla giurisdizione.*"[1094] Nella sentenza *M.A.S.* la CGUE escludendo l'obbligo di disapplicazione in capo al giudice, al contempo affermava il bisogno che "*a tutela dell'effettività del diritto dell'Unione altri attori statali, e dunque il legislatore, si facciano carico di adempiere agli obblighi derivanti dal Trattato.*"[1095] Difatti, l'affermarsi nel tempo dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia ha avuto come conseguenza quello di politicizzare le scelte dell'Unione in campo penale che però, nonostante un incremento del ruolo parlamentare, non ha attivato un altrettanto intensa dialettica politica. Proprio per questo occorrerebbe abbandonare le remore e riconoscere

---

[1092] C. CUPELLI, *Hobbes europeista? Diritto penale europeo, auctoritas e controlimiti*, cit., p. 351

[1093] Ivi, p. 344

[1094] L. VIOLANTE, *Il dovere di avere doveri*, Einaudi, Torino, 2014, p. 44, che chiarisce come "*la supplenza della giurisdizione alle manchevolezze dei poteri politici in singoli eccezionali casi può essere ammissibile, purché il carattere di eccezionalità dell'intervento non alteri gli equilibri fra rappresentanza democratica e giurisdizioni. Ma considerare fisiologica e irreversibilmente stabilizzata una sorta di governo a due, fra rappresentanza democratica e giurisdizione, altera tanto la natura della giurisdizione quanto quella della rappresentanza democratica. La rappresentanza democratica potrebbe in ogni momento essere scavalcata dall'intervento della giurisdizione; quest'ultima si assumerebbe compiti di governo che non le spettano per l'assenza di responsabilità politica.*" (*ivi*, p. 43)

[1095] B. GUASTAFERRO, *Derubricare i conflitti costituzionali per risolverli: sezionando il caso Taricco*, cit., p. 449; vedi anche P. INSOLERA, *Politica e diritto penale europei: lo stato dell'arte dopo l'Affaire Taricco*, cit., p. 262. Molte sentenze del c.d. dialogo tra le Corti insistono sulla responsabilità del legislatore nazionale circa l'attuazione del diritto UE. Ad esempio, la Corte di giustizia dell'Unione europea, nella sentenza M.A.S (c.d. Taricco bis) evidenziava il problema sostenendo che spetterebbe "*in prima battuta, al legislatore nazionale stabilire norme sulla prescrizione che consentano di ottemperare agli obblighi derivanti dall'art. 325 TFUE, alla luce delle considerazioni esposte dalla Corte al punto 58 della sentenza Taricco.*" (vedi Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 5 dicembre 2017, causa C-42/17, M.A.S e M.B., cit., punto 41) Più in generale la Corte aggiungeva che il compito del legislatore consisterebbe anche nel garantire un regime nazionale che non distingua tra una disciplina riguardo agli interessi finanziari dello Stato e una riguardo a quelli dell'Unione. Si veda di recente il concetto ribadito nella Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 24 luglio 2023, C-107/23 PPU, *Lin*, ECLI:EU:C:2023:606, par. 93: "*Al riguardo, spetta anzitutto al legislatore nazionale adottare le misure necessarie per soddisfare tali requisiti, in particolare adottando le disposizioni necessarie e, se del caso, modificando le disposizioni esistenti al fine di garantire che il regime applicabile al perseguimento e alla sanzione dei reati di frode grave che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, comprese le norme che disciplinano la prescrizione della responsabilità penale, sia conforme alle disposizioni dell'articolo 325, paragrafo 1, TFUE e dell'articolo 2, paragrafo 1, della Convenzione TIF. Tale regime deve essere concepito in modo da non comportare, per motivi ad esso intrinseci, un rischio sistemico d'impunità per i fatti costitutivi di simili reati, garantendo nel contempo la tutela dei diritti fondamentali degli imputati*." Vedi M. BONELLI, *Growing pains: Direct effect, primacy and fundamental rights after 'Lin'*, in *Common Market Law Review*, vol. 61, n. 4, 2024, pp. 1045-1076

come, ormai, dopo il Trattato di Lisbona, il Parlamento europeo ha assunto ampio spazio d'intervento nella produzione legislativa ordinaria dell'UE e non mancano più strumenti procedurali di intervento dei parlamenti nazionali alla preparazione degli atti normativi europei.[1096] Sarebbe, infatti, opportuno smettere di parlare con una certa leggerezza di *deficit* democratico o di espropriazione della democrazia parlamentare. Non è possibile continuare a parlarne nello stesso modo in cui se ne parlava riguardo le decisioni quadro.[1097] A livello strutturale e strumentale un dialogo tra legislatori, prefigurato in precedenza, è già stato potenzialmente predisposto. Si è anche detto perché per la costruzione di un sistema euro-nazionale politicamente efficace un ruolo notevole riguarderebbe anche il legislatore interno. Oggigiorno più che esprimersi con termini come 'espropriazione di poteri sovrani' sarebbe forse più corretto parlare di una 'volontaria ma indebita cessione del proprio ruolo' da parte dei parlamenti nazionali, che non vigilano sull'attività dei governi e al contempo non prendono sul serio il proprio compito di attuazione degli obblighi euro-unitari. Rinunciano alle prerogative loro attribuite dai Trattati; del resto, è lo stesso articolo 69 TFUE a stabilire che, in relazione alle iniziative legislative europee in materia penale e di polizia, i parlamenti nazionali esercitino una funzione di controllo sul rispetto del principio di sussidiarietà, conformemente a quanto disposto dal protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità.[1098] Difatti, la paura è che qualsiasi soluzione procedurale potenzialmente implementabile per anticipare le questioni relative alla risoluzione del conflitto interordinamentale nella fase *ex ante* "*rischi di scontrarsi con la prassi lassista che, nella c.d. fase discendente, ha sino ad oggi accompagnato il ruolo parlamentare*."[1099]

In una prospettiva di miglioramento dell'attuazione del diritto dell'Unione europea in Italia, sarebbe opportuno considerare una differenziazione dei settori normativi in cui recepire le direttive nell'ordinamento interno. Tale approccio consentirebbe di modulare i tempi di riflessione e approfondimento in funzione della rilevanza e della complessità delle materie trattate.[1100] Inoltre, vista la specificità del diritto penale, sarebbe auspicabile svincolare l'attuazione dei reati individuati dalle direttive europee e le relative disposizioni sanzionatorie dal meccanismo della delega legislativa. In tal senso, la legge n. 234 prevede la possibilità di integrare tali misure direttamente nella legge europea, semplificando il processo normativo e garantendo maggiore coerenza sistematica. Ciò rimetterebbe "*per tale via l'opzione di politica criminale ad una elaborazione formalmente e sostanzialmente propria del Parlamento.*"[1101] Tale questione assume rilevanza cruciale poiché, secondo Di Federico

---

[1096] Pertanto, "*ne risulta* […] *ridotto quel deficit democratico della normativa europea che ne rende problematica l'integrazione in materia penale.*" F. PALAZZO, *Corso di diritto penale. Parte generale, cit.,* p. 114, vedi più in generale J. HABERMARS, *Questa europa è in crisi*, Bari, 2012, p. 46, per cui *"s'impone la necessità politica di ampliare le procedure democratiche oltre i confini dello Stato nazionale."*

[1097] Vedi P. VELTEN, *Diritto penale europeo*, in *Criminalia*, Pisa, 2006, pp. 125-151, p. 150

[1098] Cfr. C. CUPELLI, *Hobbes europeista? Diritto penale europeo, auctoritas e controlimiti*, op. cit., p. 354

[1099] *Ibidem*

[1100] Cfr. C. CUPELLI, *La nuova legge sulla partecipazione alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'UE*, in *Diritto penale e processo*, n. 4, 2013, pp. 405-418, p. 418

[1101] *Ibidem*

e Cupelli, il fulcro del dibattito affrontato dalle Corti nella cosiddetta 'Saga Taricco' concerne, in ultima istanza, il principio della separazione dei poteri nell'accezione propria dell'ordinamento italiano.[1102]

2.2. Il problema ordinamentale del diritto d'asilo costituzionale

In quanto espressione distintiva della sovranità dello Stato-nazione, il diritto degli stranieri è sempre stato considerato un ambito in relazione al quale gli Stati hanno forti interessi nazionali.[1103] Per tale motivo, il diritto internazionale si è tradizionalmente limitato a prescrivere il rispetto dei diritti umani, in particolare del diritto d'asilo, come vincolo alla libertà di cui gli Stati godono in questa materia. Proprio in ragione di ciò, "*l'assenza di regole internazionali sull'immigrazione consente di apprezzare la straordinarietà sotto questo profilo del processo d'integrazione europea.*"[1104] Per la prima volta, gli Stati membri hanno limitato la propria sovranità in questo settore con l'obiettivo progressivo di instaurare uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia volto a garantire la libera circolazione delle persone.[1105] Tale limitazione si è estesa anche alla materia dell'immigrazione, incidendo direttamente sulle disposizioni che disciplinano l'ingresso e il soggiorno dei cittadini di Paesi terzi nel territorio degli Stati membri, e dunque all'interno dello spazio europeo.[1106]

[1102]Vedi G. DI FEDERICO, *Identità nazionale e controlimiti: l'inapplicabilità della 'regola Taricco' nell'ordinamento italiano e il mancato ricorso (per ora) all'art. 4, par. 2, TUE*, op. cit., p. 17 e C. CUPELLI, *Il caso Taricco e il controlimite della riserva di legge in materia penale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2016, pp. 419-446, p. 444. Specialmente Di Federico chiarisce che "*parrebbe sostenibile che il confronto con la Consulta si sia svolto – nonostante tutto – secondo logiche simili a quelle che dovrebbero informare l'applicazione dell'art. 4, par. 2, TUE, conformemente a quanto suggerito in apertura*. […] *Quando l'antinomia giuridica tra diritto interno e diritto UE riguarda aspetti legati alla forma e all'assetto costituzionale di uno Stato membro, i giudici di Lussemburgo – nell'ambito di un controllo che è, e rimane, intra vires – sono innanzitutto chiamati a valutare la possibile violazione dell'identità nazionale di uno Stato membro; operazione, questa, agevolata (ma non troppo) dall'ordinanza n. 24/2017. Si tratta poi di effettuare una sorta di bilanciamento invertito, che discende dall'evidente favor nationis espresso dall'art. 4, par. 2, TUE e informato alla sussidiarietà. In altri termini la piena effettività dell'art. 325 TFUE, quale interpretato in Taricco, non può che ritrarsi dinanzi alla riserva di legge in ambito penale, espressione concreta del principio di separazione dei poteri – un principio indubbiamente coperto dalla clausola identitaria. Non vi è motivo, infatti, di far prevalere le logiche del primato quando la fattispecie non pregiudica l'autonomia dell'ordinamento dell'Unione. Sarebbe in tal modo possibile spiegare, peraltro, l'anomala formulazione in M.A.S. e M.B. dell'obbligo di disapplicazione della normativa interna incompatibile, che permane in capo al giudice 'fintantoché' ciò non risulti in contrasto con i requisiti di determinatezza e irretroattività della legge penale, secondo la specificità dell'ordinamento italiano."* (ibidem)

[1103] Per una storia comparata del rapporto tra lo straniero e lo Stato vedi C. CORSI, *Lo Stato e lo Straniero*, Cedam, Padova, 2001, pp. 1-55

[1104] C. FAVILLI, *Le politiche di immigrazione e asilo: passato, presente e futuro di una sovranità europea incompiuta*, op. cit., p. 228

[1105] Vedi C. FAVILLI, *Immigrazione (Diritto dell'Unione europea)*, in *Enciclopedia del diritto. Annali V*, Giuffrè editore, Milano, 2012, pp. 675-694

[1106] Vedi P. BONETTI, *I diritti dei non cittadini nelle politiche dell'immigrazione e dell'asilo dell'Unione Europea*, in C. PANZERA, A. RAUTI, C. SALAZAR e A. SPADARO (a cura di), *Metamorfosi della cittadinanza e diritti degli stranieri*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016, pp. 143-250

Questo percorso ha seguito numerose tappe di 'comunitarizzazione' di materie eterogenee, successivamente riunite sotto l'egida dello "*Spazio di libertà, sicurezza e giustizia.*"[1107] Con il Trattato di Maastricht e il cosiddetto sistema dei tre pilastri, tale ambito si è progressivamente consolidato come elemento imprescindibile del processo di integrazione europea. In particolare, la gestione dell'immigrazione e dell'asilo è stata per lungo tempo disciplinata attraverso l'adozione e l'applicazione di accordi internazionali, come la Convenzione di Schengen del 1985 e il Trattato di Dublino del 1990. Questi accordi sono stati successivamente integrati nell'ordinamento comunitario attraverso un'applicazione differenziata tra i vari Stati membri che, peraltro, in alcuni casi, ha visto l'associazione anche di Stati non membri.[1108]

Dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona il 1° dicembre 2009 la competenza in materia di immigrazione e asilo è disciplinata dal Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, e più precisamente nel Titolo V, intitolato "Spazio di libertà, sicurezza e giustizia" (artt. 67-89 del TFUE). In tale contesto, il Capo 2 è dedicato alle "Politiche relative ai controlli alle frontiere, all'asilo e all'immigrazione" (artt. 77-80), successivo al Capo 1, che contiene le Disposizioni generali (artt. 67-76). Si tratta di una competenza di natura concorrente che risulta estremamente estesa, la quale comprende le misure relative ai visti, al controllo delle frontiere, alle condizioni di immigrazione e soggiorno, agli allontanamenti, nonché alla concessione dello *status* di protezione internazionale.[1109]

Tuttavia, è ormai però più che evidente una "*dimensione paradossale dello spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia nella tutela dei diritti fondamentali in rapporto con le sovranità statali.*"[1110] Se, da un lato, all'interno di questo spazio europeo la sovranità degli Stati membri è ampliamente compressa in favore dell'Unione europea, al fine di rendere effettiva una libertà di circolazione quanto più ampia possibile, minimizzando le differenze di *status* tra cittadini e stranieri e abbattendo le frontiere interne, dall'altro lato l'europeizzazione delle politiche in materia di immigrazione ha conferito a ciascuno Stato un significativo potenziamento operativo di alcuni strumenti tradizionali della sovranità statale, quali documenti, visti, controlli di frontiera, titoli di soggiorno, respingimenti, espulsioni, rimpatri e trattenimenti. Tutto ciò però comporta che "*la tutela dei diritti fondamentali degli stranieri subisce una metamorfosi.*"[1111] Questo sistema normativo multilivello e la relativa complessità delle fonti genera la frammentazione dei diritti tra le diverse categorie di stranieri.

[1107] Cfr. R. ADAM e A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, op. cit., pp. 595 e ss.
[1108] Vedi in generale S. PEERS, *EU Justice and Home Affairs Law*, Oxford University Press, Oxford, 2016, Sull'incorporazione della Convenzione di Schengen vedi B. NASCIMBENE (a cura di), *Da Schengen a Maastricht, Apertura delle frontiere, cooperazione giudiziale e di polizia*, Giuffrè editore, Milano, 1995 ed infine vedi i Protocolli allegati ai Trattati ed in particolare il Protocollo n. 21 sulla posizione del Regno Unito e dell'Irlanda rispetto allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia ed il Protocollo n. 22 sulla posizione della Danimarca.
[1109] Cfr. C. FAVILLI, *Le politiche di immigrazione e asilo: passato, presente e futuro di una sovranità europea incompiuta*, op. cit., pp. 228-229
[1110] P. BONETTI, *I diritti dei non cittadini nelle politiche dell'immigrazione e dell'asilo dell'Unione Europea*, op. cit., p. 146
[1111] ivi, p. 147

A livello di governo dell'Unione europea, all'attribuzione delle competenze è seguita l'elaborazione di un indirizzo politico da parte del Consiglio europeo e della Commissione, i quali hanno delineato linee di sviluppo ambiziose e pragmatiche sia per la politica di asilo sia per quella dell'immigrazione. L'auspicio era che il percorso tracciato da tali istituzioni rendesse l'Unione europea un nuovo protagonista delle politiche migratorie, armonizzando progressivamente le legislazioni degli Stati membri e rendendole idonee a gestire un fenomeno di portata globale e destinato a perdurare nel tempo. Tuttavia, "*quel percorso si è rivelato un labirinto dal quale l'Unione fatica ad uscire e che ne logora energie vitali per la sua stessa esistenza*."[1112]

Per perseguire una disciplina efficace dell'immigrazione, non è sufficiente dotarsi di strumenti relativi al controllo delle frontiere, al rilascio di documenti o all'allontanamento di coloro che non soddisfano i requisiti normativi o li hanno perduti. La regolamentazione di qualsiasi fenomeno dovrebbe originarsi dal suo contesto legale e fisiologico. Esistono politiche diverse che risultano strettamente correlate e profondamente influenzate dalla questione migratoria. In particolare, si pensi alla politica occupazionale, alle politiche sociali e all'istruzione, ambiti nei quali l'Unione può intervenire esclusivamente in virtù delle competenze di sostegno e di coordinamento che le sono attribuite.

In particolare, è necessario evidenziare che gli Stati membri, nell'esercizio delle competenze già conferite all'Unione, hanno ostacolato l'adozione di atti normativi che avrebbero potuto disciplinare aspetti cruciali, in particolare l'immigrazione per motivi di lavoro. Fin dalle prime comunicazioni[1113], la Commissione aveva adottato un approccio pragmatico al problema, evidenziando che l'immigrazione è un fenomeno strutturale destinato a perdurare nel tempo.[1114] Le ragioni di tale dinamica sono sia endogene che esogene: da un lato, le condizioni geopolitiche dei Paesi d'origine favoriscono i flussi verso l'Europa; dall'altro, gli Stati membri dell'Unione, afflitti da un endemico calo demografico, necessitano di forza lavoro qualificata e non qualificata da Paesi terzi per preservare, e possibilmente accrescere, il proprio benessere economico. Per questo, secondo la Commissione, l'immigrazione non dovrebbe essere contrastata, bensì regolata e, soprattutto, adeguatamente governata.[1115]

Sussisteva e persiste tuttora l'esigenza di conferire un nucleo centrale a questo complesso sistema normativo, un cuore, ossia una regolamentazione condivisa

---

[1112] C. FAVILLI, *Le politiche di immigrazione e asilo: passato, presente e futuro di una sovranità europea incompiuta*, op. cit., p. 229

[1113] Vedi Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo una politica comunitaria in materia di immigrazione, COM(2000)757, del 22.11.2000

[1114] Il dato è variabile ma continuo. La Commissione parte dal presupposto che ogni anno arriva nell'Unione, in modo irregolare, un numero variabile di persone: dai 2 milioni del 2011 ai 150.000 del 2019; una parte di queste persone presenta domanda di protezione ma soltanto un terzo di coloro ai quali la domanda è stata respinta vengono effettivamente allontanati. Vedi "Statistiche sulla migrazione in Europa" nel sito della Commissione europea. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/statistics-migration-europe_en

[1115] Vedi Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, comunicazione sulla migrazione, COM(2011)248, del 04.05.2011

dell'immigrazione regolare. Per tale ragione, nel 2001 la Commissione propose una direttiva sull'ingresso per motivi di lavoro, volta a disciplinare organicamente l'accesso e il soggiorno dei migranti cosiddetti economici.[1116] La proposta contemplava anche la possibilità di ingresso per ricerca di occupazione. Tuttavia, questa rimase in sospeso e non fu mai approvata, venendo ritirata definitivamente nel 2005 per via della ferma opposizione dei governi. In assenza di una normativa europea che regoli l'immigrazione per motivi di lavoro, gli Stati hanno mantenuto una quasi totale discrezionalità in materia. Tale situazione non deriva da un'assenza di competenza dell'Unione, bensì dalla mancanza di una volontà politica di trattare il problema in modo ragionevole e sistematico. L'Unione potrebbe, infatti, legiferare anche in questo ambito, circoscrivendo l'autonomia statale in funzione del tipo di atto adottato e del suo contenuto, fermo restando l'unico – ma significativo – limite dato dalla determinazione del volume di ingressi di cittadini di Paesi terzi a fini di lavoro subordinato o autonomo che per espressa determinazione dell'art. 79, par. 5, TFUE, deve rimanere agli Stati membri.[1117] Gli Stati hanno pertanto proseguito, a livello individuale, nella autonoma disciplina, in chiave pressoché totalmente restrittiva, dei canali di ingresso regolare. Tale approccio, unita alla persistente opposizione a promuovere canali di ingresso regolari sotto la diretta responsabilità dell'Unione, ha comportato che l'ingresso irregolare, accompagnato dalla richiesta di protezione internazionale, si configurasse come il principale mezzo per accedere e soggiornare nel territorio dell'Unione. Ciò ha, di fatto, generato una situazione per cui la politica migratoria dell'Unione è limitata all'ambito del diritto di asilo e a quello del controllo alle frontiere.

Nonostante il fermo rifiuto dei governi nazionali e delle Istituzioni intergovernative europee, il contesto e le necessità in materia migratoria non sono mutati. Ciò è evidente anche nell'operato della Commissione, che, pur non potendo prescindere dalla volontà degli esecutivi nazionali e abbandonando l'ambizione di delineare una politica europea autentica in materia di immigrazione economica, ha continuato la sua attività di analisi e valutazione della questione. A tal fine, è stata promossa una consultazione pubblica per valutare possibili proposte normative. L'urgenza di un intervento innovativo da parte dell'Unione è stata più volte sottolineata non solo dal mondo accademico, ma anche dalle stesse Istituzioni UE. A conferma di ciò, il 29 marzo 2019 la Commissione ha adottato un dettagliato controllo di qualità della legislazione, annunciato già nel 2013, per verificare la pertinenza delle normative europee nel settore e individuare misure volte a colmare le carenze e superare le criticità emerse. Anche il Parlamento europeo ha svolto un'analisi approfondita su "*The Cost of Non-Europe in the Area of Legal Migration*", mentre il Comitato delle Regioni ha espresso, il 12 dicembre 2018, un parere sui "*I costi della non*

[1116] Vedi Proposta di direttiva relativa alle condizioni d'ingresso e di soggiorno dei cittadini di paesi terzi che intendono svolgere attività di lavoro subordinato o autonomo, COM(2001)386 dell'11 luglio 2001, in GUUE C332E del 27 novembre 2001, 248- 256

[1117] Per un quadro generale dello stato dell'arte vedi A. PITRONE, *Le vie legali di ingresso nell'Unione europea: principali novità e prospettive*, in *Quaderni AISDUE*, Fascicolo speciale n. 4, *Il futuro del diritto e della politica migratoria europea: il nuovo Patto e oltre*, 2024

immigrazione e non integrazione"[1118]. Ciò dimostra come le Istituzioni dell'Unione europea abbiano da tempo evidenziato la necessità di una politica comune in materia di immigrazione regolare e come siano invece il Consiglio europeo, e conseguentemente il Consiglio, a non aver mai accolto tali istanze. Da questa constatazione discende l'evidenza empirica che l'incapacità dell'Unione di formulare una politica effettiva e credibile per la gestione delle dinamiche migratorie sia ampiamente imputabile alla diretta responsabilità degli Esecutivi degli Stati membri, i quali hanno pesantemente condizionato l'orientamento della Commissione.

Ciò è confermato dal ruolo che il Parlamento europeo non è riuscito ad assumere in questo ambito. Anche per tale competenza dell'Unione è infatti stata prevista la procedura legislativa ordinaria, rendendo necessaria la negoziazione tra Consiglio e Parlamento europeo per giungere a un pieno accordo sul medesimo testo. Tuttavia, questo non ha determinato cambiamenti rilevanti e non perché non ci siano stati degli sforzi da parte dell'assemblea parlamentare europea. Ciò in quanto l'agenda politica viene ad essere "*blindata*" circoscrivendola ad alcuni settori e limitando i margini di negoziato in relazione alle misure proposte.[1119] Le difficoltà che sono emerse nella riforma del c.d. regolamento Dublino ne costituiscono un esempio particolarmente emblematico. In estrema sintesi la "regola Dublino" è quella per cui, si individua un solo Stato membro competente ad esaminare la domanda di asilo, al fine di impedire i movimenti secondari dei richiedenti asilo. Il problema è l'"*ontologica inconciliabilità tra uno spazio di libera circolazione e le misure volte a contrastare i movimenti secondari, soprattutto di chi è stato riconosciuto beneficiario di protezione internazionale.*"[1120] Il Parlamento europeo ha tentato di spezzare questa logica approvando una risoluzione il 16 novembre 2017 in cui aveva votato alcuni emendamenti alla proposta della Commissione che modificavano radicalmente il sistema Dublino.[1121] Il Parlamento europeo, per la prima volta, proponeva di considerare l'ingresso in *qualsiasi* Stato membro come l'ingresso nel territorio dell'Unione. Con questo si chiedeva l'applicazione di criteri innovativi nell'individuazione dello Stato competente e, in particolare, diversi da quello dello Stato di primo ingresso irregolare che, pur configurandosi come residuale, risulta di fatto quello di maggiore applicazione. Il Parlamento europeo mostrò lungimiranza in questo e dimostrò la capacità di trovare consenso tra deputati appartenenti a famiglie politiche

[1118] Vedi Parlamento europeo, The Cost of Non-Europe in the Area of Legal Migration, marzo 2019; Comitato delle regioni, I costi della non immigrazione e non integrazione, doc. 2019/C 110/01 del 12 dicembre 2018. Vedi C. FAVILLI, *Il patto europeo sulla migrazione e l'asilo: "c'è qualcosa di nuovo, anzi d'antico"*, in *Questione giustizia*, 2020: "*sono studi che meritano di essere diffusi e analizzati attentamente, perché hanno il pregio di offrire analisi e dati oggettivi in una materia troppo spesso trattata senza approccio scientifico e rimessa agli umori politici di improvvisati avventori dei palazzi di governo."*

[1119] C. FAVILLI, *Le politiche di immigrazione e asilo: passato, presente e futuro di una sovranità europea incompiuta*, op. cit., p. 229

[1120] Ivi, p. 246

[1121] Vedi Relazione Parlamento europeo - A8 – 0345/2017 sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide (rifusione) 6.11.2017 - (COM(2016)0270 – C8-0173/2016 – 2016/0133(COD)) - ***I

diverse e di differente provenienza geografica.[1122] Il Consiglio non ha seguito questo indirizzo dell'assemblea sovrannazionale.

Il nuovo Patto su migrazione ed asilo non lascia molte aspettative rispetto a quanto finora evidenziato. Il cuore del nuovo Patto continua a essere costituito dai migranti in condizione irregolare, in quanto nessuna novità è stata introdotta riguardo alla migrazione regolare. Per cui ormai la "*cooperazione con i Paesi terzi di origine e di transito per il contenimento delle partenze e l'esecuzione dei rimpatri, rafforzamento della gestione delle frontiere esterne, intensificazione dell'azione sui rimpatri e divieto dei movimenti secondari sono i cardini della politica europea di immigrazione e asilo di ieri, oggi e domani.*"[1123] La Commissione sembra ritenere che la fase di pre-ingresso rivestirà un ruolo cruciale; pertanto, sembra riporre una particolare fiducia nell'impedire l'accesso al territorio delle persone che non risultano richiedenti protezione internazionale. Tuttavia, come è stato acutamente evidenziato dagli studi di Vitiello sulle frontiere esterne dell'Unione europea la sfida del presente è l'evanescenza dei diritti di frontiera, nel senso che "*oltre la frontiera, l'esternalizzazione realizza una 'fuga' dalla giurisdizione dello Stato, conducendo alla negazione dei diritti; nello spazio frontaliero, la tutela individuale è sottratta alla dialettica tra libertà e autorità tipica delle democrazie occidentali e trattata in un regime speciale, caratterizzato da una tutela 'attenuata'.*"[1124] Tuttavia, se da un lato, vi è appunto grande coesione sulle misure di contenimento degli arrivi e sui rimpatri, dall'altro grandi divisioni emergono tra i Governi europei sulla riforma del sistema Dublino, sul criterio dello Stato di primo ingresso quale regola di competenza e sul divieto di movimenti secondari[1125]. Paradossalmente, è stato abrogato il regolamento

---

[1122] Cfr. C. FAVILLI, *Armonizzazione delle legislazioni nazionali e standard di tutela dei diritti fondamentali: il caso del diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva in materia di asilo*, in AA.VV., *Temi e questioni di diritto dell'Unione europea. Scritti offerti a Claudia Morviducci*, Cacucci editore, Bari, 2019, pp. 683-702, p. 685

[1123] Ivi, vedi anche C. FAVILLI, *Il diritto dell'Unione europea e il fenomeno migratorio*, in M. GIOVANNETTI e N. ZORZELLA (a cura di), *Ius migrandi, Trent'anni di politiche e legislazione sull'immigrazione in Italia*, Franco Angeli, 2020, pp. 55-80 e S. AMADEO e F. SPITALERI, *Il Diritto dell'immigrazione e dell'asilo dell'Unione europea*, Giappichelli editore, Torino, 2022

[1124] D. VITIELLO, *Le frontiere esterne dell'Unione europea*, Cacucci, Bari, 2020, pp. 342-343. Ci sono autori che si sono spinti molto oltre nel giudizio rispetto a questo tipo di politiche arrivando a parlare di "*EU Lawlessness Law*", vedi S. GANTY e D. KOCHENOV, *Eu Lawlessness Law,* in *Columbia Journal of European Law*, Vol. 30, n. 1, 2024, pp. 78-156

[1125] La fatica dei paesi continentali dell'Unione europea a capire il problema di un sistema così costruito è ben evidenziata nell'autobiografia della Cancelliera tedesca Angela Merkel: "*Nemmeno 'Triton' però aveva potuto impedire la tragedia avvenuta nella notte tra il 18 e il 19 aprile 2015. Durante la nostra telefonata, chiedendo di non lasciare sola l'Italia Renzi aveva messo il dito nella piaga del sistema europeo comune di asilo (CEAS, Common European Asylum System), che risaliva alla cosiddetta Convenzione di dublino l'accordo firmato il 15 giugno 1990 da dodici Stati membri della Comunità europea riuniti nella capitale irlandese. Tredici anni dopo, nel marzo del 2003, con il Regolamento di Dublino II entrò in vigore una prima normativa di applicazione dell'accordo; qualche mese dopo, con il Regolamento Dublino III, una seconda. Era valida negli Stati UE, oltre che in Norvegia, Islanda, Svizzera e Liechtenstein e stabiliva quale di questi era competente per l'esecuzione del procedimento d'asilo di un cittadino di un Paese terzo o di un apolide. In sostanza regolamentava che, salvo pochi casi eccezionali, l'esame di una domanda d'asilo doveva fondamentalmente avvenire nel primo Stato in cui il richiedente asilo era entrato, dunque, quasi sempre una nazione alle frontiere esterne dell'Unione Europea. Date le circostanze, vale a dire considerando che le rotte di fuga passavano attraverso il Mediterraneo, nella maggior parte dei casi si*

Dublino, ma confermata la regola Dublino: il divieto di movimenti secondari. C'è perciò una grande coesione sull'approccio securitario e sulla gestione delle frontiere esterne, ma al contempo fatica ad emergere una politica migratoria comune e sta sfuggendo di mano il controllo delle frontiere interne.

La questione della migrazione e dell'asilo nell'ordinamento dell'Unione europea rappresenta il contesto in cui si manifesta in modo più evidente il fenomeno che si è definito, con numerosi altri autori, come federalismo esecutivo[1126] e "*executive dominance*"[1127]. La limitazione della sovranità statale derivante dall'adozione di norme comuni in questo ambito è stata ampiamente bilanciata dall'apertura di significativi margini operativi a favore dei governi nazionali, con particolare riferimento ai funzionari dei ministeri degli Interni. Questa compensazione si manifesta sia nell'accesso a un'ingente mole di dati, reso possibile dalla creazione di diverse banche dati interoperabili, sia nella partecipazione attiva a comitati istituiti presso il Consiglio dell'Unione europea e al Consiglio di amministrazione della Guardia di frontiera. Difatti,

> una prevalenza della dimensione governativa che è rimasta anche dopo l'integrazione dell'*acquis* di Schengen nell'ordinamento dell'Unione europea, senza una significativa attenuazione neanche dopo che il Parlamento europeo ha acquisito funzioni di controllo che, però, non si estendono alla definizione degli indirizzi politico-amministrativi e delle strategie operative dell'agenzia.[1128]

È paradossale: in una materia fortemente armonizzata, dove perciò è forte la limitazione della sovranità degli Stati membri, gli Esecutivi costantemente mantengono un ruolo fortissimo nell'ambito delle (e rispetto alle) Istituzioni europee. L'esempio dell'operato della Commissione europea è emblematico nella sua schizofrenia: compie studi e valutazioni di impatto per favorire una disciplina comune dell'immigrazione regolare ma al contempo segue l'indirizzo politico che mira alla 'fortezza Europa' del Consiglio europeo. È qui che riemerge la necessità di "*attivare efficaci strumenti di controllo, così da garantire che lo spostamento di una funzione a livello di Unione europea non determini l'assenza di controlli democratici, rendendo l'azione del potere governativo*

---

trattava di Grecia, Italia e Spagna. A tutti gli altri Stati, Germania compresa, Dublino III aveva alleviato il problema per lungo tempo. Noi, situati geograficamente nel centro dell'Unione, poteva approfittare dei vantaggi dell'area Schengen, un mercato interno dove non c'erano controlli ai confini, senza doverci preoccupare di cosa accadeva alle frontiere esterne della UE. Era una situazione comoda a cui ci eravamo adattati molto bene. Delle conseguenze di drammi come quello avvenuto nella notte tra il 18 e 19 aprile 2015 erano responsabili i Paesi rivieraschi del Mediterraneo, in questo caso l'Italia, con o senza Triton. Dal punto di vista giuridico- formale era corretto, da quello politico e umanitario, tuttavia, non più sostenibile." (A. MERKEL, *Libertà*, Rizzoli, Milano, 2024, pp. 489-490)

[1126] Vedi J. HABERMAS, *Questa Europa è in crisi*, op. cit., pp. VII-VIII

[1127] Vedi *ex multis* K. AUEL e B. RITTBERGER, *Fluctuant nec Merguntur. The European Parliament, National Parliaments and European Integration*, op. cit., D. CURTIN, *Challenging Executive Dominance in European Democracy*, op. cit., D. FROMAGE e A. HERRANZ-SURALLÉS (a cura di), *Executive-Legislative (im)balance in the European Union*, op. cit.

[1128] C. FAVILLI, *Le politiche di immigrazione e asilo: passato, presente e futuro di una sovranità europea incompiuta*, op. cit., p. 231

più libera di quanto non sarebbe se si svolgesse ancora solo nell'ambito delle competenze dello Stato e attraverso la cooperazione internazionale."[1129]

Come precedentemente illustrato, sebbene si faccia spesso riferimento a un 'sistema europeo comune di asilo', ad oggi vi è ben poco di realmente comune nella normativa sull'immigrazione e l'asilo. Persistono, infatti, ampie differenze tra gli ordinamenti nazionali, e i margini per una reale armonizzazione restano limitati. L'impatto delle misure di armonizzazione è stato profondamente disomogeneo tra i vari Stati: in Italia, ad esempio, tale impatto è stato particolarmente rilevante, poiché mancava una disciplina organica in materia.[1130] Secondo un'interpretazione consolidata in dottrina e giurisprudenza, il diritto costituzionale di asilo ha trovato concreta attuazione sia mediante le forme di protezione di derivazione europea, quali lo *status* di rifugiato e la protezione sussidiaria, sia attraverso forme di tutela di matrice nazionale, riconducibili alla protezione 'speciale' (in precedenza denominata protezione umanitaria).[1131] Tuttavia, sorgono seri dubbi, soprattutto nel sistema italiano di asilo, riguardo alla qualità del processo di tutela del diritto di asilo attuato nell'ambito del sistema europeo comune di asilo.

A partire dal 2017 le riforme che hanno riguardato il diritto di asilo in Italia sono state profondamente influenzate dalla normativa europea, in particolare dalla direttiva 2013/32/UE, c.d. direttiva procedure. Essa contempla l'introduzione di procedure accelerate, di frontiera e del concetto di Paese sicuro, prevedendoli però come opzioni facoltative per gli Stati membri. In precedenza, tali misure erano state considerate incompatibili con i principi costituzionali italiani, principalmente a causa del rischio di comprimere le garanzie procedurali e compromettere un adeguato esame individuale delle domande di asilo. Tuttavia, esse sono state recepite nell'ordinamento italiano con l'adozione del d.l. 113/2018. La diffusione di tali pratiche negli altri Stati membri, unitamente alle prospettive di riforma volte a renderle obbligatorie a livello europeo, ha rafforzato la determinazione del Governo italiano ad implementarle.[1132] Occorre ribadire come tale disciplina risulti alquanto incoerente: infatti, l'articolo 2 del Testo Unico (Decreto legislativo n. 286 del 1998, modificato dalla legge n. 182 del 2002 e dal Decreto-legge n. 113 del 2018) prevede che la semplice presenza dello straniero sul territorio nazionale, anche se irregolare, estenda a quest'ultimo tutte le garanzie costituzionali fondamentali.[1133]

[1129] Ivi, p. 231

[1130] Per la disciplina precedente all'ultima 'ondata' di armonizzazione si veda C. FAVILLI, *Migration Law in Italy, Wolter Kluver*, The Netherland, 2013 e C. CORSI, *Lo Stato e lo Straniero*, op. cit.

[1131] Cfr. *inter alia*, P. MOROZZO DELLA ROCCA, *La protezione umanitaria in Italia, a seguito della 'mutilazione' della protezione speciale*, in *Diritti umani e diritto* internazionale, n. 3, 2023, pp. 545-568; N. ZORZELLA, *La protezione umanitaria nel sistema giuridico italiano*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, n. 1, 2018, pp. 1-32.

[1132] Vedi C. FAVILLI, *Le politiche di immigrazione e asilo: passato, presente e futuro di una sovranità europea incompiuta*, op. cit., p. 244

[1133] Cfr. P. CARETTI e U. DE SIERVO, *Diritto Costituzionale e Pubblico*, Giappichelli Editore, Torino, 2023, p. 508

Come già evidenziato, quando la legislazione europea di armonizzazione delle norme nazionali tende a stabilire un livello di tutela inferiore rispetto a quello sancito dalla Costituzione italiana, emerge con forza un potenziale conflitto tra fonti, in particolare in ambito giurisdizionale. È stato denunciato da tempo che, nell'attuale assetto di *governance*, un governo nazionale possa utilizzare le istituzioni intergovernative europee per sfruttare l'armonizzazione sovranazionale come mezzo per eludere i principi fondamentali delle costituzioni nazionali, come accade in Italia con il diritto costituzionale di asilo.[1134] Di conseguenza, l'Unione europea potrebbe divenire il contesto in cui gli esecutivi promuovono una riduzione degli *standard* di tutela sanciti dalle costituzioni nazionali, sfruttando il processo di armonizzazione europea. Ciò può avvenire anche in modo indiretto, attraverso un approccio sistemico che comprima i diritti dei singoli. Paradigmatico è ancora il caso della nozione di paese sicuro, che va a presupporre tutta una serie di valutazioni generali e astratte che mal si conciliano con la natura individuale e parametrata al caso del singolo che dovrebbe, invece, caratterizzare il diritto di asilo.[1135] Inoltre, l'orientamento consolidato della Corte di giustizia dell'Unione europea, secondo cui lo *standard* di tutela europeo in un ambito normativo armonizzato deve prevalere su quello nazionale, rafforzerebbe tale dinamica.[1136]

Questo è un ambito paradigmatico di quello che si dimostra nel presente lavoro. Come argomentato da Favilli, piuttosto che abbandonare questo possibile conflitto tra ordinamenti alla sede giurisdizionale "*più efficace sarebbe, invece, l'introduzione di sistemi e di procedure di prevenzione del conflitto da attivarsi durante la procedura legislativa ordinaria e a prescindere dall'iniziativa dei rappresentanti dei Governi degli Stati membri, perlomeno quando vi siano in gioco diritti costituzionali.*"[1137] Questi strumenti come si è visto esistono, e sono previsti dai vari livelli ordinamentali.[1138] Ma gli obblighi costituzionali vincolano le amministrazioni che sono informate al principio

---

[1134] Vedi C. FAVILLI, *Le politiche di immigrazione e asilo: passato, presente e futuro di una sovranità europea incompiuta*, op. cit., pp. 245-246

[1135] Vedi C. PITEA, *La nozione di «Paese di origine sicuro» e il suo impatto sulle garanzie per i richiedenti protezione internazionale in Italia*, in *Rivista di diritto internazionale*, n. 3, 2019, pp. 627-662

[1136] Vedi Sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea del 26 febbraio 2013, C-399/11, *Melloni*, cit., par. 62 e 63; Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 5 dicembre 2017, C-42/17, M.A.S. e M.B., cit., par. 45 e 46. Vedi in dottrina E. MUIR, *The Fundamental Rights Implications of EU Legislation: Some Constitutional Challenges*, in *Common Market Law Review*, n. 1, 2014, pp. 219-246; A. TORRES PÉREZ, *Melloni in Three Acts: From Dialogue to Monologue*, in *European Competition Law Review*, n. 2, 2014, pp. 308- 331; N. DE BOER, *Addressing rights divergences under the Charter: Melloni*, in *Common Market Law Review*, n. 4, 2013, pp. 1083-1104; N. LAZZERINI, *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. I limiti di applicazione*, op. cit.

[1137] C. FAVILLI, *Le politiche di immigrazione e asilo: passato, presente e futuro di una sovranità europea incompiuta*, op. cit., p. 246

[1138] Il riferimento è alla valutazione di impatto che è d'obbligo per l'amministrazione prevalente nell'ambito di riferimento per il Parlamento italiano. Per quel che riguarda le istituzioni europee si vedi European Commission Staff Working Paper, Operational Guidance on taking account of Fundamental Rights in Commission Impact Assessment, SEC(2011)567 of 6 May 2011; Interinstitutional Agreement between the European Parliament, the Council of the European Union and the European Commission on Better Law-Making of 13 aprile 2016, punto 12. N. LAZZERINI, *Le clausole generali della Carta dei diritti fondamentali nel law-making europeo: codificazione e innovazione nella determinazione del livello di tutela*, op. cit., pp. 515-523.

di legalità costituzionale, ma non gli apparati politici. Se il processo di integrazione nel quadro dell'armonizzazione del sistema europeo comune di asilo proseguirà lungo la direzione attualmente intrapresa, risulterà sempre più arduo evitare il conflitto tra la politica di contenimento dei flussi migratori — attuata mediante procedure di pre-ingresso, di frontiera e accelerate — e l'articolo 10, comma 3, della nostra Costituzione, che riconosce il diritto di asilo a chiunque venga privato delle libertà democratiche garantite dalla stessa Carta costituzionale.[1139] Anche adottando un'interpretazione restrittiva della nozione di 'libertà democratiche', non si può ritenere che essa trovi pieno soddisfacimento nella protezione internazionale, così come attualmente disciplinata — o come potrà esserlo in futuro — dal diritto dell'Unione europea.[1140] È opportuno rammentare che la Corte di Lussemburgo ha sottolineato l'esistenza di obblighi di non respingimento che vincolano gli Stati e che si aggiungono a quelli derivanti dal sistema comune di asilo.[1141] Pertanto, è ormai evidente che ci sia all'orizzonte un possibile conflitto tra fonti. Altrettanto sicuramente sarà la Consulta, o comunque la giurisdizione, ad essere chiamata a risolverlo. Tuttavia, è lapalissiano che il Governo o il Parlamento italiani non si siano in alcun modo attivati durante la procedura legislativa europea per segnalare e difendere le particolarità della Costituzione. Pur essendosi attivati nell'ambito del controllo della sussidiarietà. Tuttavia, "*una difesa da spinte regressive di matrice europea che dovrebbe riguardare ogni settore del diritto ed essere sempre arginata in primis dalle istituzioni politiche, evitando che il conflitto si riverberi poi di fronte alla giurisdizione.*"[1142]

Ci troviamo, infatti, in un'epoca politica caratterizzata da profondi mutamenti, in cui occorre vigilare attentamente affinché non si spalanchi la via a una pressante e incontrollata avanzata delle ragioni governative. Secondo la tradizione costituzionale della maggior parte delle democrazie europee, l'iniziativa e la legislazione in materia di tutela multilivello dei diritti fondamentali non dovrebbero, in alcun modo, essere demandate esclusivamente agli organi di governo o a quelli a maggioranza. Oggi

> il trattamento dei migranti e dei richiedenti asilo può essere considerato un epifenomeno di questo sconquasso globale. E non solo perché la destabilizzazione geopolitica è una delle principali cause delle migrazioni forzate; ma anche perché si intravvede una comune filigrana, costituita dall'insofferenza diffusa nei confronti di regole condivise e superiori che fungono da limite all'azione dei Governi. Un'insofferenza anche nei confronti del controllo giurisdizionale,

[1139] Vedi L. MINNITI, *Il nucleo e l'orbitale del diritto costituzionale d'asilo*, in E. SCISO (a cura di), *I flussi migratori e le sfide all'Europa*, Torino, 2020, pp. 295-328. E non soltanto il diritto d'asilo, vedi C. FAVILLI, *Armonizzazione delle legislazioni nazionali e standard di tutela dei diritti fondamentali: il caso del diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva in materia di asilo*, op. cit., pp. 688 e ss.

[1140] Vedi P. BONETTI, *L'evoluzione delle norme e delle politiche del diritto di asilo in Italia e in Europa tra protezione internazionale e asilo costituzionale*, in M. GIOVANNETTI e N. ZORZELLA (a cura di), *Ius migrandi, Trent'anni di politiche e legislazione sull'immigrazione in Italia*, Franco Angeli, 2020, pp. 751-804

[1141] Vedi ad esempio Sentenza sella Corte di giustizia dell'Unione europea del 14 maggio 2019, C-391/16, *M*, ECLI:EU:C:2019:403

[1142] C. FAVILLI, *Il patto europeo sulla migrazione e l'asilo: "c'è qualcosa di nuovo, anzi d'antico"*, op. cit.

> tacciato di interferire sulla realizzazione dell'indirizzo politico, nel caso in cui talune norme siano ritenute incompatibili con gli obblighi superiori, di matrice costituzionale, unionale o internazionale.[1143]

Per questa ragione è bene sottolineare la rilevanza di alcune soluzioni adottate da alcuni sistemi costituzionali e di diritto parlamentare degli Stati membri nell'infrastruttura per un dialogo tra ordinamenti non giurisdizionale, volto anche a tutelare le minoranze parlamentari in questo dialogo. In alcuni contesti, come in Danimarca e Finlandia, le direttive politiche del parlamento assumono la forma di veri e propri mandati vincolanti: gli esecutivi possono quindi assumere impegni a livello europeo solo previa autorizzazione parlamentare. Tali procedure tengono conto dell'esigenza di formulare decisioni in tempi celeri, per evitare che le dinamiche complesse del processo decisionale europeo ne ostacolino l'efficacia. Ad esempio, "*a volte è sufficiente una telefonata del rappresentante del Governo che si trova al tavolo del negoziato al Presidente della commissione affari europei.*"[1144] Ciò assume particolare rilevanza poiché, in questi Paesi, il parlamento è monocamerale e l'intera attività di partecipazione alla formazione del diritto europeo è demandata alla commissione per gli affari europei, nota come 'Grande Commissione' in Finlandia e soprannominata '*Mini-Folketing*' in Danimarca. La questione centrale risiede nel fatto che, in tali contesti, l'orientamento politico nazionale nei consessi europei viene definito in modo interamente parlamentarizzato, tramite accordi strutturali e trasversali tra maggioranza e opposizione. A conferma di ciò, "*in virtù di questi accordi la Presidenza della commissione affari europei è per prassi assegnata a esponenti di rilievo dell'opposizione.*"[1145] Qualora tali soluzioni possano apparire insolite in un sistema costituzionale come quello italiano, il coinvolgimento delle opposizioni in un contesto che assume tratti sempre più maggioritari rappresenta, tuttavia, la chiave di volta per garantire la tutela della rappresentanza democratica. È proprio a tale principio che deve ispirarsi l'infrastruttura volta a favorire il dialogo tra ordinamenti.

2.3. Prassi recente dell'infrastruttura parlamentare italiana

Per la scienza giuridica, l'osservazione degli sviluppi politici degli organi democratici è una ricerca che inevitabilmente deve confrontarsi con cambiamenti quasi impercettibili. Tuttavia, come avrebbe detto Galileo Galilei: "*Eppur si move!*" Osservando attentamente, è possibile cogliere lo sforzo istituzionale per rispondere alle esigenze evidenziate nella presente analisi. Nonostante la quantità dell'attività parlamentare resti ancora distante da quanto auspicabile, alcuni indicatori rivelano l'emergere di una nuova consapevolezza rispetto a norme come l'articolo 10 TUE e l'articolo 12 TUE, che appaiono tutt'altro che superflue o pericolose. Al contrario, tali norme testimoniano la lungimiranza di un ordinamento che si è sempre sviluppato

[1143] C. FAVILLI, *Editoriale*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, n. 3, 2023
[1144] L. GIANNITI e N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, op. cit., p. 354, nota n. 6
[1145] *Ibidem*

perseguendo l'obiettivo di "*realizzazioni concrete che creino anzitutto una solidarietà di fatto.*" Anche rispetto al consueto ritardo italiano, negli ultimi anni si osserva un cambiamento significativo.

Grazie ai dossier redatti dal servizio studi del Senato della Repubblica è possibile monitorare l'andamento della sua fase ascendente nell'ultimo periodo e delineare le linee di tendenza che dalla prassi è possibile ricavare. L'analisi che segue sarà divisa in due, prima si prenderà in considerazione la prassi del periodo 2019-2022 e poi singolarmente quella del 2023. Un primo dato rilevabile sul primo periodo di riferimento è che il controllo del Parlamento rispetto al Governo riguardo alle riunioni del Consiglio europeo è ormai sistematico. Al contrario, nei dossier del Senato tra le audizioni riportate non vi è alcuna traccia di quelle del Governo *ex* articolo 4, comma 1, legge 234 riguardo a riunioni del Consiglio dell'Unione.[1146] Ciò non vuol dire che non ci siano state audizioni riguardo a questioni attinenti alla fase ascendente. Per quel che riguarda il 2022 le audizioni in commissione non si sono occupate soltanto di PNRR o di crisi energetica legata alla guerra, ma hanno riguardato anche l'audizione di interessati alla discussione di atti legislativi UE. E a questo spesso corrispondono pareri motivati, concentrati sulla proporzionalità e quindi anche sul merito ma privi di indirizzo politico esplicito al Governo.[1147]

Più in generale, i dati presentati dal centro studi del Senato confermano la tendenziale diminuzione del numero di risoluzioni approvate nel contesto normativo UE. Ciò è dovuto a un cambiamento di metodo da parte delle commissioni competenti. Tale dato esprime un primo elemento di novità riguardo all'operato delle Commissioni parlamentari che consiste nella sopravvenuta prassi della Commissione Politiche dell'Unione europea di dichiarare la conformità al principio di sussidiarietà di alcune proposte legislative dell'Unione senza formalizzare la propria decisione in una risoluzione. Arrivati all'esito di un esame condotto in corso di seduta della commissione, ed i cui termini sono dettagliati nel resoconto sommario, le proposte stesse vengono rimesse alla commissione di merito. Tale novità è stata segnalata a partire dal 2018 a seguito della modifica del regolamento del Senato entrata in vigore quell'anno, per cui il controllo sulla sussidiarietà e la proporzionalità degli atti dell'Unione è stato rimesso in via esclusiva alla commissione permanente sulle politiche europee. In virtù di tale riforma la verifica – che prima era diffusa, in quanto esercitata dalle commissioni di merito – è stata accentrata nella Commissione politiche dell'Unione europea (articolo 144, comma 1-bis r. S.). Alle altre commissioni spetta la possibilità di fungere da impulso nella verifica della sussidiarietà (articolo 144, comma 5-bis) e la competenza ad esprimersi sul merito dell'atto (articolo 144, comma 1). La XIV Commissione, nei primi sei mesi di esperienza

[1146] Vedi Servizio studi del Senato della Repubblica, Dossier 23, Il Senato e l'Unione europea anno 2022, XIX Legislatura, marzo 2023, Servizio studi del Senato della Repubblica, Dossier 155, Il Senato e l'Unione europea anno 2021, XVIII Legislatura, febbraio 2022 e Servizio studi del Senato della Repubblica, Dossier 116, Il Senato e l'Unione europea anni 2019 e 2020, XVIII Legislatura, marzo 2021.

[1147] Cfr. Senato della Repubblica, risoluzione della XIV Commissione permanente, documento XVIII-bis n. 11, Combustibili rinnovabili, 2022; Senato della Repubblica, risoluzione della XIV Commissione permanente, documento XVIII-bis n. 13, Prestazione energetica edilizia, 2022.

della XVIII Legislatura, ha scelto di concludere l'esame di verifica del rispetto di sussidiarietà con l'adozione di un documento solo nel caso in cui la verifica stessa abbia avuto esito negativo. Cioè, la Commissione politiche dell'UE si impegna in una verifica sistematica del rispetto del principio di sussidiarietà – con alterni risultati dal punto di vista quantitativo – ma con una più attenta analisi qualitativa.

Pertanto, negli anni 2021-2022 il Senato ha svolto una più intensa attività di monitoraggio delle proposte legislative UE. Forse, se si paragonassero alla quantità di proposte normative dello stesso periodo si dovrebbe migliorare il livello di *performance*. Per quanto riguarda l'adozione di risoluzioni da parte delle commissioni di merito, su un totale di nove documenti (denominati Documento XVIII) del triennio 2020-2021-2022, tre sono atti di indirizzo al Governo e tre pareri favorevoli ma con indicazioni. Da ciò si può ricavare che già solo l'adozione di risoluzioni da parte della commissione di merito è ormai indicazione di un coinvolgimento diretto del Senato con l'atto legislativo in discussione. Per quel che riguarda invece l'attività della commissione politiche UE il numero di risoluzioni nello stesso periodo è di dodici (denominati Documento XVIII-bis). Tuttavia, di queste soltanto una è un parere motivato previsto dal Protocollo n. 2 riguardo all'*early warning system*. L'assenza di audizioni del Governo *post* Consiglio e la scarsità degli indirizzi politici proposti dal Parlamento sacrificano quel procedimento di *comply and/or explain* delineato dalla legge 234 del 2012 agli articoli 4 e 7.

Ci sono stati nel 2023 nove documenti n. XVIII delle commissioni di merito, inviate alla Commissione europea nell'ambito del dialogo politico. Di queste ben cinque prevedevano impegni per il Governo, attraverso un'attività di indirizzo politico. Quest'ultime hanno riguardato non solo atti legislativi ma anche comunicazioni della Commissione.[1148] Mentre la Commissione Politiche dell'Unione del Senato, nello stesso anno, ha prodotto diciassette documenti n. XVIII-*bis* che sono tendenzialmente i pareri motivati sul rispetto del principio di proporzionalità e sussidiarietà, ma in realtà sono tutti i documenti di tale commissione che però ha tale competenza principalmente. Tra questi in particolare spicca quello del regolamento sullo *Status* di filiazione, di cui si parlerà più approfonditamente.[1149] In particolare poi, in questo anno non si è registrato nessun intervento sostitutivo delle Commissioni di merito da parte della XIV Commissione.[1150] Per cui il numero di documenti approvati in un confronto pluriennale è di ventisette, tornando ai livelli del 2015. Ma se si considera che ora le Commissioni valutano i documenti che arrivano dall'Unione senza per forza adottare un documento in risposta si può tranquillamente dire che la mole di atti valutati supera ampliamente gli anni 2016-2017, in cui si ha il più alto numero di documenti adottati dal Senato.[1151] Il numero di pareri motivati adottati dal Senato dal 2009 al 2023 ammonta ora a diciassette. La modifica della legge n. 234 del 2013 ha portato i suoi frutti, ed ora i meccanismi di *comply*

[1148] Vedi Servizio studi del Senato della Repubblica, Dossier 83, Il Senato e l'Unione europea anno 2023, XIX Legislatura, maggio 2024, p. 10
[1149] Ivi, pp. 11-12
[1150] Ivi, p. 12
[1151] Vedi ivi, p. 13

or explain funzionano a pieno regime anche nei confronti delle riunioni del Consiglio e non soltanto del Consiglio europeo.[1152] Molto interessante il c.d. dialogo politico non documentale, ma diretto, nelle audizioni delle Commissioni del Senato anche membri del Parlamento europeo, Commissari europei[1153] ed anche di molti altri 'funzionari' dell'Unione.[1154]

Per la Camera dei deputati viene fatta solo un'esposizione statistica che viene aggiornata mensilmente, senza un'elaborazione dei dati come viene fatto dal centro studi del Senato.[1155] È disponibile in questa documentazione un raffronto tra la XIX e la XVIII legislatura per periodi omogenei che sono 13/10/2022-31/10/2024 per la XIX e 23/03/2018-10/04/2020 per la XVIII. Gli atti europei esaminati in commissioni sono novanta per il periodo più recente e quaranta per il secondo. Eppure, è interessante notare che gli atti e i progetti di atti UE esaminati *ex* art. 127 del Regolamento della Camera, cioè il classico controllo *ex* Protocollo n. 2 e Dialogo politico, non è molto differente (quarantacinque, per la XIX, contro i quaranta della XVIII). Infatti, la vera differenza, tra le varie voci, la fanno gli atti di indirizzo approvati in Assemblea in materia di UE che tra i due periodi sono praticamente quadruplicati: nella XIX legislatura sono attualmente quarantatré, contro i dieci della XVIII (che sono arrivati tutti in esito a comunicazioni del Governo sul Consiglio europeo).

Interessante, nel valutare questi dati guardare anche ai flussi di documenti ed informazioni gestiti dall'Ufficio Rapporti con l'Unione Europea. Infatti, nonostante una lieve flessione nell'ordine delle migliaia di unità (18512 per la XIX e 19144 per la XVIII), e un calo nelle segnalazioni del Governo alla Camera (476 per la XIX contro le 717 della XVIII) vi è stato un incremento in quelle informazioni di secondo livello che servono alla Camera per poter valutare al meglio le proposte europee. Difatti, le reazioni ex art. 6, comma 5, della legge 234 del 2012 sono incrementate: sono passate da 161 nella XVIII legislatura a 215 nella XIX. Sono lievemente aumentate anche le trasmissioni di consultazioni. Infine, nel periodo che si è considerato della XIX legislatura vi sono stati 52 atti esaminati dalla XIV Commissione, che ha approvato 39 documenti nell'ambito del controllo di sussidiarietà, ma soltanto otto pareri motivati.

Interessante è anche ciò che è avvenuto il 19 luglio del 2023 con la prima rimessione in aula di un'opinione motivata sulla proposta di direttiva UE per la lotta alla corruzione.[1156] Con tale direttiva, la Commissione intendeva introdurre misure volte a contrastare la corruzione nell'Unione, in linea con l'impegno assunto dalla Presidente Von der Leyen nel suo discorso sullo Stato dell'Unione del 2022, in risposta alle vicende

[1152] Vedi ivi, pp. 21 e ss. Tabella n. X
[1153] Ibidem
[1154] Vedi ivi, p. 23 Tabella n. XI
[1155] Vedi Camera dei deputati XIX Legislatura, Documentazione per le commissioni, attività dell'Unione europea, Interventi della Camera dei deputati nella formazione delle politiche UE, 13.10.2022-31.10.2024, pp. 1-4
[1156] Si veda in generale il commento di L. BARTOLUCCI, *La prima rimessione in Aula di un parere motivato sul controllo di sussidiarietà*, op. cit., pp. 5-21

giudiziarie che hanno coinvolto esponenti di rilievo della politica europea.[1157] L'intento era di proporre un quadro organico e armonico per la lotta alla corruzione, perseguendo un'armonizzazione minima di un ampio spettro di fattispecie riconducibili al fenomeno corruttivo, insieme a misure preventive e strumenti volti a rafforzare la cooperazione nelle attività di contrasto.[1158] A tal fine, si è fatto riferimento alla base giuridica degli articoli 83, paragrafi 1 e 2, e 82, paragrafo 1, lettera d), del TFUE. La Commissione, nella relazione illustrativa della proposta, argomenta sull'ampiezza dell'ambito di intervento, sostenendo che, non esistendo una definizione univoca di corruzione, la disciplina prevista dalla nuova direttiva è destinata a integrare le norme internazionali vincolanti per l'Unione, come quelle contenute nella Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (UNCAC). La Commissione, pertanto, adotta una posizione assertiva sul principio di sussidiarietà, affermando che, considerando la dimensione transnazionale del fenomeno corruttivo, un intervento a livello europeo risulterebbe più efficace ed efficiente, apportando un valore aggiunto rispetto a interventi frammentati dei singoli Stati membri. La Commissione, inoltre, sottolinea che l'assenza di un'azione unitaria a livello europeo comporterebbe un aggravamento del problema della corruzione, con ripercussioni dirette sul mercato unico a causa delle implicazioni transfrontaliere, sugli interessi finanziari dell'Unione e, infine, sulla sicurezza interna.

Tra i parlamenti europei che hanno attivamente risposto alla proposta normativa si distingue, come prevedibile per la sua abituale sistematicità, il *Riksdag* svedese. In questo caso, oltre all'intervento della commissione affari europei, si è attivata anche la commissione di merito, ossia la commissione giustizia, che ha espresso un parere motivato sulla sussidiarietà della direttiva, focalizzandosi sulle sanzioni accessorie, come il divieto di ricandidatura elettorale o la cessazione e l'interdizione dai pubblici uffici, dichiarandole non conformi. Il Senato della Repubblica Ceca, invece, ha sollevato obiezioni sul rispetto del principio di attribuzione, pur formalizzandole in una risoluzione e non in un parere motivato sulla sussidiarietà. Il 17 luglio 2023 l'assemblea parlamentare portoghese ha inviato un documento di dialogo politico alla Commissione, sostenendo che la proposta non viola il principio di sussidiarietà.

[1157] Discorso della Presidente von Der Leyen sullo stato dell'Unione 2022, 14 settembre 2022, Strasburgo: *"Oggi vorrei anche soffermarmi sulla corruzione in tutti i suoi aspetti: agenti stranieri che tentano di influenzare il nostro sistema politico, imprese e fondazioni sospette che abusano del denaro pubblico. Se vogliamo risultare credibili quando chiediamo ai paesi candidati di rafforzare le loro democrazie, dobbiamo eliminare la corruzione anche all'interno dell'Unione. Per questo motivo il prossimo anno la Commissione presenterà misure per aggiornare il nostro quadro legislativo di lotta alla corruzione. Adotteremo un atteggiamento più duro nei confronti di reati come l'arricchimento illecito, il traffico d'influenza e l'abuso di potere, oltre che della corruzione in senso più classico. Proporremo inoltre di includere la corruzione nel regime di sanzioni in materia di diritti umani, il nostro nuovo strumento per proteggere i valori dell'UE all'estero. La corruzione erode la fiducia nelle nostre istituzioni; dobbiamo quindi combatterla con tutta la forza della legge."*

[1158] Vedi Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla lotta contro la corruzione, che sostituisce la decisione quadro 2003/568/GAI del Consiglio e la convenzione relativa alla lotta contro la corruzione nella quale sono coinvolti funzionari delle Comunità europee o degli Stati membri dell'Unione europea, e che modifica la direttiva (UE) 2017/1371 del Parlamento europeo e del Consiglio COM/2023/234 final

Il 19 luglio 2023, a 7 giorni dal termine delle otto settimane, la commissione politiche dell'Unione europea della Camera dei deputati approvò un parere motivato sul mancato rispetto del principio di sussidiarietà *ex* art. 6 del Protocollo n. 2. È necessario evidenziare che il Senato non è stato dello stesso parere, avendo rinviato la questione alla commissione di merito non rilevando le medesime censure. Nel parere motivato della commissione della Camera sulla proposta di direttiva sulla corruzione si contestavano le argomentazioni della Commissione europea sia riguardo alla necessità che al valore aggiunto dell'intervento dell'Unione. Si contestava, come spesso accade, a ragione, la valutazione d'impatto della Commissione europea che consisterebbe in un "*mera ricognizione del lavoro istruttorio che ha preceduto l'elaborazione del testo normativo*."[1159] Inoltre, sostiene che

> le diverse argomentazioni utilizzate dalla Commissione europea a giustificazione della proposta sono in misura non trascurabile di natura metagiuridica, non fondandosi su un'analisi rigorosa dei dati relativi alle fattispecie criminali oggetto della proposta e delle relative previsioni legislative nazionali ma su indici di percezione del livello di corruzione o del livello di rischio di corruzione da parte di cittadini o imprese.[1160]

Infine, la XIV commissione della Camera rileva che, laddove la proposta della Commissione europea si estenda oltre la corruzione in senso stretto, essa ecceda i limiti della base giuridica su cui si fonda, mancando altresì del requisito della transnazionalità.[1161] L'atto adottato afferma che il principio di sussidiarietà e proporzionalità risulta disatteso, in quanto la proposta legislativa impone una disciplina pervasiva senza dimostrare in modo adeguato la necessità e il valore aggiunto di un intervento a livello dell'Unione europea. Tale disciplina incide in maniera rilevante su normative fondamentali, quali i codici penali e di procedura penale, i quali riflettono le specificità dei diversi ordinamenti giuridici nazionali, tenendo conto di dati statistici, tradizioni giuridiche, contesti economici e sociali, nonché delle strutture costituzionali e delle caratteristiche organizzative delle Pubbliche amministrazioni di ciascuno Stato membro.

Fin qui, nulla di nuovo; tuttavia, ciò che è avvenuto a livello di dibattito parlamentare, in particolare nella dinamica tra maggioranza e opposizione, risulta di estrema rilevanza per la presente ricerca. Difatti,

> il giorno successivo all'approvazione della c.d. "*reasoned opinion*", l'On. Francesco Silvestri, capogruppo M5S alla Camera, ha dichiarato che la bocciatura della maggioranza della direttiva UE sull'anticorruzione rischia di indebolire gli elementi di prevenzione contro la criminalità e di creare attriti superflui con

[1159] Camera dei deputati, XIV commissione (politiche dell'Unione europea), Documento XVIII-bis, n. 10, 19 luglio 2023, p. 2
[1160] Ivi, p. 3
[1161] Cfr. Ivi, pp. 3-4

> l'Unione Europea e che, per tale ragione, ha scritto una lettera al Presidente della Camera, Fontana, per chiedergli un nuovo esame in Aula della direttiva.[1162]

Per la prima volta, perciò, è stata avanzata da parte di un gruppo parlamentare la richiesta di rimettere all'assemblea il giudizio sul parere motivato. Le modalità con cui questo avviene possono essere definite come una 'discussione limitata' in quanto non sono previste dichiarazioni di voto.[1163] Il 26 luglio 2023, giorno in cui scadeva il periodo delle otto settimane si è svolta la discussione in esame. La maggioranza, tramite l'On. Giordano (FDI), ha esposto il lavoro della commissione della Camera, comprese le audizioni di esperti, precisando che l'espressione di un parere motivato sulla sussidiarietà di una proposta ancora in discussione tra i colegislatori non sia una bocciatura del progetto in sé: "*il parere motivato è lo strumento con cui si segnalano ravvisati difetti di valutazione di determinati aspetti e, sostanzialmente, è un auspicio di miglioramento.*"[1164] Per le opposizioni, l'On. Dori (AVS) sostiene che la proposta rientra pienamente nella competenza penale che il Trattato di Lisbona ha affidato all'Unione, respingendo così le argomentazioni della maggioranza. Ma tra le stesse opposizioni è emersa una frattura in quanto l'On Del Monte (A-IV-RE) ha annunciato il voto favorevole del suo gruppo in quanto "*si è veramente debordato rispetto a quanto doveva essere previsto in questa proposta di direttiva.*"[1165] Sia dal dibattito che dal contenuto del parere emerge quella ibridazione che si è più sopra esposto ampliamente. Tanto che l'on. De Luca (PD) auspicava che la maggioranza potesse dare un contributo maggiore al procedimento legislativo europeo attivando un dialogo politico con la Commissione europea, esponendole osservazioni, indicazioni specifiche che avrebbero rafforzato e arricchito il dibattito. L'esame si è concluso con l'approvazione del parere motivato anche dall'assemblea. Decorso il periodo delle otto settimane, soltanto due pareri motivati sono giunti alla Commissione, distantissimi da raggiungere il *quorum* richiesto. Pertanto, sono stati valutati dalla Commissione europea nell'ambito del dialogo politico. La proposta non è ancora stata approvata, e la discussione in Consiglio è ancora in corso.

Si deve evidenziare che il Senato ha avviato un dialogo politico il 22 novembre 2023, sulla medesima proposta. La IV commissione del Senato riprendendo quanto si è esposto finora, ha espresso alcune considerazioni alla Commissione sulle modifiche intervenute sulla proposta e la quest'ultima le ha risposto. Difatti, prendendo in considerazione le novelle dell'*iter* legislativo tra cui un testo riveduto presentato dalla Presidenza del Consiglio dell'Unione e parallelamente dalla Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni (LIBE) del Parlamento europeo, ritiene che il risultato "*rispetti il principio di sussidiarietà, ma che non rispetti pienamente il principio di*

[1162] L. BARTOLUCCI, *La prima rimessione in Aula di un parere motivato sul controllo di sussidiarietà*, op. cit., p. 10
[1163] Vedi *amplius* ivi, pp. 11-12
[1164] Camera dei deputati, Resoconto stenografico, XIX legislatura, p. 2
[1165] Ibidem

proporzionalità."[1166] La maggioranza della commissione del Senato riconosce il carattere transnazionale del delitto di corruzione, e perciò ritiene necessario l'intervento dell'UE per evitare fenomeni di *forum shopping*. Ciò detto, ritiene anche che però una parte della proposta della direttiva vada oltre questo obiettivo riconosciuto come legittimo. In particolare, tale proposta "*si occupa anche di reati ulteriori e investe in modo sproporzionato anche la disciplina dei termini di prescrizione, delle circostanze aggravanti ed attenuanti, e delle pene accessorie tra cui la privazione del diritto di eleggibilità.*"[1167]

L'attenzione della maggioranza si concentra sul reato di abuso di ufficio, in quanto si ritiene che non presentino profili di transnazionalità. Ma le perplessità riguardano anche le pene accessorie dell'impedimento della candidatura e all'armonizzazione dei termini di prescrizione del reato e della pena che sarebbero significatamene estesi, che a parere della maggioranza dei senatori membri della commissione contrasterebbe con l'esigenza della riduzione dei tempi dei processi penali. Contro l'abuso d'ufficio si porta l'esempio di quello che stava avvenendo in Italia:

> Con particolare riguardo all'abuso d'ufficio, si ritiene non opportuno che la norma europea imponga agli Stati membri l'obbligo di prevedere tale fattispecie come reato, come previsto invece dall'articolo 11 della proposta. In particolare, in Italia è attualmente in corso l'esame di una proposta normativa di riforma della materia, volta a rimediare al tema della cosiddetta «paura della firma» dei dirigenti delle amministrazioni territoriali e all'elevato numero di procedimenti in essere, di cui solo un'esigua parte presenta concreti elementi di abuso, in parte collegati anche all'obbligo costituzionale dell'esercizio dell'azione penale.[1168]

Infine, la commissione italiana si allinea alla proposta della Commissione LIBE del Parlamento europeo. Le proposte di tale commissione sono ritenute dai senatori italiani più equilibrate tra le esigenze delle indagini contro gli atti di corruzione e il rispetto dei diritti fondamentali di tutte le persone coinvolte.

La Commissione europea ha risposto con una lettera dei Commissari Maroš Šefčovič (Vice presidente esecutivo, deleghe a Green Deal europeo, le relazioni interistituzionali e le prospettive strategiche) e Věra Jourová (Vice presidente, deleghe a politiche sui valori e la trasparenza) del 25 febbraio 2024.[1169] Tuttavia, si deve rilevare che la Commissione europea non ha colto, ad esempio, il problema costituzionale italiano dell'obbligo dell'azione penale, forse anche perché i Senatori italiano lo hanno circondato di considerazioni politiche. Perciò, l'unica cosa rilevante è la registrazione da parte della

[1166] Senato della Repubblica, XIX Legislatura, Risoluzione della IV commissione permanente, Doc. XVIII-bis n. 12, 24 novembre 2023, p. 3
[1167] Ibidem
[1168] Ibidem
[1169] Vedi Commissione europea, Lettera al presidente del Senato Ignazio La Russa dei Commissari Šefčovič e Jourová, Bruxelles, 25 febbraio 2024

Commissione europea del sostegno italiano alle modifiche proposte dalla commissione LIBE.[1170]

Questo esempio è fondamentale per capire le potenzialità dell'infrastruttura per un dialogo *ex ante* tra gli ordinamenti giuridici. La rimessione in aula permette di rendere ancora più pubblico un confronto tra maggioranza e opposizione che c'è anche a livello di preparazione della posizione nazionali sugli atti europei. È importante evidenziare questo, perché l'apporto delle opposizioni al dibattito parlamentare è quello che differenzia il Parlamento come istituzione con la maggioranza parlamentare e, quindi, con la maggioranza di Governo. Inoltre, tale dibattito è fecondo se fa emergere profili che difficilmente possono essere conosciuti dalle Istituzioni europee coinvolte nel processo legislativo, soprattutto quando anticipano possibili elementi di conflitto tra ordinamenti.

Alla luce di quanto detto finora è interessante riportare anche un caso che permette di fare alcune considerazioni ulteriori su quanto affermato in precedenza riguardo al rapporto tra gli ordinamenti. Riguardo alla proposta della Commissione europea di regolamento del Consiglio relativo alla competenza, alla legge applicabile e al riconoscimento delle decisioni e all'accettazione degli atti pubblici in materia di filiazione e alla creazione di un certificato europeo di filiazione n. 695 COM (2022)[1171] è interessante osservare la posizione assunta dalla IV commissione permanente politiche dell'Unione europea del Senato. Tale proposta ha come base giuridica l'articolo 81 del TFUE, in particolare il paragrafo 3 che consente al Consiglio di adottare misure relative al diritto di famiglia deliberando all'unanimità previa consultazione del Parlamento europeo. La Commissione del Senato, condividendo la finalità della proposta di tutelare i diritti fondamentali dei figli in situazioni transfrontaliere, tuttavia ha deciso di proporre un parere motivato ai sensi dell'articolo 6 del Protocollo n. 2,

> poiché alcune disposizioni contenute nella proposta, e in particolare l'obbligo di riconoscimento (e di conseguente trascrizione) di una decisione giudiziaria o di un atto pubblico, emessi da un altro Stato membro, che attestano la filiazione, e l'obbligo di riconoscimento del certificato europeo di filiazione, non rispettano i principi di sussidiarietà e di proporzionalità.[1172]

In particolare, a riguardo di questo giudizio espresso dalla commissione del Senato, il problema è il divieto della maternità surrogata posto dal diritto penale italiano prevista, al comma 6, dall'articolo 12 della legge n. 40 del 19 febbraio 2004. Inoltre, il 16 ottobre

---

[1170] Vedi ivi, p. 3: "*Discussions between the Commission and the co-legislators, the European Parliament and the Council, concerning the proposal are now underway and the Commission remains hopeful that an agreement will be reached in the near future. The Commission has also taken note of the Senato della Repubblica's support of certain changes proposed in the draft report of the LIBE Committee of the European Parliament. The Senato della Repubblica's Opinion has been made available to the Commission's representatives inthe ongoing negotiations with the co-legislators and will inform those discussions.*"

[1171] Proposta di regolamento del Consiglio relativo alla competenza, alla legge applicabile e al riconoscimento delle decisioni e all'accettazione degli atti pubblici in materia di filiazione e alla creazione di un certificato europeo di filiazione COM/2022/695 final

[1172] Senato della Repubblica, risoluzione della IV Commissione permanente, documento XVIII-bis n. 2, Status familiari, 2023, p. 3

2024 tale divieto è stato esteso se il fatto viene commesso all'estero, trasformando così la maternità surrogata in reato universale dal DDL n. 824 avente ad oggetto "*modifica all'articolo 12 della legge 19 febbraio 2004, n. 40, in materia di perseguibilità del reato di surrogazione di maternità commesso all'estero da cittadino italiano*." Non essendo questa la sede per entrare nel merito della decisione, preme però sottolinearne il metodo del parere motivato del Senato. È interessante notare che per questa tipologia di proposta legislativa le possibilità di blocco fossero molteplici: sia l'unanimità del Consiglio, sia il potere di opposizione dei parlamenti nazionali, che possono esercitarlo fino a sei mesi dall'adozione dell'atto. Questa procedura è estremamente importante in quanto

> il meccanismo prefigurato dai redattori del Trattato consiste, da un lato, nella formalizzazione di obblighi stringenti, a carico delle Commissione, in sede di formulazione della proposta legislativa; dall'altro, nell'attribuzione di rilevanti poteri ai parlamenti nazionali: nel solco di una progressiva valorizzazione del ruolo delle assemblee nazionali come forma di legittimazione democratica esterna del sistema, questi si vedono attribuito per la prima volta un ruolo autonomo nel contesto istituzionale comunitario, formalmente indipendente dal ruolo dello Stato membro cui appartengono.[1173]

Questa posizione autonoma assunta dai parlamenti nazionali risulta particolarmente evidente in questo contesto, poiché il Trattato conferisce a ciascun parlamento nazionale il potere di impedire che le misure riguardanti il diritto di famiglia con implicazioni transnazionali siano adottate mediante procedura ordinaria anziché speciale. Il veto del parlamento nazionale può essere esercitato in merito a decisioni che il Consiglio, su proposta della Commissione e previo parere del Parlamento europeo, può adottare esclusivamente all'unanimità. Inoltre, questo parere è maturato a ridosso della scadenza dei sei mesi concessi ai parlamenti nazionali per esercitare i loro poteri europei. Per cui era abbastanza evidente che non si sarebbero raggiunte le maggioranze previste dal Protocollo n. 2 per l'attivazione dei c.d. cartellini giallo e arancione. Nonostante questo, la IV commissione del Senato ha ritenuto di adottare comunque un parere motivato per sollevare problemi di sussidiarietà e proporzionalità poiché comunque, al di là del sistema delle maggioranze da raggiungere, ogni camera può farlo e la Commissione ne terrà di conto nella misura in cui lo riterrà opportuno.[1174]

Con il medesimo parere la commissione del Senato ha inteso entrare nel merito delle questioni, esponendo i problemi applicativi e giurisdizionali del contesto italiano, sottoponendoli così all'attenzione della Commissione e del Consiglio stesso, come ha fatto in modo analogo il Senato francese e in altro modo altri parlamenti nazionali. Bisogna dare conto che, dalla relazione del presidente della commissione Terzi di Sant'Agata si evince che le relazioni *ex* art. 6 del Ministero della Giustizia e del Ministero

[1173] R. MASTROIANNI, *La procedura legislativa e i Parlamenti nazionali: osservazioni critiche*, op. cit., p. 193-194
[1174] Cfr. L. GIANNITI e N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, op. cit., p. 354

dell'Interno sull'impatto che la proposta di regolamento avrebbe sull'ordinamento italiano sono state molto puntuali e dettagliate.[1175]

La commissione del Senato nel suo parere motivato avverte la Commissione che l'obbligo di riconoscimento e di trascrizione di una decisione giudiziaria o di un atto pubblico, provenienti da un altro Stato membro e riguardanti lo *status* di filiazione oppure l'obbligo di riconoscimento del certificato europeo di filiazione, non rispetterebbero i principi di sussidiarietà e proporzionalità per diversi motivi. In realtà, vedremo, che non si tratta di censure ascrivibili direttamente al principio di sussidiarietà e proporzionalità. Ma si tratta di rilevazioni che sono comunque importanti al fine del rapporto tra ordinamenti giuridici. I senatori richiamavano il fatto che la Corte di Cassazione nella pronuncia a sezioni unite n. 38162 del 30 dicembre 2022, ha confermato la contrarietà dell'ordine pubblico della pratica della maternità surrogata.[1176] La Suprema Corte, in tale pronuncia, ha negato la trascrivibilità automatica del provvedimento straniero di attestazione della genitorialità con l'argomento che il carattere dell'articolo 12, comma 6, della legge n. 40 del 19 febbraio 2004, è quello di una norma di ordine pubblico internazionale. Così ha individuato nell'istituto dell'adozione in casi particolari, la soluzione di dette problematiche, come da indicazione della sentenza della Consulta.[1177] Ciò in quanto al contempo tutela il minore nato da maternità surrogata e consente la valutazione di ogni caso del giudice "*nella concretezza della singola vicenda e ferma la possibilità per il legislatore di intervenire in ogni momento per dettare una disciplina ancora più aderente alle peculiarità della situazione.*"[1178]

Per cui il Senato italiano, tramite la sua commissione dedicata, contesta l'applicazione della disciplina dell'ordine pubblico dell'Unione europea in questo specifico caso. Ciò in quanto anche se prevista, l'invocazione dell'ordine pubblico è immaginata, ad avviso della commissione parlamentare, "*in via del tutto eccezionale e come eventualità da valutare caso per caso.*"[1179] Infatti, si richiamano i limiti imposti dalla Corte di giustizia dell'Unione europea all'invocazione dell'ordine pubblico circa il riconoscimento dello *status* di filiazione alla fine di godere dei diritti derivanti dall'ordinamento dell'Unione.[1180] Al di là della correttezza della valutazione della commissione del Senato, il possibile scontro tra ordinamenti è prefigurato chiaramente, ed aggravato dall'estensione extraterritoriale del reato di maternità surrogata compiuto

[1175] Senato della repubblica, Legislatura 19ª - 4ª Commissione permanente - Resoconto sommario n. 21 del 01/02/2023, https://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/19/SommComm/0/1368232/index.html?part=doc_dc-sedetit_edpdaldue:1, dove si può leggere una sintesi dei rilievi compiuti dal Ministero della Giustizia e dal Ministero dell'Interno ex articolo 6 della legge n. 234 del 2012

[1176] Cass., sez. un., sentenza 30 dicembre 2022, n. 38162 – ECLI:IT:CASS:2022:38162CIV

[1177] Sentenza della Corte costituzionale italiana del 23 febbraio 2022, n. 79, ECLI:IT:COST:2022:79

[1178] Senato della Repubblica, risoluzione della IV Commissione permanente, documento XVIII-bis n. 2, Status familiari, 2023, p. 3

[1179] Ibidem

[1180] Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 14 dicembre 2021, C-490/20, *Stolichna obshtina, rayon "Pancharevo"*, ECLI:EU:C:2021:1008

dal cittadino italiano all'estero. Oltre, all'ordine pubblico il Senato richiede anche la necessità di individuare criteri più stingenti per l'individuazione della *lex fori*.

A ciò si deve aggiungere che la commissione ha ritenuto di adottare tale risoluzione come un atto di indirizzo politico ai sensi dell'articolo 7 della legge 234 del 2012, compiendo così un ibridazione funzionale all'ecosistema della disciplina italiana della partecipazione alla fase ascendente.[1181] L'effetto di tale risoluzione di indirizzo è, nell'ordinamento italiano, che il Governo debba riportare in Parlamento le motivazioni per cui, nel caso, non è riuscito ad applicare l'indirizzo nel negoziato in seno al Consiglio. Ciò si ritiene interessante poiché come metodo appare funzionale all'effettiva applicazione del diritto dell'Unione in Italia. Da un punto di vista più generale, sommare insieme tutti i poteri concessi alle Camere appare come un efficientamento delle procedure. Invece, da un punto di vista più particolare, nonostante i numerosi poteri di blocco che vi sono in questo caso, spingere per un testo più condiviso può evitare la loro attivazione e conseguentemente una eventuale cooperazione rafforzata la quale è per natura una diminuzione dell'efficacia della normativa europea nello spazio. E sicuramente anticipare tutti i problemi di rapporti tra ordinamenti ad una fase non giurisdizionale si ritiene fecondo anche per il dialogo tra le Corti stesso.

Anche se i due casi riportati sono ancora casi isolati[1182], tutto ciò dimostra le potenzialità del sistema complessivo delineato dalla legge 234 del 2012. È importante evidenziare che riguardo alla remissione in aula le opposizioni svolgono un ruolo attivo nel dibattito sulla preparazione della posizione nazionale rispetto agli atti dell'Unione europea, introducendo una discussione parlamentare su decisioni già prese dalla maggioranza su atti europei e al contempo entrambi i casi mostrano le possibilità di portare nel dibattito europeo questioni nazionali che possono portare nel futuro ad eventuali conflitti tra ordinamenti, prima che essi emergano a livello giurisdizionale. Ciò potrebbe essere dovuto alle crisi che sta affrontando l'Unione europea, specialmente quella del Covid. Ma un altro elemento veniva 'profetizzato' da Cristina Fasone nel 2018:

> a livello nazionale, anche il montante euroscetticismo, dilagante oggi in Europa, può aver concorso indirettamente ad uno spostamento di attenzione verso la 'fase ascendente', tradizionalmente ignorata in Italia fino al 2005-2006, e a cogliere i momenti di unità e coordinamento nel costante flusso decisionale tra Stati membri e Unione anziché la separazione tra le due 'fasi'. È noto, infatti, che un atteggiamento euroscettico favorisce un più attento controllo sugli affari europei, sebbene in chiave di tutela degli interessi nazionali.[1183]

[1181] Senato della Repubblica, risoluzione della IV Commissione permanente, documento XVIII-bis n. 2, Status familiari, 2023, p. 6: "*la presente risuluzione è da intendersi anche quale atto di indirizzo al Governo, ai sensi dell'articolo 7 della legge 24 dicembre 2012, n. 234.*"

[1182] Anche se la remissione della discussione all'aula è stata tentata una seconda volta, provocando una interessante riflessione sulla natura perentoria o ordinatoria dei termini del diritto parlamentare. Vedi L. BARTOLUCCI, *Una nuova vicenda nelle procedure europee del Parlamento italiano: l'espressione del parere motivato sulla sussidiarietà a ridosso delle otto settimane e le sue conseguenze*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, n. 3, 2024

[1183] C. FASONE, *La distinzione tra "fase ascendente" e "fase discendente" e il suo superamento*, op. cit., p. 115

3. Analisi critica delle prospettive e degli sviluppi attuali di un dialogo non giurisdizionale tra gli ordinamenti giuridici

Nel capitolo precedente si sono analizzate le infrastrutture giuridiche che consentono un dialogo non giurisdizionale tra ordinamenti all'interno dello spazio costituzionale europeo. L'attenzione è stata rivolta, in particolare, al carattere procedurale e istituzionale di tali infrastrutture. Il dialogo interordinamentale *ex ante*, ormai, ha superato la sua fase iniziale, quella che è stata definita la sua infanzia.[1184] La prassi esaminata in questo paragrafo sembra indicare un passaggio cruciale: da un'adolescenza turbolenta e conflittuale verso una possibile fase di maturità, caratterizzata da un'assunzione più consapevole di responsabilità da parte dei soggetti coinvolti.

La prassi analizzata consente, inoltre, di approfondire un ulteriore elemento dell'infrastruttura giuridica: la sua effettività. Come già sottolineato, il fatto che un'infrastruttura giuridica sia formalmente delineata non garantisce automaticamente la sua concreta operatività. Non è scontato, ad esempio, che una tale infrastruttura venga effettivamente impiegata, soprattutto quando è affidata a organi politici. Anche qualora tutte le condizioni preliminari fossero soddisfatte, ciò non comporterebbe necessariamente che essa sia idonea a promuovere un dialogo efficace. L'effettività, dunque, non può essere presunta, ma va osservata e verificata attraverso la prassi e i risultati ottenuti.

Il salto evolutivo precedentemente individuato risulta strettamente connesso a questioni di natura metagiuridica, ossia a fattori che, in termini logici, precedono tanto il ragionamento giuridico quanto l'elaborazione normativa. Non ci si riferisce unicamente a problematiche di ordine politico, ma anche a questioni già riconosciute come linguistiche e culturali. La metafora linguistica richiamata nel capitolo precedente ha evidenziato come i linguaggi si formino in maniera consuetudinaria, prevalentemente attraverso l'uso pratico. In tale prospettiva, la grammatica interviene *ex post*, con l'obiettivo di descrivere e sistematizzare le regole linguistiche che emergono e si consolidano nella prassi concreta.[1185] Pertanto, si procederà a esaminare in che misura l'esistenza di un linguaggio comune possa essere considerata il requisito metagiuridico fondamentale per garantire un dialogo efficace. Nel corso dell'analisi si prenderà inoltre in considerazione l'opportunità, nonché i limiti, di una produzione artificiale di tale linguaggio comune.

3.1. L'incomunicabilità nel controllo sul principio di sussidiarietà

Il principio di sussidiarietà avrebbe dovuto rappresentare il baluardo contro i rischi assunti dagli Stati membri con le innovazioni introdotte dal Trattato di Maastricht: la

[1184] A. SIMONCINI, *Towards a Real Constitutional Dialogue: The Need for an "Infrastructure" of The European Constitution*, op. cit., p. 55
[1185] Ivi, p. 60

parola che ha salvato Maastricht.[1186] Sin da allora, esso è stato circondato da un'aura quasi mitica e leggendaria. Tuttavia, negli ultimi tempi, tale principio sembra essere stato investito da un'ondata di profonda delusione, avvertita anche in ambito accademico.

La premessa originaria era lineare: un'applicazione efficace del principio di sussidiarietà, in linea teorica, consentirebbe di delimitare in modo dinamico l'ambito d'azione dell'Unione europea, evitando al contempo il rischio di ricadere in retoriche nazionaliste e di ostacolare il processo di integrazione.[1187] Tuttavia, appare ormai evidente l'esistenza di un fraintendimento sul significato da attribuire a tale principio, o quantomeno una certa insofferenza rispetto all'interpretazione offerta dalla Corte di giustizia e al metodo di valutazione adottato dalla Commissione europea. Negli ultimi anni, la dottrina ha compiuto un ampio lavoro ermeneutico volto a reinterpretare il principio di sussidiarietà come elemento cardine del pluralismo giuridico, attribuendogli la funzione di accogliere e integrare le prospettive nazionali all'interno dell'ordinamento giuridico dell'Unione.[1188] Tuttavia, il test applicato dalla Commissione europea è rimasto invariato nel tempo e continua a configurare la sussidiarietà come un principio volto a giustificare sistematicamente l'intervento dell'Unione europea. Come evidenziato da parte della dottrina critica, anche il ruolo della proporzionalità *ex ante* appare tuttora poco chiaro.[1189] Alcuni autori, inoltre, sostengono in termini più generali che il tradizionale test di proporzionalità adottato dalla Corte di giustizia dell'Unione europea sia, per sua natura, inadeguato e intrinsecamente orientato a privilegiare soluzioni che affermano il primato del diritto dell'UE.[1190] Tuttavia, tali osservazioni si fondano su interpretazioni dei principi di sussidiarietà e proporzionalità che non risultano immediatamente riconducibili al testo delle disposizioni contenute nei Trattati e nel Protocollo n. 2.

La questione si presenta con un grado di complessità sempre maggiore. Il legislatore dell'Unione opera, in linea generale, come legislatore della sussidiarietà, poiché l'esercizio delle sue competenze non esclusive è vincolato da questo principio.[1191] Quest'ultimo conferisce un vantaggio costituzionale alla legislazione nazionale nel risolvere problemi sociali all'interno dell'Unione. L'articolo 5, paragrafo 3, del TUE stabilisce infatti che "*l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione*". Al fine di salvaguardare questo vantaggio costituzionale, l'Unione ha adottato due meccanismi distinti. Il primo si focalizza sul coinvolgimento procedurale dei parlamenti nazionali nel

---

[1186] Vedi D. Z. CASS, *The Word that saves Maastricht? The Principle of Subsidiarity and the Division of Powers within European Community*, op. cit.
[1187] Cfr. A. SAIZ ARNAIZ e C. ALCOBERRO LLIVINIA, *Introduction*, op. cit., p. 7
[1188] Vedi in particolare B. GUASTAFERRO, *Coupling National Identity with Subsidiarity Concerns in National Parliaments' Reasoned Opinions*, op. cit.
[1189] Vedi G. DAVIES, *Subsidiarity: the wrong idea, in the wrong place, at the wrong time*, op. cit., p. 83
[1190] Vedi F. DE WITTE, *Sex, drugs & EU law: the recognition of ethical and moral diversity in Europe, op. cit.,* p. 1570
[1191] Cfr. R. SCHÜTZE, *European Constitutional Law*, op. cit., p. 186

controllo del principio politico di sussidiarietà. Il secondo, invece, si concentra sull'imposizione di limiti giudiziari al rispetto del principio giuridico di sussidiarietà. A questo punto, si pone la questione: quale dei due meccanismi risulta preferibile? È innegabile che gli Stati membri possano trarre tutela da un obbligo procedurale imposto al legislatore dell'Unione, consistente nel riflettere adeguatamente sull'applicazione del principio di sussidiarietà. Tuttavia, tali obblighi procedurali offrono una protezione limitata all'autonomia statale. Ne consegue che la Corte di Giustizia dell'Unione Europea (CGUE) dovrebbe essere coinvolta nella definizione di uno *standard* sostanziale di sussidiarietà.

Ciononostante, è noto che la Corte di Lussemburgo adotti un atteggiamento deferente nei confronti del legislatore dell'Unione, riconoscendogli un ampio margine di discrezionalità politica in questo ambito. La definizione di limiti rigidi all'azione del legislatore europeo potrebbe davvero risultare intrinsecamente antidemocratica? Secondo Schütze, questa prospettiva è errata.[1192] La logica democratica che sottende il costituzionalismo procedurale risulta infatti difficilmente applicabile in un contesto federale, o quasi-federale, quale è quello dell'Unione Europea. La questione centrale non risiede nella scelta tra una decisione assunta da una corte non elettiva e una deliberazione di un parlamento democratico, bensì tra la maggioranza democratica dell'Unione e quella di uno Stato membro. Di conseguenza, l'applicazione congiunta di garanzie politiche e giudiziarie proprie del federalismo dovrebbe essere generalmente accettata nell'ordinamento giuridico europeo, come soluzione equilibrata per contemperare le diverse istanze di tutela.

Il controllo sul rispetto del principio di sussidiarietà, da anni, si rivela incapace di superare i limiti strutturali che sono stati individuati, non soltanto a livello dell'Unione europea. Il tentativo di definire *ex ante* criteri generali e astratti, finalizzati a circoscrivere l'intervento delle autorità sovranazionali, appare inevitabilmente destinato a un successo limitato.[1193] In particolare, prevedere un controllo da parte dei parlamenti nazionali che sia separato dal merito delle proposte legislative non è mai sembrata una soluzione praticabile.[1194] Il problema della sussidiarietà, tuttavia, non è esclusivo dell'ordinamento dell'Unione, poiché le sue complessità sono intrinsecamente legate alla natura dei problemi normativi contemporanei. Questi ultimi si contraddistinguono per l'elevato grado di interconnessione funzionale tra le diverse aree di regolazione, il che rende estremamente difficile tracciare confini che siano chiaramente individuabili e definibili.

Ad esempio, anche nei contesti in cui sembrano emergere valide ragioni a sostegno di una regolamentazione di carattere nazionale, regionale o locale, è sempre possibile argomentare che, data la stretta connessione tra tali ambiti e lo sviluppo del mercato unico – con l'articolo 114 TFUE a fungere da clausola funzionale per eccellenza – un certo

[1192] Ibidem
[1193] Cfr. A. ESTELLA DE NORIEGA, *The EU Principle of Subsidiarity and its Critique*, op. cit., pp. 113-114
[1194] Vedi, ad esempio, M. CARTABIA, *I parlamenti nazionali nell'architettura costituzionale dell'Unione europea. Che cosa resta in caso di mancata ratifica?*, op. cit., p. 142

grado di intervento sovranazionale risulti, in ultima analisi, imprescindibile.[1195] In linea generale, l'esercizio delle competenze da parte delle autorità pubbliche, orientato al perseguimento del bene comune, dovrebbe fondarsi su una scelta ponderata ed equa del livello di governo più idoneo.[1196] In tal senso, il livello di governo superiore dovrebbe autoimporsi una limitazione, privilegiando che le decisioni siano adottate il più possibile vicino ai cittadini. Tuttavia, la realtà dimostra, a ogni livello, che il principio di sussidiarietà opera quasi sempre come un meccanismo di accentramento verso livelli di governo più alti, trasformandosi così in un "*ascensore verso l'alto.*"[1197]

Le difficoltà incontrate dagli organi politici nell'applicazione e nella gestione di un principio giuridico complesso quale la sussidiarietà permangono immutate, configurandosi come un autentico dilemma.[1198] È certamente un errore prospettico attribuire ai parlamenti nazionali un controllo esclusivamente procedimentalizzato, limitato al rispetto formale del principio di sussidiarietà. Tuttavia, la prassi ha ampiamente dimostrato l'impossibilità di estendere il controllo formalizzato – e le sue conseguenze, quali il sistema dei cartellini – al merito delle proposte legislative. L'analisi condotta da Granat sottolinea il pericolo insito nell'ampliare il parametro formale dell'*EWS*.[1199] L'autrice evidenzia come l'attivazione dei cartellini, nei casi in cui si è verificata, abbia spesso riflettuto una carenza di sostegno politico alle proposte avanzate nel Consiglio. Tale connessione pratica suggerisce che un cartellino formalmente giallo si traduca, sostanzialmente, in un cartellino rosso. Questa dinamica sembra confermata dal reiterato rifiuto della Commissione di ritirare le proposte contestate dai parlamenti nazionali mediante l'attivazione del cartellino giallo, costringendo così il Consiglio a costruire una maggioranza politica per sostenere tali proposte. Questo veto implicito già solleva criticità rispetto al principio di sussidiarietà; estendere il parametro di controllo al merito risulterebbe ulteriormente problematico e potenzialmente distruttivo. L'*EWS*, in questo contesto, può svolgere nel dialogo interordinamentale *ex ante* un ruolo analogo a quello dei controlimiti nel dialogo *ex post*. Con il vantaggio, però, che il sistema di allerta precoce è integralmente inscritto nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea, da cui promana, conferendogli una coerenza intrinseca. Condividono, infatti, con i controlimiti la funzione di arma deterrente che conferisce concretezza al dialogo tra ordinamenti. Lupo sostiene che i rari casi di attivazione dei cartellini devono essere interpretati come un vero e proprio "*gioco delle parti*"[1200], di natura prevalentemente politica, piuttosto che

[1195] Cfr. A. ESTELLA DE NORIEGA, *The EU Principle of Subsidiarity and its Critique*, op. cit., pp. 113-114
[1196] Cfr. G. TESAURO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, op. cit., p. 58
[1197] R. BIN e G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, op. cit., p. 110, Vedi anche J. H. H. WEILER, *La Costituzione dell'Europa*, op. cit., p. 513: "*Nonostante tutte le intenzioni originarie, le federazioni finiscono col produrre una concentrazione di potere costituzionale ed istituzionale a livello centrale.*"
[1198] Vedi C. FASONE e N. LUPO, *La separazione tra poteri nei raccordi tra Unione europea e Italia*, op. cit., p. 55
[1199] Vedi K. GRANAT, *The Principle of Subsidiarity and its Enforcement in the EU Legal Order. The Role of National Parliaments in the Early Warning System*, op. cit., p. 227
[1200] N. LUPO, *I poteri europei dei parlamenti nazionali: questioni terminologiche, classificazioni e primi effetti*, op. cit., p. 127

come un meccanismo para-giurisdizionale che renderebbe i parlamenti nazionali come giudici del rispetto del principio politico di sussidiarietà.

Le ipotesi individuate dalla presente ricerca in merito al dialogo non giurisdizionale tra gli ordinamenti giuridici dell'Unione europea e quelli costituzionali degli Stati membri, con specifico riferimento al principio di sussidiarietà, si concentrano sull'incomunicabilità dinamica che tale principio ha progressivamente sviluppato. Tale fenomeno ha determinato un'ibridazione sia con le funzioni di controllo esercitate dagli organi nazionali, sia con altri parametri, quali la base giuridica, il merito della proposta legislativa o il principio di proporzionalità. A sostegno di queste ipotesi, si esporranno alcune evidenze emerse dalla prassi, tratte dalle ultime tre relazioni della Commissione europea sul rispetto del principio di sussidiarietà e sul rapporto con i parlamenti nazionali – relative agli anni 2021, 2022 e 2023.[1201] Tali evidenze confermano la validità descrittiva delle dinamiche e delle tensioni concettuali precedentemente delineate.

L'incomunicabilità non si manifesta in modo palese. Al contrario, la Commissione europea si adopera, almeno formalmente, per venire incontro alle istanze provenienti dagli ordinamenti nazionali. Fin dalla relazione 2021 la Commissione ribadisce in ogni modo il suo impegno a fare meno in modo più efficiente.[1202] La relazione 2022 segna il ritorno alla normalità dopo l'emergenza COVID 19 che come si è evidenziato in precedenza, aveva dato un duro colpo quantitativo al numero delle segnalazioni nazionali.[1203] Nella stessa relazione si riporta anche l'impegno della Commissione ad "*una migliore analisi del modo in cui le sue proposte tengono conto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità e una comunicazione più efficace a tale riguardo*".[1204] Ritornello, che si è più volte ripetuto anche nelle relazioni degli anni successivi.[1205] Tuttavia, la realtà è ben diversa e da conto di numerosi scontri e di una certa insoddisfazione da parte degli organi democratici nazionali.

Sotto l'egida della comunicazione intitolata *"Legiferare meglio"*[1206], la Commissione europea ha assunto, nel 2021, una serie di impegni di cui comincia a dare

---

[1201] Vedi Relazione annuale 2021 della Commissione Sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità e sui rapporti con i parlamenti nazionali, COM (2022) 366 final, Bruxelles, 1/8/2022; Relazione annuale 2022 della Commissione Sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità e sui rapporti con i parlamenti nazionali, COM (2023) 640 final, Bruxelles, 12/10/2023 e Relazione annuale 2023 della Commissione Sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità e sui rapporti con i parlamenti nazionali, COM (2024) 493 final, Bruxelles, 25/10/2024

[1202] Relazione annuale 2021 della Commissione Sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità e sui rapporti con i parlamenti nazionali, cit., p. 2

[1203] Relazione annuale 2022 della Commissione Sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità e sui rapporti con i parlamenti nazionali, cit., p. 1

[1204] Ibidem

[1205] Vedi, ad esempio, Relazione annuale 2023 della Commissione Sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità e sui rapporti con i parlamenti nazionali, cit., p. 1: "*Oltre a prestare la massima attenzione al modo in cui le sue proposte tengono contro dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità nell'ambito dell'agenda "Legiferare meglio", nel 2023 la Commissione si è concentrata ancora di più sulla semplificazione delle norme e sulla riduzione della burocrazia per i cittadini e per le imprese.*"

[1206] Vedi nuovi orientamenti per legiferare meglio, Commission Staff Working Document Better Regulation Guidelines, Brussels, 3.11.2021, SWD (2021) 305 final corredati da nuovi strumenti per legiferare meglio

conto nella relazione del 2022.[1207] La Commissione si è impegnata a migliorare l'analisi relativa al modo in cui le sue proposte tengono conto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, nonché a garantire una più chiara comunicazione in merito. In particolare, si è impegnata ad allegare sistematicamente a ogni proposta di rilevante impatto una griglia di valutazione della sussidiarietà, accompagnata dalla corrispondente valutazione d'impatto. Inoltre, per quanto concerne i parlamenti nazionali, è stata avviata una semplificazione delle consultazioni pubbliche attraverso l'introduzione, sul portale migliorato *"Dì la tua"*, di un unico "*invito a presentare contributi*", in sostituzione delle diverse consultazioni previste nelle varie fasi della preparazione delle politiche. Tuttavia, l'errore della Commissione risiede nell'aver incluso gli organi politici nazionali all'interno delle stesse piattaforme telematiche utilizzate per le consultazioni pubbliche, che comprendono anche le autorità regionali e locali, oltre che gli *stakeholder*. Pur compiacendosi del fatto che tale piattaforma consente oggi di distinguere con maggiore chiarezza le autorità pubbliche dai portatori di interessi privati, la Commissione evidenzia come questa innovazione rispecchi più precisamente il contenuto delle consultazioni. Resta, tuttavia, il dubbio sull'idoneità di tale approccio a rispondere efficacemente alle specificità e alle prerogative degli organi politici nazionali. Infatti, pochi parlamenti nazionali hanno utilizzato il portale. Infine, la Commissione è impegnata in un ampio sforzo di razionalizzazione e semplificazione normativa, che comprende vari strumenti: dalla piattaforma di esperti '*fit for future*', all'analisi dei costi per i cittadini e per le imprese che ha portato al meccanismo di '*one in, one out*' che mira a non aggravare i costi per la società della regolazione europea per cui un nuovo onere ne sostituisce un altro che viene eliminato, fino al 'comitato indipendente per il controllo normativo'.[1208] A ciò si deve aggiungere la valutazione di impatto rurale.[1209]

Di particolare rilevanza per la presente indagine è il tema del controllo di qualità indipendente sulla legislazione, un aspetto che assume un ruolo sempre più centrale nelle valutazioni d'impatto elaborate dalla Commissione europea. Tali valutazioni sono spesso oggetto di rimostranze da parte dei parlamenti nazionali, espresse all'interno dei pareri motivati relativi al principio di sussidiarietà. Come evidenziato nella relazione del 2022, la Commissione europea dichiara di tenere in considerazione, in linea di principio, i principi di sussidiarietà e proporzionalità nell'ambito di tutte le valutazioni d'impatto che accompagnano le sue proposte politiche e legislative. Tali valutazioni sono sottoposte,

---

che sono stati previsti la prima volta nel Novembre 2021, ma che adesso sono disciplinati in European Commissione, Better legislation Toolbox, July 2023 edition. Gli aspetti di fondo che si propongono di dare un approccio di nuova generazione alla materia sono delineati in Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni Legiferare meglio: unire le forze per produrre leggi migliori, COM/2021/219 final, 29/04/2021

[1207] Vedi Relazione annuale 2022 della Commissione Sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità e sui rapporti con i parlamenti nazionali, cit., pp. 1 e 2

[1208] Relazione annuale 2021 della Commissione Sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità e sui rapporti con i parlamenti nazionali, cit., p. 3

[1209] Vedi Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, *Una visione a lungo termine per le zone rurali dell'UE: verso zone rurali più forti, connesse, resilienti e prospere entro il 2040*, COM(2021) 345 final, Bruxelles, 30.6.2021

inoltre, al vaglio del comitato per il controllo normativo, un organismo incaricato di garantire un controllo di qualità indipendente.[1210] Questo processo testimonia l'intenzione della Commissione di conferire maggiore rigore e trasparenza al rispetto dei principi fondanti dell'ordinamento giuridico dell'Unione, pur rimanendo oggetto di dibattito e scrutinio critico da parte delle istituzioni nazionali.

Il Comitato per il Controllo Normativo, organo indipendente della Commissione europea, fornisce consulenza al collegio dei Commissari attraverso il controllo di qualità e il supporto centrale per le valutazioni d'impatto e le analisi legislative preliminari. Esamina e formula pareri su progetti di valutazione d'impatto, controlli di adeguatezza e revisioni delle normative esistenti, contribuendo a garantire decisioni politiche basate su analisi di alta qualità e sulle opinioni delle parti interessate. Il Comitato non decide sugli obiettivi politici, ruolo riservato al collegio dei Commissari, ma può emettere tre tipi di pareri sulle valutazioni d'impatto: positivo, positivo con riserve o negativo. Per procedere con un'iniziativa, è necessario un parere positivo o positivo con riserve. In caso di doppio parere negativo, solo il vicepresidente responsabile delle relazioni interistituzionali può sottoporre l'iniziativa al collegio per una decisione finale. Composto da nove membri (un direttore generale della Commissione come presidente, quattro alti funzionari della Commissione e quattro esperti esterni), il Comitato opera in piena indipendenza, senza responsabilità politiche o influenze esterne. I suoi membri lavorano a tempo pieno con un mandato di tre anni, prorogabile di un anno in casi eccezionali.

Nel corso del 2023, il Comitato per il Controllo Normativo ha esaminato 50 valutazioni d'impatto. Nella sua relazione annuale, ha espresso apprezzamento per il miglioramento della conformità dei progetti di valutazione d'impatto rispetto ai nuovi impegni assunti nell'ambito dell'iniziativa 'Legiferare meglio'. Ha inoltre rilevato che le dimensioni relative alla 'sussidiarietà' e al 'valore aggiunto dell'Unione europea' rappresentavano tra gli aspetti qualitativi più rilevanti riscontrati nei progetti analizzati.[1211] Tuttavia, relativamente alla componente riguardante la sussidiarietà e il valore aggiunto dell'Unione Europea, il Comitato ha rilevato che il livello complessivo della qualità si è stabilizzato su uno standard accettabile nei casi in cui sono stati espressi pareri di tipo "positivo" o "positivo con riserve". Tuttavia, nei progetti di relazione che hanno ricevuto un parere "negativo", sono emerse, in diversi casi, significative lacune nella dimostrazione della necessità e del valore aggiunto dell'intervento dell'UE. In tali pareri, il Comitato ha raccomandato, ad esempio, di fornire spiegazioni più chiare e supportate da evidenze sul motivo per cui gli obiettivi dell'iniziativa non possano essere adeguatamente raggiunti dagli Stati membri agendo individualmente. Inoltre, ha sottolineato l'importanza di specificare con maggiore precisione quali capacità o possibilità di adottare misure adeguate risultino mancanti.[1212] Nella relazione 2023 si da

[1210] Vedi Relazione annuale 2022 della Commissione Sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità e sui rapporti con i parlamenti nazionali, cit., p. 3

[1211] Vedi Relazione annuale 2023 della Commissione Sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità e sui rapporti con i parlamenti nazionali, cit., p. 3 e RSB, Regulatory scrutiny board, Annual report 2023, Bruxelles, p. 17

[1212] RSB, Regulatory scrutiny board, Annual report 2023, Bruxelles, p. 17

conto di altri miglioramenti. Tuttavia, i punti i cui la Commissione migliora la sua valutazione d'impatto sono valutazioni sulla competitività e sui costi.[1213] Ma vedremo che non è questo il punto su cui gli organi nazionali richiedono degli sforzi maggiori da parte dell'Unione europea.

La domanda che ne nasce è se la Commissione ha allargato l'ambito di applicazione del protocollo sulla sussidiarietà? Oppure la Commissione ha modificato il suo test? Gli Stati membri, soprattutto i parlamenti nazionali, continuano a trovare spesso inadeguate le valutazioni d'impatto della Commissione e, più in generale, le sue argomentazioni sui principi di sussidiarietà e proporzionalità.

Diviene ormai imprescindibile esaminare il ruolo del Parlamento europeo e del Consiglio nel dialogo tra gli ordinamenti, in particolare per quanto riguarda i meccanismi legati al principio di sussidiarietà, alla luce dell'ibridazione in atto da parte dei parlamenti nazionali. Un dato peculiare che emerge è la discrepanza nei criteri adottati dal Parlamento europeo e dalla Commissione europea per il conteggio dei pareri motivati presentati dai parlamenti nazionali.[1214] Ai fini statistici, la Commissione europea considera un parere motivato che riguarda più proposte legislative come un unico atto. Tuttavia, nel valutare se sia stata raggiunta la soglia necessaria per attivare un 'cartellino giallo' o un 'cartellino arancione' su una specifica proposta, lo stesso parere viene attribuito separatamente a ciascuna iniziativa trattata. Al contrario, il Parlamento europeo adotta un criterio differente, conteggiando un parere motivato distinto per ognuna delle proposte legislative incluse nel documento.[1215] Il Parlamento europeo sostiene di farsi carico dei rilievi relativi alla sussidiarietà segnalati dai parlamenti nazionali.[1216] Un aspetto particolarmente rilevante per comprendere il contributo del Parlamento europeo nel dialogo interistituzionale, in particolare in relazione al principio di sussidiarietà, è rappresentato dall'elaborazione di valutazioni d'impatto indipendenti sulle proposte della Commissione. In alcune circostanze, tali valutazioni assumono un carattere sostitutivo rispetto a quelle condotte dalla Commissione stessa, offrendo una prospettiva alternativa o integrativa.[1217] Queste analisi sono realizzate dal Servizio di Ricerca del Parlamento europeo, su espressa richiesta della commissione parlamentare competente per la materia oggetto della proposta. Secondo l'ultimo dato disponibile il Servizio di Ricerca del PE ha prodotto quarantuno prime analisi e un'analisi dettagliata delle valutazioni d'impatto della Commissione, nonché una valutazione d'impatto sostitutiva e la valutazione

[1213] Relazione annuale 2023 della Commissione Sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità e sui rapporti con i parlamenti nazionali, cit., p. 2

[1214] Al Parlamento europeo sono arrivati nel 2023 294 comunicazione dai parlamenti nazionali di cui 22 erano pareri motivati, nel 2022 249 comunicazioni dai parlamenti nazionali di cui 34 pareri motivati, nel 2021 227 comunicazioni parlamenti nazionali di cui 24 pareri motivati e nel 2020 134 comunicazioni parlamenti nazionali di cui 13 pareri motivati.

[1215] Cfr. Relazione annuale 2021 della Commissione Sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità e sui rapporti con i parlamenti nazionali, cit., p. 4

[1216] Vedi ibidem

[1217] Vedi ivi, p. 5

d'impatto complementare nel 2023.[1218] Difatti, se già nel 2021 il Parlamento europeo aveva richiesto una valutazione sostitutiva del Patto Europeo di Migrazione e Asilo, nel 2023 ne ha richiesta una riguardo alla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio volto ad affrontare le situazioni di strumentalizzazione nel settore della migrazione e dell'asilo.[1219] Tuttavia, il problema per gli Stati membri è che naturalmente il Parlamento europeo si concentra sul proporre studi e valutazioni riguardo all'Unione concentrandosi sul valutare i costi "della non Europa", concentrandosi sempre sul valore aggiunto dell'UE.[1220] Il che, nel test, contribuisce a giustificare l'intervento dell'Unione.

Il Consiglio nei tre anni ha monitorato l'effettiva attuazione delle conclusioni adottate negli anni precedenti da Consiglio e dal Consiglio europeo. Nel 2021 ha continuato a monitorare l'effettiva attuazione delle conclusioni adottate negli anni precedenti dal Consiglio e dal Consiglio europeo in merito ai principi di sussidiarietà e proporzionalità. In particolare, si tratta delle conclusioni del Consiglio europeo sull'ulteriore completamento dell'agenda per il mercato unico[1221], conclusioni del Consiglio su "*Legiferare meglio per garantire la competitività e una crescita sostenibile e inclusiva*"[1222] e infine delle conclusioni del Consiglio sugli spazi di sperimentazione normativa e le clausole di sperimentazione come strumenti per un quadro normativo favorevole all'innovazione, adeguato alle esigenze future e resiliente che sia in grado di affrontare le sfide epocali nell'era digitale.[1223] Nel 2022 a questi si sono aggiunte le conclusioni del Consiglio sulle tecnologie dei dati per legiferare meglio.[1224] Tuttavia, tutte queste conclusioni si limitano a menzionare il principio di sussidiarietà, senza evidenziare sviluppi o priorità particolari. Inoltre, lungo tutto il 2023 il Consiglio europeo è tornato più volte su questioni di semplificazione normativa e su modalità di riduzione degli oneri normativi che gravano sugli Stati membri, che riguardano nello specifico competitività del mercato unico e dell'economia. Il Consiglio europeo ha perciò invitato "*la Commissione e gli Stati membri a migliorare ulteriormente le condizioni quadro per gli investimenti* […] *che siano più favorevoli alla competitività*" e "*e tutte le istituzioni interessate a portare avanti i lavori volti alla semplificazione della regolamentazione e alla riduzione degli oneri amministrativi superflui, compresi gli obblighi di informazione, segnatamente per le PMI e le start up.*"[1225] Un dato da tenere in considerazione è che il Consiglio riceve meno documenti del Parlamento europeo, e ciò può essere per l'ipotesi che riguarda la circolazione interna negli Stati membri di tali documenti, nel rapporto tra

[1218] Vedi Relazione annuale 2023 della Commissione Sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità e sui rapporti con i parlamenti nazionali, cit., p. 6
[1219] Substitute impact assessment: proposal for a regulation addressing situations of instrumentalisation in the field of migration and asylum, ottobre 2023, PE 753.156.
[1220] Relazione annuale 2021 della Commissione Sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità e sui rapporti con i parlamenti nazionali, cit., p. 5
[1221] Doc. EUCO 17/18, punti II/2 e IV/15; doc. EUCO 13/20, punto II/4; per quanto riguarda l'attuazione, doc. del Consiglio ST 11654/21.
[1222] Doc. del Consiglio ST 6232/20, Punti 2 e 12
[1223] Doc. del Consiglio ST 13026/1/20 REV 1, punti 3 e 12
[1224] GU C 241 del 21.6.2021, pag. 13
[1225] Conclusioni del Consiglio europeo 26 e 27 ottobre 2023, Documento EUCO 14/23, par. 22, lett. d), p. 8

Governi e Parlamenti. Il problema che ciò evidenzia forse è la connessione che si deve sviluppare nei lavori dei parlamenti nazionali con gli organi preparatori come il CO.RE.PER, o con il segretariato e non con il Consiglio in quanto tale.

È dunque possibile analizzare i dati relativi al controllo della sussidiarietà esercitato dai parlamenti nazionali. Secondo le informazioni fornite dalla Commissione[1226], il numero dei pareri motivati ha raggiunto il suo massimo storico nel 2016, anno in cui ne furono inviati sessantacinque. Tuttavia, negli anni successivi si è registrato un progressivo calo, non attribuibile a un diminuito interesse da parte dei parlamenti nazionali, bensì a una razionalizzazione ed evoluzione di un sistema che, fino ad allora, risultava ancora embrionale. Nel 2017 furono trasmessi cinquantadue pareri, seguiti da trentasette nel 2018. Nel 2019, anno di transizione tra la Commissione Juncker e la Commissione von der Leyen, non furono presentati pareri motivati relativi al controllo del rispetto del principio di sussidiarietà, pur essendo stati inviati pareri generici. La ripresa numerica dei pareri è stata lenta, influenzata dalle restrizioni sociali imposte dalla pandemia di COVID-19. Tuttavia, il 2019 segna un momento di discontinuità: rispetto alla legislatura precedente, si nota un cambiamento nell'uso di questi strumenti e nel loro rapporto con il dialogo politico. Negli ultimi due anni di rilevazione, il numero dei pareri motivati è diminuito ulteriormente, attestandosi a trentadue nel 2022 e a ventidue nel 2023.

I 16 pareri motivati ricevuti nel 2021, nove riguardavano il pacchetto 'pronti per il 55%', tre il pacchetto Unione europea della salute, due il Patto sulla migrazione e l'asilo, uno la proposta di direttiva relativa ai salari minimi adeguati nell'UE, e uno la proposta di modifica della direttiva IVA nella misura in cui si conferiva alla Commissione alcune competenze di esecuzione per individuare il significato dei termini utilizzati in alcune disposizioni ivi contenuti. Nessuna singola proposta ha raggiunto gli estremi per obbligare la Commissione ad una risposta aggregata. Infatti, "*la Commissione si è impegnata a replicare con una risposta aggregata qualora una data proposta dia luogo ad un numero significativo di pareri motivati (ossia almeno quattro pareri motivati in rappresentanza di almeno sette voti) ma non raggiunga il numero di voti necessario per dar luogo ad un 'cartellino giallo'*."[1227]

Per alcune delle disposizioni incluse nel pacchetto legislativo 'Pronti per il 55%' quattro parlamenti nazionali – il *Sénat* ceco, la *House of the Oireachtas* irlandese, il *Riksdag* svedese e il *Sénat* francese – hanno evidenziato carenze nelle valutazioni d'impatto della Commissione europea, lamentando l'insufficienza delle analisi e l'assenza di adeguati elementi probatori a sostegno delle proposte.[1228] Tali critiche appaiono fondate, poiché la risposta della Commissione risulta frequentemente formulata

[1226] Per i dati che si riportano in seguito vedi Relazione annuale 2021 della Commissione Sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità e sui rapporti con i parlamenti nazionali, cit., Relazione annuale 2022 della Commissione Sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità e sui rapporti con i parlamenti nazionali, cit., e Relazione annuale 2023 della Commissione Sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità e sui rapporti con i parlamenti nazionali, cit.

[1227] Relazione annuale 2021 della Commissione Sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità e sui rapporti con i parlamenti nazionali, cit., p. 8

[1228] Cfr. Ivi, pp. 8 e ss.

per relationem, limitandosi a richiamare altre comunicazioni e valutazioni d'impatto senza affrontare direttamente le questioni sollevate dai parlamenti nazionali.[1229] Questa pratica solleva interrogativi sulla sua adeguatezza e legittimità, soprattutto in riferimento al caso specifico della comunicazione sul Piano per l'obiettivo climatico 2030.[1230] Non appare chiaro il motivo per cui la Commissione non fornisca risposte puntuali e specifiche, né perché non includa i dati quantitativi e qualitativi richiesti, preferendo invece rinviare a documenti esterni. Una maggiore chiarezza e precisione nell'interazione con i parlamenti nazionali contribuirebbe a rafforzare la fiducia e il dialogo istituzionale.

Quando, invece, le proposte vanno a interferire con competenze statali, come nel caso del fondo sociale per il clima oppure la direttiva sulla tassazione dell'energia, alla contestazione del parlamento nazionale riguardo alla invasione funzionale di competenze statali, la Commissione risponde "*che la proposta lascia agli Stati membri la flessibilità necessaria per adattare la normativa nazionale al contesto e alle esigenze specifiche.*"[1231] Tuttavia, questa flessibilità, che in questi casi è sicuramente vera sul piano formale, spesso manca di spazi sostanziali.

Il 2021 ha segnato la presentazione del Nuovo Patto europeo sulla migrazione e l'asilo. In questo contesto, oltre al parlamento slovacco – *Národná rada* – anche il Senato della Repubblica Italiana ha espresso pareri motivati su cinque delle proposte legislative incluse nel pacchetto.[1232] Il Senato italiano ha rilevato una violazione del principio di sussidiarietà, evidenziando una chiara asimmetria tra obblighi e solidarietà. Tale squilibrio, secondo il parere del Senato, non solo non affronta in modo efficace le problematiche esistenti, ma impedisce anche all'azione dell'Unione Europea di apportare un reale valore aggiunto. A ciò aggiunge, circa la proporzionalità dell'intervento,

[1229] Cfr. ivi, p. 9

[1230] Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato Delle Regioni, *Un traguardo climatico 2030 più ambizioso per l'Europa Investire in un futuro a impatto climatico zero nell'interesse dei cittadini*, Bruxelles, 17.9.2020 COM(2020) 562 final

[1231] Relazione annuale 2021 della Commissione Sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità e sui rapporti con i parlamenti nazionali, cit., p. 9

[1232] Le proposte su cui sono stati emessi i pareri italiani sono Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulla gestione dell'asilo e della migrazione e che modifica la direttiva 2003/109/CE del Consiglio e la proposta di regolamento (UE) XXX/XXX [Fondo Asilo e migrazione] COM/2020/610 final; Proposta modificata di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE COM/2020/611 final Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che introduce accertamenti nei confronti dei cittadini di paesi terzi alle frontiere esterne e modifica i regolamenti (CE) n. 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 e (UE) 2019/817 COM/2020/612 final; Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio concernente le situazioni di crisi e di forza maggiore nel settore della migrazione e dell'asilo COM/2020/613 final e Proposta modificata di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce l'«Eurodac» per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione del regolamento (UE) XXX/XXX [regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione] e del regolamento (UE) XXX/XXX [regolamento sul reinsediamento], per l'identificazione di cittadini di paesi terzi o apolidi il cui soggiorno è irregolare e per le richieste di confronto con i dati Eurodac presentate dalle autorità di contrasto degli Stati membri e da Europol a fini di contrasto, e che modifica i regolamenti (UE) 2018/1240 e (UE) 2019/818 COM/2020/614 final

> che il sistema degli accertamenti preliminari all'ingresso rischia di incidere eccessivamente sul sistema giuridico nazionale e sulla tutela giurisdizionale del paese di ingresso; che la soglia al di sotto della quale deve attivarsi la procedura di frontiera comporta per quasi tutti i migranti che arrivano via mare la procedura di frontiera anziché le procedure di ricollocazione; che la regolamentazione del meccanismo per la sponsorizzazione dei rimpatri aumenta i costi e gli oneri burocratici per lo Stato membro di ingresso.[1233]

Tali osservazioni paiono andare oltre una semplice valutazione del rispetto dei principi di proporzionalità e sussidiarietà, concentrandosi piuttosto su questioni di notevole interesse relative alla legittimità dell'intervento normativo e delle disposizioni in esso contenute. La risposta fornita dalla Commissione, lungi dal dissipare le incertezze, finisce per amplificarle:

> a giudizio della Commissione il patto segna il giusto equilibrio tra responsabilità e solidarietà, giacché una serie di eccezioni assicura la flessibilità della procedura di frontiera e dei casi in cui dev'essere applicata. Il criterio della responsabilità collegato al primo paese d'ingresso dev'essere considerato in combinazione con gli altri criteri di responsabilità. Il meccanismo di solidarietà del patto si prefigge anche l'obiettivo di ridurre il numero di persone presenti negli Stati membri che registrano un elevato numero di arrivi e di assistere nello sviluppo di capacità, nelle operazioni e nelle misure nel campo delle relazioni esterne qualora ciò possa incidere sui flussi migratori verso determinati Stati membri. La sponsorizzazione dei rimpatri non aumenterà i costi per lo Stato membro beneficiario.[1234]

Nel 2022, nonostante un aumento dei pareri motivati, "*la Commissione ha osservato che alcuni pareri motivati si fondano non tanto su critiche puntuali riguardo a violazioni del principio di sussidiarietà quanto piuttosto sulla percezione della mancanza di un'analisi della situazione nazionale.*"[1235] La rilevazione riportata dalla Commissione riveste un ruolo cruciale, poiché la mancata considerazione delle specificità nazionali rappresenta il fulcro delle critiche mosse dalla maggior parte dei parlamenti nazionali. Tuttavia, nel metodo adottato dalla Commissione per valutare il rispetto del principio di sussidiarietà, le peculiarità del singolo Stato membro non trovano alcun riconoscimento. Proprio in questo aspetto si radica il nodo centrale dell'incomunicabilità tra la Commissione e i parlamenti nazionali nell'ambito del controllo sul principio di sussidiarietà.

Tra i casi più rilevanti di quell'anno merita particolare attenzione la reazione dei parlamenti nazionali alla proposta di riforma della legge elettorale europea avanzata dal Parlamento europeo ai sensi dell'art. 14, par. 2, TUE. La Commissione ha ricevuto pareri motivati da parte del *Riksdag* svedese, del *Folketing* danese, della *Eerste Kamer* e della

[1233] Relazione annuale 2021 della Commissione Sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità e sui rapporti con i parlamenti nazionali, cit., p. 13
[1234] Ivi, p. 13
[1235] Relazione annuale 2022 della Commissione Sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità e sui rapporti con i parlamenti nazionali, cit., p. 10

Tweede Kamer olandesi, nonché un parere congiunto dalle due camere irlandesi (*Houses of the Oireachtas*). È significativo osservare che, dal 2017, nessuna proposta aveva raccolto un numero così elevato di pareri motivati – otto voti complessivi – pur restando ben al di sotto della soglia necessaria per l'attivazione del cosiddetto 'cartellino giallo', fissata a 18 voti.

La reazione dei parlamenti nazionali si concentra principalmente sulla conformità della proposta al principio di sussidiarietà.[1236] Il *Riksdag* svedese ha sottolineato che gli obiettivi perseguiti dal Parlamento europeo nella proposta potrebbero essere raggiunti in modo più efficace dagli Stati membri, poiché la normativa svedese per le elezioni europee è strettamente armonizzata con quella relativa alle elezioni nazionali. Analogamente, sia il *Riksdag* sia il *Folketing* danese ritengono che l'organizzazione dei partiti politici e la gestione delle campagne elettorali debbano essere disciplinate a livello nazionale, in considerazione delle specifiche tradizioni e prassi locali. Le camere irlandesi, dal canto loro, hanno osservato che l'assenza di indicatori qualitativi e quantitativi nella proposta non consente di dimostrare né l'inadeguatezza dell'intervento nazionale né la necessità di un'azione a livello dell'Unione europea, concludendo pertanto che la proposta non rispettasse il principio di sussidiarietà. Le camere ceche si sono opposte a quasi tutte le novità introdotte, contestandone la conformità al principio di sussidiarietà. In controtendenza, il Bundesrat tedesco, nell'ambito del dialogo politico, ha espresso un parere favorevole alla proposta. Tuttavia, dato che la proposta era stata avanzata dal Parlamento europeo, spettava a quest'ultimo rispondere alle contestazioni sollevate dai parlamenti nazionali così che la Commissione non ha provveduto. Considerando che l'adozione della proposta richiedeva l'unanimità in Consiglio, è verosimile che l'ampio numero di pareri motivati abbia contribuito al fallimento dell'iniziativa legislativa.

Nel 2022 si è registrata una significativa reazione alla proposta di legge europea sulla libertà dei media, che ha suscitato quattro pareri motivati e otto pareri espressi nell'ambito del dialogo politico. Nella Relazione del 2022, la Commissione ha evidenziato come "*nei loro pareri motivati due camere hanno percepito uno scarso rispetto delle tradizioni culturali nazionali.*"[1237] In particolare, il parlamento ungherese (*Országgyűlé*s) ha ritenuto che la proposta di regolamento introduca un livello di armonizzazione eccessivo e ingiustificato, non adeguato a considerare le specificità linguistiche e culturali dei singoli Stati membri. In modo analogo, il *Bundesrat* tedesco ha criticato quella che ha definito una indebita interferenza nella "*sovranità culturale*"[1238] degli Stati, sottolineando che, nel caso della Repubblica Federale di Germania, la regolamentazione dei media rientra nelle competenze dei *Länder*. Queste osservazioni si sono affiancate alle critiche del *Folketing* danese e del *Sénat* francese, che hanno messo in discussione la base giuridica scelta, fondata sul mercato interno. Inoltre, ad eccezione del *Folketing* danese, i parlamenti hanno espresso la preferenza per l'adozione di una direttiva, ritenendola una fonte normativa più idonea rispetto al regolamento proposto.

[1236] Vedi ivi, 11
[1237] Ibidem
[1238] Ivi, p. 12

Nelle risposte fornite dalla Commissione non si rilevano elementi di novità, poiché essa si limita a replicare alle osservazioni avanzate mediante argomentazioni di natura tautologica, volte esclusivamente a giustificare il proprio intervento nel settore di riferimento.

Nel 2023, la maggioranza dei pareri motivati è stata espressa dal Parlamento italiano, con sei pareri provenienti dalla Camera dei Deputati e tre dal Senato della Repubblica. A seguire, si distingue il *Riksdag* svedese, che si conferma attivo grazie alla sua consolidata procedura dedicata al controllo sulla sussidiarietà. Questi due parlamenti, insieme, hanno rappresentato i due terzi dei pareri motivati emessi nell'anno.[1239] Tra i casi affrontati, spiccano quelli relativi al regolamento sullo *status* di filiazione, con il correlato dibattito sulla maternità surrogata, e alla proposta di direttiva sulla lotta contro la corruzione. In particolare, è significativo riportare la risposta della Commissione al primo caso, poiché rappresenta un esempio emblematico di come, nel contesto delle valutazioni sul principio di sussidiarietà, non si registri alcuno sforzo volto a ricercare compromessi capaci di risolvere le antinomie tra i diversi ordinamenti giuridici. Difatti,

> nelle sue risposte, la Commissione ha ricordato che la Corte di giustizia dell'Unione europea aveva stabilito che la nozione di ordine pubblico doveva essere interpretata in modo restrittivo, e ha osservato che la possibilità di rifiutare il riconoscimento della filiazione per motivi di ordine pubblico non si potrebbe applicare qualora ciò determini una situazione di discriminazione. La Commissione ha inoltre sottolineato che la proposta di regolamento del Consiglio non inciderebbe sulla competenza degli Stati membri di regolamentare o vietare la maternità surrogata sul proprio territorio. Tuttavia, secondo la proposta, una volta accertata la filiazione di un figlio nato da maternità surrogata in uno Stato membro, gli altri Stati membri dovrebbero riconoscerla, in quanto il mancato riconoscimento sarebbe incompatibile con i diritti fondamentali dei figli nati da maternità surrogata.[1240]

La posizione adottata dalla Commissione, unita al potere del Consiglio di deliberare all'unanimità e alla facoltà dei parlamenti nazionali di bloccare direttamente la proposta, ha determinato una stasi nelle trattative, rimaste ferme al 2023. Ciò nonostante, come evidenziato in precedenza, i parlamenti nazionali hanno dimostrato una sensibilità particolare nel sottolineare come la questione generale relativa alla circolazione degli *status* di filiazione prevalga su aspetti specifici così divisivi.

Un elemento ulteriore di rilievo emerso dalla Relazione 2023 riguarda l'inclusione, da parte della Commissione, delle opinioni espresse nell'ambito del dialogo politico sulle principali proposte relative al principio di sussidiarietà. Pur mantenendo nelle proprie relazioni una sezione distinta per le proposte che, sebbene non abbiano ricevuto pareri motivati, hanno comunque alimentato uno scambio tra i parlamenti nazionali e la

[1239] Vedi Relazione annuale 2023 della Commissione Sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità e sui rapporti con i parlamenti nazionali, cit., p. 11
[1240] Ivi, p. 13

Commissione, quest'ultima ha iniziato a riportare anche tali opinioni, riconoscendone l'importanza nel contesto del confronto istituzionale.

Infine, viene riportata una sentenza del Tribunale[1241], poi annullata dalla Corte di giustizia per altri motivi di ricorso[1242], in cui il Tribunale riafferma la natura del controllo sulla sussidiarietà. I giudici del Tribunale riaffermano che

> in forza di tale principio, l'Unione interviene, nei settori che non sono di sua competenza esclusiva, soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione.[1243]

Il Tribunale chiarisce che il principio in esame si articola in due criteri distinti: uno di natura negativa e l'altro di carattere positivo. Il criterio negativo richiede di dimostrare che gli obiettivi previsti non possono essere conseguiti in misura adeguata attraverso la sola azione degli Stati membri. Il criterio positivo, invece, esige che si dimostri come tali obiettivi possano essere meglio raggiunti tramite l'intervento dell'Unione, tenendo conto della loro portata o dei loro effetti. Pertanto, "*con queste due componenti del principio di sussidiarietà viene in definitiva analizzata, da due diversi punti di vista, la medesima questione, ossia se ai fini della realizzazione di detti obiettivi occorra agire a livello di Unione o di Stati membri.*"[1244] Infine, si ribadisce che il rispetto del principio di sussidiarietà è controllato dal giudice dell'Unione.[1245]

Esiste una profonda incomunicabilità tra l'Unione europea e gli Stati membri in relazione all'applicazione del principio di sussidiarietà e di proporzionalità. Tale difficoltà comunicativa si manifesta, da un lato, quando i parlamenti nazionali, nel tentativo di

---

[1241] Sentenza del Tribunale dell'Unione europea del 13 luglio 2022, T-227/21, *Illumina c. Commissione*, ECLI:EU:T:2022:447

[1242] Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 3 settembre 2024, C-611/22 P, Illumina c. Commissione, ECLI:EU:C:2024:677

[1243] Sentenza del Tribunale dell'Unione europea del 13 luglio 2022, T-227/21, Illumina c. Commissione, cit., par. 157

[1244] Ivi, par. 158; vedi anche Conclusioni dell'avvocato generale Juliane Kokott del 23 dicembre 2015, C-477/14, Pillbox 38, EU:C:2015:854, par. 165: "*Ai fini dell'attuazione pratica del principio di sussidiarietà a norma dell'articolo 5, paragrafo 3, TUE, occorre procedere a un test suddiviso in due passaggi:*

- *da un lato, le istituzioni dell'Unione devono sincerarsi di attivarsi soltanto e nella misura in cui gli obiettivi delle misure prese in considerazione non possono essere realizzati sufficientemente dagli Stati membri (componente negativa del test);*
- *dall'altro, un'azione dell'Unione è ammessa soltanto e nella misura in cui gli obiettivi delle misure prese in considerazione possono essere meglio realizzati a livello di Unione in ragione della loro portata o dei loro effetti (componente positiva del test).*

Con queste due componenti del test di sussidiarietà viene in definitiva analizzata, da due diversi punti di vista, la medesima questione, ossia se ai fini della realizzazione degli obiettivi perseguiti occorra agire a livello di Unione o di Stati membri."

[1245] Vedi Ivi, par. 159; vedi anche Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 4 maggio 2016, *Polonia c. Parlamento e Consiglio*, C-358/14, cit., par. 113: "*tale controllo spetta al giudice dell'Unione che deve verificare tanto il rispetto delle condizioni sostanziali enunciate all'articolo 5, paragrafo 3, TUE, quanto il rispetto delle garanzie procedurali previste dal protocollo medesimo*."

conformarsi ai criteri previsti dal test elaborato dalla Corte di giustizia e dalla Commissione europea, ricevono risposte di natura tautologica, prive di approfondimento o di una reale considerazione delle motivazioni che giustificherebbero l'intervento. Dall'altro lato, quando gli stessi parlamenti tentano di introdurre criteri esterni che riflettano particolari specificità nazionali, si scontrano con l'intransigenza della Commissione, la cui metodologia appare impermeabile a qualsiasi elemento che vada oltre l'interpretazione strettamente formale del principio di sussidiarietà. Tale dinamica si spiega bene con le parole del genio letterario di Luigi Pirandello, che nel suo dramma "Sei personaggi in cerca d'autore" fa dire ad un certo punto:

> ma se è tutto qui il male! Nelle parole! Abbiamo tutti dentro un mondo di cose: ciascuno un suo mondo di cose! E come possiamo intenderci, signore, se nelle parole ch'io dico metto il senso e il valore delle cose come sono dentro di me; mentre chi le ascolta, inevitabilmente le assume col senso e col valore che hanno per sé, del mondo com'egli l'ha dentro? Crediamo di intenderci; non c'intendiamo mai!

Pur ritenendo di comprenderci, in realtà il fraintendimento permane costante. Resta dunque da verificare se un mutamento nei parametri di valutazione o negli strumenti di comunicazione possa produrre risultati più efficaci nell'ambito del dialogo tra ordinamenti.

3.2. I limiti formali del dialogo politico: quali margini per un controllo di legittimità ex ante?

Nella presente opera si è ampiamente discusso dei limiti intrinseci al controllo sulla sussidiarietà e di come tali limiti abbiano contribuito a favorire il dialogo politico. Tuttavia, si rende necessaria una verifica di quest'ultimo alla luce della questione più ampia del dialogo tra gli ordinamenti giuridici. Sebbene non esistano limiti formali al dialogo politico, si potrebbe ipotizzare che proprio l'assenza totale di formalismi e di vincoli giuridici rappresenti il suo punto critico. È ormai evidente come il dialogo politico si configuri quale autentico strumento di raccordo tra i legislatori nazionali ed europei: esso consente scambi su qualsiasi proposta europea, sia essa legislativa o meno, senza vincoli temporali, permettendo interventi in ogni fase del processo decisionale e su ogni aspetto. Tali aspetti includono il merito, la base giuridica, il principio di attribuzione, la sussidiarietà, la proporzionalità e l'obbligo di rispettare l'identità nazionale. In questo senso, il dialogo politico ha ampliato il ventaglio di opzioni a disposizione dei legislatori degli Stati membri per influenzare le procedure legislative europee, conferendo maggiore flessibilità e pluralità di approcci.[1246]

Nel presente lavoro si è altresì formulata l'ipotesi dell'esistenza di un *animus* specifico da parte dei parlamenti nazionali, desumibile dai dati disponibili relativi alla

[1246] Vedi D. JANCIC, *The game of cards: National parliaments in the EU and the future of the early warning mechanism and the political dialogue*, op. cit, pp. 948 ss. e P. PICIACCHIA, *Un fenomeno in crescente espansione: il dialogo politico dei parlamenti nazionali nell'UE*, op. cit.

prassi consolidata. I dati relativi al controllo sulla sussidiarietà e al dialogo politico – ossia la ormai decennale e persistente prevalenza numerica del secondo rispetto al primo – sembrerebbero indicare che l'intenzione con cui i parlamenti nazionali hanno interpretato le attribuzioni conferite loro dal Trattato di Lisbona non sia stata quella di ostacolare il processo di integrazione europea, bensì di prendervi parte attivamente.[1247] Tale partecipazione si è realizzata attraverso l'utilizzo di canali volti a garantire la possibilità di essere ascoltati in merito alla sostanza delle scelte politiche dell'Unione.

In qualità di organi costituzionali nazionali, dotati della competenza per la revisione costituzionale, i parlamenti nazionali sono stati identificati, nell'ambito della presente analisi, come interlocutori privilegiati nel dialogo interordinamentale volto a garantire, in via preventiva, il rispetto dell'identità nazionale ai sensi dell'art. 4, par. 2, del TUE.[1248] Proprio sotto questo profilo emergono i limiti del dialogo politico, in quanto la Commissione, non essendo giuridicamente vincolata e risultando, per così dire, anche politicamente schermata, sembra manifestare una scarsa propensione a dar seguito alle osservazioni formulate dai parlamenti nazionali, nonostante queste siano effettivamente presenti e significative. Difatti, "*no legal instrument exists to sanction the Commission for disregarding the national parliaments' reasoned opinions. The Commission is, therefore, in a win-win situation, whereby national parliamentary participation may increase the legitimacy of EU policies without posing too great a risk of jeopardising the Commission's original blueprint.*"[1249]

Senz'altro, l'obiettivo primario della Commissione è stato ampiamente conseguito, ossia stimolare un ruolo proattivo dei parlamenti nazionali, intensificando il dibattito interno sugli affari europei e rafforzando il controllo sull'operato dei governi nei Consigli. Tuttavia, ciò che ci si domanda è se tale dialogo rappresenti un canale effettivo di comunicazione capace di anticipare e, magari, prevenire conflitti tra gli ordinamenti. Nell'atteggiamento della Commissione si profila un rischio significativo: pur non essendo giuridicamente vincolata, la sua incapacità di instaurare un dialogo autentico e sostanziale con gli organi nazionali potrebbe tradursi in un'accentuazione del conflitto. In altri termini, se questo strumento ha il merito di accrescere la consapevolezza e l'attivismo dei parlamenti nazionali, tale fiducia rischia di essere tradita dalle risposte tautologiche e spesso superficiali della Commissione. Di conseguenza, questa nuova consapevolezza potrebbe degenerare in toni più aspri e in posizioni profondamente divisive. L'apertura del 'vaso di Pandora' del dialogo politico richiede una piena consapevolezza delle

[1247] Cfr. Ivi, p. 338

[1248] Ancora più in là si spinge la riflessione di Nicola Lupo che evidenzia le funzioni dei parlamenti come organi di garanzia costituzionale. Vedi N. LUPO, *Il Parlamento come organo (anche) di garanzia costituzionale. alcuni spunti sul pensiero di carlo mezzanotte e sulla giurisprudenza costituzionale in materia di insindacabilità parlamentare*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, n. 3, 2024, p. 11: "*al Parlamento sono imputate alcune attribuzioni che non paiono sussumibili – o almeno non interamente – all'interno del circuito dell'indirizzo politico, ma che si prestano ad essere meglio inquadrate nell'ambito della garanzia costituzionale. Per individuarne il contenuto si è fatto riferimento alla funzione delle Camere consistente nell'individuare e tutelare gli "interessi permanenti" del sistema costituzionale e di garantire l'effettivo funzionamento della forma di governo parlamentare.*"

[1249] D. JANČIĆ, *The Barroso initiative: Windows Dressing or Democracy Boost?*, op. cit., p. 81

possibili implicazioni che ne derivano e l'adozione di un atteggiamento responsabile per gestire le dinamiche che inevitabilmente ne scaturiscono.

Nel 2021 i parlamenti nazionali hanno trasmesso alla Commissione un totale di 360 pareri, segnando un sensibile incremento rispetto ai due anni precedenti (255 nel 2020 e 159 nel 2019).[1250] Tuttavia, tale cifra si colloca significativamente al di sotto dei livelli raggiunti negli anni centrali del mandato della Commissione precedente (569 pareri nel 2018, 576 nel 2017 e 620 nel 2016). Nel 2022 i parlamenti nazionali hanno trasmesso 355 pareri, un numero pressoché identico a quello registrato nell'anno precedente.[1251] Secondo l'analisi della Commissione, tale andamento sembrava confermare una tendenza consolidata: il numero di pareri inviati dai parlamenti nazionali tende a raggiungere il suo massimo a metà del mandato della Commissione, sebbene, in questo caso, il volume complessivo dei pareri sia risultato significativamente inferiore rispetto al passato. Nel 2023 i parlamenti nazionali hanno inviato alla Commissione un totale di 402 pareri, segnando un'inversione di tendenza rispetto agli anni precedenti.[1252] Per la prima volta dal 2008, infatti, il numero di pareri trasmessi nell'ultimo anno completo del mandato della Commissione ha superato quello dell'anno precedente. La Commissione ha definito questo fenomeno come un evento insolito, in contrasto con la tendenza evidenziata nella relazione annuale precedente, secondo cui il picco delle osservazioni motivate si verificherebbe generalmente a metà di ciascun mandato. Tuttavia, resta evidente che il numero complessivo di pareri ricevuti durante il mandato della Commissione von der Leyen I risulta notevolmente inferiore rispetto a quello registrato durante i mandati delle Commissioni Barroso II e Juncker.

Dei 360 pareri trasmessi dai parlamenti nazionali nel 2021, 199 (pari al 55,3%), inclusi 16 pareri motivati (4,4%), hanno riguardato proposte legislative della Commissione sottoposte al meccanismo di controllo della sussidiarietà.[1253] Si tratta di un dato significativamente più elevato, sia in termini assoluti che percentuali, rispetto ai due anni precedenti, verosimilmente in ragione dell'incremento nel numero di proposte legislative presentate dalla Commissione stessa. I restanti 161 pareri (44,7%) si sono concentrati prevalentemente su iniziative non legislative, quali comunicazioni, oppure su pareri d'iniziativa non direttamente connessi a specifiche proposte della Commissione, definiti da quest'ultima come contributi politici preziosi e lungimiranti. Nel 2022, su un totale di 355 pareri, 218 (61,4%) hanno riguardato proposte legislative soggette al meccanismo di controllo della sussidiarietà, mentre i rimanenti 137 (38,6%) si sono focalizzati su iniziative non legislative, come comunicazioni o pareri d'iniziativa.[1254]

[1250] Relazione annuale 2021 della Commissione Sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità e sui rapporti con i parlamenti nazionali, cit., p. 14
[1251] Relazione annuale 2022 della Commissione Sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità e sui rapporti con i parlamenti nazionali, cit., p. 14
[1252] Relazione annuale 2023 della Commissione Sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità e sui rapporti con i parlamenti nazionali, cit., p. 17
[1253] Relazione annuale 2021 della Commissione Sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità e sui rapporti con i parlamenti nazionali, cit., p. 15
[1254] Relazione annuale 2022 della Commissione Sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità e sui rapporti con i parlamenti nazionali, cit., pp. 15-16

Questo dato, pur confermando una maggiore attenzione ai progetti legislativi, risulta inferiore sia in valore assoluto sia relativo rispetto agli anni precedenti. Tale andamento avrebbe dovuto riflettere la tendenza dei parlamenti nazionali a concentrare l'analisi sulle proposte legislative della Commissione nei periodi in cui il numero di tali proposte è particolarmente elevato. Nel 2023, i parlamenti nazionali hanno trasmesso 402 pareri, dei quali ben 282 (70%) si riferivano a proposte legislative sottoposte al meccanismo di controllo della sussidiarietà. I restanti 120 pareri (30%) hanno interessato prevalentemente iniziative non legislative, come comunicazioni, oppure pareri d'iniziativa non direttamente collegati a iniziative della Commissione.[1255] Questa percentuale rappresenta il valore più basso del mandato, indicando una progressiva concentrazione dell'attenzione dei parlamenti nazionali sui progetti legislativi soggetti al controllo della sussidiarietà. Secondo la Commissione, tale dato evidenzierebbe una crescente focalizzazione dei parlamenti nazionali sulle proposte legislative, escludendo quelle relative a settori di competenza esclusiva dell'Unione, come il commercio e la concorrenza. Inoltre, l'incremento del numero di pareri relativi a proposte legislative sembra smentire l'ipotesi di un minore rigore nell'esame delle proposte della Commissione, nonostante la diminuzione del numero complessivo di pareri motivati registrata negli anni precedenti. Questa interpretazione trova ulteriore conferma nell'elevato numero di pareri trasmessi nel contesto del dialogo politico, i quali hanno spesso esplicitamente riconosciuto il rispetto del principio di sussidiarietà da parte delle proposte analizzate.

Per quanto concerne la partecipazione al dialogo politico nel 2021, analogamente agli anni precedenti, si sono osservate significative variazioni tra i diversi parlamenti nazionali in merito al numero di pareri trasmessi alla Commissione. Le dieci camere più attive hanno emesso complessivamente 285 pareri, rappresentando il 79% del totale. Questo dato si colloca in linea con la media degli ultimi anni (2020: 85%; 2019: 73%; 2018: 83%; 2017: 74%; 2016: 73%). Il numero dei parlamenti nazionali o delle singole camere che non hanno inoltrato alcun parere è diminuito rispetto agli anni precedenti (12 nel 2020; 17 nel 2019; 10 nel 2018), attestandosi a otto camere nel 2021. Tra queste figurano: la *Chambre des Représentants de Belgique/Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers* belga, il *Bundestag* tedesco, la *Vouli ton Antiprosopon* cipriota, il *Riigikogu* estone, la *Saeima* lettone, la *Chambre des Députés* lussemburghese, il *Državni svet* e il *Državni zbor* sloveni.[1256] In concreto, nel 2021 cinque Stati membri – Cipro, Estonia, Lettonia, Lussemburgo e Slovenia – rappresentanti meno di un quinto del totale, non hanno partecipato al dialogo politico in forma scritta. A giudizio della Commissione, questi dati testimonierebbero un interesse crescente da parte dei parlamenti nazionali verso il controllo della sussidiarietà e il dialogo politico.[1257] Sempre nel 2021, i

[1255] Relazione annuale 2023 della Commissione Sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità e sui rapporti con i parlamenti nazionali, cit., p. 18
[1256] Relazione annuale 2021 della Commissione Sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità e sui rapporti con i parlamenti nazionali, cit., p. 15
[1257] Ivi, pp. 15-16

dodici parlamenti o camere nazionali che hanno trasmesso il numero più elevato di pareri sono stati: le *Cortes Generales* spagnole (57 pareri), l'*Assembleia da República* portoghese (54 pareri), il *Senát* ceco (47 pareri), la *Camera Deputaților* rumena (27 pareri), il *Bundesrat* tedesco (24 pareri), il *Senat* rumeno (18 pareri), il *Sénat* francese (17 pareri), l'*Eerste Kamer* olandese (17 pareri), la *Poslanecká sněmovna* ceca (12 pareri), la Camera dei Deputati italiana (12 pareri), il *Senat* polacco (12 pareri) e il *Riksdag* svedese (12 pareri). La Commissione ha rilevato che tali parlamenti o camere corrispondono, grosso modo, alle realtà più attive anche negli anni precedenti.[1258] Infine, tra i parlamenti che si sono maggiormente discostati dall'approccio basato sui principi di sussidiarietà e proporzionalità, preferendo intervenire nel merito delle questioni trattate, si annoverano il *Senát* ceco, la *Camera Deputaților* e il *Senat* rumeni, il *Bundesrat* tedesco e il *Sénat* francese.[1259]

Per quanto concerne la partecipazione al dialogo politico nel 2022, si registrano variazioni significative tra i diversi parlamenti nazionali. Le dieci camere più attive hanno emesso complessivamente 279 pareri, pari al 79% del totale, un dato in linea con la media degli ultimi anni. Il numero di parlamenti o camere nazionali che non hanno formulato alcun parere è leggermente diminuito, passando da otto a sette su un totale di 39. Ciò implica che, anche nel 2022, cinque Stati membri non hanno partecipato al dialogo politico, pur non trattandosi degli stessi dell'anno precedente: Estonia, Grecia, Cipro, Lettonia e Malta.[1260] Nel corso del 2022, i dieci parlamenti o camere nazionali che hanno trasmesso il maggior numero di pareri sono stati: il *Senát* ceco (58 pareri), le *Cortes Generales* spagnole (46 pareri), la *Camera Deputaților* rumena (33 pareri), la *Poslanecká sněmovna* ceca (30 pareri), il *Bundesrat* tedesco (30 pareri), l'*Assembleia da República* portoghese (19 pareri), il *Riksdag* svedese (18 pareri), il *Senat* rumeno (17 pareri), il *Sénat* francese (15 pareri) e la Camera dei Deputati italiana (13 pareri).[1261] Tra i parlamenti nazionali che si sono maggiormente discostati dai tradizionali pareri incentrati sui principi di sussidiarietà e proporzionalità, formulando osservazioni più approfondite sul contenuto delle proposte, si segnalano la *Poslanecká sněmovna* e il *Senát* cechi, l'*Országgyűlés* ungherese, il *Sejm* e il *Senat* polacchi e la *Národná Rada* slovacca, che si sono distinti per l'invio di pareri congiunti d'iniziativa. L'*Assemblée nationale* francese, invece, si è contraddistinta per la frequente trasmissione di pareri formulati singolarmente.[1262]

Nel 2023, il numero di parlamenti o camere nazionali che non hanno trasmesso pareri è lievemente aumentato, passando da sette a nove su un totale di 39.[1263] Questo dato evidenzia che i parlamenti di sei Stati membri – Bulgaria, Grecia, Estonia, Lettonia, Malta e Slovenia – non hanno partecipato al dialogo politico scritto attraverso l'invio di

[1258] Ivi, 17
[1259] Ibidem
[1260] Relazione annuale 2022 della Commissione Sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità e sui rapporti con i parlamenti nazionali, cit., p. 15
[1261] Ibidem
[1262] Ivi, p. 16
[1263] Relazione annuale 2023 della Commissione Sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità e sui rapporti con i parlamenti nazionali, cit., p. 18

pareri formalmente adottati. Tuttavia, nella relazione del 2023, la Commissione sottolinea come, tra i sei parlamenti inattivi, vi siano stati casi significativi di interazione alternativa. Ad esempio, il *Riigikogu* estone ha preferito avvalersi di comunicazioni dirette sotto forma di lettere indirizzate alla Commissione, mentre il *Državni svet* sloveno ha promosso visite dei propri parlamentari presso le sedi della Commissione. Le dieci camere più attive nel 2023 hanno emesso complessivamente 320 pareri, pari all'80% del totale, un dato pienamente in linea con la media degli anni precedenti. Le camere più dinamiche sono state: il *Senát* ceco e l'*Assembleia da República* portoghese (41 pareri ciascuno), la *Poslanecká sněmovna* ceca e la Camera dei Deputati italiana (36 pareri ciascuno), il *Bundesrat* tedesco e la *Camera Deputaților* rumena (35 pareri ciascuno), il *Senat* rumeno (29 pareri), il Senato della Repubblica italiana (26 pareri), le *Cortes Generales* spagnole (24 pareri) e il *Sénat* francese (17 pareri).[1264] Si tratta, in larga misura, delle stesse camere che si sono distinte per la loro attività anche negli anni precedenti. È interessante notare come i numeri però siano inevitabilmente influenzati dai cicli elettorali. Ad esempio, nel 2022 la diminuzione del numero di pareri trasmessi dalle camere italiane è stata conseguenza delle elezioni parlamentari. Allo stesso modo, nel 2023, le *Cortes Generales* spagnole – che negli ultimi tre anni si erano posizionate tra le prime due camere per attività nel dialogo politico con la Commissione – hanno formulato pareri esclusivamente nei primi quattro mesi dell'anno, a causa delle elezioni parlamentari tenutesi in Spagna.

Nella relazione del 2023 emergono alcune novità di rilievo. La Commissione, infatti, ha iniziato a descrivere in modo sistematico i pareri d'iniziativa, che fino alle due precedenti relazioni erano stati considerati casi isolati. Nel 2023, i pareri d'iniziativa sono stati 25.[1265] Si tratta di contributi che non fanno riferimento a una proposta specifica della Commissione, ma affrontano temi di carattere generale. Tra gli argomenti più ricorrenti figurano questioni di grande rilevanza internazionale, come la situazione specifica nella Striscia di Gaza, più in generale il conflitto israelo-palestinese e il trasferimento forzato di civili ucraini, inclusi minori, verso la Russia. Inoltre, sono stati trattati temi politici specifici, quali l'energia nucleare, l'aborto e le relazioni esterne dell'Unione Europea. Inoltre, la Commissione sottolinea, nella relazione, l'emergere di nuovi tipi di comunicazioni da parte dei parlamenti nazionali nel 2023. Ad esempio, due camere hanno reagito a proposte legislative durante i negoziati di trilogo: il *Sénat* francese ha emesso un parere sulla proposta di regolamento sull'intelligenza artificiale, mentre il *Bundesrat* tedesco ha prodotto quattro pareri consecutivi sulla proposta di regolamento dell'UE sulla libertà dei media, esaminandola in diverse fasi del processo legislativo.[1266] Un ulteriore elemento di novità è rappresentato dalla dichiarazione comune presentata da 14 parlamenti nazionali alle istituzioni dell'UE in vista di un trilogo. Tale dichiarazione esortava a garantire che il rischio di strumentalizzazione della migrazione fosse adeguatamente affrontato nei negoziati sulla revisione del codice frontiere Schengen. Infine, si segnala l'iniziativa dell'*Eduskunta* finlandese, che ha presentato un parere

[1264] Ivi, p. 19
[1265] Ibidem
[1266] Ibidem

d'iniziativa riguardante diversi progetti di atti delegati e di esecuzione relativi ai materiali a contatto con l'acqua potabile.[1267] Questo rappresenta il primo caso di intervento da parte di un parlamento nazionale su progetti di atti delegati e atti di esecuzione, a testimonianza dell'ampliamento del raggio d'azione dei parlamenti nazionali nel contesto del dialogo politico.

A ciò si aggiunge il cosiddetto dialogo politico orale, un aspetto certamente rilevante ma difficile da monitorare in termini di risultati qualitativi, data la sua natura non soltanto informale ma anche non documentale. Questo tipo di dialogo tra la Commissione e i parlamenti nazionali si articola in diverse forme di interazione, tra cui: visite ufficiali dei membri della Commissione presso i parlamenti nazionali, visite di delegazioni parlamentari nazionali alla Commissione, partecipazione della Commissione a riunioni e conferenze interparlamentari – tra cui la Conferenza degli Organi Parlamentari Specializzati negli Affari dell'Unione Europea (COSAC) – e presentazioni rivolte ai rappresentanti permanenti dei parlamenti nazionali a Bruxelles.[1268] Dai dati riportati emerge che nel 2021 il Parlamento maggiormente coinvolto nel dialogo orale è stato il Parlamento italiano, con nove occasioni con la Camera dei deputati e 6 con il Senato della Repubblica[1269]. Impressiona il dato del 2022, delle 20 riunione con il Bundestag tedesco da parte della Commissione, se si pensa che Francia e Italia nello stesso periodo hanno avuto 4 riunioni ciascuna con la Commissione.[1270] Ciò è confermato nella relazione 2023 con le 10 visite al Bundestag della Commissione.[1271] Ulteriori esempi includono i dibattiti periodici sui programmi di lavoro della Commissione e i dialoghi avviati nell'ambito del semestre europeo. Sebbene il dialogo politico orale rappresenti una modalità di confronto dinamica e diretta, la sua natura essenzialmente non formale rende complessa la registrazione e l'analisi sistematica delle sue implicazioni, soprattutto in termini di impatto sulle dinamiche politiche e istituzionali.

I dati appena illustrati evidenziano la costanza e la pervasività di un fenomeno, quale il dialogo politico, che non può più essere considerato un elemento ancillare del processo decisionale. Il suo impatto sul dibattito politico risulta ormai evidente e consolidato. A conferma di ciò, si può osservare il rapporto dialogico che si è instaurato tra i pareri motivati relativi alla sussidiarietà e i pareri espressi nell'ambito del dialogo politico sul medesimo principio. Un esempio significativo è rappresentato dall'anno 2021: ai nove pareri motivati che contestavano la conformità al principio di sussidiarietà di alcune

[1267] Ivi, pp. 19-20

[1268] Relazione annuale 2021 della Commissione Sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità e sui rapporti con i parlamenti nazionali, cit., p. 22; Relazione annuale 2022 della Commissione Sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità e sui rapporti con i parlamenti nazionali, cit., p. 23 e Relazione annuale 2023 della Commissione Sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità e sui rapporti con i parlamenti nazionali, cit., p. 25

[1269] Relazione annuale 2021 della Commissione Sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità e sui rapporti con i parlamenti nazionali, cit., p. 23

[1270] Relazione annuale 2022 della Commissione Sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità e sui rapporti con i parlamenti nazionali, cit., p. 24

[1271] Relazione annuale 2023 della Commissione Sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità e sui rapporti con i parlamenti nazionali, cit., p. 25

misure del pacchetto legislativo 'Pronti per il 55%' si sono aggiunti 14 pareri formulati nell'ambito del dialogo politico, che invece hanno confermato la conformità delle proposte a tale principio.[1272] Questa dinamica evidenzia come il dialogo politico sia frequentemente utilizzato per esprimere il sostegno alle iniziative della Commissione, anche sotto il profilo del rispetto del principio di sussidiarietà, confermandone così il ruolo rilevante e costruttivo nel quadro delle relazioni interistituzionali.

Un altro esempio in questo senso molto rilevante è l'evoluzione che in questi anni si è avuto dei pareri nel dialogo politico sul programma di lavoro annuale della Commissione. Dalla Relazione 2021 si evince che: "*nei sei pareri dedicati al programma di lavoro della Commissione 2021 i parlamenti nazionali hanno indicato alla Commissione anche le rispettive priorità annuali per il 2021.*"[1273] In quella per il 2022 si riporta che come negli anni precedenti certi parlamenti nazionali – l'*Hrvatski Sabor* croato, la *Tweede Kamer* neerlandese, il *Sénat* francese, il *Seimas* lituano e l'*Assembleia da República* portoghese hanno inviato pareri nel 2022 mentre il *Riksdag* svedese ne ha inviato uno alla fine del 2021 – esaminarono il programma di lavoro della Commissione.[1274] La Commissione riportò che nel complesso tutti questi pareri hanno sottolineato il sostegno alle priorità e alle prossime iniziative della Commissione. Il 2023 conferma la tendenza riportata nelle ultime tre relazioni per cui un numero crescente di parlamenti nazionali – il *Sénat* francese, lo *Hrvatski Sabor* croato, il *Seimas* lituano, la *Chambre des deputes* lussemburghese, l'*Országgyűlés* ungherese, la *Tweede Kamer* e l'*Eerste Kamer* dei Paesi Bassi, l'*Assembleia da República* portoghese e il *Senat* rumeno – hanno inviato pareri riguardo al programma annuale della Commissione. Il *Riksdag* svedese ha inviato un parere alla fine del 2022. Ciò ha fatto si che diventasse il documento della Commissione che ha ricevuto il maggior numero di pareri nel contesto del dialogo politico, il che significa anche che il programma di lavoro della Commissione per il 2023 ha dato luogo al maggior numero di pareri emessi su qualsiasi programma di lavoro della Commissione fino a quel momento.[1275] Un dato molto interessante riportato nella relazione dalla Commissione è che anche i controlli senza l'emissione di un parere risultano elevati. Secondo la 41a relazione semestrale dal titolo "*Developments in European Union Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny*" redatta nel marzo 2024 dal segretariato della COSAC, solo 8 dei 34 parlamenti/camere nazionali che hanno risposto alle domande sul programma di lavoro della Commissione hanno dichiarato di non aver esaminato tale documento, ad eccezione del Sénat/Senaat belga, del Bundestag tedesco e dei parlamenti nazionali bicamerali di Irlanda, Spagna e Austria,

[1272] Relazione annuale 2021 della Commissione Sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità e sui rapporti con i parlamenti nazionali, cit., p. 17
[1273] Ivi, p. 16-17
[1274] Relazione annuale 2022 della Commissione Sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità e sui rapporti con i parlamenti nazionali, cit., p. 22
[1275] Relazione annuale 2023 della Commissione Sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità e sui rapporti con i parlamenti nazionali, cit., p. 20

tutti hanno fornito un'unica serie di risposte al questionario.[1276] Nel complesso, ciò dimostra il maggiore utilizzo strategico che i parlamenti nazionali hanno fatto dello strumento specifico di emissione dei pareri sul programma di lavoro della Commissione, al fine di sottolineare il proprio sostegno alle priorità e alle iniziative della Commissione che erano state annunciate, mettendole in relazione alle rispettive priorità politiche nazionali, nonché di segnalare le peculiarità nazionali che, a loro avviso, dovrebbero essere prese in considerazione. Ciò ha un valore politico molto rilevante, ed è qualcosa di molto simile ad una raccolta di indirizzi politici parlamentari nazionali sull'indirizzo politico sistemico. Sono vari i temi su cui i parlamenti nazionali si concentrano nei loro pareri sul programma di lavoro della Commissione per il 2023. In particolare,

> nei loro pareri sul programma di lavoro della Commissione per il 2023, i parlamenti nazionali hanno fatto riferimento all'impatto della guerra di aggressione della Russia nei confronti dell'Ucraina, hanno incoraggiato la Commissione a sostenere l'Ucraina per tutto il tempo necessario e si sono dichiarati favorevoli all'allargamento dell'UE. Tre camere hanno richiesto una riforma del mercato dell'energia elettrica. Tenendo conto delle elezioni del Parlamento europeo del 2024, cinque camere hanno sottolineato l'importanza del "pacchetto per la difesa della democrazia" della Commissione, compresa l'iniziativa volta a proteggere la sfera democratica dell'UE da influenze straniere occulte. L'*Országgyűlés* ungherese ha criticato la legge europea per la libertà dei media per quella che a suo avviso rappresentava una limitazione fondamentale della competenza degli Stati membri nel settore dei media. Tre camere hanno sottolineato l'importanza di un riesame della *governance* economica e due di esse hanno altresì sottolineato l'importanza di rafforzare l'euro (anche nella sua forma digitale). Quattro camere hanno evidenziato l'importanza di rafforzare la sicurezza e la difesa in diverse forme (compresa la difesa spaziale, il rafforzamento delle frontiere esterne dell'UE, un'azione efficace contro i flussi migratori illegali e le reti della tratta di esseri umani e la strategia marittima). Tutte le camere hanno riconosciuto l'importanza di elaborare un quadro più adeguato per la migrazione. Il *Sénat* francese ha richiesto programmi di lavoro più trasparenti e completi e chiede che la Commissione sostenga sistematicamente le sue iniziative legislative mediante valutazioni d'impatto.[1277]

Sebbene i risultati sul piano del dibattito politico siano sempre più evidenti, è opportuno sottolineare che, nonostante i parlamenti nazionali trasmettano frequentemente alla Commissione le specificità statali che meriterebbero adeguata attenzione, tali peculiarità non sembrano ricevere una considerazione significativa da parte della stessa Commissione. Difatti, occorre ora chiedersi quali siano gli effetti di queste segnalazioni all'interno del dialogo politico. C'è una formula ricorrente delle relazioni della Commissione che si sono esaminate che recita: "*la Commissione segnala sempre le*

[1276] La relazione è disponibile all'indirizzo https://ipexl.europarl.europa.eu/IPEXL-WEB/conferences/cosac/event/8a8629a88c42a971018c43c0bdee000a.

[1277] Relazione annuale 2023 della Commissione Sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità e sui rapporti con i parlamenti nazionali, cit., p. 21

questioni sollevate dai parlamenti o dalle camere nazionali ai propri servizi e ai commissari competenti, oltre che, per le proposte legislative, ai suoi rappresentanti che partecipano ai negoziati dei colegisaltori."[1278] Questo mantra adottato dalla Commissione solleva alcune interrogativi di rilievo: qual è la reale portata del dialogo politico nel contesto del dialogo interordinamentale? Le questioni sollevate dai parlamenti nazionali vengono trattate uniformemente sotto il profilo politico? Nel caso in cui emergano problematiche relative alla legittimità dell'intervento, queste vengono affrontate in modo differenziato o sono in grado di indurre la Commissione a rivedere la propria proposta? Di seguito vengono riportati alcuni esempi emblematici in cui l'atteggiamento della Commissione sembra rispecchiare quello adottato rispetto al principio di sussidiarietà, ossia risposte che appaiono prevalentemente tautologiche.

Sul patto di immigrazione e asilo si è già ampliamente detto, ci si limita a riportare la sintesi della XIV Commissione del Senato della Repubblica italiana che ben descrive alla Commissione europea i timori, poi meglio esplicitati nel prosieguo del parere motivato, di un possibile conflitto tra ordinamenti riguardo allo *standard* di tutela dei diritti fondamentali: "*non appare adeguato il sistema del «pre-ingresso» che, nella sua concreta attuazione, rischia di incidere eccessivamente sull'ordinamento giuridico nazionale e sulle tutele giurisdizionali che devono essere assicurate in base ai princìpi costituzionali, del diritto internazionale e del diritto europeo*".[1279] La risposta della Commissione sui punti sollevati risulta alquanto apodittica: "*per quanto riguarda la tutela giuridica e i diritti fondamentali, la Commissione ha sottolineato che tutte le salvaguardie saranno garantite in ogni momento nel corso degli accertamenti, dato l'obbligo imposto agli Stati membri di istituire un meccanismo di monitoraggio indipendente.*"[1280]

Spesso vengono espresse perplessità sulla politica criminale dell'Unione. Ad esempio, nella relazione 2022 si riporta che molti parlamenti nazionali esprimono delle riserve nell'ambito del dialogo politico sulla proposta di revisione della direttiva sui reati ambientali su profili come le sanzioni supplementari, l'incandidabilità nella fattispecie, sia c'è chi sostiene che "*i trattati non consentono l'introduzione di nuovi tipi di sanzioni penali che non siano previsti nel diritto di tutti gli Stati membri.*"[1281] Più in generale, le contestazioni riguardano proprio la sovranità che è insita nel diritto penale: il fatto che i livelli minimi per la reclusione massima e i termini di prescrizione non vadano ad interferire con la classificazione sistematica dei codici penali degli Stati membri, oppure

[1278] Relazione annuale 2021 della Commissione Sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità e sui rapporti con i parlamenti nazionali, cit., p. 15; Relazione annuale 2022 della Commissione Sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità e sui rapporti con i parlamenti nazionali, cit., p. 22 e Relazione annuale 2023 della Commissione Sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità e sui rapporti con i parlamenti nazionali, cit., p. 18

[1279] Senato della Repubblica, XVIII Legislatura, Doc. XVIII-bis, n. 6, Risoluzione della XIV Commissione permanente, Politiche dell'Unione europea, 19 gennaio 2021, p. 5

[1280] Relazione annuale 2021 della Commissione Sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità e sui rapporti con i parlamenti nazionali, cit., p. 20

[1281] Relazione annuale 2022 della Commissione Sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità e sui rapporti con i parlamenti nazionali, cit., p. 22

il fatto che le definizioni non siano vaghe nel rispetto del principio di legalità penale. Dalle risposte della Commissione su tali contestazioni si coglie che c'è una forte incomunicabilità su questo punto in quanto non si prendono minimamente in considerazione come problematiche legate alla legittimità degli atti europei. Riguardo alle pene accessorie, "*nelle sue risposte la Commissione ha spiegato di essersi ispirata al principio generale secondo cui gli autori di reati che sono oggetto di condanne non dovrebbero essere considerati idonei a ricoprire una carica elettiva o pubblica, principio questo che è parte integrante degli ordinamenti giuridici di molti Stati membri.*"[1282] Oppure, per quel che riguarda i termini di prescrizione, la loro durata estesa nelle proposta europea sui reati ambientali "*rispecchia il fatto che spesso il reato ambientale è rilevato soltanto a notevole distanza di tempo dal momento in cui è stato commesso.*"[1283] Tali risposte non giustificano in alcun modo l'ingerenza su profili così delicati per le costituzioni degli Stati membri.

Merita menzione la direttiva sul salario minimo, che è giunta persino all'attenzione della Corte di Giustizia.[1284] Nel 2020, il Comitato per il controllo normativo ha espresso un parere critico sulla valutazione d'impatto relativa alla proposta di direttiva sui salari minimi adeguati. In tale occasione, il Comitato ha invitato la Commissione a fornire una motivazione più solida e dettagliata in merito alle proprie argomentazioni, in particolare riguardo al rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità.[1285] Il Comitato per il controllo normativo, nel suo parere iniziale, ha rilevato che la valutazione d'impatto sulla proposta di direttiva relativa ai salari minimi non chiariva adeguatamente l'inadeguatezza dei salari minimi negli Stati membri e non dimostrava sufficientemente la conformità dell'iniziativa legislativa ai principi di sussidiarietà e proporzionalità. In risposta, la Commissione ha rivisto la valutazione d'impatto, sottolineando come un'azione a livello dell'UE risulti più efficace nel rafforzare i sistemi di determinazione dei salari minimi, contribuendo a condizioni di parità nel mercato unico e colmando le disparità non giustificate da condizioni economiche. La proposta rispetta le tradizioni nazionali, lasciando ampio margine decisionale agli Stati membri e alle parti sociali. La Commissione ha inoltre presentato una 'griglia di valutazione di sussidiarietà' articolata in tre domande chiave: la legittimità dell'azione dell'UE, la necessità di un intervento europeo e la modalità di azione più proporzionata. Tale approccio è in linea con le raccomandazioni della *task force* per migliorare l'efficienza e il rispetto del principio di sussidiarietà.

Ciononostante, nel 2020 il *Folketing* danese e il *Riksdag* svedese hanno inviato pareri motivati alla Commissione europea, sostenendo che la proposta di direttiva sui salari minimi eccedeva le competenze dell'UE e che un intervento nazionale fosse più

[1282] Ibidem
[1283] Ibidem
[1284] Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea, COM/2020/682 final
[1285] Vedi Relazione della Commissione europea annuale 2020 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità e sui rapporti con i parlamenti nazionali, Bruxelles, 23.7.2021, COM (2021) 417 final, p. 3

adeguato. Entrambi hanno evidenziato che la proposta violava la libertà contrattuale delle parti sociali e non teneva conto delle differenze tra i sistemi nazionali, ritenendo che l'azione dell'UE non offrisse valore aggiunto. Anche il *Senát* ceco ha condiviso tali preoccupazioni, suggerendo che una raccomandazione del Consiglio sarebbe stata più proporzionata rispetto a una direttiva. La Commissione ha risposto chiarendo che la proposta mirava a promuovere la contrattazione collettiva, rispettando le tradizioni nazionali e l'autonomia delle parti sociali, senza armonizzare i salari minimi o introdurre un meccanismo uniforme nell'UE. Ha inoltre ribadito che la direttiva, basata sull'articolo 153 TFUE, offriva maggiore efficacia e certezza giuridica rispetto a una raccomandazione, garantendo agli Stati membri flessibilità nell'attuazione, compresa la possibilità di affidarla alle parti sociali.[1286]

In particolare, il parlamento danese esprime bene le sue perplessità sottolineando prima come non si opponga alle finalità della direttiva di creare una concorrenza leale e di incoraggiare una maggiore convergenza su migliori condizioni salariali e occupazionali. Ritiene, tuttavia, che tali obiettivi dovrebbero essere raggiunti con altri mezzi. Per cui sottolinea come:

> Wage conditions are best regulated at national level and by taking into account traditional national practices. Furthermore, the proposed measures to regulate wage conditions are beyond the scope of the EU's supervisory powers, for which reason the EU's prerequisites for making an effective contribution to the provision of adequate wages at the national level are inadequate. The objectives of the Directive can therefore best be achieved by determining wage condition issues at the national level.[1287]

La risposta della Commissione evidenzia l'impermeabilità della stessa agli argomenti forniti dai parlamenti nazionali:

> The Commission welcomes the Folketing's broad support for the aims of the proposal and notes its concerns relating to the respect of the subsidiarity principle expressed in its reasoned Opinion, notably in relation to the need to fully respect the autonomy and contractual freedom of the social partners. […] The proposed Directive fully respects national competencies and the autonomy of social partners. The proposal does not seek to harmonise the level of minimum wages across the EU nor to establish a uniform mechanism for setting minimum wages in all Member States. Minimum wage protection would continue to be provided through collective agreements or through legal provisions.[1288]

Nel 2021, alle critiche già sollevate si è aggiunto il parere motivato della *Kamra tad-Deputati* maltese, che ha contestato la scelta della base giuridica, alla quale la

[1286] Vedi ivi, p. 12
[1287] Folketinget, Courtesy Translation Reasoned opinion on the Commission proposal for a directive on minimum wages in the EU, 15 dicembre 2020, p. 1
[1288] Commissione europea, Decision regarding the follow-up to National Parliaments' Opinions - reply to the Folketing, Brussels, C(2021) 2503 final, 07.04.2021, p. 1

Commissione non ha fornito una risposta diretta.[1289] Ulteriori pareri sono stati espressi nell'ambito del dialogo politico da parte di Bulgaria, Austria, Grecia, Italia, Spagna e Ungheria. In risposta, la Commissione ha rassicurato i parlamenti nazionali, sottolineando che la proposta di direttiva non intendeva mettere in discussione le specificità dei sistemi e delle tradizioni nazionali. Al contrario, essa rispettava pienamente le competenze degli Stati membri e l'autonomia delle parti sociali, in conformità ai principi di sussidiarietà e proporzionalità, e nei limiti delle competenze conferite all'Unione in materia salariale.[1290]

Senza dissipare le perplessità sollevate dai parlamenti nazionali degli Stati membri, la direttiva UE 2022/2041, concernente i salari minimi adeguati nell'Unione Europea e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale il 25 ottobre 2022, è stata oggetto di un ricorso per annullamento ai sensi dell'art. 263 TFUE. Tale ricorso, presentato il 18 gennaio 2023 dal Regno di Danimarca, con il sostegno del Regno di Svezia, è stato indirizzato contro il Parlamento europeo e il Consiglio nell'ambito della causa C-19/23. Nelle sue conclusioni del 14 gennaio 2025, l'Avvocato generale della Corte di giustizia, Nicholas Emiliou, ha sostenuto che la Corte debba procedere all'annullamento della direttiva, ritenendo che essa invada un ambito escluso dalle competenze attribuite all'Unione.[1291]

Infine, la proposta di una Legge europea per la libertà dei media, approvata e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale il 17 aprile 2024, aveva già dato luogo, nel 2023, alla formulazione di sei ulteriori pareri, che si aggiungono ai 12 ricevuti nel 2022.[1292] Nel corso del 2022, la proposta aveva suscitato quattro pareri motivati e otto nell'ambito del dialogo politico, di cui uno di iniziativa, elaborato addirittura prima della presentazione ufficiale della proposta stessa. Come già accennato nella sezione relativa alla sussidiarietà, due camere avevano fin dall'inizio rilevato un insufficiente rispetto delle tradizioni culturali nazionali. L'*Országgyűlés* ungherese aveva sottolineato che il regolamento proposto avrebbe introdotto un livello eccessivo di armonizzazione, ritenuto ingiustificato alla luce delle diversità culturali, linguistiche e delle peculiarità del mercato dei media degli Stati membri. Analogamente, il *Bundesrat* tedesco aveva contestato l'ingerenza della proposta nella sovranità culturale degli Stati membri e nella normativa tedesca, in quanto la regolamentazione dei media rientra nelle competenze dei *Länder*.[1293] Alcuni pareri formulati nel contesto del dialogo politico avevano ripreso queste critiche, evidenziando l'inadeguatezza di un regolamento come strumento giuridico per

[1289] Vedi Relazione annuale 2021 della Commissione Sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità e sui rapporti con i parlamenti nazionali, cit., p. 13

[1290] Ivi, p. 21

[1291] Vedi Conclusioni dell'Avvocato generale della Corte di giustizia Nicholas Emiliou del 14 gennaio 2025, C-19/23, *Regno di Danimarca c. Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*, ECLI:EU:C:2025:11, par. 136: "*annul in full Directive (EU) 2022/2041 of the European Parliament and of the Council of 19 October 2022 on adequate minimum wages in the European Union, on the ground that it is incompatible with Article 153(5) TFEU and, thus, with the principle of conferral laid down in Article 5(2) TEU*;"

[1292] Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un quadro comune per i servizi di media nell'ambito del mercato interno (legge europea per la libertà dei media) e modifica la direttiva 2010/13/UE, COM/2022/457 final

[1293] Relazione annuale 2022 della Commissione Sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità e sui rapporti con i parlamenti nazionali, cit., p. 12

disciplinare questioni intrinsecamente legate alle competenze nazionali in materia culturale. Essi avevano, inoltre, sollevato ulteriori preoccupazioni. La risposta della Commissione a tali osservazioni si era limitata a ribadire che la proposta consentiva esplicitamente agli Stati membri di adottare norme più dettagliate in ambiti specifici legati alla fornitura di servizi media, riconoscendo le tradizioni nazionali e regionali in materia di regolamentazione del settore.[1294]

Nel 2023, la proposta ha continuato a generare reazioni significative, con sei nuovi pareri formulati nell'ambito del dialogo politico. Tra questi, due provenienti dal *Bundesrat* tedesco (che si aggiungono ai due già inviati nel 2022), e uno ciascuno da parte *dell'Assemblée National* francese, del Senato della Repubblica italiano e del *Bundesrat* austriaco. I parlamenti nazionali hanno continuato a contestare presunte ingerenze nelle competenze nazionali, specialmente in relazione alla tutela del pluralismo dei media. In particolare, i quattro pareri del *Bundesrat* tedesco hanno evidenziato persistenti preoccupazioni, soprattutto nel terzo parere, in cui venivano criticate le interferenze nelle competenze nazionali e l'impostazione dei negoziati di trilogo. Tali preoccupazioni sono state poi ribadite nel quarto parere, relativo alla fase conclusiva dei negoziati di trilogo. Tali pressioni hanno indotto la Commissione a specificare ulteriormente che la proposta aveva riconosciuto e preservato le competenze degli Stati membri in materia di pluralismo dei media, sottolineando che l'atto normativo non avrebbe alterato la capacità degli Stati membri di definire concretamente il mandato, l'organizzazione e il finanziamento del servizio pubblico radiotelevisivo.[1295] L'atteggiamento del *Bundesrat*, e la sua 'intromissione' nelle varie fasi del Trilogo ha costretto la Commissione e i colegislatori a mettere nero su bianco le rassicurazioni fornitegli all'interno del testo della disposizioni europea.

Alla luce di quanto emerso dal dialogo politico, le argomentazioni fornite dalla Commissione appaiono sostanzialmente tautologiche e intenzionalmente carenti di risposte concrete alle preoccupazioni sollevate dai parlamenti nazionali nei loro pareri. Infatti, il principale esito del dialogo politico, evidenziato chiaramente dai dati riportati, si configura essenzialmente come politico. In particolare, negli ultimi due casi analizzati, si nota come una certa costanza e perseveranza da parte dei parlamenti nazionali possa produrre risultati significativi sul piano politico. Tuttavia, risulta evidente che tale contesto non rappresenta ancora la sede istituzionale per un controllo effettivo di legittimità *ex ante*. Ciò è dovuto anche all'atteggiamento adottato dalla Commissione, la quale, come sottolineato in precedenza, esercita un controllo pressoché assoluto sul funzionamento di questo strumento.

[1294] Ibidem

[1295] Relazione annuale 2023 della Commissione Sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità e sui rapporti con i parlamenti nazionali, cit., p. 23

3.3. Una presa di coscienza interistituzionale. Riforme attese e riforme possibili

Tra luglio 2019 e luglio 2024, l'Unione Europea, di fronte al susseguirsi di crisi – crisi migratoria, guerra in Ucraina, pandemia di Covid-19, transizioni ecologica e digitale – ha vissuto un'intensa attività normativa: sono stati adottati circa 13.000 testi, contro 5.500 degli Stati Uniti.[1296] Il sistema di allerta precoce sul controllo di sussidiarietà e i poteri dei parlamenti nazionali in generale, in particolare il dialogo politico, attraversano ciclicamente fasi di indifferenza e di abbandono, per poi improvvisamente riconquistare l'attenzione pubblica e istituzionale. Dopo anni di latenza, durante i quali si è spesso messa in discussione la loro effettiva utilità e quella delle disposizioni connesse, il sistema ha registrato un rinnovato protagonismo in seguito alle numerose crisi che l'Unione Europea si è trovata ad affrontare e, pertanto, ne sono nati numerosi progetti di riforma. In tali contesti, sono emersi numerosi casi in cui ciò è tornato al centro dell'agenda politica dell'UE.

Nel 2022, i parlamenti nazionali hanno proposto strategie volte a rafforzare la propria influenza nell'Unione Europea, mediante un coinvolgimento più ampio e tempestivo nel processo di formulazione delle politiche. Soprattutto questo secondo punto è ampliamente riconosciuto dalla dottrina come essenziale nell'evoluzione del sistema parlamentare euro-nazionale in quanto "*è indispensabile che al Parlamento nazionale sia garantito uno spazio di intervento nella fase che precede il negoziato vero e proprio.*"[1297]

Sotto la presidenza francese della COSAC, le prime riunioni periodiche dei presidenti della conferenza, tenutesi il 13 e 14 gennaio presso il *Sénat* francese in modalità ibrida, hanno avviato un'importante riflessione da parte dei parlamenti nazionali. Tale riflessione si è articolata attraverso due gruppi di lavoro: il primo dedicato al ruolo dei parlamenti nazionali nell'ambito dell'Unione Europea, e il secondo incentrato sui valori europei e sullo Stato di diritto.[1298] Il contributo della LXVIII riunione plenaria della COSAC, svoltasi a Praga dal 13 al 15 novembre 2022, ha fatto esplicito riferimento ai due gruppi di lavoro istituiti durante la presidenza francese della conferenza.[1299] Nell'ambito del gruppo di lavoro sul ruolo dei parlamenti nazionali, sono state avanzate

---

[1296] Vedi M. DRAGHI, *The Future of European Competitiveness, Part. A: A competitiveness strategy for Europe*, 2024, Osservatorio sulla legislazione, La legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea, Rapporto 2021, cit., Osservatorio sulla legislazione, La legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea, Rapporto 2022-2023, e Rapport d'information fait au nom de la commission des affaires européennes sur la dérive normative de l'union européenne, par MM. Jean-François Rapin, Didier Marie et MME Catherine Morin-Desailly, n. 190, Sénat, Session ordinaire de 2024-2025, Enregistré à la Présidence du Sénat le 4 décembre 2024

[1297] V. PAGANIZZA, *Articolo 6. Partecipazione al processo di formazione degli atti dell'Unione europea*, op. cit., p. 57

[1298] Relazione annuale 2022 della Commissione Sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità e sui rapporti con i parlamenti nazionali, cit., p. 25

[1299] Riunione plenaria della LXVIII COSAC 13-15 novembre 2022, Praga Contributo della LXVIII COSAC 2022/C 475/01, par. 20: *"La COSAC accoglie con favore l'iniziativa che ha portato alla creazione di due gruppi di lavoro a norma dell'articolo 2.6 del suo regolamento, uno sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'UE e l'altro sul ruolo dei valori al centro del senso di appartenenza all'Unione europea, i quali hanno concluso le loro attività il 14 giugno 2022. LA COSAC invita la Commissione europea, il Consiglio e il Parlamento europeo a prendere atto delle procedure e li invita a riflettere sulle questioni trattate dai gruppi di lavoro e sui risultati della 38a relazione semestrale della COSAC."*

proposte volte a rafforzare l'influenza di tali organi nel processo decisionale dell'Unione Europea. Alcune di queste potrebbero essere attuate nell'ambito del dialogo politico, mentre altre richiederebbero una riforma dei Trattati. Tra le misure rientranti nella prima categoria figurano l'organizzazione di conferenze interparlamentari *ad hoc* prima della presentazione dei principali pacchetti normativi da parte della Commissione europea, un maggiore coinvolgimento nei lavori della COSAC da parte dei membri della Commissione, dei deputati al Parlamento europeo e dei ministri dello Stato membro che detiene la presidenza del Consiglio, nonché il riconoscimento ai presidenti delle commissioni parlamentari specializzate in affari europei e alla COSAC del diritto di rivolgere interrogazioni scritte alla Commissione, analogamente a quanto previsto per il Parlamento europeo dall'articolo 230 TFUE. Inoltre, l'organizzazione di riunioni interparlamentari *ad hoc* precedenti alla presentazione delle principali proposte legislative da parte della Commissione, unitamente all'impegno di quest'ultima a includere nelle relazioni che accompagnano tali proposte un riferimento ai pareri eventualmente espressi dai parlamenti nazionali in questa fase consultiva, mira a rafforzare il loro coinvolgimento nella fase prelegislativa del processo decisionale dell'UE. Un ulteriore aspetto riguarda il potenziamento del controllo esercitato dai parlamenti nazionali sull'attività del Consiglio dell'UE, con particolare attenzione alla trasparenza dei documenti relativi ai negoziati di Trilogo. A tal fine, si propone il riconoscimento di un diritto di accesso ai documenti da parte di ciascun organo parlamentare nazionale, nonché l'introduzione della facoltà di presentare interrogazioni scritte alle Istituzioni europee, da esercitarsi individualmente dal Presidente della Commissione affari europei di ciascun parlamento nazionale o collettivamente dalla COSAC. Attualmente, l'accesso ai documenti del trilogo è possibile esclusivamente attraverso i governi nazionali e le rappresentanze permanenti, con modalità che variano da Stato a Stato. Il gruppo di lavoro ha inoltre sottolineato l'esigenza di un rafforzamento generale del dialogo tra il Parlamento europeo e le Istituzioni dell'UE, nonché del consolidamento della cooperazione interparlamentare.

Per contro, l'attuazione di altre proposte richiederebbe una modifica dei Trattati. Tra queste rientra l'introduzione di un diritto collettivo di iniziativa legislativa indiretta per i parlamenti nazionali (la c.d. *green card*), la riduzione della soglia necessaria per l'attivazione del cartellino giallo e l'estensione del termine per la trasmissione dei pareri motivati. Nello specifico, la *green card* conferirebbe ai parlamenti nazionali il potere di sollecitare la Commissione europea a presentare una proposta legislativa, sulla base di un'iniziativa sostenuta da almeno un quarto dei parlamenti nazionali o da quelli che rappresentano almeno un quarto della popolazione europea e un quarto degli Stati membri, in analogia con il diritto di iniziativa riconosciuto al Parlamento europeo dall'articolo 225 TFUE. Rientrano in questa categoria anche modifiche al meccanismo di controllo del principio di sussidiarietà, in particolare la riduzione della soglia per l'attivazione del *cartellino giallo* da un terzo a un quarto dei voti attribuiti ai parlamenti nazionali e l'estensione a dieci settimane del termine per l'adozione di un parere motivato.

In risposta al contributo della COSAC, la Commissione ha manifestato la propria disponibilità a rafforzare il dialogo con i parlamenti nazionali attraverso i canali di comunicazione e cooperazione consolidati, al fine di agevolarne il contributo alle iniziative politiche e legislative dell'Unione e di recepirne le osservazioni. [1300] Non sfugge, tuttavia, che alcune delle proposte avanzate dai gruppi di lavoro della COSAC trovano un diretto riscontro nelle raccomandazioni contenute nella relazione finale della Conferenza sul futuro dell'Europa del 9 maggio 2022.[1301] In particolare, emergono significative convergenze in relazione alla riforma del meccanismo di controllo della sussidiarietà, alla possibilità per i parlamenti nazionali (e per quelli regionali dotati di poteri legislativi) di proporre iniziative legislative a livello europeo e alla necessità di instaurare un dialogo più precoce tra la Commissione e i parlamenti nazionali. Nel corso del 2022, nell'ambito di *forum* interparlamentari, i parlamenti nazionali hanno condotto una riflessione approfondita sul proprio ruolo nel processo decisionale europeo, sia all'interno dei gruppi di lavoro della COSAC sia nel quadro della Conferenza sul futuro dell'Europa, delineando prospettive di riforma volte a rafforzare la loro influenza e il loro controllo sulle dinamiche istituzionali dell'Unione.

Questa riflessione sul ripensamento del ruolo dei parlamenti nazionali nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea ha coinvolto anche il Parlamento europeo, attore imprescindibile del dialogo che si è descritto in precedenza. Nel novembre 2023, l'assemblea democratica dell'Unione europea ha adottato due risoluzioni di rilievo in materia di parlamenti nazionali e dei principi di sussidiarietà e proporzionalità. Particolare attenzione merita la risoluzione relativa ai progetti di riforma dei Trattati *ex* art. 48, par. 2, TUE, i cui relatori sono stati gli onorevoli Guy Verhofstadt (*Renew Europe*, Belgio), Sven Simon (*PPE*, Germania), Gabriele Bischoff (*S&D*, Germania), Daniel

---

[1300] Reply of the European Commission to the Contribution of the LXVIII Conference of Parliamentary Committees for Union Affairs (COSAC) plenary meeting adopted in Prague, 13-15 November 2022, p. 4: "*The Commission welcomes the resulting valuable suggestions and stands ready to strengthen the dialogue with the national Parliaments through the established channels of communication and cooperation to facilitate their input to and feedback on the Commission's political and legislative initiatives.*"

[1301] Consiglio dell'Unione europea, Segretariato generale del Consiglio, Conference on the Future of Europe: report on the final outcome: May 2022, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2022, https://data.europa.eu/doi/10.2861/607246, p. 84. In generale sulla Conferenza vedi *ex multis* S. CAFARO, *La Conferenza sul futuro dell'Europa, laboratorio di democrazia partecipativa e deliberativa*, A. ADINOLFI e N. LAZZERINI, *Una Unione di cittadini. La costruzione della cittadinanza europea attraverso la partecipazione e la formazione*, Giappichelli Editore, Torino, 2023, pp. 57-75, pp. 74-75: "*Sebbene una mancata revisione dei Trattati potrebbe in futuro indurre alcuni commentatori a dichiarare la Conferenza un fallimento, o quanto meno ad esprimere dubbi sull'utilità complessiva dell'esercizio, ci sembra che esso abbia rilevato priorità simili tra cittadini che potrebbero condurre – se il metodo continuerà, come un sentiero, ad essere percorso e approfondito dall'uso – ad una progressiva convergenza delle culture politiche europee, contribuendo a costruire in quel senso di appartenenza che ancora oggi è carente, a rafforzare la legittimità del sistema istituzionale europeo e a trasmettere un senso di condivisione. La frammentazione dello spazio pubblico europeo, che è il portato di sistemi dell'informazione e di partiti nazionali, non verrà magicamente superata, ma sicuramente si aggiungerà un tassello in più alla cittadinanza europea intesa come appartenenza ad una sfera politica nell'ambito di un'Unione sempre più stretta fra i popoli europei. Non da ultimo, un altro significativo passo avanti è stato compiuto, nell'ambito del modello democratico sovrannazionale europeo, per legittimare i processi decisionali europei attraverso il coinvolgimento dei cittadini.*"

Freund (*Verts/ALE*, Germania) e Helmut Scholz (*GUE/NGL*, Germania), del 22 novembre 2023.[1302] Tra le proposte avanzate dal Parlamento europeo in tale contesto figurano il rafforzamento del controllo del principio di sussidiarietà da parte della Corte di giustizia dell'Unione europea, il riconoscimento del ruolo dei parlamenti regionali con poteri legislativi all'interno dei pareri motivati espressi dai parlamenti nazionali sui progetti legislativi dell'UE, l'estensione a dodici settimane del termine previsto per l'attivazione della procedura del *cartellino giallo* e l'introduzione di un *meccanismo del cartellino verde*, volto a consentire ai parlamenti nazionali e regionali con poteri legislativi di avanzare proposte legislative, al fine di rendere il diritto dell'Unione maggiormente aderente alle specifiche esigenze territoriali.[1303] In particolare, l'emendamento riguardante la Corte di giustizia è il numero 43 che introdurrebbe un nuovo par. 3 bis all'art. 19 TUE che prevederebbe una disposizione per cui "*la Corte di giustizia dell'Unione europea controlla il rispetto del principio di sussidiarietà e può pronunciarsi in via pregiudiziale sull'eventualità che l'Unione abbia agito ultra vires, nonché esaminare i ricorsi presentati a norma dell'articolo 263 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea per la violazione del principio di sussidiarietà.*" Di conseguenza l'emendamento 204 allegato alla proposta modificherebbe l'articolo 263, par. 2, TFUE inserendo esplicitamente la sussidiarietà tra i motivi di annullamento: "*la Corte è competente a pronunciarsi sui ricorsi per incompetenza, violazione delle forme sostanziali, violazione dei trattati o di qualsiasi regola di diritto relativa alla loro applicazione, in particolare per quanto concerne il principio di sussidiarietà, ovvero per sviamento di potere, proposti da uno Stato membro, dal Parlamento europeo, dal Consiglio o dalla Commissione.*"

A questa si affianca la risoluzione del 23 novembre 2023 in materia di adeguatezza, sussidiarietà e proporzionalità della normativa europea, ovvero la risoluzione del Parlamento europeo sulla relazione Legiferare meglio, relativa agli anni 2020, 2021 e 2022.[1304] In tale documento, l'assemblea rappresentativa dei cittadini europei ha riaffermato il ruolo essenziale dei parlamenti nazionali nel controllo del principio di sussidiarietà, in quanto garanti naturali di tale principio. Tale funzione è loro attribuita dai Trattati attraverso il meccanismo di controllo del sistema di allerta precoce. Al punto 6 di tale risoluzione il Parlamento europeo afferma anche che "*l'andamento del numero di pareri e pareri motivati nel periodo 2007-2022 dimostra che i parlamenti nazionali chiedono sempre di più un maggiore dialogo politico e un maggiore coinvolgimento nel dibattito sulle politiche dell'UE.*"[1305] Inoltre, al punto 11 richiama la Commissione al fatto

[1302] Risoluzione del Parlamento europeo del 22 novembre 2023 sui progetti del Parlamento europeo intesi a modificare i trattati (2022/2051(INL)); vedi anche F. MARTINES, *Le proposte di modifica dei Trattati presentate dal Parlamento europeo*, in A. ADINOLFI e N. LAZZERINI, *Una Unione di cittadini. La costruzione della cittadinanza europea attraverso la partecipazione e la formazione*, Giappichelli Editore, Torino, 2023, pp. 77-97

[1303] Ivi, parr. 16-17

[1304] Risoluzione del Parlamento europeo del 23 novembre 2023 sull'adeguatezza, la sussidiarietà e la proporzionalità normative dell'Unione europea – relazione "Legiferare meglio" relativa agli anni 2020, 2021 e 2022 (2023/2079(INI))

[1305] Ivi, punto 6

che, al di là della bontà delle risposte aggregate a più parlamenti nazionali, sostanzialmente ogni parere motivato di un parlamento nazionale debba ricevere una risposta dettagliata rispetto al contenuto del parere stesso. Ciò, pur non esplicitandolo, si potrebbe considerare un richiamo alla ovvietà ed alla eterogeneità con cui la Commissione risponde ai parlamenti nazionali. Al punto 12 il Parlamento europeo si coinvolge in questo dibattito proponendo che la sua commissione giuridica debba svolgere una effettiva discussione sui pareri motivati che le vengono inviati dai parlamenti nazionali. A ciò si aggiunge l'invito a richiamare l'attenzione dei membri della commissione parlamentare quando almeno due pareri si esprimano sulla stessa proposta. Infine, al punto 14 il Parlamento europeo "*condivide le preoccupazioni espresse dai parlamenti nazionali secondo cui le insufficienti spiegazioni fattuali fornite dalla Commissione nel proporre progetti di atti legislativi impediscono loro di effettuare una solida valutazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità.*"[1306]

La riflessione del Parlamento europeo si conclude con un'attenzione particolare alle valutazioni d'impatto, accompagnata da un invito rivolto agli organi nazionali affinché partecipino in modo più attivo e tempestivo a questa fase del processo legislativo. L'Europarlamento ribadisce il proprio sostegno all'impegno della Commissione per la realizzazione di una valutazione *ex ante* prima di procedere a eventuali modifiche normative o all'introduzione di nuove iniziative. Ritiene, inoltre, che l'Unione e le autorità degli Stati membri debbano continuare a collaborare strettamente per migliorare la valutazione dell'impatto effettivo delle normative europee sui cittadini e sulle imprese, con un'attenzione particolare alle piccole e medie imprese (PMI). A tal proposito, sottolinea la rilevanza dell'applicazione e dell'attuazione del principio *Think Small First* (pensare anzitutto in piccolo). Per il Parlamento europeo, la valutazione d'impatto rappresenta uno strumento cardine del programma Legiferare meglio, poiché assicura il rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, oltre a promuovere la rendicontabilità delle iniziative della Commissione che potrebbero avere un impatto economico, sociale o ambientale significativo. A queste considerazioni si aggiunge la constatazione che, in un numero rilevante di casi, il Comitato per il controllo normativo ha più volte segnalato alla Commissione criticità nelle valutazioni d'impatto, in particolare per quanto concerne la conformità ai principi di sussidiarietà e di valore aggiunto dell'azione dell'UE, nonché per il rispetto del principio di proporzionalità. Alla luce di tali rilievi, il Parlamento chiede esplicitamente di rafforzare l'imparzialità del Comitato e di garantirne una maggiore trasparenza. Nel medesimo documento il Parlamento europeo

> chiede una maggiore trasparenza dei processi decisionali all'interno di tutte le istituzioni; deplora la mancanza di trasparenza del Consiglio e la prassi di sovraclassificare i documenti; esorta il Consiglio ad aumentare il numero di documenti che rende pubblici, in particolare le posizioni espresse dagli Stati

[1306] Ivi, punto 14

> membri, consentendo così ai cittadini di conoscere la posizione del proprio governo e di migliorare il controllo da parte dei parlamenti nazionali.[1307]

Occorre altresì considerare un ulteriore documento emanato dal Parlamento europeo. Il 17 gennaio 2024, infatti, è stata adottata una risoluzione concernente l'attuazione delle disposizioni dei Trattati relative al ruolo dei parlamenti nazionali.[1308] È importante sottolineare che il documento si apre con un esplicito riconoscimento del ruolo di garanti di un maggior pluralismo dei parlamenti nazionali nel quadro istituzionale del Trattato di Lisbona. In tale contesto, l'Europarlamento sottolinea come la partecipazione attiva dei parlamenti nazionali agli affari europei, unitamente a un rafforzato controllo sui rispettivi governi, costituisca la "*chiave di volta*"[1309] per garantire tanto la responsabilità democratica quanto la legittimità del sistema istituzionale dell'Unione europea. Tale principio risulta, inoltre, strettamente correlato all'esigenza di assicurare una maggiore trasparenza nell'ambito dei lavori del Consiglio dell'Unione europea. L'Europarlamento "*ritiene che i parlamenti nazionali e il Parlamento europeo possano essere naturalmente alleati nel plasmare una dimensione parlamentare più forte dell'UE*."[1310] Inoltre, proprio per rafforzare questa dimensione parlamentare, suggerisce che alle minoranze parlamentari sia consentito esprimere punti di vista divergenti nei pareri emessi dai vari parlamenti nazionali negli affari europei.[1311] È degno di nota osservare come, sebbene sia emerso che il dialogo politico, pur avendo conseguito un successo sia in termini politici sia nell'attivazione della sfera pubblica europea, incontri difficoltà nel fungere da effettivo strumento di controllo di legittimità *ex ante*, il Parlamento europeo continui a rilanciare l'attenzione su tale aspetto. Infatti,

> incoraggia il rafforzamento del dialogo politico tra le istituzioni europee e i parlamenti nazionali e ricorda che le decisioni devono essere adottate nel rispetto delle competenze costituzionali, dei trattati e dell'acquis dell'UE e tenendo conto della chiara demarcazione tra le rispettive competenze decisionali degli organismi locali, regionali, nazionali ed europei.[1312]

Nel Rapporto Draghi sulla competitività dell'Unione nello scenario globale, pubblicato a settembre 2024, viene evidenziata la necessità di rafforzare il principio di sussidiarietà per garantire che l'UE intervenga esclusivamente laddove sia realmente necessario. Questo principio è strettamente connesso alla riduzione dell'onere regolatorio che grava sulle imprese europee.[1313] Mario Draghi, già Presidente della Banca Centrale

[1307] Ivi, punto 24
[1308] Risoluzione del Parlamento europeo del 17 gennaio 2024 sull'attuazione delle disposizioni del trattato relative ai parlamenti nazionali (2023/2084(INI))
[1309] Ivi, punto 2
[1310] Ibidem
[1311] Ivi, punto 9
[1312] Ivi, punto 5
[1313] Vedi M. DRAGHI, *The Future of European Competitiveness, Part. A: A competitiveness strategy for Europe*, 2024, p. 8

Europea ed ex Presidente del Consiglio italiano, tra le più eminenti figure dell'economia europea, è stato incaricato dalla Commissione Europea di redigere un rapporto che delineasse la sua visione sul futuro della competitività dell'Unione. Il documento analizza le sfide che l'industria e le imprese si trovano ad affrontare nel contesto del mercato unico, evidenziando come l'Europa non possa più fare affidamento su molti dei fattori che in passato hanno sostenuto la sua crescita. Il rapporto fornisce, dunque, una diagnosi lucida della situazione attuale e propone raccomandazioni concrete volte a tracciare una nuova traiettoria di sviluppo per il continente. Nel rapporto si sostiene che l'Unione Europea dovrebbe astenersi dall'agire, o cessare la propria azione, qualora queste non risultino più efficaci di quelle condotte a livello degli Stati membri, i quali, al contempo, devono dimostrarsi maggiormente in grado di raggiungere l'obiettivo prefissato. Tali condizioni, di natura cumulativa, rappresentano il cuore del principio di sussidiarietà sancito dall'art. 5, par. 3, TUE. La corretta applicazione del principio di sussidiarietà si configura come un elemento cardine nella strategia europea volta a rispondere alle criticità in materia di competitività, e si inserisce nell'ambito della riforma della *governance* dell'UE. Tale riforma mira a rafforzare il coordinamento tra gli Stati membri e a ridurre gli oneri normativi, promuovendo un approccio più mirato ed efficiente.[1314] In particolare, il rapporto sottolinea l'esigenza di un "*refocusing*" delle priorità dell'Unione, orientato verso un'applicazione più rigorosa del principio di sussidiarietà e un maggiore 'autocontrollo' nelle iniziative legislative. Mario Draghi evidenzia come l'attività normativa della Commissione sia cresciuta in modo eccessivo, anche a causa del controllo limitato esercitato dai parlamenti nazionali sul rispetto del principio di sussidiarietà, il quale definisce i confini del diritto di iniziativa della Commissione. Secondo quanto emerso dal rapporto:

> an EU-wide inquiry should be launched to analyse the reasons behind national parliaments' passive exercise of their scrutiny of the subsidiarity principle. Building on its conclusions, initiatives should be taken to reinforce the administrative capacity and role of national parliaments and Member States in their control over EU legislative activity. Moreover, EU institutions should apply a "self-restraint" principle in policymaking, both by better filtering future initiatives and by streamlining the existing acquis, building on the measures described in "Simplifying rules" below.[1315]

In realtà, è stato più volte evidenziato come il volume complessivo della produzione normativa della Commissione abbia registrato, nel corso degli anni, una progressiva contrazione. Tuttavia, le osservazioni formulate da Mario Draghi assumono una prospettiva eminentemente comparativa, con particolare riferimento agli Stati Uniti d'America. Inoltre, si rileva come la riduzione del carico normativo accumulatosi nelle precedenti legislature e sotto le precedenti Commissioni non sia stata attuata in modo sostanziale. E la diminuzione del volume legislativo ordinario ha visto una crescita

[1314] Vedi Ivi, p. 20
[1315] Ivi, p. 68

smisurata di atti delegati e di atti di esecuzione da parte della Commissione. Si contesta, altresì, l'interpretazione univoca fornita dal rapporto in merito ai dati relativi all'*Early Warning System* e al ruolo dei parlamenti nazionali. Nel presente lavoro si è ampiamente argomentato e dimostrato come il coinvolgimento dei parlamenti nazionali nell'Unione europea debba prioritariamente focalizzarsi sulle questioni sostanziali, piuttosto che limitarsi esclusivamente al controllo del rispetto del principio di sussidiarietà. Come acutamente osservato in dottrina, dal punto di vista del giurista occorrerebbe un approccio che mira a "*Democratizing Draghi"*:

> as with NRRPs, moreover, essentially absent from the "Competitiveness Action Plans" or the "Competitiveness Coordination Framework", at least in any meaningful sense, are national parliaments (NPs). Their role, rather, is reserved to enforcing subsidiarity in the general legislative process – more actively, it is hoped. In this way, the programme envisions NPs as agents of legislative simplification, pushing the European legislator to focus on implementing competitiveness priorities and less on what could just as easily be regulated nationally (or not at all). This is a laudable aim, of course, but it expresses a quite marginalized vision for NPs in the European system.[1316]

L'erronea interpretazione del ruolo dei parlamenti nazionali nel sistema parlamentare europeo, emersa dal rapporto Draghi, evidenzia la persistente assenza di una diffusa consapevolezza istituzionale riguardo agli elementi analizzati nel presente studio. Pertanto, si rende necessario completare il quadro attraverso un esame approfondito della prospettiva dei parlamenti nazionali stessi, a partire dall'esperienza dell'Italia.

Il 10 luglio 2024 la XIV commissione della Camera dei deputati – politiche dell'Unione europea – ha approvato un documento n. XVIII *ex* art. 127 del suo regolamento riguardo alla Relazione annuale 2022 della Commissione europea sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità e sui rapporti con i parlamenti nazionali.[1317] In primo luogo, è opportuno sottolineare che, nell'ambito della procedura, la commissione parlamentare si pronuncia in qualità di commissione di merito, senza esercitare le proprie prerogative di controllo sui profili inerenti alla sussidiarietà, che non essendoci un atto legislativo non rileverebbero.

Nell'introdurre la propria analisi, la commissione premette una serie di considerando, tra cui il richiamo all'art. 10, par. 2, TUE, che individua quale funzione primaria dei parlamenti nazionali in ambito europeo il controllo dell'operato dei rispettivi governi nelle sedi dell'Unione. Successivamente, si evidenzia il ruolo strumentale a tale funzione, ovvero la possibilità di intervento diretto riconosciuta dall'art. 12 TUE. Viene

---

[1316] P. LINDSETH e P. LEINO-SANDBERG, *Democratizing Draghi: Why the "Competitiveness Report" Demands Treaty Reform*, in *VerfBlog*, 2024, https://verfassungsblog.de/draghi-report-investment-eu-competition-treaty-reform/

[1317] Camera dei deputati, atti parlamentari Doc. XVIII n. 18, XIV Commissione (Politiche dell'Unione europea) Documento finale, Relazione annuale 2022 della Commissione europea sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità e sui rapporti con i parlamenti nazionali (COM (2023) 640 final, 10 luglio 2024

inoltre richiamato il Protocollo n. 1, nonché l'art. 4, par. 2, TUE, che sancisce il principio di indipendenza degli Stati membri nella definizione dell'assetto interno dei propri poteri europei, principio che, si potrebbe aggiungere, implica altresì una corrispondente responsabilità. Responsabilità che, con estremo ritardo, comincia ad emergere nella autocomprensione istituzionale del suo ruolo da parte del Parlamento italiano. Infine, i considerando si chiudono con un'affermazione che, alla luce dell'analisi condotta nel presente lavoro, non può essere considerata scontata, bensì rappresenta un segnale di una rinnovata consapevolezza istituzionale: "*i principi dei Trattati relativi alle competenze dell'Unione e al rispetto dell'identità costituzionale degli Stati membri sono uno dei cardini della costruzione europea e richiedono pertanto meccanismi effettivi, verificabili e rigorosi di applicazione e di controllo.*"[1318]

Il documento della commissione della Camera critica l'assenza nella relazione 2022 di un'analisi approfondita e di dati statistici riguardanti le risposte fornite dalla Commissione europea, nonché sulla loro qualità, poiché tali elementi rappresentano un aspetto distintivo tanto della procedura di controllo della sussidiarietà quanto del dialogo politico. A ciò si aggiunge la rilevazione, da parte della Commissione parlamentare italiana, dell'omissione di dati e indicazioni relative al rispetto del termine di tre mesi per l'invio delle risposte ai documenti approvati dai Parlamenti nazionali, un impegno assunto dalla Commissione europea nella precedente legislatura. Inoltre, la commissione della Camera contesta la valutazione della Commissione europea secondo cui, nel 2022, non si sarebbero registrati cambiamenti significativi rispetto agli anni precedenti nel controllo dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, né più in generale nell'attività svolta dai Parlamenti nazionali nell'ambito del dialogo politico. Tale affermazione viene smentita dagli stessi dati riportati nella relazione della Commissione europea: sebbene il numero complessivo di pareri, considerati cumulativamente quelli relativi al controllo della sussidiarietà e al dialogo politico, sia rimasto costante, il numero di pareri motivati registrati nel 2022 risulta essere raddoppiato rispetto al 2021. Questo dato, che evidenzia un crescente ricorso alla procedura prevista dal protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, viene ritenuto dalla commissione italiana tutt'altro che trascurabile. Pertanto, pur tenendo conto delle criticità emerse, la Camera, per il tramite della propria commissione parlamentare competente, ha espresso una valutazione favorevole sulla relazione del 2022, sottolineando tuttavia la necessità che tale documento fosse trasmesso anche alla Commissione europea, al Parlamento europeo e al Consiglio nell'ambito del dialogo politico. Ciò al fine di condividere le osservazioni che si riportano di seguito.

La commissione riafferma la centralità di un effettivo esercizio delle funzioni di indirizzo e controllo da parte di ciascuna Assemblea nazionale sull'azione europea del rispettivo esecutivo. A tal fine, ritiene necessario rafforzare il coordinamento tra la Commissione europea e i Parlamenti nazionali nella fase di elaborazione del diritto e delle politiche dell'Unione, tanto sotto il profilo qualitativo quanto sotto quello quantitativo.

[1318] Ivi, p. 2

Ciò implica non solo il potenziamento dei canali del dialogo politico e del meccanismo di allerta precoce, ma anche il recepimento della proposta avanzata in sede COSAC, volta a istituire e intensificare incontri mirati e più frequenti tra i Commissari europei e i Parlamenti nazionali, con particolare riferimento alle proposte legislative di maggiore impatto. Tuttavia, la commissione osserva che tale rafforzamento dovrà avvenire

> tenuto conto anche delle peculiarità dei singoli Stati membri ed alle loro possibilità di garantirne una loro effettiva e non eccessivamente onerosa applicazione. È auspicabile a questo scopo, tra le altre cose, che le risposte della Commissione europea alle pronunce dei Parlamenti nazionali offrano una replica circostanziata e puntuale alle singole osservazioni, critiche o richieste formulate dai parlamenti stessi.[1319]

A ciò si aggiunge l'ulteriore considerazione secondo cui risulta imprescindibile che le proposte legislative della Commissione, così come gli emendamenti adottati dal Parlamento europeo e dal Consiglio, siano corredati da una motivazione più rigorosa e dettagliata in relazione al rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità.[1320] In tale prospettiva, si evidenzia la necessità di predisporre specifici indicatori qualitativi e quantitativi, volti a giustificare la scelta dello strumento normativo adottato e a dimostrare l'effettiva necessità e il valore aggiunto dell'intervento legislativo a livello dell'Unione.[1321] Oltre a ciò la Camera richiede che "*siano tenute in debita considerazione nella scelta delle forme e dei contenuti dell'intervento legislativo europeo, le specificità giuridiche, politiche, economiche, sociali e culturali di ogni Paese nonché l'impatto che la normativa proposta può produrre su ciascuno di essi.*"[1322]

Tutte queste osservazioni trovano concreta applicazione nell'esempio addotto dalla Camera, che denuncia il carattere tautologico con cui la Commissione giustifica le proprie scelte legislative, in particolare la sistematica preferenza accordata al regolamento rispetto alla direttiva. Il documento della commissione parlamentare italiana evidenzia la necessità che tale opzione venga adeguatamente valutata e motivata, sottolineando che "*la motivazione della preferenza per il regolamento non può infatti ridursi ad un tautologico richiamo all'esigenza di prevenire il rischio di forti divergenze nelle normative nazionali di recepimento.*"[1323] Inoltre, la Camera osserva come il crescente ricorso al regolamento, anziché alla direttiva, quale strumento di armonizzazione delle legislazioni nazionali, possa, in determinati ambiti, compromettere in modo significativo la possibilità per i legislatori nazionali e regionali di adottare norme di attuazione che tengano conto delle specificità giuridiche, economiche e sociali di ciascuno Stato membro e del rispettivo territorio. Pertanto, l'assemblea italiana conclude che il ricorso sistematico

[1319] Ivi, p. 3
[1320] Ivi, pp. 3 e 4
[1321] Ivi, p. 4
[1322] Ibidem
[1323] Ibidem

al regolamento, in assenza di una motivazione puntuale e non tautologica, sollevi seri dubbi in merito alla sua compatibilità con i principi di sussidiarietà e proporzionalità.

Le osservazioni contenute nel documento della commissione 'Politiche dell'Unione europea' della Camera dei deputati italiana si caratterizzano per estrema puntualità e precisione. In particolare, si sollecita l'introduzione di adeguati periodi transitori negli atti normativi che impongano nuove discipline particolarmente gravose e restrittive – con specifico riferimento alle nuove tecnologie e alla transizione verde e digitale – affinché le Amministrazioni pubbliche e il settore produttivo possano adattarsi gradualmente, prevenendo al contempo marcati squilibri socio-economici tra gli Stati membri. Si ribadisce, inoltre, la necessità di garantire sistematicamente la preferenza per scelte regolative che abbiano il minor impatto possibile sui destinatari, in particolare sulle piccole e medie imprese, nel rispetto del principio di proporzionalità. Si richiede altresì un miglioramento della qualità delle valutazioni d'impatto relative alla sussidiarietà, alla proporzionalità, all'impatto territoriale, alla verifica rurale e alle conseguenze per le PMI, affinché tali valutazioni siano supportate da dati e elementi fattuali più solidi, in grado di consentire una ponderazione adeguata e informata degli effetti delle diverse opzioni normative sugli ordinamenti nazionali e sui soggetti interessati. Inoltre, si sottolinea l'importanza di aggiornare o rivedere tali valutazioni nel corso del processo legislativo, alla luce delle modifiche introdotte dai colegislatori. In quest'ottica, la commissione incoraggia questi ultimi a valutare con maggiore attenzione l'impatto delle loro modifiche, in linea con l'Accordo interistituzionale 'Legiferare meglio'. Questa meticolosa attenzione alle dinamiche della legislazione europea si inserisce in un più ampio quadro critico delineato dalla Camera dei deputati. Pur esprimendo un giudizio complessivamente favorevole, l'organo parlamentare italiano intende denunciare l'approccio normativista adottato dalla Commissione europea. In tal senso, la commissione 'Politiche dell'Unione europea' osserva che l'esecutivo europeo

> dovrebbe sfruttare meglio le tecniche legislative volte a razionalizzare e semplificare la legislazione, quali: una legislazione che consenta di prendere in considerazione soluzioni alternative meno onerose; una legislazione incentrata sui risultati, piuttosto che sulla prescrizione dei meccanismi esatti attraverso i quali ottenere la conformità.[1324]

La riflessione della commissione parlamentare su questo tema si estende ben oltre una mera considerazione politica, formulando l'auspicio che, in vista del futuro allargamento dell'Unione Europea, si acquisisca preventivamente piena consapevolezza delle problematiche connesse. Tale ampliamento, infatti, comporterebbe la necessità per l'UE di confrontarsi con un incremento esponenziale della diversità degli ordinamenti nazionali e con differenti capacità di conformarsi al quadro normativo europeo. Secondo il documento, sarebbe dunque opportuno avviare un dibattito approfondito sui metodi e sugli obiettivi della legislazione dell'Unione. In tale prospettiva, la commissione

[1324] Ibidem

parlamentare italiana propone un ritorno a un più ampio ricorso alla direttiva, ritenuta uno strumento maggiormente idoneo a garantire il rispetto delle peculiarità dei singoli ordinamenti nazionali, attraverso un approccio cooperativo volto al conseguimento di obiettivi comuni. L'intento dichiarato è quello di promuovere "*un approccio alternativo a quello finora seguito dalla definizione dall'alto di standard regolatori uniformi ed omogenei, volto essenzialmente a livellare le differenze e articolazioni nazionali, che oltre a non essere un fine a se stesso, rischia di snaturare la ricchezza della complessità del tessuto democratico dell'Unione*."[1325]

Parallelamente a questa posizione critica, la commissione parlamentare si impegna in un ruolo proattivo, sostenendo iniziative volte a promuovere una partecipazione più incisiva dei Parlamenti nazionali al buon funzionamento dell'UE. Il riferimento principale è al concetto di 'sussidiarietà attiva', intesa come un maggiore coinvolgimento dei Parlamenti degli Stati membri nella fase prelegislativa del processo di elaborazione delle politiche europee. Tale obiettivo dovrebbe essere perseguito attraverso una partecipazione sistematica e strutturata dei Parlamenti nazionali alle consultazioni promosse dalla Commissione europea. A tal fine, la Camera, per il tramite della sua commissione, sottolinea che un accrescimento della trasparenza delle attività del Consiglio dell'UE rappresenterebbe un presupposto essenziale per rafforzare il ruolo dei Parlamenti nazionali. In questa prospettiva, si evidenzia la necessità di garantire loro un accesso regolare e sistematico agli atti e ai lavori preparatori del Consiglio, in particolare preservando la possibilità di consultare la banca dati *Delegates*, strumento fondamentale per assicurare un'informazione tempestiva e approfondita sul processo decisionale dell'Unione.

Delegates, noto anche come Portale dei Delegati, è una piattaforma informatica che consente agli utenti autorizzati di ricercare e consultare i documenti del Consiglio europeo e del Consiglio dell'Unione Europea, nonché tutti gli atti preparatori e i progetti normativi di tali istituzioni. Nel 2024, il Segretariato del Consiglio ha annunciato l'intenzione di revocare l'accesso a tale strumento per i Parlamenti nazionali, nonostante esso fosse operativo sin dal 2008. La decisione è motivata dall'asserita violazione delle norme sulla riservatezza di alcuni documenti da parte di taluni Parlamenti nazionali. In alternativa, il Segretariato generale del Consiglio ha proposto di concedere ai Parlamenti nazionali l'accesso a una diversa piattaforma di scambio informativo, denominata CIXP. Tuttavia, tale soluzione si presenta come notevolmente limitativa, in quanto la piattaforma conterrebbe un numero ristretto di documenti, non ne garantirebbe un'agevole consultazione e richiederebbe la predisposizione di un'interfaccia dedicata presso ciascun Parlamento nazionale, con evidenti oneri organizzativi e tecnici. Nel Comitato dei Rappresentanti Permanenti (COREPER), i governi di Italia, Germania, Paesi Bassi, Austria e dei paesi baltici hanno espresso una ferma opposizione alla disabilitazione dell'accesso a *Delegates* da parte dei Parlamenti nazionali. Tale contrarietà non è motivata soltanto da ragioni di ordine pratico, ma anche dal rilevante valore politico della

[1325] Ivi, p. 5

questione. Infatti, la possibilità per i Parlamenti nazionali di accedere direttamente alla documentazione del Consiglio rappresenta un elemento qualificante del loro ruolo nel sistema parlamentare euro-nazionale e ne rafforza le prerogative istituzionali. A conferma di tale posizione, nel febbraio 2024 è stata trasmessa al Consiglio una lettera sottoscritta dai Presidenti delle Commissioni per gli Affari Europei di 23 Assemblee parlamentari, nella quale si evidenzia come la revoca dell'accesso a *Delegates* costituirebbe un segnale politico errato e contrario alle disposizioni degli artt. 4 e 12 del TUE, nonché al Protocollo n. 1 sul ruolo dei Parlamenti nazionali nell'architettura istituzionale dell'Unione.

L'importanza del presente documento e delle sue osservazioni emerge con particolare evidenza nella sua parte conclusiva. La commissione Politiche dell'Unione Europea della Camera dei deputati sancisce, in maniera esplicita e inequivocabile, la necessità di una più attenta partecipazione del sistema istituzionale democratico nazionale al processo di formazione del diritto dell'Unione Europea, assumendo di fatto una posizione di indirizzo politico. Il documento si chiude con un richiamo formale al Governo della Repubblica Italiana, esortandolo a potenziare e affinare la cooperazione con il Parlamento nella valutazione del processo decisionale e normativo dell'UE. L'obiettivo è quello di istituire un sistema nazionale integrato per la valutazione d'impatto delle proposte legislative europee, che sia in grado di attivarsi già nella fase pre-legislativa del procedimento decisionale dell'Unione, colmando così le attuali lacune nel meccanismo di analisi e intervento. In questa prospettiva, la Commissione della Camera articola la propria richiesta in indicazioni specifiche e puntuali:

> incrementare, compatibilmente con le disponibilità, la qualità e sistematicità delle relazioni in materia di obblighi d'informazione alle Camere previste dall'art. 6 della legge 234 del 2012; trasmettere al Parlamento tutti i documenti di posizione e *non paper* presentati dal Governo nelle sedi europee; promuovere la disponibilità del Ministero di riferimento ad avviare un confronto con le sedi parlamentari non solo in vista delle riunioni di Consiglio di settore, ma anche già nella fase pre-legislativa del procedimento legislativo europeo, al fine della definizione di una posizione nazionale pienamente informata degli elementi in gioco.[1326]

Queste raccomandazioni si inseriscono in un più ampio disegno volto a rafforzare il ruolo del Parlamento italiano nel dialogo politico europeo, riaffermandone la funzione di garante del principio democratico nell'ordinamento interno e nei confronti dell'Esecutivo in sede europea.

Il 4 dicembre 2024 è stato pubblicato il rapporto del Senato francese, il quale, rispetto a quello della Camera italiana, adotta un tono più incisivo, denunciando una vera e propria 'deriva normativa' dell'Unione Europea. Questo concetto non a caso dà il titolo al documento, intitolato "*Rapport d'information fait au nom de la commission des affaires*

[1326] Ibidem

européennes sur la dérive normative de l'union européenne."[1327] Tuttavia, non bisogna lasciarsi trarre in inganno: il tono del rapporto francese assume piuttosto i connotati di una provocazione, sebbene fondata su dati concreti. L'analisi prende le mosse da una riflessione sull'ascesa dei partiti populisti ed 'estremisti' nelle elezioni europee del giugno 2024 e sulle sue conseguenze immediate. Secondo gli autori del rapporto – Jean-François Rapin (Les Républicains), Didier Marie (Partito Socialista) e Catherine Morin-Desailly (Nuovo Centro) – tale fenomeno sarebbe riconducibile alla percezione di un'Unione Europea tecnocratica, distante e inefficace. Il documento critica l'UE per il suo processo decisionale ritenuto opaco e antidemocratico, per il suo disallineamento rispetto alle esigenze concrete dei cittadini e per un eccesso di normative complesse e onerose che gravano sulle amministrazioni locali e compromettono la competitività delle imprese. In quest'ultimo aspetto, il rapporto richiama le conclusioni già espresse nel documento redatto da Mario Draghi. Nonostante la severità del linguaggio, l'introduzione del rapporto pone una questione cruciale: si può realmente parlare di una deriva dell'Unione Europea verso un'eccessiva regolamentazione e tecnocrazia? In un contesto in cui l'UE è chiamata a svolgere un ruolo essenziale per affrontare le sfide globali del nostro tempo, come possiamo rendere la sua azione più legittima, efficace e accettata dai cittadini? Alla vigilia di un nuovo ciclo istituzionale europeo, la commissione Affari Europei del Senato francese ha dunque ritenuto opportuno tracciare un bilancio della situazione e avanzare proposte concrete. Per questo ha affidato ai tre senatori già menzionati il compito di redigere un rapporto informativo sul tema. Pur essendo fermamente convinti della necessità dell'Unione Europea, gli autori adottano un approccio critico ed esigente nei suoi confronti, ritenendo che tale atteggiamento possa contribuire a individuare un rimedio alla crescente sfiducia nell'istituzione comunitaria.[1328]

L'ipotesi delineata nel rapporto francese è che la deriva normativa che caratterizzerebbe l'azione dell'Unione Europea ne stia al contempo compromettendo la solidità, ossia che un eccessivo attivismo normativo alimenti il rischio di un'eccessiva regolamentazione.[1329] Tale prospettiva si traduce, nelle osservazioni dei senatori francesi, in una critica all'abuso di basi giuridiche talvolta fragili a sostegno delle iniziative legislative europee. In particolare, si denuncia il ricorso, talvolta discutibile, agli articoli 114, 122 e 352 del TFUE, nonché la già menzionata preferenza per i regolamenti a discapito delle direttive, considerate maggiormente rispettose delle specificità nazionali. Inoltre, viene evidenziato un volontarismo normativo da parte dell'esecutivo della Commissione, che si manifesta in un ricorso eccessivo agli atti di esecuzione e agli atti delegati, contribuendo così ad accentuare l'opacità del processo decisionale europeo.

I senatori francesi si interrogano sulla possibilità che, in assenza di adeguati contrappesi istituzionali, l'Unione Europea possa scivolare verso una deriva

[1327] Rapport d'information fait au nom de la commission des affaires européennes sur la dérive normative de l'union européenne, par MM. Jean-François Rapin, Didier Marie et MME Catherine Morin-Desailly, n. 190, Sénat, Session ordinaire de 2024-2025, Enregistré à la Présidence du Sénat le 4 décembre 2024
[1328] Ivi, p. 5
[1329] Ivi, p. 6

tecnocratica.[1330] Sebbene la Commissione europea eserciti un ruolo preminente, grazie al suo monopolio dell'iniziativa legislativa nell'ambito della procedura ordinaria, anche le altre Istituzioni europee – in particolare il Consiglio dell'Unione europea e il Parlamento europeo, in quanto colegislatori – condividono una parte di responsabilità. Parimenti, la Corte di Giustizia dell'Unione Europea, attraverso l'interpretazione delle norme europee, può contribuire all'ampliamento delle competenze dell'Unione, talvolta ponendosi in tensione con la sovranità degli Stati membri. Inoltre, la proliferazione di agenzie europee, alcune delle quali dotate di poteri normativi, solleva interrogativi in merito alla loro legittimità e alla *governance* del sistema europeo.

Il linguaggio incisivo adottato nel rapporto francese non si attenua, al punto che, nel prosieguo del documento, si denuncia l'inadeguatezza delle risposte fornite dall'Unione Europea di fronte alle sfide attuali. Emblematico è il riferimento al programma Legiferare meglio, rispetto al quale i senatori francesi si interrogano se esso non rappresenti, in realtà, una mera aspirazione irrealizzabile. D'altronde, "*la préoccupation de «mieux légiférer» au niveau européen n'est pas nouvelle.*"[1331] Nel corso degli ultimi vent'anni, la Commissione europea ha adottato una molteplicità di iniziative volte a rafforzare il processo legislativo, tra cui l'obbligo di presentare uno studio d'impatto per ogni nuova proposta normativa, l'istituzione del Comitato di controllo normativo e l'introduzione del principio "*one in, one out*". Tuttavia, nonostante tali misure, numerose proposte legislative della Commissione sono state presentate in assenza di una valutazione d'impatto o senza un'adeguata abrogazione delle disposizioni preesistenti, come attestano i resoconti del Comitato per il controllo normativo. La responsabilità di tali inefficienze, tuttavia, non ricade esclusivamente sulla Commissione. Già nel 2016, infatti, le tre principali istituzioni europee – Commissione, Consiglio e Parlamento europeo – avevano sottoscritto un accordo interistituzionale volto a migliorare il processo legislativo, il quale prevede, tra l'altro, l'obbligo di una valutazione d'impatto per ogni modifica sostanziale introdotta dal Consiglio o dal Parlamento europeo. Nella prassi, però, tale obbligo risulta ampiamente disatteso. Un'ulteriore critica mossa dal rapporto riguarda i principi di sussidiarietà e proporzionalità, definiti come scudi potenti ma troppo spesso inefficaci. La commissione parlamentare francese evidenzia, infatti, che il principio di sussidiarietà – il quale stabilisce i criteri per attribuire priorità all'azione dell'Unione rispetto a quella degli Stati membri nelle materie di competenza concorrente – e il principio di proporzionalità – che impone che l'intervento europeo assicuri un valore aggiunto rispetto a quello nazionale e non ecceda quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi prefissati – risultano, nella pratica, strumenti di tutela spesso inoperanti. I relatori formulano una dozzina di raccomandazioni, che in alcuni casi si spingono molto oltre a quanto sottolineato dalla Camera italiana, per rendere l'azione dell'Unione europea più legittima e più facilmente accessibile ai cittadini.[1332]

[1330] Ibidem
[1331] Ibidem
[1332] Ivi, p. 7

Il primo insieme di proposte avanzate nel rapporto francese rientra in un ambito definito dai senatori come legiferare solo se necessario e nel rispetto delle competenze degli Stati membri. In tale prospettiva, la prima proposta consiste nell'invitare gli Stati membri a esercitare un controllo più rigoroso, in sede di Consiglio, sulla base giuridica di ogni iniziativa legislativa dell'Unione europea. A sostegno di questa posizione, il rapporto richiama lo studio annuale del Consiglio di Stato sulla sovranità, il quale afferma che "*le strict respect des traités doit toujours être et demeurer la base de toute l'action européenne*."[1333] Tuttavia, il rapporto evidenzia come, nella prassi, la base giuridica e la scelta dello strumento normativo siano raramente oggetto di un'analisi approfondita durante l'esame delle proposte legislative in seno al Consiglio dell'Unione europea. Se questa prima proposta appare quasi scontata, la seconda solleva questioni più controverse, poiché suggerisce l'introduzione, all'interno di tutta la legislazione europea, di una clausola di salvaguardia volta a preservare la competenza esclusiva degli Stati membri in materia di ordine pubblico e sicurezza nazionale. Di particolare interesse, ma al contempo caratterizzata da un certo grado di ambiguità, è la terza proposta, con la quale il Senato francese auspica un rafforzamento del dialogo tra le giurisdizioni nazionali e quelle europee, affinché ciascuno Stato membro possa assumersi pienamente le proprie responsabilità. A tale riguardo, il rapporto sottolinea che, di fronte alle minacce crescenti, tale dialogo dovrebbe garantire che i tribunali europei, nell'interpretazione del diritto, concedano agli Stati membri il margine necessario per esercitare le proprie prerogative sovrane, nel rispetto della loro identità costituzionale. Come già evidenziato anche dalla Camera italiana, la quarta proposta ribadisce la necessità di ripristinare la preferenza per l'uso delle direttive, limitando al contempo il ricorso – ritenuto dal Senato francese eccessivo e abusivo – agli atti di esecuzione e agli atti delegati. Secondo il rapporto, le direttive rappresentano uno strumento maggiormente rispettoso della diversità degli ordinamenti nazionali, in quanto si limitano a fissare gli obiettivi da perseguire, lasciando agli Stati membri un margine di discrezionalità nella scelta dei mezzi per attuarli. I regolamenti, al contrario, possiedono carattere di immediata applicabilità, riducendo il potere di adattamento dei singoli Stati. Il rapporto critica il ricorso indiscriminato agli atti delegati e agli atti di esecuzione, sottolineando che questi ultimi, sottratti al controllo dei parlamenti nazionali, dovrebbero essere limitati alla definizione di elementi non essenziali della legislazione e all'attuazione di aspetti prettamente tecnici, piuttosto che di natura politica.

Il secondo insieme di proposte può essere ricondotto all'esigenza di una riforma complessiva di tutti i meccanismi riconducibili all'iniziativa 'Legiferare meglio', da attuarsi secondo i principi di una normazione sobria e di elevata qualità. Si tratta di un tema su cui da tempo insistono con particolare determinazione numerosi parlamenti nazionali. In tale contesto, la quinta proposta avanzata nel rapporto prevede l'estensione dell'ambito di applicazione e il miglioramento della qualità delle valutazioni d'impatto. Secondo i senatori francesi, tutte le proposte legislative della Commissione europea

[1333] Ibidem

dovrebbero essere corredate da un'analisi d'impatto conforme a specifici *standard* qualitativi; il medesimo principio dovrebbe applicarsi anche ad altri atti della Commissione – quali comunicazioni, piani d'azione, ecc. – laddove questi abbiano implicazioni legislative, nonché agli emendamenti sostanziali proposti dal Consiglio e dal Parlamento europeo. Quest'ultima previsione, è opportuno ricordarlo, è già contemplata dall'accordo interistituzionale 'Legiferare meglio'. La sesta proposta si pone in stretta continuità con la precedente, mirando a introdurre una valutazione sistematica *ex post* degli atti legislativi. I senatori francesi ritengono infatti che tale valutazione dovrebbe essere effettuata alcuni anni dopo l'entrata in vigore di un atto normativo, al fine di verificare se gli obiettivi prefissati siano stati effettivamente raggiunti. Ciò implicherebbe l'inserimento, in ogni atto legislativo, di una clausola di "*rendez-vous*"[1334], volta a garantire un riesame periodico delle disposizioni adottate. Infine, come evidenziato anche da Mario Draghi, la riduzione dell'onere normativo gravante sulle imprese europee potrebbe rafforzarne la competitività a livello globale. In questa prospettiva, la settima proposta suggerisce l'introduzione di un 'test di competitività globale' e il rafforzamento dell'attuale 'test PMI' all'interno delle valutazioni d'impatto, al fine di garantire che la regolamentazione europea non ostacoli la crescita e la capacità concorrenziale delle imprese dell'Unione.

Il terzo insieme di proposte è finalizzato a mobilitare tutti gli attori che possono concorrere a garantire il rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità. Nell'ottava proposta, il Senato francese riprende il lavoro svolto dal gruppo di lavoro sui parlamenti nazionali, istituito nell'ambito della COSAC sotto la propria presidenza, e le relative raccomandazioni. In particolare, si suggerisce di estendere il periodo di *standstill* concesso ai parlamenti nazionali da otto a dieci settimane e di ridurre a un quarto la soglia necessaria per l'attivazione del cartellino giallo. Come già evidenziato, tali modifiche richiederebbero una revisione dei Trattati. La nona proposta si distingue per il suo rilievo, poiché sollecita gli Stati membri, nell'ambito del Consiglio, a esaminare preventivamente la conformità di ogni iniziativa legislativa europea ai principi di sussidiarietà e proporzionalità, prima dell'avvio delle negoziazioni. Il rapporto specifica che:

> les États membres devraient, préalablement à l'examen au fond, procéder à un examen systématique de toute nouvelle initiative législative au regard de la subsidiarité et de la proportionnalité afin de vérifier si cette proposition apporte une réelle « valeur ajoutée » et si les moyens envisagés sont proportionnés, avec l'appui du secrétariat général du Conseil.[1335]

È opportuno soffermarsi su questo punto. Affermare, in una proposta, che gli Stati membri dovrebbero, prima dell'esame di merito, procedere a una valutazione sistematica di ogni nuova iniziativa legislativa sotto il profilo della sussidiarietà e della proporzionalità – al fine di verificare se la proposta apporti un effettivo valore aggiunto e se i mezzi previsti

[1334] Ivi, p. 8
[1335] Ivi, p. 9

siano proporzionati – con il supporto del Segretariato generale del Consiglio, equivale a riconoscere implicitamente che tale prassi attualmente non è adeguatamente seguita. Ciò appare anomalo. Dall'assetto normativo delineato dai Trattati, si dovrebbe ritenere quasi scontato che siano i Governi degli Stati membri, riuniti nel Consiglio e operanti in qualità di colegislatori – e, peraltro, il colegislatore dotato di maggiore peso – i primi a garantire il rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità. L'asserzione del Senato francese implica, dunque, che questa funzione non venga esercitata con la dovuta attenzione. Infine, la decima proposta assume una connotazione fortemente politica, come è naturale per un organo rappresentativo. Essa suggerisce di reintrodurre la carica di vicepresidente della Commissione europea con delega alla semplificazione e alla sussidiarietà, recentemente *declassata* nella composizione dell'ultima Commissione von der Leyen. Le ultime due proposte, riconducibili al quarto gruppo, risultano fortemente caratterizzate da un'impronta francese: la prima mira alla reintroduzione del francese come lingua di lavoro ufficiale e costante nelle Istituzioni europee, mentre la seconda pone un'attenzione particolare ai territori d'oltremare.

In conclusione, al di là dei toni talvolta apocalittici e marcatamente critici adottati dal rapporto francese, le principali proposte avanzate si rivelano complessivamente equilibrate e sorrette da un solido impianto razionale. Come opportunamente evidenziato dai redattori,

> vouloir simplifier et améliorer la qualité de la législation européenne en respectant mieux les principes de subsidiarité et de proportionnalité ne signifie pas vouloir affaiblir la capacité de décision de l'Union européenne ou perturber le processus de décision européen. C'est au contraire rendre l'action de l'Union européenne plus efficace et mieux admise et contribuer ainsi à rapprocher l'Union européenne des citoyens et à la rendre plus compétitive.[1336]

A ciò si deve aggiungere che numerosi Stati membri si trovano essi stessi a fronteggiare problematiche analoghe in materia di semplificazione normativa, sussidiarietà e proporzionalità, anche all'interno dei propri ordinamenti, in relazione agli apparati normativi degli enti locali. Di conseguenza, nell'affrontare la questione della cosiddetta deriva normativa, sarebbe inopportuno considerare separatamente i diversi livelli di governo. In Europa si riscontra, infatti, un problema generalizzato di sovraregolamentazione, per cui appare condivisibile il principio secondo cui le decisioni e le norme dovrebbero essere adottate, ove possibile, al livello di governo più prossimo al cittadino. Tuttavia, la questione cruciale che investe tanto l'Unione europea quanto i suoi Stati membri risiede nella necessità di una profonda opera di semplificazione normativa, volta non tanto a sostituire le norme europee con disposizioni nazionali o locali, quanto piuttosto a ridurre il *corpus* normativo complessivo. Come già evidenziato, il principio di sussidiarietà si è spesso tradotto in una dinamica di progressivo trasferimento di competenze verso i livelli di governo superiori, sia nell'Unione europea

[1336] Ivi, p. 16

che nei suoi Stati membri. Di fatto, la problematica emersa dai diversi documenti analizzati non riguarda esclusivamente l'ordinamento dell'Unione europea, bensì un sistema giuridico complesso, frutto dell'interazione tra l'ordinamento sovranazionale e le architetture costituzionali degli Stati membri.

Di particolare rilevanza, per quanto si è esposto nella presente ricerca, è il richiamo al ruolo dei colegislatori, con un'attenzione specificamente rivolta al Consiglio dell'Unione europea, in misura persino maggiore rispetto al Parlamento europeo. Si assiste, dunque, a un progressivo svelamento delle responsabilità dell'esecutivo diffuso dell'Unione. Indipendentemente dall'adesione o meno all'interpretazione della presunta deriva normativistica dell'UE, prospettata nel rapporto Draghi e sostenuta da alcuni parlamenti nazionali, ciò che emerge con nettezza è un'implicita critica – che nel caso del Senato francese assume carattere esplicito – nei confronti dei governi degli Stati membri. Questi ultimi, infatti, non si adoperano né per garantire la coerenza del sistema normativo, né per assicurare il rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, né per preservare quegli elementi fondativi degli ordinamenti costituzionali nazionali, tutelati, nell'ambito dell'ordinamento giuridico dell'UE, dall'obbligo di rispettare le identità nazionali degli Stati membri.

L'assorbimento del ruolo politico dei governi nei processi negoziali delle istituzioni europee a carattere intergovernativo e nelle dinamiche dei loro strumenti, quali il Comitato dei Rappresentanti Permanenti (CO.RE.PER.) o, più in generale, i Triloghi, rischia di aver indotto i rappresentanti degli esecutivi nazionali a trascurare la loro responsabilità politica non solo nei confronti dell'ordinamento costituzionale nazionale, ma anche rispetto a quello dell'Unione europea, ai sensi dell'articolo 10, paragrafo 2, TUE. Come sottolineato nel rapporto francese: "*en réalité, le Conseil, qui représente les États, semble le mieux placé pour veiller au respect des compétences de ces derniers et devrait jouer dans ce domaine le rôle de «garde-fou».*"[1337] Tanto che tale questione è oggetto di due proposte – la numero 1 e la numero 9 – le quali, nella loro sostanza, risultano pressoché sovrapponibili. Ciò evidenzia l'inadeguatezza del principio dell'unitaria rappresentanza dello Stato da parte del Governo nell'analisi del sistema istituzionale e nel processo decisionale dell'UE. Le critiche alla cultura normativa dell'Unione europea provengono non solo dagli Stati membri, ma anche da altri attori istituzionali, e il Consiglio dell'Unione europea – vale a dire i governi nazionali – è ritenuto il principale responsabile politico di tale presunta deriva normativistica, dopo la Commissione. Da qui emerge l'esigenza di cogliere appieno le differenze tra i vari organi costituzionali nazionali e di far emergere responsabilità politiche a lungo rimaste celate, sia per il complesso sistema istituzionale dell'Unione, sia a causa della prospettiva internazionalistica con cui la dottrina ha spesso osservato il ruolo dell'Esecutivo nella fenomenologia istituzionale europea. I principi di sussidiarietà e di proporzionalità, unitamente all'obbligo di rispettare le identità nazionali degli Stati membri, rappresentano la principale ragione del coinvolgimento dei parlamenti nazionali sancito dal Trattato di

[1337] Ivi, p. 89

Lisbona. Difatti, la prassi ha dimostrato che "*en réalité, aucune institution européenne n'a spontanément intérêt à faire à faire assurer son respect.*"[1338] Compresi, paradossalmente, i governi nazionali, verrebbe da dire. Tuttavia, più che nell'*early warning mechanism*, i cui limiti sono stati più volte evidenziati, tale coinvolgimento dovrebbe realizzarsi attraverso un rafforzamento del controllo e dell'indirizzo politico esercitato dai governi nazionali negli affari europei.

Non si può concludere questa articolata e complessa rassegna di posizioni e riflessioni sul sistema normativo dell'Unione europea senza menzionare un evento di rilevanza storica: il primo ricorso presentato alla Corte di Giustizia da un parlamento nazionale per asserita violazione del principio di sussidiarietà, ai sensi dell'art. 8 del Protocollo n. 2 allegato ai Trattati.[1339] Il principio di sussidiarietà è tornato prepotentemente al centro del dibattito in seguito all'iniziativa dell'Assemblea nazionale francese, che ha esercitato la facoltà di richiedere al Governo di avviare un'azione di annullamento sulla base della presunta violazione di tale principio, come previsto dall'articolo 8 del suddetto Protocollo. Si tratta di un precedente assoluto. Il Governo francese ha dunque proceduto in tal senso in virtù dell'obbligo sancito dall'articolo 88, paragrafo 6, della Costituzione francese. In Francia, infatti, la possibilità riconosciuta dal Trattato di Lisbona ai parlamenti nazionali di sollecitare il proprio governo a intraprendere un'azione di annullamento è stata configurata come un diritto del parlamento stesso, a condizione che la richiesta sia sostenuta da almeno 60 deputati o 60 senatori. Questa disciplina richiama l'assetto vigente in Germania, ma si distingue nettamente dalla situazione spagnola, dove il governo conserva la facoltà discrezionale di aderire o meno alla richiesta del parlamento.[1340]

Le misure oggetto di contestazione nel ricorso riguardano il meccanismo di ricollocazione, all'interno dell'Unione europea, di cittadini di Paesi terzi o apolidi richiedenti protezione internazionale. L'Assemblea nazionale francese sostiene che tali disposizioni ledono la sovranità degli Stati membri, compromettendone l'identità nazionale, l'integrità delle strutture costituzionali e la sicurezza. Ciò in quanto gli Stati sarebbero obbligati ad accogliere, nell'ambito del sistema di ricollocazione, cittadini di Paesi terzi, indipendentemente dalla loro volontà. Secondo l'interpretazione avanzata dal ricorrente, l'art. 72 del TFUE conterrebbe una sorta di riserva di sicurezza nazionale, la quale costituirebbe un elemento imprescindibile del principio di sussidiarietà. Ne deriverebbe che qualsiasi violazione di tale clausola implicherebbe automaticamente una violazione del principio medesimo. In questa prospettiva, gli Stati membri si troverebbero nell'impossibilità di garantire le proprie funzioni essenziali, così come definite dall'art. 4 TUE, in particolare l'obbligo di mantenere l'ordine pubblico e di salvaguardare la sicurezza nazionale. L'Assemblea nazionale francese, pertanto, ritiene che il regolamento

[1338] Ivi, p. 80

[1339] Ricorso proposto il 14 agosto 2024, *Assemblée nationale de la République française c. Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*, Causa C-553/24

[1340] Vedi D. FROMAGE, *Is Subsidiarity (Unexpectedly) alive and kicking, and should it be?*, in EULawLive, 2024

in questione sia in contrasto con gli art. 4 e 5 TUE, in quanto eccederebbe le competenze conferite all'Unione e si porrebbe in violazione del principio di sussidiarietà. Per tali motivi, il ricorrente chiede alla Corte di Giustizia l'annullamento integrale del regolamento o, in subordine, la cancellazione del Capo IV, relativo al principio di solidarietà. Alla luce della documentazione disponibile sul caso in esame, è opportuno arrestarsi a questo livello di analisi. Qualora il ricorso fosse dichiarato ammissibile dalla Corte di Giustizia, molte delle questioni discusse nel presente studio potrebbero acquisire nuovi sviluppi giurisprudenziali. In particolare, si aprirebbe un'occasione inedita per approfondire le differenze tra gli art. 4 e 5 TUE, per delineare il ruolo dei parlamenti nazionali nell'architettura istituzionale dell'Unione – trattandosi, peraltro, della prima volta nella storia in cui un parlamento nazionale adisce la Corte – nonché per chiarire il rapporto tra il principio di sussidiarietà, quello di proporzionalità, l'obbligo di rispettare l'identità nazionale e la sovranità degli Stati membri. Al momento, risulta difficile prevedere se questo caso rappresenterà l'inizio di una nuova prassi seguita da altri parlamenti nazionali o se rimarrà un episodio isolato.

In conclusione, è opportuno sottolineare che le riflessioni sviluppate nel presente paragrafo rivelano un orientamento chiaro da parte delle istituzioni menzionate: sebbene vengano prospettate ipotesi di riforma dei Trattati, queste assumono un carattere meramente accessorio. La vera priorità risiede, infatti, nella corretta e piena attuazione delle disposizioni contenute nel Trattato di Lisbona. Si è finalmente consolidata una consapevolezza diffusa circa la necessità di partecipare attivamente alla fase prenegoziale e di ristabilire un collegamento coerente con l'indirizzo politico comune. Le riforme dei Trattati qui richiamate non si configurano come interventi strutturalmente incisivi; al contrario, le proposte più rilevanti sono di natura eminentemente politica e si concentrano sull'ottimizzazione dell'infrastruttura istituzionale esistente. Di particolare rilievo è l'attenzione rivolta al Consiglio dell'Unione europea, che emerge come fulcro di molte delle proposte avanzate. In quest'ottica, al fine di evitare che il federalismo esecutivo sia semplicemente sostituito da un federalismo esecutivo delle maggioranze parlamentari, il richiamo del Parlamento europeo al ruolo delle minoranze parlamentari si rivela cruciale. Tale ruolo, secondo questa prospettiva, dovrebbe trovare espressione anche nei pareri formulati, a vario titolo, dalle assemblee parlamentari nazionali, delineandosi così come il principale contributo che queste ultime possono offrire al rafforzamento della democrazia nell'Unione europea.

CONCLUSIONI

Il presente lavoro si è proposto di approfondire ulteriori dimensioni del dialogo tra gli ordinamenti giuridici, andando oltre il mero piano giurisdizionale. In conformità con l'impostazione metodologica adottata, l'analisi è stata condotta attraverso una ricostruzione critica dei principali nodi problematici che emergono nel cosiddetto dialogo tra le Corti e nel sistema istituzionale dell'Unione europea. Ne è emersa l'individuazione della 'legalità' come il principio giuridico che accomuna sia la fase di applicazione delle norme sia quella della loro elaborazione, fungendo da elemento di continuità tra i due momenti. Si è proceduto a un esame delle infrastrutture giuridiche che sostanziano il dialogo interordinamentale nella fase *ex ante*, nonché a un'analisi della prassi istituzionale che ne caratterizza l'attuazione concreta. L'ipotesi di ricerca sostiene che, a quasi quindici anni dal Trattato di Lisbona, l'assetto giuridico dell'Unione europea, insieme alla prassi consolidatasi nel tempo e alla scelta politica della Commissione europea di valorizzare il ruolo dialogico dei parlamenti nazionali, abbia dato vita a un sistema più complesso di un semplice controllo sui principi di sussidiarietà e proporzionalità. Si tratterebbe, invece, di un vero e proprio meccanismo di dialogo *ex ante* sui profili costituzionali delle norme europee, volto a tutelare il pluralismo giuridico dell'Unione. In tale contesto, si verifica se il principio di rispetto dell'identità nazionale possa rappresentare non un limite all'integrazione, ma un criterio di riequilibrio del governo europeo.

Sotto il profilo dell'analisi giuridica, sia dogmatica che sistematica e teleologica, è emersa l'esistenza di un'infrastruttura deputata al dialogo tra ordinamenti in una fase *ex ante*, nonché la sua capacità di far affiorare le specificità dei vari ordinamenti nazionali nell'ambito dei processi decisionali e legislativi. A tale quadro si aggiunge la previsione di clausole di salvaguardia e di procedure specifiche volte a evitare che eventuali *impasse* compromettano il processo di integrazione, garantendo allo stesso tempo una tutela rafforzata in settori particolarmente sensibili alla sovranità e alle peculiarità nazionali. Tali meccanismi offrono ampi margini di partecipazione democratica ai parlamenti nazionali, in quanto organi rappresentativi, il cui corretto coinvolgimento potrebbe, in astratto, favorire la riaffermazione dell'indirizzo politico e delle responsabilità dei governi e delle Istituzioni europee di natura intergovernativa. Anche dall'analisi del caso studio italiano è emersa un'infrastruttura in continua evoluzione, progressivamente adattata alle esigenze e ai principi scaturenti dall'interazione tra la forma di governo italiana e l'ordinamento dell'Unione europea.

Sotto il profilo empirico, invece, le evidenze emerse dalla ricerca presentano una natura più ambivalente, con risultati sia positivi che critici. Pur riconoscendo il significativo ritardo accumulato, si registra negli ultimi anni una crescente consapevolezza istituzionale circa l'importanza di tale dialogo, sia in seno ai parlamenti degli Stati membri sia all'interno delle Istituzioni dell'Unione europea, come dimostrato dall'intenso dibattito sul suo potenziamento. Tuttavia, dall'analisi della prassi documentale relativa ai principali canali di dialogo, ovvero i pareri motivati in materia di

sussidiarietà e i pareri nell'ambito del dialogo politico, è emersa una persistente incomunicabilità tra le istituzioni coinvolte in queste infrastrutture.

Quasi in un paradosso, si è iniziato descrivendo l'esperienza giuridica sovranazionale come un elemento di rottura storico rispetto alla modernità giuridica legolatrica, a causa della natura eminentemente giurisprudenziale del diritto dell'Unione europea, per poi giungere a registrare le preoccupazioni degli esperti e dei parlamenti nazionali italiano e francese riguardo a una possibile deriva normativistica dell'ordinamento europeo. In questa dinamica si manifesta quello che Paolo Grossi definiva come il 'guaio' di ogni giurista e, di conseguenza, di ogni sistema giuridico: la costante tentazione dell'ordinatore di immobilizzare e assolutizzare il diritto.[1341] Tale inclinazione, intrinseca a qualsiasi elaborazione di diritto positivo, si traduce nell'aspirazione a risolvere la complessità, a disciplinare il *caos* delle cose e la loro storicità attraverso una cristallizzazione normativa che le renda statiche. Il rischio, ironicamente, è che anche a livello dell'Unione europea si imponga una visione rigidamente statalistica e monistica, fondata su un unico produttore di diritto, incarnato, in questo caso, non dallo Stato ma dall'apparato legislativo dell'Unione europea.[1342] In questo scenario, il pericolo è che un ordinamento storicamente caratterizzato dalla sua giurisprudenzialità, dinanzi alla crescente complessità delle sfide che è chiamato ad affrontare, cada nella tentazione di ridurre il diritto a una mera produzione legislativa, assumendo che solo le leggi possano esprimere autenticamente la volontà generale.[1343] Tale prospettiva, fondata sulla genericità e astrattezza della norma, ambirebbe a garantire un assetto giuridico uniformemente compatto, ma al contempo rischierebbe di tradire la natura dinamica e dialogica che ha storicamente contraddistinto l'ordinamento europeo.

Alla luce di quanto esposto, è imprescindibile considerare come l'attività scientifica prenda origine dalla discrepanza tra le preconvinzioni e l'evidenza empirica. Non è rilevante che un'ipotesi coincida perfettamente con la realtà, né ciò rappresenta un obiettivo desiderabile. Ciò che assume centralità è la consapevolezza dello scarto tra attese e risultati, poiché è proprio questa divergenza a innescare il processo di elaborazione critica.[1344] Simoncini, del resto, metteva in guardia sul fatto che un'infrastruttura giuridica deputata al dialogo tra ordinamenti non sia necessariamente effettiva, ma possa restare allo stato potenziale. Perché essa acquisisca effettività, non è sufficiente che sia formalmente istituita, adeguatamente strutturata e attivamente impiegata. Sebbene tali caratteristiche siano condizioni necessarie, non garantiscono di per sé la capacità dell'infrastruttura di favorire un dialogo realmente efficace.[1345] È pertanto necessario interrogarsi e avanzare proposte su come sia possibile superare l'attuale incomunicabilità che caratterizza tale infrastruttura.

[1341] Cfr. P. GROSSI, *Mitologie giuridiche della modernità*, op. cit., p. 128
[1342] Cfr. Ivi, p. 134
[1343] Cfr. Ibidem
[1344] Cfr. J. GUITTON, *Arte nuova di pensare*, op. cit., p. 20
[1345] Cfr. A. SIMONCINI, *Towards a Real Constitutional Dialogue: The Need for an "Infrastructure" of The European Constitution*, op. cit., p. 57

Questo dialogo si sviluppa prevalentemente nell'ambito *intra vires*, ossia all'interno dei limiti delle competenze attribuite.[1346] I principi richiamati nel dialogo interordinamentale *ex ante*, nel contesto della produzione normativa europea, operano all'interno del sistema di rapporti delineato dal principio di attribuzione delle competenze. Di conseguenza, solo quest'ultimo è in grado di spostare il confronto su questioni riconducibili a giudizi *ultra vires*. Gli altri principi – sussidiarietà, proporzionalità, leale cooperazione e clausola identitaria – si collocano invece in una dimensione *intra vires*, ossia non incidono direttamente sulla delimitazione delle competenze materiali dell'ordinamento sovranazionale. In altri termini, tali principi non possono essere invocati per sottrarre determinate materie alla sfera di competenza dell'Unione europea. Diversamente, il principio di attribuzione funge da criterio di delimitazione delle competenze, mentre gli altri principi regolano esclusivamente l'esercizio delle competenze già attribuite, incidendo sulle modalità con cui l'Unione e gli Stati membri svolgono le proprie funzioni all'interno dell'ordinamento giuridico sovrannazionale.

Nella prassi si è sviluppata un'incomunicabilità profonda rispetto al principio di sussidiarietà, come dimostrato dalle numerose richieste, emerse nei documenti analizzati, di elaborare una nozione condivisa di tale principio. È stato ampiamente evidenziato come la Corte di Giustizia e la Commissione europea lo interpretino in modo tale da escludere qualsiasi rilevanza delle peculiarità degli ordinamenti nazionali. Il test adottato si basa su una valutazione generica della capacità dell'Unione e dell'incapacità degli Stati membri intesi in senso lato, ossia nel loro complesso e non nelle loro specificità. Sempre più spesso, le Camere parlamentari denunciano una scarsa considerazione, da parte della Commissione europea, delle condizioni peculiari dei singoli Stati e delle specificità dei loro ordinamenti interni.[1347] Il carattere sistemico del test sulla sussidiarietà, unitamente alla stretta interconnessione funzionale e potenziale tra gli sviluppi del mercato unico e le diverse materie di intervento, porta inevitabilmente a concludere per la necessità di un'azione sovranazionale. Qualora tale necessità fosse messa in discussione, ciò non avverrebbe in relazione alla specifica situazione di un singolo Stato membro, bensì riguarderebbe la *probatio diabolica* dell'astratta capacità normativa degli Stati membri considerati collettivamente, quasi come un'entità idealizzata e priva di concretezza operativa. Tale circostanza è comprovata dal fatto che l'attivazione dei cosiddetti 'cartellini' sia avvenuta, in passato, per effetto di un'iniziativa di natura essenzialmente

---

[1346] Vedi M. STARITA, *L'identità costituzionale nel diritto dell'Unione europea: un nuovo concetto giuridico?*, op. cit., pp. 150-151 e G. DI FEDERICO, *L'identità nazionale degli stati membri nel diritto dell'Unione europea. Natura e portata dell'art. 4, par. 2, TUE*, op. cit., p. 65

[1347] Vedi G. DI FEDERICO, *L'identità nazionale degli stati membri nel diritto dell'Unione europea. Natura e portata dell'art. 4, par. 2, TUE*, op. cit., p. 196: "*La riluttanza della Commissione a tenere in considerazione aspetti diversi della sussidiarietà mira precisamente a preservare l'essenza del test imposto dall'art. 5, par. 3, TUE, che postula innanzitutto l'inefficacia di un intervento da parte degli Stati membri. Se la valutazione comparativa tra l'efficacia dell'azione a livello dell'Unione e a livello degli Stati membri risulta a favore della prima, la situazione specifica di singoli Stati membri non è in grado di impattare sul soddisfacimento dell'onere probatorio relativo alla seconda parte del test di sussidiarietà, ovverosia la dimostrazione che l'azione dell'Unione 'può, in generale, conseguire meglio l'obiettivo politico.'*"

diplomatica, guidata dal Parlamento danese, anziché nell'ambito della cooperazione interparlamentare delineata dai Trattati.

Da anni la Commissione europea ribadisce formalmente il proprio impegno a intervenire meno, ma in modo più efficace. L'adesione ai principi di sussidiarietà e proporzionalità viene costantemente riaffermata in ogni occasione, al punto da trasformarsi in una sorta di formula rituale, ripetuta in maniera quasi liturgica in ogni documento ufficiale. Tuttavia, tale sforzo di semplificazione normativa è stato recentemente oggetto di critica nel Report sulla competitività redatto da Mario Draghi, il quale ha sollecitato le istituzioni dell'Unione europea a un maggiore autocontrollo e i parlamenti nazionali a una più incisiva attività di controllo e partecipazione. Ciononostante, la stessa analisi di Draghi adotta una concezione della sussidiarietà sostanzialmente allineata a quella delle Istituzioni europee, focalizzandosi sulla determinazione del livello di governo più adeguato per disciplinare specifiche materie. In essa non si rinviene alcun riferimento alle peculiarità dei singoli Stati membri, un aspetto che invece viene frequentemente evidenziato dai parlamenti nazionali. Inoltre, il richiamo di Draghi alla necessità di un *refocusing* delle priorità normative dell'Unione europea ha rivelato una certa limitatezza nella concezione del ruolo dei parlamenti nazionali all'interno dell'architettura istituzionale dell'Unione.

Anche il Comitato indipendente per il controllo della qualità della legislazione evidenzia alcune criticità nell'operato della Commissione europea. Dall'analisi della sua attività emerge come, in numerose valutazioni d'impatto della Commissione, non venga adeguatamente dimostrata la necessità e il valore aggiunto dell'intervento dell'Unione europea, una lacuna frequentemente denunciata sia dai parlamenti nazionali sia dal Parlamento europeo. L'incomunicabilità in materia di sussidiarietà è stata ulteriormente confermata dalla relazione della Commissione del 2022, nella quale si lamentava l'assenza di contestazioni puntuali da parte dei parlamenti nazionali rispetto alla presunta violazione del principio di sussidiarietà, così come inteso dalle istituzioni europee.[1348] I parlamenti nazionali, infatti, non muovono obiezioni specifiche sulla sussidiarietà in senso stretto, bensì segnalano la scarsa attenzione delle valutazioni d'impatto della Commissione nei confronti delle peculiarità nazionali.

Inoltre, gli studi condotti da Granat mettono in luce il potenziale destabilizzante del *Early Warning System* (EWS).[1349] Ciò permette di inquadrare il meccanismo dei cartellini in un ruolo *ex ante* analogo a quello che i controlimiti esercitano *ex post*. In tal senso, esso assume la funzione di deterrente, contribuendo a conferire effettività al dialogo tra ordinamenti e a rafforzare il ruolo dei parlamenti nazionali. Con la differenza che, diversamente dai controlimiti, tale strumento deterrente è pienamente integrato e legittimato nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea. Alla luce di tali considerazioni, è opportuno sottolineare come le proposte di riforma e i documenti

[1348] Vedi Relazione annuale 2022 della Commissione Sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità e sui rapporti con i parlamenti nazionali, cit., p. 10

[1349] Vedi in particolare K. GRANAT, *The Principle of Subsidiarity and its Enforcement in the EU Legal Order. The Role of National Parliaments in the Early Warning System*, op. cit., p. 227

istituzionali finora esaminati non pongano un'enfasi particolare sul potenziamento dell'EWS e sul rafforzamento del controllo dei parlamenti nazionali in materia di sussidiarietà. L'attenzione si concentra, piuttosto, sul miglioramento del funzionamento degli strumenti già esistenti, senza prevedere modifiche ai Trattati. Tale approccio sembra riflettere la consapevolezza, da parte dei diversi attori istituzionali, della limitata possibilità di espansione del dialogo in questo ambito.

Dal punto di vista del dialogo politico, l'elemento che maggiormente contribuisce all'incomunicabilità risiede nella concezione stessa di responsabilità politica. Dall'analisi condotta nella presente ricerca emerge un preciso *animus* con cui i parlamenti nazionali hanno inteso il proprio ruolo nell'ambito del processo decisionale europeo. In particolare, la preferenza empiricamente dimostrata per il ricorso al dialogo politico evidenzia la loro volontà di instaurare un rapporto dialogico con le istituzioni dell'Unione, in special modo con la Commissione europea e il Parlamento europeo.

Tuttavia, l'informalità che caratterizza questa procedura rende complesso il confronto con l'attuale atteggiamento della Commissione, che da un lato incentiva la partecipazione dei parlamenti nazionali al dialogo politico, ma dall'altro si dimostra spesso impermeabile alle loro proposte e richieste. Il nodo centrale di tale meccanismo istituzionale risiede nella totale assenza di strumenti giuridici idonei a sanzionare l'inerzia della Commissione. Essendo un ambito eminentemente politico, l'efficacia di questo strumento dipende in larga misura dalla costanza e dalla determinazione dei parlamenti nazionali. In tal senso, l'esperienza del *Bundesrat* tedesco rappresenta un caso emblematico: la sua perseveranza ha indotto la Commissione e i colegislatori europei a rivedere la loro posizione in merito alla proposta di legge sulle libertà dei media, dimostrando che un'azione concertata può produrre risultati concreti. Alla luce di ciò, la Commissione dovrebbe riconsiderare il proprio atteggiamento: se l'obiettivo è scongiurare un utilizzo massiccio dell'*Early Warning System* (EWS) o il ricorso da parte dei parlamenti nazionali a strumenti meno cooperativi – come testimoniato dall'azione dell'*Assemblée nationale* francese dinanzi alla Corte di Giustizia – sarebbe opportuno favorire e valorizzare il ruolo che i parlamenti nazionali rivendicano nella tutela dei rispettivi ordinamenti giuridici interni.

Dalla prassi emerge come gli Stati membri tendano oggi a interpretare il principio di sussidiarietà in una prospettiva nazionale e non sistemica, in contrasto con l'approccio adottato dalle Istituzioni dell'Unione. Di conseguenza, nei pareri motivati espressi dai parlamenti nazionali in materia di sussidiarietà, così come nel contesto del dialogo politico, le preoccupazioni legate alle specificità di ciascuno Stato membro, laddove trascendano la dimensione meramente politica per collocarsi su un piano giuridico, non risultano riconducibili al principio di sussidiarietà, in quanto non conformi al test elaborato a livello europeo. Esse si inseriscono piuttosto nell'alveo del principio di proporzionalità, della leale cooperazione e, in taluni casi, dell'obbligo di rispetto dell'identità nazionale sancito dall'art. 4, par. 2, TUE, insita nella struttura costituzionale e nelle funzioni essenziali dello Stato membro, specialmente laddove corredate da

un'adeguata valutazione d'impatto e dalla relativa tabella di corrispondenza elaborata dalle amministrazioni nazionali.

Pur non avendo rilievo ai fini della sussidiarietà, la specificità della situazione di ciascuno Stato membro acquisisce pertanto importanza nell'ordinamento dell'Unione europea in virtù della clausola identitaria e del principio di leale cooperazione *ex* art. 4 TUE. Queste disposizioni di diritto primario devono orientare l'azione del governo dell'Unione, poiché, dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, la questione della legittimità della normativa sovranazionale è divenuta sempre più centrale. Di conseguenza, appare ormai improrogabile l'esigenza di individuare soluzioni politiche e amministrative più adeguate a garantire un equilibrio tra l'integrazione europea e il rispetto delle specificità nazionali.

Come evidenziato da Di Federico, nella sua monografia sulla natura e la portata dell'art. 4, par. 2, TUE, "*il nuovo status della clausola identitaria dovrebbe comportare una sistematica verifica circa l'impatto della misura proposta sulla struttura fondamentale o l'esercizio delle funzioni essenziali dello Stato.*"[1350] Se le valutazioni d'impatto in materia di rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, dei diritti fondamentali o del principio di attribuzione si basano su test e verifiche di carattere sistemico, incentrati sull'assetto costituzionale europeo nel suo complesso, esse tendono a rendere irrilevante la specificità della situazione di ciascun Stato membro. Tuttavia, l'analisi dell'eventuale incidenza negativa dell'intervento dell'Unione sull'identità nazionale dei singoli Stati membri costituisce una questione di natura ben distinta, ma non per questo meno rilevante ai fini della legittimità dell'azione dell'Unione e, in ultima istanza, della validità e dell'applicabilità del diritto derivato.[1351] È del tutto concepibile l'introduzione di una soluzione *ad hoc* per la verifica del rispetto delle identità nazionali, anche in assenza di una revisione dei Trattati. A tal fine, sarebbe persino sufficiente un'integrazione dell'Accordo interistituzionale "Legiferare meglio" del 13 aprile 2016, mediante la quale si imponga alle istituzioni europee l'obbligo di considerare l'identità nazionale nella fase di elaborazione delle proposte di atti legislativi e delegati, qualora vi sia una tempestiva sollecitazione da parte delle autorità nazionali.[1352] In particolare, tale prerogativa dovrebbe essere riconosciuta ai governi e, ancor più, ai parlamenti nazionali, i quali, oltre a partecipare al processo di adozione degli atti dell'Unione, svolgono un ruolo essenziale nel segnalare alle Istituzioni europee eventuali conflitti tra ordinamenti giuridici. Un esempio significativo è rappresentato dall'attenzione crescente, in Italia, verso le valutazioni d'impatto nazionali previste dall'art. 6 della legge n. 234 del 2012, che sembrano delineare un approccio di dialogo prevalentemente amministrativo, ancor prima che politico. Ciò induce a riflettere sulla possibile necessità di attivare meccanismi di comitologia nell'ambito delle valutazioni d'impatto elaborate dalla Commissione europea.

[1350] G. Di Federico, *L'identità nazionale degli stati membri nel diritto dell'Unione europea. Natura e portata dell'art. 4, par. 2, TUE*, op. cit., p. 196
[1351] Cfr. Ivi, pp. 196-197
[1352] Cfr. Ivi, p. 197

È evidente che, nell'attuale contesto, non si possano escludere utilizzi strumentali di un eventuale obbligo di giustificare il rispetto dell'identità nazionale degli Stati membri. Inoltre, non si può trascurare il fatto che una simile previsione implicherebbe un significativo aggravio di lavoro, innanzitutto per la Commissione europea. Come se non bastasse, occorre considerare che, sebbene nelle valutazioni d'impatto predisposte dalla Commissione prima della presentazione di una proposta legislativa venga debitamente analizzato l'impatto sui principi di sussidiarietà e proporzionalità, sui diritti fondamentali e sull'identità nazionale degli Stati membri, ciò non esclude che tali elementi possano successivamente essere trascurati nella fase negoziale tra Parlamento e Consiglio.[1353] In questa fase, infatti, prevale spesso l'esigenza di raggiungere un compromesso tra le due istituzioni, senza dimenticare il ruolo della stessa Commissione, la quale, in qualità di attore essenziale del processo legislativo, conserva la facoltà di ritirare la proposta. Tuttavia, "*la soluzione non sembra solo coerente con lo spirito e con la funzione della norma, ma anche pienamente in linea con il principio di leale collaborazione, che* […] *è strumentale alla piena operatività della clausola.*"[1354]

Le dinamiche giuridiche che disciplinano l'interazione tra gli ordinamenti si differenziano in modo significativo a seconda che si operi sul piano giurisdizionale o su quello politico. Ancora distinta è la dimensione amministrativa, che esercita le proprie funzioni in stretta connessione con gli organi politici. Quest'ultimo aspetto rappresenta un ulteriore nodo cruciale, il quale completa il quadro della presente indagine scientifica. Affinché il dialogo tra ordinamenti possa risultare autenticamente efficace, è imprescindibile che tutte le istituzioni siano coinvolte in un confronto sia interistituzionale sia interordinamentale. Tale dialogo, nel rispetto del principio di separazione dei poteri, deve evitare di sovraccaricare il sistema giurisdizionale di indebite responsabilità politiche, derivanti dall'inadempienza delle istituzioni deputate alle decisioni politiche. Solo in questo modo sarà possibile, da un lato, preservare l'autonomia della funzione giurisdizionale e, dall'altro, garantire un vaglio di legittimità sugli esiti del dialogo tra legislatori, eventualmente attraverso il confronto tra le Corti. Questo principio si applica non soltanto a livello sovranazionale, ma, come ampiamente dimostrato, anche nell'ambito dei singoli ordinamenti nazionali. L'approccio adottato nella presente analisi si fonda su una concezione olistica del dialogo tra ordinamenti: ipotizzare rimedi sanzionatori volti a intervenire sull'operato di una specifica istituzione, surrogandone la responsabilità, non tiene conto del principio secondo cui la tutela di natura caducatoria o interpretativa è prerogativa esclusiva delle Corti, mentre la responsabilità politica ricade sugli organi esecutivi e parlamentari. L'intento di questa ricerca è, dunque, quello di superare il ricorso a supposte funzioni supplenti, ormai anacronistiche, le quali, protraendosi oltre misura, hanno arrecato significativi pregiudizi al corretto equilibrio istituzionale.

[1353] Cfr. C. FAVILLI, *L'Unione che protegge e l'Unione che respinge. Progressi, contraddizioni e paradossi del sistema europeo di asilo*, in *Questione giustizia,* op. cit.

[1354] G. DI FEDERICO, *L'identità nazionale degli stati membri nel diritto dell'Unione europea. Natura e portata dell'art. 4, par. 2, TUE*, op. cit., p. 197

Qualsiasi teoria del diritto non può prescindere dal proprio compito fondamentale, che consiste nell'esplicitare i presupposti e le implicazioni dell'ordinamento giuridico, incluse le inclinazioni positive e cooperative che ne derivano, poiché esse evidenziano e fanno emergere la responsabilità dei soggetti.[1355] La scienza giuridica deve, inoltre, essere consapevole del fatto che le forme di un ordinamento non si limitano a disciplinare i rapporti tra le istituzioni, o tra i consociati, o tra le prime e i secondi, ma li istituiscono e li preservano in quanto relazioni intrinsecamente giuridiche, indipendentemente dall'eventuale minaccia di una sanzione. Greco spiega infatti come "*se continuiamo a pensare che il diritto consista essenzialmente nella coercizione, saremmo maggiormente disposti ad accettare un diritto che sposta il suo baricentro sul piano della forza e rende più difficili i rapporti di cooperazione e di riconoscimento reciproco.*"[1356] È estremamente pericoloso, soprattutto nei rapporti interistituzionali e interordinamentali, normalizzare l'idea secondo cui, in assenza di una sanzione o qualora questa risulti inefficace, non sussista alcun obbligo giuridico da rispettare. È infatti attraverso la responsabilizzazione dei soggetti coinvolti e la loro piena consapevolezza degli obblighi loro imposti che si attiva la coscienza dei doveri. È pertanto imprescindibile interrompere il circolo vizioso che, da tempo, denuncia l'incapacità dell'Unione di far evolvere strutture e processi in grado di generare virtù civiche e di far emergere una responsabilità politica effettiva: parlamentare, amministrativa e individuale.[1357]

Ci troviamo in un'epoca di crisi dell'autorità, in particolare quella politica, evidenziata da una progressiva diminuzione dell'accettazione delle istituzioni. Tale crisi non riguarda tanto l'autorità in sé, quanto i meccanismi e le giustificazioni che le conferiscono legittimità, compromettendo i processi dinamici che la rendono credibile e degna di fiducia.[1358] Il dialogo tra ordinamenti è essenziale non solo per colmare la storica carenza di legittimazione dell'Unione Europea, ma anche per gli Stati membri. L'integrazione europea e la devoluzione di sovranità verso entità subnazionali non si limitano a trasformare lo Stato, ma ne ridefiniscono il significato, richiedendo una nuova legittimazione basata sulla sua capacità di coordinare e regolamentare un sistema multilivello.[1359] Sebbene le infrastrutture giuridiche analizzate nella presente ricerca si collochino nella fase *ex ante*, ovvero in ambito politico, quest'ultima dimensione trova oggi nella legalità – intesa come criterio di conformità al diritto – una delle principali fonti di legittimazione del potere politico.[1360]

Nell'ambito delle dinamiche di legittimazione politica, è fondamentale distinguere tra legalità e legittimità, poiché la prima concerne l'esercizio del potere, mentre la seconda attiene alla sua titolarità. La legittimità si riferisce a una condizione acquisita, ovvero alla titolarità del potere, mentre la legalità riguarda il processo di

[1355] Cfr. T. GRECO, *La legge della fiducia. Alle radici del diritto*, Laterza, Bari, 2021, p. 143
[1356] Ivi, p.152
[1357] Vedi più ampliamente J. H. H. WEILER, Europa: *«Nous coalisons des Etats, nous n'unissons pas des hommes»*, pp. 60 e ss.
[1358] Vedi A. LIPPI, *Dinamiche di legittimazione politica*, op. cit., p. 11
[1359] Cfr. Ivi, p. 24
[1360] Vedi ivi, p. 86

attuazione di tale potere. Il nodo giuridico centrale nell'analisi dei rapporti politici sovranazionali risiede proprio in questa distinzione: se principi fondamentali come sussidiarietà, proporzionalità, leale cooperazione e clausola identitaria non trovano applicazione a livello di legalità – sia in ambito giurisdizionale sia nel contesto politico-istituzionale – essi esulano dalla dimensione della legalità, intesa come corretta operatività del sistema, per ricadere nella sfera della legittimità. In tal caso, tali principi non garantiscono più la legittimità del sistema, intesa come titolarità del potere, bensì rischiano di comprometterla. Il problema si pone nel momento in cui queste norme risultano concepite unicamente per legittimare il governo dell'Unione Europea, senza una reale dimensione dinamica e operativa. Se il loro unico scopo è autorizzare l'esistenza di un livello di governo sovranazionale senza garantirne un'effettiva funzionalità, la questione non riguarda più solo la legalità del sistema, ma la legittimazione stessa di tale livello di governo.[1361]

Questo è il concetto richiamato nell'analisi del *self-enforcement* o, più precisamente, del *nonjudicial enforcement* della clausola identitaria.[1362] Un principio che, *mutatis mutandis*, può essere esteso anche al principio di sussidiarietà, di proporzionalità e di leale cooperazione. Si può infatti affermare che non solo le istituzioni dell'Unione e degli Stati membri, ma anche i popoli europei dispongono di strumenti per garantire il rispetto della clausola identitaria sancita dal TUE. Il rischio di compromettere la legittimità e l'efficacia del diritto dell'Unione, alienando i cittadini degli Stati membri dalle sue Istituzioni e dai suoi atti, può costituire un incentivo significativo affinché gli organi dell'Unione rispettino le identità nazionali, radicate negli ordinamenti politici e costituzionali degli Stati membri. Tale incentivo assume particolare rilevanza considerando le molteplici sfide alla legittimità del processo decisionale europeo e il fatto che l'Unione dipende in larga misura dagli Stati membri per l'attuazione e l'applicazione delle proprie decisioni.

L'organo parlamentare nazionale, ancor più dell'esecutivo, può fungere da portavoce e rappresentante dei popoli europei. La responsabilità politica e l'indirizzo politico costituiscono elementi essenziali da recuperare nel complesso rapporto tra istituzioni nazionali e sovranazionali. Per tale ragione, nella presente ricerca si è ritenuto fondamentale affrontare il problema della complessa articolazione delle forme di governo parlamentari in Europa, soprattutto nel rapporto che c'è tra gli Stati membri e l'Unione europea. Le risposte a tale questione non possono che essere, per il momento, provvisorie, poiché ci si trova di fronte a un processo ancora in evoluzione e non a un assetto costituzionale consolidato. La rappresentanza parlamentare europea, infatti, non può essere ridotta a una dimensione univoca: attraverso l'interazione tra rappresentanze

[1361] Vedi ivi, p. 88: "*Nel diritto, la legalità costituisce un criterio di legittimazione perché affronta il problema della sua effettività, cioè della sua durata e del suo mantenersi tale anche dopo la sua formulazione. «Un potere non dura perché è legittimo, ma è legittimo se e finché ha la forza per durare.» Secondo questo aforisma di Kelsen, se la legalità non dura, allora non viene rispettata, che significa che non è effettiva, mostra la debolezza dell'ordinamento e la sua incapacità ad acquisite, per così dire, movimento, cioè interpretata, modificata, e rinnovata.*"

[1362] Vedi E. CLOOTS, *National identity in EU law*, op. cit., pp. 39-58

nazionali che si intrecciano nell'architettura di un Parlamento sovranazionale, esse assumono una configurazione inedita, non riconducibile a una mera struttura compositiva, bensì a una dinamica di comunicazione fluida e costante tra i diversi livelli di rappresentanza. I soggetti politici coinvolti percepiscono sempre più chiaramente come le questioni poste dalle politiche europee siano ormai inscindibili dagli interessi nazionali. L'evidenza che si è inteso sottolineare in questa ricerca è che il filo conduttore della progressiva costituzionalizzazione dell'integrazione europea risieda nella sua parlamentarizzazione.[1363] Nonostante i numerosi egoismi reciproci che, nel corso degli anni, hanno ostacolato sia l'affermazione di un sistema parlamentare euro-nazionale sia la cooperazione interparlamentare, il fatto che oggi sia lo stesso Parlamento europeo a promuovere l'*empowerment* dei parlamenti nazionali rappresenta un chiaro segnale del ruolo centrale che il parlamentarismo ambisce a ricoprire nell'architettura costituzionale dell'Unione europea.

La ricostruzione delle infrastrutture per il dialogo *ex ante* ha evidenziato come il problema odierno non risieda tanto nella disponibilità di poteri, quanto piuttosto nella frammentarietà e discontinuità del controllo democratico. A questo proposito, è fondamentale chiarire un aspetto: non è corretto parlare di 'forma di governo' dell'Unione europea in quanto la sua natura giuridica rimane quella di un organizzazione internazionale.[1364] Ciò non toglie che come afferma la giurisprudenza della Corte di giustizia gli Stati membri hanno inteso di costruire un ordinamento giuridico di nuovo genere nell'ambito del diritto internazionale e che, come si è visto, l'esperienza giuridica dell'Unione europea non possa essere spiegata senza l'utilizzo dell'aggettivo costituzionale. Come si è cercato di mettere in luce nell'analisi dell'infrastruttura per il dialogo *ex ante* tra gli ordinamenti giuridici, la scienza giuridica dell'Unione non può più esimersi dal valutare l'impatto che l'ordinamento sovranazionale esercita sulle forme di governo degli Stati membri. È vero, come sostiene Lorenzo Pace, che non sia opportuno applicare espressioni quali 'forma di governo' o 'forma di governo parlamentare' all'Unione europea.[1365] Nondimeno, ciò non implica che non si debbano sviluppare modelli istituzionali propri dell'ordinamento europeo. Anzi, risulta imprescindibile attribuire a tali modelli una chiara connotazione in termini di indirizzo politico e, soprattutto, di responsabilità politica.[1366]

[1363] Vedi A. MANZELLA, *La "Parlamentarizzazione" come filo progressivo della Costituzione europea*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, n. 2, 2024, p. 3

[1364] Vedi L. F. PACE, *La natura giuridica dell'Unione europea: teorie a confronto*, Cacucci editore, Bari, 2021

[1365] Vedi L. F. PACE, *L'inapplicabilità della nozione di forma di governo (parlamentare) all'ordinamento giuridico dell'Unione europea: ragioni teoriche e pratiche. L'Unione come nuova forma di organizzazione politico-istituzionale del continente europeo*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, n.3, 2021

[1366] Vedi *ex multis* N. LUPO, *Conclusioni. L'indirizzo politico costituzionale (o di sistema): una riscoperta necessaria, per comprendere le dinamiche istituzionali italiane ed europee*, in *Federalismi*, special issue: *le sedi dell'indirizzo politico costituzionale e di sistema nell'assetto attuale della forma di governo italiana*, n. 26, 2024, pp. 247-258, F. MICARI, *Il ruolo della cooperazione interparlamentare nell'Unione europea e il rapporto con l'indirizzo di sistema, in Federalismi*, special issue: *le sedi dell'indirizzo politico costituzionale e di sistema nell'assetto attuale della forma di governo italiana*, n. 26, 2024, pp. 225-246 e F. PARUZZO, *Il ruolo della Commissione europea tra obblighi sovrannazionali e meccanismi di*

Pertanto, la disponibilità manifestata dalla Commissione europea e positivamente accolta dai parlamenti nazionali dovrebbe essere valorizzata per promuovere una nuova iniziativa volta a rafforzare il dialogo interistituzionale. In risposta al contributo della COSAC, la Commissione ha espresso la propria volontà di intensificare il confronto con i parlamenti nazionali, avvalendosi dei canali di comunicazione e cooperazione già consolidati, con l'obiettivo di facilitare il loro apporto alle iniziative politiche e legislative dell'Unione e di recepirne le osservazioni in modo più efficace.[1367] Merita particolare attenzione il fatto che, sebbene sia stato riconosciuto il valore del dialogo politico sia in termini di impatto politico sia nella sua capacità di attivare la sfera pubblica europea, esso continui a incontrare difficoltà nel costituire un effettivo strumento di controllo della legittimità *ex ante*. Ciononostante, il Parlamento europeo continua a sollecitare un rafforzamento di tale meccanismo, evidenziandone la centralità nel processo decisionale dell'Unione. A tal fine, esso incoraggia un'intensificazione del dialogo politico tra le istituzioni europee e i parlamenti nazionali e ribadisce che le decisioni devono essere adottate nel pieno rispetto delle competenze costituzionali, dei Trattati e dell'*acquis* dell'UE, garantendo una chiara delimitazione delle rispettive sfere decisionali a livello locale, regionale, nazionale ed europeo.[1368]

Si potrebbe prospettare, dunque, un rinnovamento dell'iniziativa Barroso, che ha dato origine al cosiddetto dialogo politico, attraverso un'iniziativa promossa dalla seconda Presidenza von der Leyen. Tale rinnovamento avrebbe l'obiettivo di aggiornare e adattare lo strumento alle mutate esigenze di un contesto profondamente trasformato negli ultimi vent'anni, in particolare per quanto concerne le dinamiche interistituzionali e interordinamentali tra l'Unione europea e i suoi Stati membri. La forza di questo strumento risiede tuttora nella sua natura informale, un tratto che dovrebbe essere preservato anche in una possibile nuova proposta della Commissione. Tale scelta si giustifica, tra l'altro, con il principio secondo cui ai parlamenti nazionali non può essere imposto alcun vincolo in materia, conformemente alle disposizioni del Protocollo n. 1 e dell'art. 4, par. 2, TUE. Pertanto, risulta di fondamentale rilevanza la volontà politica della Commissione europea di autovincolarsi agli impegni già assunti e a quelli che intende assumere nei confronti dei parlamenti nazionali.

Uno degli elementi emersi nel corso di questa ricerca è l'esigenza di anticipare il più possibile la fase del dialogo e della discussione, addirittura prima della presentazione formale di una proposta legislativa. In tale prospettiva, la Commissione potrebbe proporre, nell'ambito della discussione sulla propria programmazione legislativa annuale,

---

condizionalità, in *Federalismi*, special issue: *le sedi dell'indirizzo politico costituzionale e di sistema nell'assetto attuale della forma di governo italiana*, n. 26, 2024, pp. 210-224

[1367] Reply of the European Commission to the Contribution of the LXVIII Conference of Parliamentary Committees for Union Affairs (COSAC) plenary meeting adopted in Prague, 13-15 November 2022, p. 4: "*The Commission welcomes the resulting valuable suggestions and stands ready to strengthen the dialogue with the national Parliaments through the established channels of communication and cooperation to facilitate their input to and feedback on the Commission's political and legislative initiatives.*"

[1368] Risoluzione del Parlamento europeo del 17 gennaio 2024 sull'attuazione delle disposizioni del trattato relative ai parlamenti nazionali (2023/2084(INI)), punto 5

di individuare i *dossier* su cui organizzare le riunioni interparlamentari *ad hoc* già più volte richiamate. Tali riunioni potrebbero, ad esempio, essere convocate in occasione della discussione del programma annuale della Commissione stessa. Un simile meccanismo consentirebbe di valorizzare concretamente il principio di 'sussidiarietà attiva', offrendo il tempo necessario affinché i diversi livelli parlamentari e governativi possano esprimere valutazioni e contribuire alla definizione delle proposte. Le evidenze empiriche analizzate dimostrano, infatti, che il buon funzionamento delle infrastrutture del dialogo *ex ante* richiede che ai parlamenti nazionali sia garantito uno spazio di intervento preliminare, antecedente alla fase negoziale vera e propria. Le stesse evidenze suggeriscono, inoltre, che la questione non si risolve semplicemente prolungando i termini di *standstill* del procedimento legislativo ordinario, quanto piuttosto assicurando un coinvolgimento effettivo nella fase pre-negoziale di elaborazione delle iniziative della Commissione. A tal fine, un'armonizzazione dei calendari tra i diversi parlamenti nazionali e la Commissione potrebbe contribuire a rendere più efficace il processo decisionale. Tale coordinamento potrebbe seguire il modello già applicato per le Istituzioni europee (Commissione, Consiglio e Parlamento europeo) nell'ambito dell'Accordo interistituzionale "Legiferare meglio".

La nuova proposta della Commissione per il rinnovo del dialogo politico potrebbe esplicitare il ruolo delle minoranze parlamentari, distinguendo in modo chiaro il contributo peculiare che i parlamenti nazionali possono offrire rispetto ai rispettivi governi. In tale prospettiva, la Commissione dovrebbe accogliere il suggerimento del Parlamento europeo, esortando a sua volta i parlamenti degli Stati membri a garantire alle minoranze parlamentari la possibilità di esprimere punti di vista divergenti nei pareri formulati su questioni europee. Attraverso tali minoranze, argomenti di legittimità come il principio di sussidiarietà, la proporzionalità e l'identità nazionale potrebbero essere impiegati anche come strumenti di confronto politico. Il coinvolgimento delle opposizioni, in un contesto istituzionale caratterizzato da una crescente tendenza maggioritaria, rappresenta tuttavia un elemento imprescindibile per la tutela della rappresentanza democratica. Proprio a tale principio deve ispirarsi l'infrastruttura deputata a favorire il dialogo tra gli ordinamenti.

È imprescindibile che la Commissione, seguendo l'esempio già tracciato in più occasioni dalla Corte di giustizia, ampli il parametro di legittimità per poi ricondurlo all'interno dell'ordinamento dell'Unione. In mancanza di tale operazione, il rischio di un'accentuazione dell'incomunicabilità tra gli ordinamenti diverrà sempre più grave. Nell'ambito della rinnovata iniziativa del suo Presidente, la Commissione dovrebbe impegnarsi a fornire risposte puntuali e dettagliate a ogni singola osservazione, critica o richiesta di chiarimento avanzata dai parlamenti nazionali nel contesto del dialogo politico. Risposte che non necessariamente assumano un tono irenico, ma che possano articolare una polemica argomentata e libera; l'obiettivo, tuttavia, rimane quello di scongiurare risposte apodittiche e standardizzate, le quali finirebbero per vanificare qualsiasi valore aggiunto e ogni esito positivo che il dialogo politico si prefiggeva di conseguire.

Un autentico dialogo interordinamentale *ex ante* potrebbe realizzarsi solo qualora la Commissione rispondesse ai parlamenti nazionali non limitandosi ai principi di sussidiarietà e proporzionalità, ma facendosi realmente carico delle specifiche preoccupazioni di ciascuno Stato membro, in ossequio all'art. 4, par. 2, TUE, che impone il rispetto dell'identità nazionale degli Stati membri. Per conseguire questo obiettivo, è necessario superare l'attuale incomunicabilità tra i livelli istituzionali. Al contempo, è imprescindibile che i parlamenti nazionali, come già suggerito in passato dalla Commissione, operino una chiara distinzione tra le questioni di interesse specifico di un singolo Stato – che, pur rilevanti ai fini della clausola identitaria, non lo sono necessariamente nell'ambito della valutazione politica sulla sussidiarietà – e quelle aventi una portata più generale. Se tale soluzione potesse apparire eccessiva, essa rappresenta probabilmente l'unico strumento per evitare la strumentalizzazione dello scontro interordinamentale *ex post*, eludendone il riconoscimento o il confronto *ex ante*. D'altronde, in ogni ordinamento di matrice continentale, le pregiudiziali di costituzionalità vengono affrontate sin dall'inizio del processo legislativo, costituendo una garanzia di coerenza e sostenibilità giuridica.

Questa iniziativa della Commissione consentirebbe di orientare l'attenzione politica e il controllo democratico esercitato dai parlamenti nazionali verso il Consiglio. In conformità con l'Accordo interistituzionale 'Legiferare meglio', anche i colegislatori dovrebbero considerare i profili analizzati nella presente ricerca nell'elaborazione degli emendamenti alle proposte della Commissione. Da più parti si sollecita ormai una maggiore trasparenza da parte del Consiglio. In particolare, si riconosce la necessità di un più incisivo controllo politico sul Consiglio europeo, pur dovendosi ammettere che, per la sua stessa natura istituzionale, esso rimane inevitabilmente permeato da logiche intergovernative. Tuttavia, alla luce dei rilievi emersi in questo studio, tale giustificazione non appare più accettabile con riferimento al Consiglio dell'Unione europea, in quanto organo legislativo. Si registra, infatti, un'esigenza sempre più pressante da parte dei parlamenti nazionali di esercitare un effettivo controllo legislativo. [1369] In tale prospettiva, prendendo spunto dalla relazione del Senato francese, si potrebbe imporre al Consiglio dell'Unione europea di esplicitare il proprio controllo sulla base giuridica degli atti normativi, nonché sui principi di sussidiarietà, proporzionalità, leale cooperazione e sulla clausola identitaria. È infatti inconcepibile che l'organo rappresentativo degli Stati membri non preveda una verifica sistematica di tali profili, ed è evidente come i parlamenti nazionali siano ormai pronti a denunciare questa lacuna sul piano politico.

Questa ricerca mira ad ampliare l'orizzonte della scienza giuridica dell'Unione europea, partendo dalla convinzione che il suo sviluppo non possa basarsi unicamente su un impianto tecnico-pragmatico di razionalità economica o giuridica, ma debba fondarsi

[1369] Il controllo parlamentare si divide classicamente in controllo legislativo e controllo politico, anche se da tempo queste due diverse tipologie sono andate confondendosi. Vedi G. SARTORI, *Elementi di teoria politica*, op. cit., pp. 249-251, sulla confusione vedi spec. p. 250: "*Nei parlamenti del nostro tempo si è infatti gradualmente offuscata la distinzione tra controllo della legislazione e controllo dell'attività di direzione politica del governo (che dico per brevità controllo politico)*."

su un'idea di ordinamento giuridico radicata nella volontà politica sia dei popoli sia dei singoli individui, da cui trae legittimazione.[1370] Non si può più rinviare la necessità di costruire un nuovo ordine europeo fondato sull'unità nella differenziazione, che investa anche gli ambiti costituzionale, politico e sociale e garantisca la tutela dei diritti fondamentali. Per realizzare questo equilibrio, non basta intervenire sul piano istituzionale e della *governance*, né il giudice europeo, pur nel suo ruolo cruciale, può da solo ridefinire l'assetto attraverso la giurisprudenza come avvenuto in passato. È invece essenziale che, insieme ad altri attori, la scienza giuridica contribuisca attivamente alla costruzione di un sistema capace di bilanciare mezzi e fini spesso in tensione, tenendo conto delle trasformazioni indotte dalla rivoluzione tecnologica, dalla globalizzazione economico-finanziaria, nonché, dalla sua crisi.[1371]

L'Unione europea costituisce tuttora un *unicum* nel panorama delle architetture costituzionali, la cui peculiarità non può essere superata riconducendola a modelli preesistenti già dimostratesi inadeguati. Il suo spazio costituzionale si caratterizza per una normazione sovrannazionale prevalente su quella nazionale negli ambiti di competenza attribuita, ma la cui effettività e vincolatività dipendono pragmaticamente dalle strutture nazionali. Occorre evitare la fallace tentazione di ritenere il peculiare assetto costituzionale dell'Unione frutto di un'evoluzione fortuita. Sin dalle fasi originarie dell'elaborazione dei Trattati, il modello classico di Stato federale è stato ripetutamente rigettato, come attestato dall'affermazione dell'aspirazione politica contenuta nella prima riga del Preambolo del Trattato di Roma, in cui le nazioni d'Europa si dichiaravano "*determinate a porre le fondamenti di un'Unione sempre più stretta tra i popoli europei*". Tale impostazione è stata reiterata in più occasioni nel corso dell'adozione progressiva di trattati sempre più ambiziosi, i quali hanno contribuito a delineare una nuova realtà politica di vasta portata, talvolta erroneamente assimilata a uno Stato federale.

Il fine ultimo del progetto di integrazione europea, infatti, non è mai stato quello di forgiare un popolo unico né di omologare le identità nazionali in un'entità indistinta come alla base di tutte le teorie federaliste classiche. Nel progetto d'integrazione europea il principio cardine è sempre stato quello che il carattere nazionale di ciascun popolo dovesse rimanere intatto. Weiler da tempo sostiene che il "*carattere unico del federalismo europeo – attualmente in essere – rappresenti non solo la sua risorsa politica più originale ma anche il suo sistema di valori più profondi.*"[1372] Tale concetto trova una rappresentazione emblematica in quello che ha definito il principio della tolleranza costituzionale, nel quale si inscrive il fine della presente ricerca e che costituisce l'autentico tratto distintivo del modello dell'Unione.

L'Europa, storicamente segnata da divisioni e conflitti, ha riscoperto dopo la Seconda guerra mondiale l'ambizione di una costruzione politica inedita, né mera

[1370] Cfr. E. BÖCKENFÖRDE, *Diritto e secolarizzazione. Dallo Stato moderno all'Europa unita*, Laterza, Bari, 2007, pp. 200-201
[1371] Cfr. A. SANDULLI, *Il ruolo del diritto in Europa. L'integrazione europea dalla prospettiva del diritto amministrativo*, FrancoAngeli, Milano, 2018, pp. 223-224
[1372] Cfr. J. H. H. WEILER, *La Costituzione dell'Europa*, op. cit., p. 521

estensione nazionale né impero imposto dall'alto, né confederazione guidata dalla potenza egemone, dimostrando che la democrazia, anziché impoverirsi, può arricchirsi nell'estensione dal livello nazionale a quello sovranazionale, in un processo che, pur esigendo tempo, errori e correzioni, mira a un costante miglioramento della qualità democratica di norme, procedure, istituzioni e simboli, in uno di perfezionamento dello democrazia stessa che dura ormai quasi da duemila anni.[1373] Il problema intrinseco di ogni esperienza democratica risiede nella necessità di conciliare la sua complessità istituzionale ontologica con l'esigenza di presentarsi come un sistema accessibile e comprensibile: semplice.[1374] Tuttavia, l'obiettivo dell'integrazione europea non è mai stato la democrazia in sé, bensì questa ha rappresentato un mero strumento, imprescindibile ma pur sempre un mezzo.[1375]

L'obiettivo dell'integrazione europea è sempre stato il conseguimento di una pace sostanziale tra i popoli del continente, fondata su una solidarietà effettiva tra gli Stati aderenti, e non su un principio astratto rivolto all'esterno.[1376] Tale prospettiva si traduce giuridicamente nel principio della tolleranza costituzionale, che conferisce all'Unione un significato più profondo rispetto alle federazioni del passato. Lungi dall'imporre un'omologazione forzata, l'Unione ha scelto di costruire un legame sempre più stretto tra entità politiche che conservano la propria identità, non solo per tutelare la diversità culturale e l'autodeterminazione, ma per fondare un modello di coesistenza giuridica e sociale totalmente inedito. Questo principio implica l'interiorizzazione di un elevato grado di tolleranza, sia individuale sia collettiva, e costituisce il fondamento del sistema istituzionale europeo.[1377] La sua attuazione ha dato vita a una nuova comunità politica,

---

[1373] Cfr. Y. MÈNY, *Le vie della Democrazia*, il Mulino, Bologna, 2024 pp. 230-231

[1374] Vedi G. SARTORI, *Democrazia e definizioni*, il Mulino, Bologna, 1957, p. 8: "*Rendere facile l'idea di Democrazia è condizione essenziale per la sopravvivenza stessa di un'esperienza democratica. Mentre nessuna forma di reggimento politico è così difficile complessa e multiforme, il paradosso della democrazia è che tale sistema poggia proprio sull'accessibilità dei suoi principi e dei suoi strumenti alle menti dei più, e perciò esige che il complicato sia reso facile e che la complessità venga semplificata.*"

[1375] Oggi, la democrazia da sola non basta a garantire una pace civile e sociale. L'ascesa di movimenti illiberali eletti democraticamente favorisce una narrazione che deresponsabilizza cittadini ed elettorati, oscurando il ruolo della loro responsabilità politica. Ciò ha portato a una visione riduttiva della democrazia, limitata al voto e alla rappresentanza, a scapito dei doveri civili e delle responsabilità politiche, fondamentali per l'idea europea di democrazia. Vedi J. H. H. WEILER, COVID, *Europe, and the Self-Asphyxiation of Democracy*, in M.P. MADURO e P.W. KAHN (a cura di), *Democracy in Time of Pandemic: Different Future Imagined*, Cambridge University Press, Cambridge, 2020, pp. 141-152, p. 149: "*We have become like shareholders of an enterprise. If the directorate of the enterprise called "the Republic" does not produce political and material dividends, we change managers with a vote during a meeting of shareholders called "elections". If there is anything that does not work in our society, we go to the "directors" – as we do, for example, when the internet connection isn't working: "We paid (our taxes), and look at the terrible service they're giving us." The state is always the one responsible. Never us. It's a clientelist democracy that not only takes away our responsibility from our very human condition. The lousy Shumpeterian understanding of democracy is the reality we live.*"

[1376] Il riferimento che propone Weiler è ancora più alto del concetto di pace: "*L'obiettivo è invece quello di provare e riprovare a vivere in modo civile e ad onorare la nostra creazione a somiglianza di Dio, o il suo omologo secolare.*" (J. H. H. WEILER, *La Costituzione dell'Europa*, op. cit., p. 528)

[1377] Ivi, p. 529

basata sull'accettazione, anche dialettica e polemica,[1378] di norme vincolanti derivanti da un'entità collettiva distinta.[1379] Il riflesso normativo di questo principio costitutivo dell'ordinamento europeo si rinviene nell'articolo 4 TUE, il quale, riaffermando il principio di attribuzione delimita l'ambito di applicazione dell'ordinamento giuridico comune, sancisce l'uguaglianza degli Stati membri e richiama implicitamente i suoi corollari, identificabili nel principio del primato e nell'efficacia diretta del diritto dell'Unione, così come delineato dalla giurisprudenza più recente della Corte di Giustizia, stabilendo, altresì, l'obbligo per l'Unione di rispettare l'identità nazionale degli Stati membri, insita nella loro struttura costituzionale e nelle loro funzioni essenziali, cui si affianca, a completamento di tale quadro, il principio dinamico e operativo della leale cooperazione, che vincola reciprocamente tanto l'Unione quanto gli Stati membri nei loro rapporti istituzionali.

Lungi dall'essere anacronistica, questa visione risponde alla frammentazione delle identità nell'epoca contemporanea, da cui scaturisce il fenomeno della *identity politics*. Lo sforzo creativo di Schuman, spesso ridotto a una visione economicista, mirava a dare avvio a un processo nuovo, inedito.[1380] Oggi, in un'era di civilizzazione multipolare e multiculturale, l'Europa non è più la guida globale, ma ciò non implica che si debba ritirare o non avere più un ruolo nel mondo. Secondo Václav Havel, l'Europa ha, se lo vuole, un compito nuovo: non più diffondere la propria religione, civiltà o potere, ma offrire un esempio di come diverse nazioni possano integrarsi pacificamente pur mantenendo la propria e distinta identità e, in parte, la propria sovranità, al fine di trovare un minimo comune denominatore morale per resistere alle minacce alla nostra esistenza.[1381]

[1378] Sul ruolo costruttivo del conflitto costituzionale nell'evoluzione dell'ordinamento dell'Unione europea si veda ampliamente G. MARTINICO, *The Tangled Complexity of the EU Constitutional Process. The Frustrating Knot of Europe*, Routledge, London, New York, 2023

[1379] Vedi Ivi, p. 532

[1380] R. SCHUMAN, *Per L'Europa*, editriceave, Roma, 2017, pp. 10-11: "*In un'epoca in cui, nello spazio di una sola generazione, si sono susseguiti tra gli uomini scontri d'una violenza e d'una estensione senza precedenti e nel corso della quale la minaccia di nuovi conflitti continua a gravare sull'umanità intera come una fatalità, mentre mezzi di distruzione di nuova invenzione danno agli eccidi futuri non più il carattere di una prova tra forze rivali, ma quello di un suicidio generalizzato, abbiamo compreso di essere a un bivio. Era necessario fare una scelta, una scelta che poteva essere determinante nel senso del meglio o del peggio. Il 9 maggio 1950 il governo francese, nella sua solenne dichiarazione, ha scelto l'Europa: l'Europa salvata dall'hitlerismo grazie all'indomabile energia di Winston Churchill e dal comunismo grazie alla chiaroveggente energia di George Marshall, liberata dalle lotte fratricide e sterili, che prendeva risolutamente la via comunitaria, pegno di prosperità, di sicurezza e di pace. Le dure lezioni della storia hanno insegnato all'uomo di frontiera quale io sono a diffidare delle improvvisazioni affrettate e dai progetti troppo ambiziosi, ma mi hanno anche insegnato che quando un giudizio obiettivo, seriamente esaminato, basato sulla realtà dei fatti e sull'interesse superiore degli uomini, ci porta a nuove iniziative persino rivoluzionarie, è necessario, anche se esse urtano contro i tradizionali costumi, gli antagonismi secolari e le vecchie abitudini, attenersi ad esse fermamente e perseverare. L'Europa non si farà in un giorno, né senza urti. Nulla di duraturo si realizza con facilità. Tuttavia essa è già in cammino.*"

[1381] Cfr. V. HAVEL, *Prefazione*, in F. CERUTTI e E. RUDOLPH (a cura di), *Un'anima per l'Europa. Lessico di un'identità politica*, Edizioni ETS, Pisa, 2002, pp. 13-15, p. 15

BIBLIOGRAFIA

A

ADAM R., *Articolo 13 TUE*, in TIZZANO A. (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Giuffré editore, Milano, 2014, pp. 117-130

ADAM R., Articolo 15 TUE, in TIZZANO A. (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Giuffré editore, Milano, 2014, pp. 146-155

ADAM R., *Articolo 235 TFUE*, in TIZZANO A. (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Giuffré editore, Milano, 2014, pp. 1893-1897

ADAM R., CAPUANO D., ESPOSITO A., CIAFFI A., ODONE C. e RICCIARDELLI M., *L'attuazione della legge n. 234 del 24 dicembre 2012. Norme, prassi, risultati, dal livello statale al livello regionale*, in *Istituzioni del federalismo*, n. speciale 1, 2015, pp. 9-53

ADAM R. e TIZZANO A., *Lineamenti di diritto dell'Unione europea*, Giappichelli editore, Torino, 2010

ADAM R. e TIZZANO A., *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Giappichelli editore, Torino, 2024

ADAMOVICH L., *Ansprache*, in *1952-2002. Cinquantesimo anniversario della Corte di giustizia delle Comunità Europee*, Udienza solenne del 4 dicembre 2002, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità Europee, Luxembourg 2003

ADINOLFI A., *Articolo 48 TFUE*, in TIZZANO A. (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Giuffré editore, Milano, 2014, pp. 706-717

ADINOLFI A., *I principi generali nella giurisprudenza comunitaria e la loro influenza sugli ordinamenti degli Stati membri*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1994, p. 527

ADINOLFI A., *Il principio di legalità nel diritto comunitario,* in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, editoriale scientifica, Napoli, n. 1, 2008, pp. 1-28

ADINOLFI A., *Le istituzioni giudiziarie nel progetto di Costituzione europea*, in *Rivista di diritto internazionale*, Giuffré editore, Milano, 2003, pp. 645 ss.

ALBANESI E., *La Camera compie un primo bilancio sull'attuazione della legge n. 234 del 2012 esaminando la Relazione consuntiva del Governo sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea (Anno 2012),* in Osservatorio sulle fonti, n. 3, 2013

ALBANESI E., *Pluralismo costituzionale e procedura d'infrazione dell'Unione europea*, Torino, 2018

ALBI A., *Supremacy of EC Law in the New Member States. Bringing Parliaments into the Equation of 'Co-operative Constitutionalism'*, in *European Constitutional Law Review*, n. 3, 2007, pp. 25-67

ALEMANNO A., *Taming COVID-19 by Regulation: An Opportunity for Self-Reflection*, in *European Journal of Risk Regulation*, Vol. 11, Special issue 2, 2020, pp. 187-194

ALGOSTINO A., *La soft law comunitaria e il diritto statale: conflitto fra ordinamenti o fine del conflitto democratico?*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3, 2016, pp. 258-259

ALÌ A., *Il principio di legalità nell'ordinamento comunitario*, Giappichelli editore, Torino, 2005

AMALFITANO C., *Articolo 82 TFUE*, in TIZZANO A. (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Giuffré editore, Milano, 2014, pp. 866-896

AMALFITANO C., *Il dialogo tra giudice comune, Corte di Giustizia e Corte costituzionale dopo l'obiter dictum della sentenza n. 269/2017*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2019

AMATO G. e GALLI DELLA LOGGIA E., *Europa perduta?*, Il Mulino, Bologna, 2014

AMADEO S. e SPITALERI F., *Il Diritto dell'immigrazione e dell'asilo dell'Unione europea*, Giappichelli editore, Torino, 2022

ANDERSON B., *Comunità immaginate*, Bari, Laterza, 2016

ARENA A., *'From an Unpaid Electricity Bill to the Primacy of EU Law: Gian Galeazzo Stendardi and the Making of Costa c. ENEL'*, in *European Journal of International Law*, 30, n. 3, 2019, pp. 1017-1037

ARMANNO M., *Gli strumenti di garanzia democratica dell'ordinamento italiano nel processo di integrazione comunitaria*, in CARTABIA M. e SIMONCINI A. (a cura di), *La sostenibilità della democrazia nel XXI secolo*, il Mulino, Bologna, 2009, pp. 223-251

ASTONE F., *Il processo normativo dell'Unione Europea e le procedure nazionali per l'esecuzione degli obblighi comunitari*, Torino, 2007

AUEL K. and NEUHOLD C., *Multi-arena players in the making? Conceptualizing the role of national parliaments since the Lisbon Treaty*, in *Journal of European Public Policy*, n. 24, 2017, pp. 1547-1561

AUEL K. e RITTBERGER B., *Fluctuant nec Merguntur. The European Parliament, National Parliaments and European Integration*, in RICHARDSON J.J. (a cura di), *European Union: Power and Policy Making*, London, New York, 2006, pp. 121-145

B

BARILE P., *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1972

BARONCELLI S., *Il ruolo del Governo nell'indirizzo e il coordinamento della politica europea*, in BARONCELLI S. (a cura di), *Il ruolo del Governo nella formazione e nell'applicazione del diritto dell'Unione europea. Le peculiarità di un sistema costituzionale multilivello*, Giappichelli, Torino, 2008

BAROŠ J., DUFEK P., e KOSAR̆ D., *Separation of Powers in Democratic Theory: Understanding Populism and Rise of the Unelected. The Case of Central Europe*, in www.agenda.unict.it, 2018

BARSOTTI V., CAROZZA P., CARTABIA M. and SIMONCINI A., *Introduction, Dialogue as a Method*, BARSOTTI V., CAROZZA P., CARTABIA M. and SIMONCINI A. (a cura di), *Dialogues*

on Italian Constitutional Justice. A Comparative Prospective, Giappichelli editore, Routledge, 2020, pp. 1-24

BARSOTTI V., CAROZZA P., CARTABIA M. e SIMONCINI A., *Italian Constitutional Justice in the Global Context*, Oxford University press, Oxford, 2016

BARTOLUCCI L., *La prima rimessione in Aula di un parere motivato sul controllo di sussidiarietà*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 6, 2023, pp. 5-21

BARTOLUCCI L., *"Legge di delegazione europea" e "Legge europea": Obiettivi e risultati di una prima volta*, in *Amministrazione In Cammino*, 2014

BARTOLUCCI L., *Una nuova vicenda nelle procedure europee del Parlamento italiano: l'espressione del parere motivato sulla sussidiarietà a ridosso delle otto settimane e le sue conseguenze*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, n. 3, 2024

BARUFFI M. C., *Articolo 12 TUE*, in POCAR F. e BARUFFI M. C. (diretto da), *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*, Cedam, Padova, 2014, pp. 61-68

BELLAMY R., *«Riprendere il controllo»: «demoi-crazia», differenziazione e ruolo dei parlamenti nazionali*, in FASONE C., LUPO N. e VAUCHEZ A. (a cura di), *Parlamenti e democrazia in Europa*, il Mulino, Bologna, 2020, pp. 127-153

BERMANN G.A., *National Parliaments and Subsidiarity: an Outsider's View*, in PERNICE I. e TANCHEV E. (a cura di), *Ceci n'est pas une Constitution – Constitutionalism without a Constitution?*, Nomos, Baden-Baden, 2009, pp. 155-161

BERNASCONI C., *Il ruolo del giudice nel rapporto di integrazione tra diritto penale nazionale e il diritto europeo*, in *Criminalia*, 2020, pp. 253-283

BESSELINK L., *A Composite European Constitution*, Europa Law Publishing, 2007

BESSELINK L., *National and Constitutional Identity before and after Lisbon*, in *Utrecht Law Review*, n. 36, 2010, pp. 36-49

BESSELINK L., *National Parliaments in the Eu's Composite Constitution: A Plea for a Shift in Paradigm*, in KIIVER P. (a cura di), *National and Regional Parliaments in the European Constitutional Order*, Europa Law Publishing, Groningen, 2006, pp. 117-131

BIANCO S.L., *Informal Decision-Making in the EU: Assessing Trialogues in the Light of Deliberative Democracy*, in DE ZWAAN J., LAK M., MAKINWA A., WILLEMS P. (a cura di), *Governance and Security Issues of the European Union*, The Hague, 2016, pp. 75-92

BICKEL A., *The Least Dangerous Branch*, New Haven, Yale University Press, 1962

BIFULCO R., *Differenziazioni e asimmetrie nella teoria federale contemporanea*, in FASONE C., LUPO N. e VAUCHEZ A. (a cura di), *Parlamenti e democrazia in Europa*, il Mulino, Bologna, 2020, pp. 47-76

BILANCIA F., *Integrazione giuridica e funzione di governo. Autorità e legalità in Europa*, Editoriale scientifica, Napoli, 2022

BILLING M., *Nazionalismo banale*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2018

BIN R., *Soft law no law*, in SOMMA A. (a cura di) *Soft law e hard law nelle società postmoderne*, Giappichelli editore, Torino, 2009

BIN R. e PITRUZZELLA G., *Diritto costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2020

BOBBIO N., *Legalità*, in BOBBIO N., MATTEUCCI N. e PASQUINO G. (diretto da), *Dizionario di Politica*, UTET, Torino, 1983

BOBEK M., *Landtovà, Holubec, and the Problem of an Uncoperative Court: Implications for the Preliminary Ruling Procedure*, in *European Constitutional Law Review*, X, 2014, pp. 54-89

BÖCKENFÖRDE E., *Diritto e secolarizzazione. Dallo Stato moderno all'Europa unita*, Laterza, Bari, 2007

BOCQUILLON P. e DOBBELS M., *An Elephant on the 13th Floor of the Berlaymount? European Council and Commission Relations in Legislative Agenda Setting*, in *Jounal of European Public Policy*, n. 1, 2014, pp. 20-38

BONELLI M., *Growing pains: Direct effect, primacy and fundamental rights after 'Lin'*, in *Common Market Law Review*, vol. 61, n. 4, 2024, pp. 1045-1076

BONETTI P., *I diritti dei non cittadini nelle politiche dell'immigrazione e dell'asilo dell'Unione Europea*, in PANZERA C., RAUTI A., SALAZAR C. e SPADARO A. (a cura di), *Metamorfosi della cittadinanza e diritti degli stranieri*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016, pp. 143-250

BONETTI P., *L'evoluzione delle norme e delle politiche del diritto di asilo in Italia e in Europa tra protezione internazionale e asilo costituzionale*, in GIOVANNETTI M. e ZORZELLA N. (a cura di), *Ius migrandi, Trent'anni di politiche e legislazione sull'immigrazione in Italia*, Franco Angeli, 2020, pp. 751-804

BRAY R., *Better Legislation and the Ordinary Legislative Procedure, with Particular Regard to First-Reading Agreements*, in *The Theory and Practice of Legislation*, Vol. 2, n. 3, London, 2014, pp. 283-291

BRADLEY K., *Showdown at the Last Chance Saloon: Why ostracising the representatives of a Member State government is not the solution to the Article 7 TEU impasse*, in *Verfassungsblog*, 23 Maggio 2020

BRIBOSIA E., *La répartition des compétences entre l'Union et ses Etats membres*, in DONY M. e BRIBOSIA E. (a cura di), *Commentaire de la Costitution de l'Union européenne*, Editions de l'Université de Bruxelles, Bruxelles, 2005, pp. 59 e ss

BUERGENTHAL T., *Self-Executing and Non-Self-Executing Treaties in National and International Law*, in *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, 1992, p. 303 ss.

BUSKJÆR CHRISTENSEN M., *The Danish Folketing and EU Affairs: Is the Danish Model of Parliamentary Scrutiny Still Best Practice?*, in HEFFTLER C., NEUHOLD C., ROZENBERG O. e SMITH J. (a cura di) *The Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union*, Londra, Palgrave, 2015, pp. 275 ss.

C

CAFARO S., *La Conferenza sul futuro dell'Europa, laboratorio di democrazia partecipativa e deliberativa*, ADINOLFI A. e LAZZERINI N., *Una Unione di cittadini. La*

costruzione della cittadinanza europea attraverso la partecipazione e la formazione, Giappichelli Editore, Torino, 2023, pp. 57-75

CANNIZZARO E., *Democrazia e sovranità nei rapporti tra Stati membri e Unione europea*, in *il Diritto dell'Unione europea*, n. 2, 2000, pp. 241-265

CAPOGRASSI G., *Il problema della scienza del diritto*, in *Opere, 2° vol*., Giuffrè Editore. Milano, 1959, pp. 379-679

CAPOGRASSI G., *Studi sull'esperienza giuridica*, in *Opere, 2° vol*., Giuffrè Editore. Milano, 1959, pp. 211-373

CAPUANO D. A., *Funzioni delle Camere italiane nel procedimento legislativo dell'Unione europea*, in *Rassegna parlamentare*, Editoriale scientifica, Napoli, 2011, pp. 519-550

CAPUANO D.A., *The role of national parliaments in the legislative process of the EU. A view from Italian Parliament*, in CARTABIA M., LUPO N. e SIMONCINI A. (a cura di), *Democracy and Subsidiarity in the EU. National parliaments, regions, and civil society in the decision-making process*, Bologna, il Mulino, 2013, pp. 249 s.

CARELLA G., CASTELLANETA M., DAMATO A. e PIZOLANTE G., *Codice di diritto penale e processuale penale dell'Unione europea*, Giappichelli editore, Torino, 2009

CARETTI P., *Il ruolo dei Parlamenti nazionali prima e dopo il trattato di Lisbona*, in *Osservatorio sulle fonti online*, 2010, n. 3, pp. 1-11

CARETTI P. e DE SIERVO U., *Diritto Costituzionale e Pubblico*, Giappichelli Editore, Torino, 2023

CARTABIA M., *Europe and Rights: Taking Dialogue Seriously*, in *European Constitutional Law Review*, n. 5, 2009, p. 5-31

CARTABIA M., *I parlamenti nazionali nell'architettura costituzionale dell'Unione europea. Che cosa resta in caso di mancata ratifica?*, in *L'integrazione dei sistemi costituzionali europeo e nazionali : atti del 20 Convegno annuale : Catania, 14-15 ottobre 2005*, Padova, Cedam, 2007

CARTABIA M., *Il pluralismo istituzionale come forma della democrazia sovranazionale*, in *Politica del diritto*, 1994, 2, 203-227

CARTABIA M., *La fortuna del giudizio di costituzionalità in via incidentale*, in *Annuario di diritto comparato e di studi legislativi*, 2014

CARTABIA M., *Principi inviolabili ed integrazione europea*, Giuffré editore, Milano, 1995

CARTABIA M., *Prospects for National Parliaments in EU Affairs*, in AMATO G., BRIBOSIA H. e DE WITTE B. (a cura di), *Génèse et destiné de la Constitution européenne. Commentaire au Traité établissant une Constitution pour l'Europe à la lumière des travaux préparatoires et perspectives d'avenir*, Bruylant, Bruxelles, 2007

CARTABIA M., *«Unità nella diversità»: il rapporto tra la costituzione europea e le costituzioni nazionali,* in *Il diritto dell'Unione europea*, Giappichelli editore, Torino, 2005, pp. 583-611

CARTABIA M. e GENNUSA M., *Le fonti europee e il diritto italiano*, Giappichelli editore, Torino, 2011

CARTABIA M. e LUPO N., *The Constitution of Italy*. *A Contextual Analysis*, Hart, Oxford, 2022

CARTABIA M. e VIOLINI L., *Le norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari. Commento alla legge 4 febbraio 2005*, n. 11, in *Le Regioni*, XXXIII, n. 4, 2005, pp. 475-51

CARUSO E., *Articolo 13. Relazioni annuali al Parlamento*, in COSTATO L., ROSSI L. S. e BORGHI P. (a cura di), *Commentario alla legge 24.12.2012 n. 234*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2015 pp. 135-150

CASS D. Z., *The Word that saves Maastricht? The Principle of Subsidiarity and the Division of Powers within European Community*, in *Common Market Law Review*, vol. 29, 1992, pp. 1107-1136

CASSESE S., *Dentro la Corte. Diario di un giudice costituzionale*, il Mulino, Bologna, 2015

CASSESE S., *La democrazia e i suoi limiti,* Mondadori, Milano, 2018

CASSESE S., *La svolta. Dialoghi sulla politica che cambia*, il Mulino, Bologna, 2019

CASSESE S., *L'Unione europea e il guinzaglio tedesco*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 8, 2009, pp. 1003-1007

CASSESE S., *Trattato di Lisbona: la Germania frena*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2009

CASTELLANETA M., *Articolo 82 TFUE*, in POCAR F. e BARUFFI M. C. (diretto da), *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*, Cedam, Padova, 2014, pp. 668-674

CASTELLANETA M., *Articolo 83 TFUE*, in POCAR F. e BARUFFI M. C. (diretto da), *Commentario Breve ai trattati dell'Unione europea*, Cedam, Padova, 2014, pp. 674-679

CATELANI E., *Poteri e organizzazione del Governo nel contesto degli ordinamenti pluralistici contemporanei*, Tipografia editrice pisana, Pisa, 2017

CAVATORTO S., *Italy: Still Looking for a New Era in the Making of EU Policy*, in HEFFTLER C., NEUHOLD C., ROZENBERG O. e SMITH J. (a cura di) *The Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union*, Londra, Palgrave, 2015, pp. 209 ss.

CELOTTO A., *L'esperienza applicativa della legge comunitaria*, in VIGNUDELLI A. (a cura di), *Istituzioni e dinamiche del diritto. I confini mobili della separazione dei poteri*, Roma, 2009, pp. 77-88

CHELI E., *Nata per unire. La Costituzione italiana tra storia e politica*, il Mulino, Bologna, 2012

CHELI E. e SPAZIANTE V., *Il Consiglio dei Ministri e la sua presidenza: dal disegno alla prassi*, in RISTUCCIA S. (a cura di), *L'istituzione di Governo. Analisi e prospettive*, Milano, Comunità, 1977, pp. 41 e ss.

CHERUBINI F., *Metodo comunitario, modelli «ineguali» e asimmetrie decisionali,* in FASONE C., LUPO N. e VAUCHEZ A. (a cura di), *Parlamenti e democrazia in Europa*, il Mulino, Bologna, 2020, pp. 329-340

CHITI M. P., *Diritto amministrativo europeo*, Giuffré editore, Milano, 2008

CLAES M., *The Europeanization of National Constitutions in the Constitutionalizing of Europe: Some Observation against the Background of the Constitutional Experience of EU-15*, in *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, n. 3, pp. 1-38

CLOOTS E., *National identity in EU law*, Oxford University Press, Oxford, 2015

COLI M., *Sfida al primato del diritto dell'unione europea o alla giurisprudenza della corte di giustizia sulla rule of law? Riflessioni a margine della sentenza del tribunale costituzionale polacco del 7 ottobre 2021,* in *Osservatorio sulle fonti,* n. 3, 2021. Disponibile in: http://www.osservatoriosullefonti.it, pp. 1083-1112

CONFORTI B., *Articolo 1*, in QUADRI R., MONACO R., TRABUCCHI A. (Diretto da), *Commentario Trattato istitutivo della Comunità europea del carbone e dell'acciaio*, *Vol. 1, Articoli 1-45*, Giuffré editore, Milano, 1970, pp. 35-39

CONFORTI B., *La dottrina di diritto comunitario: questa sconosciuta*, in *Il diritto dell'Unione europea*, n. 1, 2004, pp. 1-4

CONFORTI B. e FOCARELLI C., *Le Nazioni Unite*, Wolters Kluwer, CEDAM, Milano, 2023

COOPER I., *The Nordic parliaments and the EU*, in HOWARD GRØN C., NEDERGAARD P. e WIVEL A. (a cura di), *The Nordic Countries and the European Union: Still the Other European Community?*, Londra, Routledge, 2015, pp. 104-118

CORSI C., *Lo Stato e lo Straniero*, Cedam, Padova, 2001

COSTA M. e PEERS S., *Beware of Courts Bearing Gifts: Transparency and the Court of Justice of the European Union*, in *European Public* Law, Vol. 23 (3), 2019, pp. 403-420

COSTAMAGNA F. e GOLDMANN M., *Constitutional Innovation, Democratic Stagnation?: The EU Recovery Plan*, in *VerfassungsBlog*, 2020, https://verfassungsblog.de/constitutional-innovation-democratic-stagnation/

COTTA M., *Un'altra Europa è possibile*, Bologna, il Mulino, 2017

COTTER J., *To Everything There Is a Season: Instrumentalising Article 10 TEU to Exclude Undemocratic Member State Representatives from the European Council and the Council*, in *European Law Review*, Vol. 47, 2022, pp. 69-84

CRAIG P., *Integration, Democracy, and Legitimacy*, in CRAIG P. and DE BURCA G. (a cura di), *The Evolution of EU Law*, Oxford University Press, 2021, pp. 12-45

CRAIG P., *Intitutions, Power, and Institutional Balance*, in CRAIG P. and DE BURCA G. (a cura di), *The Evolution of EU Law*, Oxford University Press, 2021, pp. 46-89, pp. 57-58

CRAIG P., *Subsidiarity: A Political and Legal Analysis*, in *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 50, 2012, pp. 72-87

CRAIG P., *The Lisbon Treaty: Law, Politics, and Treaty Reform*, Oxford University Press, Oxford, 2013

CRAIG P. and DE BURCA G., *EU Law. Text, cases and materials*, Oxford University Press, Oxford, 2020

CREMONA E., *Principio della stabilità dei prezzi e sistema delle competenze UE: la distinzione fra politica monetaria e politica economica nella giurisprudenza della Corte di giustizia*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2020, pp. 1506-1538

CRUM B., *Parliamentary Accountability in Multilevel Governance: What Role for Parliament in Post-crisis EU Economic-Govenance?*, in *Journal of European Public Policy*, 25, n. 2, 2017, pp. 268-286

CRUM B.e CURTIN D., *The Challenge of Making European Union Executive Power Accountable*, in PIATTONI S. (a cura di), *The European Union, Democratic Principles and Institutional Architectures in Times of Crises*, Oxford University Press, Oxford, 2015, pp. 63-87

CUOCOLO L., *Tempo e potere nel diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè editore, 2009, pp. 188 e ss.

CUPELLI C., *Ecce Taricco II. Fra dialogo e diplomazia, l'attesa sentenza della Corte di giustizia*, in *Diritto penale contemporaneo*, n. 17, 2017, pp. 176-18

CUPELLI C., *Il caso Taricco e il controlimite della riserva di legge in materia penale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2016, pp. 419-446

CUPELLI C., *Hobbes europeista? Diritto penale europeo, auctoritas e controlimiti*, in *Criminalia*, 2013, p. 339-360

CUPELLI C., *Il parlamento europeo e i limiti di una codecisione in materia penale tra modelli di democrazia e crisi della riserva di legge*, in *Criminalia*, 2012, pp. 535-561

CUPELLI C., *La nuova legge sulla partecipazione alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'UE*, in *Diritto penale e processo*, n. 4, 2013, pp. 405-411

CURTIN D., *Challenging Executive Dominance in European Democracy*, in *Modern Law Review*, n. 32, 2014, 1 ss.

CURTIN D., *Executive Power of the European Union. Law, Practices, and the Living Constitution*, Oxford University Press, Oxford, 2009, pp. 65 e ss.

D

D'ALESSANDRO E., *Dir. 93/13/CEE e decreto ingiuntivo non opposto: le Sez. un. cercano di salvare l'armonia (e l'autonomia) del sistema processuale nazionale attraverso una lettura creativa dell'art. 650 c.p.c.*, in *Giurisprudenza italiana*, 2023, pp. 1060-1068

DAGNIS JENSEN M. e SINDBJERG MARTINSEN D., *Out of time? – National parliaments and early decision making in the European Union*, in *OPAL online paper series*, n. 8, 2012

DANIELE L., *Diritto dell'Unione europea. Sistema istituzionale – ordinamento tutela giurisdizionale - competenze*, Giuffré editore, Milano, 2010

DAVIES G., *Subsidiarity: the wrong idea, in the wrong place, at the wrong time*, in *Common Market Law Review*, vol. 43, 2006, pp. 63-84

DE BOER N., *Addressing rights divergences under the Charter: Melloni*, in *Common Market Law Review*, n. 4, 2013, pp. 1083-1104

DE BÚRCA G. e DE WITTE B., *The Delimitation of Powers Between the EU and Its Member Status*, in ARNULL A. e WINCOTT D. (a cura di), *Accountability and the Legittimacy in the European Union*, Oxford University Press, 2002, p. 201 e ss.

DE CARO M., *L'evoluzione degli apparati nel sistema della documentazione nel Parlamento italiano: l'esperienza del Servizio Studi*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, Quaderno n. 1. Seminari 1989-1990*, Milano, Giuffrè editore, 1991, p. 173-208

DE FEO A., *Il processo di Empowerment del Parlamento europeo*, IBRIDO R. e LUPO N. (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, il Mulino, 2018, pp. 237-260

DEHOUSSE R., *L'Unione europea alla ricerca di nuovi modi di legittimazione*, in ADINOLFI A. e LAZZERINI N., *Una Unione di cittadini. La costruzione della cittadinanza europea attraverso la partecipazione e la formazione*, Giappichelli Editore, Torino, 2023, pp. 101-105

DELLEDONNE G., MARTINICO G., MONTI M. e PACINI F. (a cura di), *Populismo e costituzione. Una prospettiva giuridica*, Mondadori Università, Milano, 2022

DE MIGUEL BÀRCENA J. e TAJADURA TEJADA J., *Kelsen versus Schmitt. Politica e diritto nella crisi del costituzionalismo*, Wolter Kluver, Milano, 2022

DE SIERVO U., *La difficile costituzionalizzazione europea e le scorciatoie illusorie*, in DE SIERVO U. (a cura di), *La difficile Costituzione europea*, 2010, pp. 109-143, p. 112

DE VERGOTTINI G., *Oltre il dialogo tra le Corti. Giudici, diritto straniero, comparazione*, il Mulino, Bologna, 2010

DE WITTE B., *Direct effect, Primacy, and the Nature of the Legal Order*, in CRAIG P. and DE BURCA G. (a cura di), *The Evolution of EU Law*, Oxford University Press, 2021, p. 187-227

DE WITTE B., *"Retour à Costa." Le primauté du droit communautaire a la lumière du droit international*, in *Revue trimestrielle de droit europeen*, XX, n. 3, 1984, pp. 425-454

DE WITTE B., *The European Union as an international legal experiment*, in DE BÙRCA G. and WEILER J. H. H. (a cura di), *The Worlds of European Constitutionalism*, Cambridge University Press, Cambridge,2012, pp. 19-56

DE WITTE B., *The European Union's COVID-19 recovery plan: The legal engineering of an economic policy shift*, in *Common Market Law Review*, Vol. 58, Issue 3, 2021, pp. 635-682

DE WITTE B., *The Closest Thing to a Constitutional Conversation in Europe: The Semi-Permanent Treaty Revision Process*, in BEAUMONT P., LYONS C. e WALKER N. (A cura di), *Convergence and divergence in European Public law*, Hart Publishing, Oxford, 2002, pp. 39-59

DE WITTE B., TRECHSEL A. H., DAMJANOVIĆ D., HELLQUIST E., HIEN J. e PONZANO P., *Legislating after Lisbon. New Opportunities for the European Parliament*, EUDO Report 01, EUDO Institutions - https://hdl.handle.net/1814/15674, 2010

DE WITTE F., *Sex, drugs & EU law: the recognition of ethical and moral diversity in Europe,* in *Common Market Law Review*, 50 (6), pp. 1545-1578

DI FEDERICO G., *Identità nazionale e controlimiti: l'inapplicabilità della 'regola Taricco' nell'ordinamento italiano e il mancato ricorso (per ora) all'art. 4, par. 2, TUE*, in *federalismi.it*, 2019

DI FEDERICO G., *Il ruolo dell'art. 4, par. 2, TUE nella soluzione dei conflitti interordinamentali*, in *Quaderni costituzionali*, XXXIX, n. 2, il Mulino, Bologna, 2019, pp. 333-357

DI FEDERICO G., *L'identità nazionale degli Stati membri nel Diritto dell'Unione europea. Natura e portata dell'articolo 4, par. 2, TUE*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017

DI MARTINO A., *Inter-Legality and Criminal Law*, in J. KLABBERS and G. PALOMBELLA (a cura di), *The Challenge of Inter-Legality*, Cambridge University Press, Cambridge, 2019, pp. 250-267

DONATI F., *Articolo 10 del TUE*, in TIZZANO A. (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Giuffré editore, Milano, 2014, pp. 90-98

DONATI F., *I principi del primato e dell'effetto diretto del diritto dell'Unione in un sistema di tutele concorrenti dei diritti fondamentali*, in *Federalismi.it*, n. 12, 2020

DONNARUMMA M., *Il principio di legalità nella dinamica dei rapporti costituzionali*, Cedam, Padova, 1988

DRAGHI M., *The Future of European Competitiveness, Part. A: A competitiveness strategy for Europe*, 2024

DUBOS O., «*Inconciliable primauté. L'identité nationale: sonderweg et self-restraint au service du pouvoir des juges?*» in *Colloque des 18 et 19 décembre 2009 La conciliation entre les droits et libertés dans les ordres juridiques européens e journées du Pôle européen J. Monnet*, Faculté de droit de Metz, 2010, pp.429-443

DUPONT C., *La négotiation – Conduite, Théorie, applications*, Dalloz, Parigi, 1994

DUSO G., *L'Europa e la fine della sovranità*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, n. 31, Giuffré editore, Milano, 2002, pp. 109-139

DUTHEIL DE LA ROCHERE J. e PERNICE I., *European Union Law and National Constitutions*, in ANDENAS M. e USHER J. (a cura di), *The treaty of Nice and Beyond: Enlargment and Constitutional Reform*, Hart Publishing, Oxford, 2003, pp. 47-106

E

ESTELLA DE NORIEGA A., *The EU Principle of Subsidiarity and its Critique*, Oxford University press, Oxford, 2002

ESPOSITO A., *Il Trattato di Lisbona e il nuovo ruolo costituzionale dei Parlamenti nazionali: le prospettive del Parlamento italiano*, in *Rassegna parlamentare*, n. 4, 2009, pp. 1119-1173

ESPOSITO A., *La legge 24 dicembre 2012, n. 234, sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'UE. Parte 1, Prime riflessioni sul ruolo delle Camere*, in *federalismi.it*, n. 2, 2013

ESPOSITO A., *La cooperazione interparlamentare: principi, strumenti e prospettive*, in MANZELLA A. e LUPO N. (a cura di), *Il sistema parlamentare Euro-nazionale. Lezioni*, Torino, 2014, pp. 133-182

F

FABBRINI F., *After the OMT Case: The Supremacy of EU Law as the Guarantee of the Equality of the Member States*, in *German Law Journal*, 2015, pp. 1003-1023

FABBRINI F., *Reforming the EU Outside the EU? The Conference on the Future of Europe and Its Options*, in *European Papers – A Journal on Law and Integration*, Vol. 5 (2), 2020, pp. 963-982

FABBRINI F., BALLIN E. H. e SOMSEN F., *Introduction: A New Look ar the Form of Goverment of the European Union and the Eurozone*, in FABBRINI F., BALLIN E. H. e SOMSEN F. (a cura di), *What Form of Government of the European Union and the Eurozone?*, Hart Publishing, Oxford, 2015, pp. 1-16, p. 2

FABBRINI F. e GRANAT K., *"Yellow Card, but no Foul": The Role of The National Parliaments Under The Subsidiarity Protocol and The Commission Proposal for an EU Regulation on the Right To Strike*, in *Common Market Law Review*, vol. 50, 2013, pp. 115-144

FABBRINI S., *Governare l'Italia: il rafforzamento dell'esecutivo tra pressioni e resistenze*, in *Il Filangeri, Quaderno 2010, Governare le democrazie. Esecutivi, leader e sfide*, Napoli, 2011, pp. 33-54

FABBRINI S., *L'europeizzazione: teorie, comparazioni e implicazioni per l'Italia*, in FABBRINI S. (a cura di) *L'europeizzazione dell'Italia*, Editori Laterza, Roma-Bari, 2003, p. 3-33

FABRIZI F., *Il Parlamento nella «democrazia decidente». Il ruolo delle Camere oggi*, il Mulino, Bologna, 2024

FARAGUNA P., *Bundesverfassungsgericht contro tutti: Quantitative Easing incostituzionale per difetto di motivazione della proporzionalità*, in *Quaderni costituzionali*, 2020, pp. 429-433

FARAGUNA P., *Costitutional Identity in the EU – A shield or a Sword?*, in *German Law Journa*l, n. 7, vol XVIII, Cambridge University Press Cambridge, 2017, pp. 1617-1640

FARAGUNA P., *Da Karlsruhe un nuovo rinvio pregiudiziale contro la BCE: inutile o dannoso?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4, 2017, pp. 930-933

FARAGUNA P., Il *Bundesverfassungsgericht e l'Unione europea, tra principio di apertura e controlimiti,* in *Rivista di Diritto Pubblico Comparato ed Europeo,* 2016, pp. 431-464

FARAGUNA P., *Taking Constitutional Identities Away from the Courts*, in *Brooklin Journal of International Law*, Vol. 41, n. 2, 2016, pp. 491-578

FASONE C., *Comment on article 4 of protocol no. 1, on the role of national parliaments in the european union annexed to the treaty of Lisbon*, in BLANKE H.J., MANGIAMELI S. (a cura di), *The Treaty on European Union (TEU)*, Vienna-New York, 2013, pp. 1566-1573

FASONE C., *Competing Concepts of Subsidiarity in the Early Warning Mechanism,* in CARTABIA M., LUPO N. e SIMONCINI A. (a cura di), *Democracy and Subsidiarity in the*

EU. National parliaments, regions, and civil society in the decision-making process, Bologna, il Mulino, 2013, pp. 157 *ss.*

FASONE C., *Gli effetti del Trattato di Lisbona sulla funzione di controllo parlamentare*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, n. 2, 2011, pp. 361-399

FASONE C., *Il Parlamento europeo nell'Unione asimmetrica*, in MANZELLA A. e LUPO N. (a cura di), *Il sistema parlamentare Euro-nazionale. Lezioni*, Torino, 2014, pp. 51-98

FASONE C., *La distinzione tra "fase ascendente" e "fase discendente" e il suo superamento*, in MOAVERO MILANESI E. e PICCIRILLI G. (a cura di), *Attuare il diritto dell'Unione Europea in Italia. Un bilancio a 5 anni dall'entrata in vigore della legge n. 234 del 2012*, Bari, 2018, pp. 103-115

FASONE C., *Verifica sulla sussidiarietà vs. "dialogo politico": il caso della proposta di regolamento dell'Unione europea sul diritto di iniziativa dei cittadini europei*, in *www.diritticomparati.it*, 14 febbraio 2011

FASONE C., GALLO D. e WOUTERS J., *Re-connecting Authority and Democratic Legittimacy in the EU: Introductory Remarks*, in FASONE C., GALLO D. e WOUTERS J. (a cura di), *Re-conceptualizing Authority and Legittimacy in the EU*, in *European Papers*, n. 5, 2020, pp. 175 ss.

FASONE C. e LUPO N., *La separazione tra poteri nei raccordi tra Unione europea e Italia*, in *Rivista Trimestrale di diritto pubblico*, n. 1, 2023, pp. 45-87

FASONE C. e LUPO N., *Quali parlamenti per una democrazia europea sempre più asimmetrica?*, in FASONE C., LUPO N. e VAUCHEZ A. (a cura di), *Parlamenti e democrazia in Europa*, il Mulino, Bologna, 2020, pp. 11-44

FASONE C., LUPO N. e VAUCHEZ A. (a cura di), *Parlamenti e democrazia in Europa*, il Mulino, Bologna, 2020

FAVILLI C., *Ancora una riforma delle norme sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione delle Politiche dell'Unione europea*, in *Rivista di diritto internazionale*, n. 3, 2013, pp. 701-752

FAVILLI C., *Armonizzazione delle legislazioni nazionali e standard di tutela dei diritti fondamentali: il caso del diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva in materia di asilo*, in AA.VV., *Temi e questioni di diritto dell'Unione europea. Scritti offerti a Claudia Morviducci*, Cacucci editore, Bari, 2019, pp. 683-702

FAVILLI C., *Editoriale*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, n. 3, 2023

FAVILLI C., *Il diritto dell'Unione europea e il fenomeno migratorio*, in GIOVANNETTI M. e ZORZELLA N. (a cura di), *Ius migrandi, Trent'anni di politiche e legislazione sull'immigrazione in Italia*, Franco Angeli, 2020, pp. 55-80

FAVILLI C., *Il patto europeo sulla migrazione e l'asilo: "c'è qualcosa di nuovo, anzi d'antico"*, in *Questione giustizia*, 2020

FAVILLI C., *Immigrazione (Diritto dell'Unione europea)*, in *Enciclopedia del diritto. Annali V*, Giuffrè editore, Milano, 2012, pp. 675-694

FAVILLI C., *Le politiche di immigrazione e asilo: passato, presente e futuro di una sovranità europea incompiuta*, in *I Post di AISDUE*, IV (2022), Sezione "Atti convegni AISDUE", n. 12, Annali AISDUE, 2022, pp. 227-248

FAVILLI C., *L'Unione che protegge e l'Unione che respinge. Progressi, contraddizioni e paradossi del sistema europeo di asilo*, in *Questione giustizia*, n. 2, 2018

FAVILLI C., *Migration Law in Italy, Wolter Kluver*, The Netherland, 2013

FAVILLI C., *The standard of fundamental rights protection in the field of asylum: The case of the right to an effective remedy between EU law and the Italian Constitution*, in *Review of European Administrative Law*, n. 2, 2019, p. 167 ss.

FERRI F., *Articolo 3-4-5. Principi generali. Consultazione e informazione del Parlamento. Consultazione delle Camere su accordi in materia finanziaria o monetaria*, in COSTATO L., ROSSI L. S. e BORGHI P. (a cura di), *Commentario alla legge 24.12.2012 n. 234*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2015, pp. 27-49

FIORAVANTI M., *Costituzionalismo. Percorsi della storia e tendenze attuali*, Editori Laterza, Bari, 2009

FLORA G., *Poteri del Giudice europeo e disarticolazione degli assetti istituzionali degli Stati membri*, in PAONESSA C. e ZILLETTI L. (a cura di), *Dal giudice garante al giudice disapplicatore delle garanzie*, Pisa, 2016, pp. 167-170

FOFFANI L., *Il "Manifesto sulla politica criminale europea"*, in *Criminalia*, 2010, pp. 657-671

FRANCHI FIOCCHI M., *Articolo 235 TFUE*, in POCAR F. e BARUFFI M. C. (diretto da), *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*, Cedam, Padova, 2014, pp. 1236-1237

FROMAGE D., *Is Subsidiarity (Unexpectedly) alive and kicking, and should it be?*, in EULawLive, 2024

FROMAGE D., *Subsidiarity: from a general principle to an instrument for the improvement of democratic legitimacy in Lisbon,* in DE VISSER M. and VAN DER MEI A. P. (a cura di), *The Treaty on European Union 1993-2013: Reflections from Maastricht,* Antwerp, Intersentia, 2013, pp. 139-156

FROMAGE D., *The Second Yellow Card on the EPPO Proposal: An Encouraging Development for Member State Parliaments?*, in *Yearbook of European Law, vol. 35, n. 1,* 2016, 5-17

FROMAGE D. e HERRANZ-SURALLÉS A. (a cura di), *Executive-Legislative (im)balance in the European Union*, Oxford, Hart, 2020

G

GAJA G., *Alternative ai controlimiti rispetto a norme internazionali generali e a norme dell'Unione europea*, in *Rivista di diritto internazionale*, CI, n. 4, Giuffré Editore, Milano, 2018, pp. 1035-1051

GAJA G. e ADINOLFI A., *Introduzione al diritto dell'Unione europea*, Editore Laterza, Bari, 2020

GALLI C., *Sovranità*, il Mulino, Bologna, 2019

GALLO D., *Controlimiti, identità nazionale e i rapporti di forza tra primato ed effetto diretto nella saga Taricco*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2017, p. 249-277

GALLO D., *Effetto diretto del diritto dell'Unione europea e disapplicazione, oggi*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2019

GALLO D., *L'efficacia diretta del diritto dell'Unione europea negli ordinamenti nazionali. L'evoluzione di una dottrina ancora controversa*, Giuffré editore, Milano, 2018

GAMBARDELLA I., GHYSELS T., KAPPÉ M., LEMMER S.-C., LORANS Y., LYMPIKIS A., SŁOWIK A., *Enhancing Fundamental Rights Protection: Proposals for Ex Ante Review of EU Legislation (PEARL)*, GAŠPERIN WISCHHOFF J. (a cura di), *Europe's Foundation and its Future: The EU Charter in Focus*, 1. Auflage. Verfassungsbooks, Berlino, 2025, pp. 109-118

GANTY S. e KOCHENOV D., *Eu Lawlessness Law,* in *Columbia Journal of European Law*, Vol. 30, n. 1, 2024, pp. 78-156

GAUCHET M., *Quand les droits de l'homme deviennent une politique*, in *«le Debat»*, vol. 110, n. 3, 2000, pp. 258-288

GIANNINI M. S., *Istituzioni e funzionalità degli apparati*, in *La burocrazia parlamentare: funzioni, garanzie e limiti*, Camera dei deputati. Ufficio stampa e pubblicazioni, Quaderni di studi e legislazione, 29, Roma,1983, pp. 11-16 e 219-225

GIANNITI L., *Il ruolo dei Parlamenti nazionali*, in LUCARELLI A. e PATRONI GRIFFI A. (a cura di), *Dal Trattato costituzionale al Trattato di Lisbona*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2010, pp. 477-502

GIANNITI L. e DI GIAMBATTISTA L., *Il Parlamento europeo: composizione, organizzazione, funzioni*, in MANZELLA A. e LUPO N. (a cura di), *Il sistema parlamentare Euro-nazionale. Lezioni*, Torino, 2014, pp. 21-50

GIANNITI L. e LUPO N., *Corso di diritto parlamentare*, Il Mulino, Bologna, 2023

GINSBURG T. e VERSTEEG M., *The Bound Executive: Emergency Powers During the Pandemic*, in *Virginia Public Law and Legal Theory Research Paper No. 2020-52, U of Chicago, Public Law Working Paper No. 747,* Chicago, 2020

GIROTTO D., *Parlamento italiano e processo normativo europeo*, Jovine, Napoli, 2009

GIUNTA F., *Europa e diritto penale. Tra linee di sviluppo e nodi problematici*, in *Criminalia*, 2019, pp. 285-300

GOLDONI M., *The Early Warning System and the Monti II Regulation: The Case for a Political Interpretation*, in *European Constitutional Law Review*, vol. 10, n. 1, 2014, pp. 90-108

GOZI S., *Il Governo dell'Europa*, il Mulino, Bologna, 2000

GRANAT K.*, Institutional Design of the Member State for the Ex Post Subsidiarity Scrutiny*, CARTABIA M., LUPO N. e SIMONCINI A. (a cura di), *Democracy and Subsidiarity in the EU. National parliaments, regions, and civil society in the decision-making process*, Bologna, il Mulino, 2013, pp. 427-451

GRANAT K., *The Principle of Subsidiarity and its Enforcement in the EU Legal Order. The Role of National Parliaments in the Early Warning System*, Oxford, Hart, 2018

GRANDONI L., *Regime failure nel diritto internazionale*, Cedam, Padova, 2009

GRASSO G., *Il Trattato di Lisbona e le nuove competenze penali dell'Unione europea*, in *Scritti in onore di Mario Romano*, vol. IV, Jovine Editore, Napoli, 2011, pp. 2307-2350

GRECO T., *La legge della fiducia. Alle radici del diritto*, Laterza, Bari, 2021

GREENWOOD J. e ROEDERER-RYNNING C., *Taming Trilogues: The EU's Law-Making Process in a Comparative Perspective*, in COSTA O. (a cura di), *The European Parliament in Times of EU Crisis. European Administrative Governance*, Bordeaux, 2019, pp. 121-141, p. 137

GRIGLIO E., *Better Lawmaking and the Integration of Impact Assessment in the Decision Making Process: The Role of National Parliaments*, in DE FEO A. e LAFFAN B. (a cura di), *Scrutiny of the Eu Policies*, Firenze, 2017, pp. 64-87

GRIGLIO E., *I circuiti e i «buchi neri» del controllo parlamentare sull'esecutivo frammentato dell'Unione europea*, in IBRIDO R. e LUPO N. (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, il Mulino, 2018, pp. 209-235

GRIGLIO E., *Parliamentary Oversight of the Executives. Tools and Procedures in Europe*, Hart, Oxford, 2020

GRIGLIO E. e LUPO N., *Legislative Challenges in Multi-level Setting from a lower prospective*, in POPELIER P., *Lawmaking in Multi-level Settings: Legislative challenges in Federal System and the European Union*, Oxford, Nomos-Hart, 2019, pp. 69-90

GRIGLIO E. e STAVRIDIS S., *Inter-parliamentary Cooperation as a Means for Reinforcing Joint Scrutiny in the EU: Upgrading Existing Mechanisms and Creating New Ones*, in *Perspectives on Federalism*, n. 10, 2018, pp. 1 e ss.

GRIMM D., *Defending Sovereign State-hood against Transforming the Union into a State*, in *European Constitutional Law Review*, 2009, 353-373

GRIMM D., *Una costituzione per l'Europa?*, in ZAGREBELSKY G., PORTINARO P. P., LUTHER J. (a cura di), *Il futuro della costituzione*, Einaudi, Torino, 1996, pp. 339-367

GROPPI T., *La Corte e 'la gente': uno sguardo 'dal basso' all'accesso incidentale alla giustizia costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2019, pp. 408-437

GROSSI P., *Il diritto in una società che cambia. A colloquio con Orlando Roselli*, il Mulino, Bologna, 2018

GROSSI P., *Introduzione al Novecento giuridico*, Editore Laterza, Bari, 2012

GROSSI P., *L'Europa del diritto*, Editore Laterza, Bari, 2016

GROSSI P., *L'invenzione del diritto*, Editori Laterza, Bari, 2017

GROSSI P., *L'ordine giuridico medievale*, Laterza, Bari, 1995

GROSSI P., *Mitologie giuridiche della modernità*, Giuffré editore, Milano, 2007

GROSSI P., *Modelli storici e progetti attuali nella formazione di un futuro diritto europeo*, in *Rivista di diritto civile*, XLII, 1996, Parte I.

GROSSI P., *Oltre la legalità*, Editore Laterza, Bari, 2020

GROSSI P., *Ritorno al diritto*, Editori Laterza, Bari, 2015

GROSSI P., *Società, diritto, Stato. Un recupero per il diritto*, Giuffré, Milano, 2006

GUARDINI R., *Fine dell'epoca moderna. Il potere*, Morcelliana, Brescia, 1954

GUASTAFERRO B., *Beyond the Exceptionalism of Constitutional Conflicts: The Ordinary Functions of the Identity Clause*, in *Yearbook of European law*, 2012, pp. 263-318

GUASTAFERRO B., *Coupling National Identity with Subsidiarity Concerns in National Parliaments' Reasoned Opinions*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Vol. 21, n. 2, pp. 320-340

GUASTAFERRO B., *Derubricare i conflitti costituzionali per risolverli: sezionando il caso Taricco*, in *Quaderni costituzionali*, 2018, pp. 441-461

GUASTAFERRO B., *Legalità sovranazionale e legalità costituzionale. Tensioni costitutive e giunture ordinamentali*, Giappichelli, Torino, 2013

GUASTAFERRO B., *Sincere Cooperation and Respect for National Identities*, in SCHÜTZE R. e TRIDIMAS T. (a cura di), *Oxford Principles Of European Union Law: The European Union Legal Order: Volume I*, Oxford University Press, Oxford, 2018, pp. 350–382

GUITTON J., *Arte nuova di pensare*, Edizioni paoline, 1986

GUAZZAROTTI A., *Neoliberismo e difesa dello Stato di diritto in Europa. Riflessioni critiche sulla costituzione materiale dell'UE*, FrancoAngeli, Milano, 2023

GUAZZAROTTI A., Sovranità e integrazione europea, in Rivista AIC, n. 2, 2017

H

HABERMAS J., *Democrazia o capitalismo?*, Castelvecchi, Bologna, 2019

HABERMAS J., *Fatti e norme. Contributi a una teoria discorsiva del diritto e della democrazia*, Editori Laterza, Bari, 2013

HABERMAS J., *Questa Europa è in crisi*, il Mulino, Bologna, 2012

HART H. L. A., *The Concept of Law*, Oxford University press, Londra, 1961

HART H. L. A., *Il concetto di diritto*, Einaudi editore, Torino, 2002

HAVEL V., *Prefazione*, in CERUTTI F. e RUDOLPH E. (a cura di), *Un'anima per l'Europa. Lessico di un'identità politica*, Edizioni ETS, Pisa, 2002, pp. 13-15

HEFFTLER C., NEUHOLD C., ROZENBERG O. e SMITH J. (a cura di) *The Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union*, Londra, Palgrave, 2015

HEYES C., *Identity Politics*, in *Standford Encyclopedia of Philosophy* (http://plato.stanford.edu), 2016

HIRSCHL R., *The Political Origins of the New Constitutionalism*, in *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 11, 1, 2004, pp. 71 ss.

HIRSCHL R., *Toward Juristocracy*, Cambridge-London, Harvard University Press, 2007

HIRSCHMAN A., *Exit, Voice and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organisations and States*, Harvard University Press, Harvard, 1970

HIRSCHMAN A., *Lealtà, defezione, protesta. Rimedi alla crisi delle imprese, dei partiti e dello Stato*, il Mulino, Bologna, 2017

HOBOLT S. B. e TILLEY J., *Blaming Europe? Responsability without Accountability in the European Union*, Oxford, 2014

HOFFMAN S., *Reflection on the Nation-State in Western Europe Today*, in TSOUKALIS L., *The European Community. Past, Present & Future*, Basic Blackwell, Oxford, 1983, pp. 21-37

HÖGENAUER A.L. e NEUHOLD C., *National Parliaments after Lisbon: Administrations on the Rise?*, in *OPAL online paper series*, n. 12, 2013

HOLDGAARD R., ELKAN D., SCHALDEMOSE G.K., *From cooperation to collision: The ECJ's Ajos ruling and the Danish Supreme Court's refusal to comply*, in *Common Market Law Review*, LV, n. 1, 2018, pp. 17-53

HORSLEY T., *Subsidiarity and the European Court of Justice: Missing Pieces in the Subsidiarity Jigsaw?*, in *Journal of Common Market Studies*, vol. 50, n. 2, 2012, pp. 267-282

HUFF A. e SMITH J., *Westminster and the European Union: Ever-Increasing Scepticism?*, in HEFFTLER C., NEUHOLD C., ROZENBERG O. e SMITH J. (a cura di) *The Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union*, Londra, Palgrave, 2015, pp. 312 ss.

I

IBRIDO R., *L'evoluzione della forma di governo parlamentare alla luce dell'esperienza costituzionale dei sei stati fondatori*, in IBRIDO R. e LUPO N. (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, il Mulino, 2018, pp. 57-84

IBRIDO R., *Oltre le «Forme di governo». Appunti in tema di «assetti di organizzazione costituzionale» dell'Unione europea*, in *Rivista AIC*, 1, 2015

IBRIDO R. e LUPO N., *«Forma di governo» e «indirizzo politico»: la loro discussa applicabilità all'Unione europea*, in IBRIDO R. e LUPO N. (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, il Mulino, 2018, pp. 9- 53

INSOLERA G., *Europa e diritto penale. Principi generali: competenza e legittimazione*, in *disCrimen*, 2021

INSOLERA P., *Politica e diritto penale europei: lo stato dell'arte dopo l'Affaire Taricco*, in *L'indice penale*, 2018, pp. 247-275

IRTI N., *Riconoscersi nella parola*, il Mulino, Bologna, 2020

ISAAC V. G., *Droit communautaire général*, Parigi, Masson, 1999

IWASAWA Y., *Domestic Application of International Law*, in *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, 2016, pp. 21 e ss.

J

JACQUÉ J. P., *Le labyrinthe décisionnel*, in *Pouvoirs*, 69, 1994

JANČIĆ D., *The Barroso initiative: Windows Dressing or Democracy Boost?*, in *Utrecht Law Review*, vol. 8, n. 1, 2012, pp. 78-91

JANČIĆ D., *The game of cards: National parliaments in the EU and the future of the early warning mechanism and the political dialogue*, in *Common Market Law Review*, Vol. 52, n. 4, 2015, pp. 939-975

JANČIĆ D., *The Juncker Commission's Better Regulation Agenda and Its Impact on National Parliaments*, in FASONE C., FROMAGE D. e LEFKOFRIDI Z. (a cura di), *Parliaments, Public Opinion and Parliamentary Elections in Europe*, EUI Working Paper, MWP 2015/18, European University Institute, Firenze, 2015, pp. 45-54

JANS T. e PIEDRAFITA S., *The Role of National Parliaments in European Decision-Making*, in *Eipascope*, n. 1, 2009

JEMOLO C., *Il nostro tempo e il diritto*, in *Archivio Giuridico Filippo Serafini*, IV Serie, Fascicolo 2, 1932

JONES M. L., *The Legal Nature of European Community: A Jurisprudential Analysis using H. L. A. Hart's Model of Law and Legal System*, in *Cornell International Law Journal*, 17, 1984, pp. 1-59

JONSSON CORNELL A., *The Swedish Riksdag as Scrutinizer of the Principle of Subsidiarity*, in *European Constitutional Law Review*, 12, n. 2, Cambridge University Press, Cambridge, 2016, pp. 294-317

K

KACZYNSKI P. M., *Paper Tigers or Sleeping Beauties? National Parliaments in the post-Lisbon European Political System*, CESP Special Report, 2011

KAFKA F., *Il silenzio delle sirene. Scritti e frammenti postumi* (1917-1924), Milano, 1994

KELSEN H., *La dottrina pura del diritto*, Einaudi editore, Torino, 1966

KIIVER P., *The Early Warning System for the Principle of Subsidiarity. Constitutional theory and empirical reality*, Londra, Routledge, 2012

KIIVER P., *The Early Warning System for the Principle of Subsidiarity: The National Parliament as a Conseil d'Etat for Europe*, in *European Law Review*, *36* (1), 2011, pp. 98-108

KLAMERT M., *The principle of loyalty in EU law*, Oxford University Press, Oxford, 2014

KLINGE S., *Dialogue or disobedience between the European Court of Justice and the Danish Constitutional Court? The Danish Supreme Court challenges the Mangold-principle*, 2017, http://eulawanalysis.blogspot.it/2016/12/dialogue-or-disobedience-between.html

KNUTELSKÀ V., *Cooperating among National Parliaments: An Effective Contribution to EU Legitimation?*, in CRUM B.J.J. e FOSSUM E. (a cura di), *Practices of Inter-Parliamentary Coordination in International Politics. The European Union and Beyond*, Colchester, 2013, pp. 35 e ss.

KOMÀREK J., *Czech Constitutional Court Playing with Matches: The Czech Constitutional Court Declares a Judgment of the Court of Justice of the EU Ultra* Vires, in *European Constitutional Law Review*, VIII, n. 2, 2012, pp. 323-337

KONSTADINIDIES T., *Constitutional Identity as a Shield and as a Sword: The European Legal Order within the framework of National Constituional Settlement*, in BARNARD C. and ODUDU O., *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, Hart Publishing, Oxford, 2011, pp. 195-218

KRAPPITZ D. e KIRST N., *An Infringement of Democracy in the EU Legal Order*, in *EU Law Live*, 29 Maggio 2020

KUMM M. e FERRES COMELLA V., *The primacy clause of the constitutional treaty and the future of constitutional conflict in the European Union*, in *International Journal of Constitutional Law,* n. 3, 2005, pp. 473-492

L

LAZZERINI N., *Dual Preliminarity Within the Scope of the EU Charter of Fundamental Rights in the Light of Order 182/2020 of the Italian Constitutional Court*, in *European Papers*, n. 3, 2020, p. 1463-1476

LAZZERINI N., *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. I limiti di applicazione*, FrancoAngeli, Milano, 2018

LAZZERINI N., *La determinazione dello standard di tutela giurisdizionale effettiva tra diritto interno e sovranazionale: l'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali come "grimaldello" e come "ponte"*, in *Quaderni AISDUE*, 2022

LAZZERINI N., *Le clausole generali della Carta dei diritti fondamentali nel law-making europeo: codificazione e innovazione nella determinazione del livello di tutela*, in ANNONI A., FORLATI S. e SALERNO F. (a cura di), *La codificazione nell'ordinamento internazionale e dell'Unione europea*, Editoriale scientifica, Napoli, 2019, p. 507-523

LAZZERINI N., *The standard of fundamental rights protection according to the EU Charter: Which role for national standards (and courts)?*, in CASAROSA F. e MORATU M. (a cura di), *The Practice of Judicial Interaction in the Field of Fundamental Rights - The Added Value of the Charter of Fundamental Rights of the EU*, Elgar, 2022, pp. 81-88

LEINO P., *Solidarity and Constitutional Constraints in Times of Crisis*, in *VerfassungsBlog*, 2020, https://verfassungsblog.de/solidarity-and-constitutional-constraints-in-times-of-crisis/

LEINO P. e SALMINIEM J., *The Euro Crisis and Its Constitutional Consequences for Finland: Is There Room for National Politics in EU Decision-Making?*, in *European Constitutional Law Review*, Vol. 9 (3), 2013, pp. 451-479

LENAERTS K., *Éditorial: L'égalité des États membres devant les traités: la dimension transnationale du principe de primauté*, in *Revue du droit de l'Union européenne*, 2021, no. 1, 1

LENAERTS K., *La primauté du droit de l'Union et l'égalité des États membres devant les traités,* in DUBOUT E. (a cura di), *L'égalité des États membres de l'UE*, Bruxelles, 2022, pp. 35-43

LENAERTS K., *National identity, the equality of member States before the Treaties and Primacy of EU law*, in Corte costituzionale della Repubblica italiana e Corte di Giustizia dell'Unione europea, Giornata studio, *Identità nazionale degli Stati membri, primato del diritto dell'Unione europea, stato di diritto e indipendenza dei giudici nazionali*, Roma, 2022, https://cortecostituzionale.it/jsp/consulta/convegni/5_sett_2022/Giornata-Studio-Cc-Cgeu-Def.pdf, pp. 9-26

LENAERTS K., *No Member State is More Equal than Others: The Primacy of EU law and the Principle of the Equality of the Member States before the Treaties, in VerfBlog,* 2020, https://verfassungsblog.de/no-member-state-is-more-equal-than-others/

LEVADE A., *Commentaire au protocole sur le role des parlements nationaux*, in BURGORGUE-LARSEN L., LEVADE A., PICOD F. (a cura di), *Traité établissant une Constitution pour l'Europe. Commentaire article par article*, Bruxelles, 2007, pp. 869-894

LINDSETH P. e LEINO-SANDBERG P., *Democratizing Draghi: Why the "Competitiveness Report" Demands Treaty Reform*, in *VerfBlog*, 2024, https://verfassungsblog.de/draghi-report-investment-eu-competition-treaty-reform/

LIPPI A., *Dinamiche di legittimazione politica*, il Mulino, Bologna, 2019

LONGO E., *La legge precaria. Le trasformazioni della funzione legislativa nell'età dell'accelerazione*, Giappichelli editore, Torino, 2018

LUCIANI M., *Costituzionalismo irenico e Costituzionalismo polemico*, in Giurisprudenza costituzionale, 2006, pp. 1643-1668

LUCIANI M., *La crisi del diritto nazionale*, in VIOLANTE L. (a cura di), *Legge, diritto, giustizia, Storia d'Italia, Annali*, vol. 14, Torino, 1998

LUCIANI M., *Le funzioni sistemiche della Corte costituzionale nell'interpretazione «conforme a»,* in *federalismi.it* n. 16., 2007

LUCIANI M., *Ogni cosa al suo posto. Restaurare l'ordine costituzionale dei poteri*, Giuffré editore, Milano, 2023

LUPO N., *Con quattro pronunce dei primi mesi del 2019 la Corte costituzionale completa il suo rientro nel sistema "a rete" di tutela dei diritti in Europa*, in *Federalismi.it*, 2019

LUPO N., *Conclusioni. L'indirizzo politico costituzionale (o di sistema): una riscoperta necessaria, per comprendere le dinamiche istituzionali italiane ed europee*, in *Federalismi*, special issue: *le sedi dell'indirizzo politico costituzionale e di sistema nell'assetto attuale della forma di governo italiana*, n. 26, 2024, pp. 247-258

LUPO N., *Elezioni e aritmie nella democrazia rappresentativa dell'Unione europea*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 2022, p. 11-31

LUPO N., *I poteri europei dei parlamenti nazionali: questioni terminologiche, classificazioni e primi effetti*, in LUPO N. e MANZELLA A. (a cura di), *Il sistema parlamentare Euro-nazionale. Lezioni*, Torino, 2014, pp. 101-131

LUPO N., *I 'tempi' della decisione nel rapporto tra Assemblee elettive ed Esecutivi*, in E. ROSSI (a cura di) *Studi pisani sul Parlamento*, vol. V, Pisa, 2012, pp. 57 e ss.

LUPO N., *Il Governo italiano, settanta anni dopo*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2018

LUPO N., *Il Parlamento come organo (anche) di garanzia costituzionale. alcuni spunti sul pensiero di Carlo Mezzanotte e sulla giurisprudenza costituzionale in materia di insindacabilità parlamentare*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, n. 3, 2024

LUPO N., *Il ruolo delle burocrazie parlamentari alla luce dei mutamenti dell'assetto istituzionale, nazionale e sopranazionale*, in *Rassegna parlamentare*, n. 1, 2012, pp. 51 s.

LUPO N., *Il terzo «cartellino giallo» e i multiformi usi dell'early warning system*, in *Quaderni costituzionali*, XXXVI, n. 3, 2016, pp. 571-572

LUPO N., *L'adeguamento del sistema istituzionale italiano al trattato di Lisbona. Osservazioni sui disegni di legge di riforma della legge n. 11 del 2005*, in *ASTRID Rassegna*, n. 13, 2011

LUPO N., *L'europeizzazione delle forme di governo degli Stati membri: la presidenzializzazione derivante da Bruxelles*, in IBRIDO R. e LUPO N. (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, il Mulino, 2018, pp. 175-205

LUPO N., *La forma di governo italiana, quella europea e il loro stretto intreccio nella costituzione 'composita'*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 3, 2019, pp. 176 e ss.

LUPO N., *Parlamento europeo e parlamenti nazionali nella costituzione "composita" nell'UE: le diverse letture possibili*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2014

LUPO N., *Parliaments,* in MASTERMAN R. e SCHÜTZE R. (a cura di), *Cambridge Companion to Comparative Constitutional Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2019, pp. 335-360

LUPO N. e FASONE C. (a cura di), *Interparliamentary Cooperation in the Composite European Constitution*, Hart Pubblishing, Oxford, 2016

LUPO N. e MANZELLA A., *Il Parlamento europeo. Una introduzione*, LUISS University Press, Roma, 2024

LUPO N. e MANZELLA A., *Parlamento europeo*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, *Aggiornamento* ********, Milano, UTET, 2021, pp. 285-315

LUSTING D. e WEILER J.H.H., *Judicial review in the contemporary world - Retrospective and prospective,* in *I•CON,* Vol. 16, No. 2, 2018, pp. 315-372

M

MACCORMICK N., *Beyond the Sovereign State*, in *The Modern Law Review*, Vol. 56, n. 1, 1993, pp. 1-18

MACCORMICK N., *The Maastricht-Urteil: Sovereignty Now*, in *European Law Journal*, Vol. 1, No. 3, 1995, 259-266

MADURO M. P., *How Constitutional Can the European Union Be? The Tension between Intergovernamentalism and Constitutionalism in the European Union*, in WEILER J. H. H. e EISGRUBER C. (a cura di), *Altneuland: The EU Constitution in a Contextual Perspective*, Jean Monnet Working Paper 5/04, 2004, www.jeanmonnetprogram.org/papers/04/040501.html

MADURO M. P., *The Double Constitutional Life of the Charter of Fundamental Rights of the European Union*, in HERVEY T. K. e KENNER J. (a cura di), *Economic and social rights under the EU Charter of Fundamental Rights: a legal perspective*, Hart Publishing, Oxford, 2006, pp. 269-299

MADURO M.P. e KAHN P.W. (a cura di), *Democracy in Time of Pandemic: Different Future Imagined*, Cambridge University Press, Cambridge, 2020

MAGATTI M., *Il potere istituente della società civile,* Edizioni Laterza, Roma, Bari, 2005

MAGNETTE P., *L'Union européenne: un regime semi-parlamentaire*, in DELWIT P., DE WAELE J.-M. e MAGNETTE P. (diretto da), *A quoi sert le Parlement européen, Stratégies et pouvoirs d'une assemblée transnationale*, Bruxelles, Complexe, 1999, pp. 25-54

MALFATTI E., PANIZZA S. e ROMBOLI R., *Giustizia Costituzionale*, Giappichelli editore, 2018

MALVICINI M., *La funzione di controllo del Parlamento nell'ordinamento costituzionale italiano*, Giappichelli editore, Torino, 2022

MANACORDA S., *'Doppia pregiudizialità' e carta dei diritti fondamentali: il sistema penale al cospetto del diritto dell'Unione europea nell'era del disincanto*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2020, pp. 573-627

MANTOVANI F., *Erosione della riserva di legge, interrogativi e rimedi*, in *disCrimen*, 2018

MANZELLA A., Il *Parlamento federatore*, in *Quaderni costituzionali*, XXII n. 1, il Mulino, Bologna, 2002, pp. 35-50

MANZELLA A., *Indirizzo politico di sistema e forma di governo*, in IBRIDO R. e LUPO N. (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, il Mulino, 2018, pp. 461-466

MANZELLA A., *La "Parlamentarizzazione" come filo progressivo della Costituzione europea*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, n. 2, 2024

MANZELLA A., *Sui principi democratici dell'Unione europea*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2013

MANZELLA A., *Verso un governo parlamentare euro-nazionale?*, in MANZELLA A. e LUPO N. (a cura di), *Il sistema parlamentare Euro-nazionale. Lezioni*, Torino, 2014, pp. 1-17

MANZELLA A. e LUPO N. (a cura di), *Il sistema parlamentare Euro-nazionale. Lezioni*, Torino, 2014

MARTÌ J. L., *Two different idea of constitutional identity*, in SAIZ ARNAIZ A. e ALCOBERRO LLIVINIA C. (a cura di), *National Constitutional Identity and European Integration*, Intersentia, Cambridge, 2013, pp. 17-36

MARTINELLI C., *Il parlamento europeo. Simbolo o motore dell'Unione?*, il Mulino, Bologna, 2024

MARTINES F., *Le proposte di modifica dei Trattati presentate dal Parlamento europeo*, in ADINOLFI A. e LAZZERINI N., *Una Unione di cittadini. La costruzione della cittadinanza europea attraverso la partecipazione e la formazione*, Giappichelli Editore, Torino, 2023, pp. 77-97

MARTINICO G., *Contro l'uso populista dell'identità nazionale. Per una lettura 'contestualizzata' dell'art. 4.2 TUE*, in *DPCE Online*, 2020, pp. 3961-3981

MARTINICO G., *Dating Cinderella: On Subsidiarity as a Political Safeguard of Fedealism in the European Union*, in *European Public Law*, vol. 17, 2011, pp. 649-660

MARTINICO G., *Il potenziale sovversivo dell'identità nazionale alla luce dell'ordinanza 24/2017 della Corte costituzionale*, in BERNARDI A. e CUPELLI C. (a cura di), *Il caso Taricco ed il dialogo tra le Corti. L'ordinanza 24/2017 della Corte Costituzionale*, Napoli, Jovine, 2017, pp. 241-252

MARTINICO G., *Lo spirito polemico del diritto europeo. Studio sulle ambizioni costituzionali dell'Unione*, Aracne editore, Roma, 2011

MARTINICO G., *Pluralismo costituzionale e pluralismo agonistico: un ripensamento del ruolo dei conflitti costituzionali?*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 3, il Mulino, Bologna, 2018, pp. 781-812

MARTINICO G., *Populismo*, in CARTABIA M. e RUOTOLO M. (a cura di), *Potere e Costituzione, Enciclopedia del Diritto*, Giuffré Editore, Milano, 2023, pp. 391-409

MARTINICO G., *The 'Polemical' Spirit of European Constitutional Law: On the Importance of Conflicts in EU Law*, in *German Law Journal*, XVI, n. 6, Cambridge University Press, Cambridge, 2015, pp. 1343-1373

MARTINICO G., *The Tangled Complexity of the EU Constitutional Process. The Frustrating Knot of Europe*, Routledge, London, New York, 2023

MARTINICO G. e PIERDOMINICI L. (a cura di), *Miserie del sovranismo giuridico. Il valore aggiunto del costituzionalismo europeo*, Castelvecchi editore, Roma, 2023

MARTINICO G. e POLLICINO O., *Use and Abuse of a Promising Concept: What Has Happened to National Constitutional Identity?*, in *Yearbook of European Law*, vol.39, 2021, pp.228-249

MARQUAND D., *Parliament for Europe*, London, 1979

MASTROIANNI R., *Da Taricco a Bolognesi, passando per la ceramica Sant'Agostino: il difficile cammino verso una nuova sistemazione del rapporto tra Carte e Corti*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2018

MASTROIANNI R., *I diritti fondamentali dopo Lisbona tra conferme europee e malintesi nazionali*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 4, 2010, pp. XXII-XXV, p. XXII

MASTROIANNI R., *La procedura legislativa e i Parlamenti nazionali: osservazioni critiche*, in BASTIANINI F. e TIBERI G. (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, 2010, p. 191-199

MASTROIANNI R., *Procedimento legislativo comunitario e ruolo dei parlamenti nazionali: è davvero un passo in avanti?*, in DECARO C. e LUPO N. (a cura di), *Il 'dialogo' tra parlamenti: obiettivi e risultati*, Roma, 2009, p. 339 e ss.

MATARAZZO R., *National Parliaments after the Lisbon Treaty: A New Power Player or Mr. No in the EU Decision Making?*, in MATARAZZO R. (a cura di) *Democracy in the EU after the Lisbon Treaty*, Edizioni nuova cultura, Roma, 2011, pp. 43-64

MCCRUDDEN C., *Quando i giudici parlano di Dio*, Bologna, Il Mulino, 2019

MENGOZZI P., *Articolo 12 TUE*, in TIZZANO A. (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Giuffré editore, Milano, 2014, pp. 108-117

MENDEL F., *The Role of Parliament in Foreign Affairs in Denmark*, in CASSESE A. (a cura di), *Parliamentary Control over Foreign Policy*, Sjthoff & Noordhoff, The Netherlands, 1980, pp. 53-64

MÈNY Y., *Le vie della Democrazia*, il Mulino, Bologna, 2024

MENÌ Y., *Popolo ma non troppo. Il malinteso democratico*, il Mulino, Bologna, 2019

MERKEL A., *Libertà*, Rizzoli, Milano, 2024

MICARI F., *Il ruolo della cooperazione interparlamentare nell'Unione europea e il rapporto con l'indirizzo di sistema, in Federalismi*, special issue: *le sedi dell'indirizzo politico costituzionale e di sistema nell'assetto attuale della forma di governo italiana*, n. 26, 2024, pp. 225-246

MICHELMAN F.I., *Law's Republic*, in *The Yale Law Journal*, XCVII; 1988, pp. 1499 ss.

MILLET F. X., *L'Union européenne et l'identité constitutionnelle des États Membres*, LGDJ, Parigi 2013

MINNITI L., *Il nucleo e l'orbitale del diritto costituzionale d'asilo*, in SCISO E. (a cura di), *I flussi migratori e le sfide all'Europa*, Torino, 2020, pp. 295-328

MIRKINR-GUETZÉVITCH B., *L'échec du parlamentarisme «rationalisé»*, in *Revue internationale d'histoire politique et costitutionelle*, 1, 1954

MOAVERO MILANESI E., *Introduzione l'Italia in Europa, dopo la legge n. 234 del 2012*, in MOAVERO MILANESI E. e PICCIRILLI G. (a cura di), *Attuare il diritto dell'Unione Europea in Italia. Un bilancio a 5 anni dall'entrata in vigore della legge n. 234 del 2012*, Bari, 2018, pp. 11-13

MOBILIO G., *CIPE e Costituzione: Governare attraverso i comitati interministeriali*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018

MOBILIO G., *I Comitati interministeriali nella struttura policentrica del Governo*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2017

MØLLER SOUSA M., *Learning in Denmark? The Case of Danish Parliamentary Control over Europea Union Policy*, in *Scandinavian Political Studies*, Vol. 31, n. 4, 2008, pp. 428 e ss.

MOROZZO DELLA ROCCA P., *La protezione umanitaria in Italia, a seguito della 'mutilazione' della protezione speciale*, in *Diritti umani e diritto* internazionale, n. 3, 2023, pp. 545-568

MORRONE A., *Sovranità*, in Rivista AIC, 3, 2017, pp. 1 ss.

MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico, Vol. I*, Cedam, Padova, 1975

MORTATI C., *Le forme di governo. Lezioni*, Cedam, Padova, 1973

MORVIDUCCI C., *Il ruolo dei parlamenti nazionali nel nuovo Trattato*, in *Sud in Europa*, febbraio 2008, https://www.sudineuropa.it/il-ruolo-dei-parlamenti-nazionali-nel-nuovo-trattato.html

MORVIDUCCI C., *Parlamenti nazionali (ruolo nell'UE)*, in *Enciclopedia del Diritto*, Annali VI, Abitazione-Volontariato, Giuffrè Editore, Milano, 2013, pp. 593-632

MOUFFE C., *Europe's populist surge*, in *Foreign Affairs*, 11-12, 2016

MOUFFE C., *The democratic Paradox*, London, 2005

MOUTON J. D., *Vers la reconnaissance de droits fondamentaux aux États dans le système communautaire*, in *Les dynamique du droit européen en début de siècle. Études en l'honneur de Jean Claude Gautron*, Parigi, Pedone, 2004, pp. 463 e ss.

MUIR E., *The Fundamental Rights Implications of EU Legislation: Some Constitutional Challenges*, in *Common Market Law Review*, n. 1, 2014, pp. 219-246

N

NAURIN D. e WALLACE H., *Unveiling the Council of the European Union*, Palgrave Macmillan, New York, 2008

NIJMAN J. e NOLLKAEMPER A. (a cura di), *New Perspective on the Divide between National and international Law*, Oxford University Press, Oxford, 2007

NINATTI S. e POLLICINO O., *Identità costituzionale e (speciale) responsabilità delle Corti*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2020, pp. 191 ss.

O

O'BRENNAN J. e RAUINIO T. (a cura di*), National Parliaments within the Enlargement of European Union: From 'Victims' of Integration to Competitive Actors?*, Rutledge, Oxon, 2007

OLIVETTI M., *Parlamenti nazionali nell'Unione europea*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche, Aggiornamento* *****, UTET giuridica, Torino, 2012, pp. 485-572

P

PACE L. F., *La natura giuridica dell'Unione europea: teorie a confronto*, Cacucci editore, Bari, 2021

PACE L. F., *L'inapplicabilità della nozione di forma di governo (parlamentare) all'ordinamento giuridico dell'Unione europea: ragioni teoriche e pratiche. L'Unione come nuova forma di organizzazione politico-istituzionale del continente europeo*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, n.3, 2021

PALAZZO F., *Corso di diritto penale. Parte generale*, Giappichelli editore, Torino, 2021

PALAZZO F., *Principio di legalità e giustizia penale*, in *Cassazione penale*, 2016, pp. 2695-2704

PALAZZO F., *Tutela della legalità come creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia in europa*, in ROSELLI O. (a cura di), *Cultura giuridica e letteratura nella costruzione dell'Europa*, editoriale scientifica, Napoli, 2018, pp. 301-309

PAONESSA C., *Gli obblighi di tutela penale*, Edizioni ETS, Pisa, 2009

PARIOTTI E., *La giustizia oltre lo Stato: forme e problemi*, Giappichelli editore, Torino, 2004

PARUZZO F., *Il ruolo della Commissione europea tra obblighi sovrannazionali e meccanismi di condizionalità*, in *Federalismi*, special issue: *le sedi dell'indirizzo politico costituzionale e di sistema nell'assetto attuale della forma di governo italiana*, n. 26, 2024, pp. 210-224

PAGANIZZA V., *Articolo 6. Partecipazione al processo di formazione degli atti dell'Unione europea*, in COSTATO L., ROSSI L. S. e BORGHI P. (a cura di), *Commentario alla legge 24.12.2012 n. 234*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2015, pp. 50-69

PAGANIZZA V., *Articolo 7. Atti di indirizzo delle Camere*, in COSTATO L., ROSSI L. S. e BORGHI P. (a cura di), *Commentario alla legge 24.12.2012 n. 234*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2015, pp. 70-79

PEERS S., *EU Justice and Home Affairs Law*, Oxford University Press, Oxford, 2016

PEREZ TREMPS P., *Il rafforzamento dell'esecutivo come conseguenza della integrazione nella Comunità europea*, in ROLLA G. (a cura di), *Le forme di governo nei moderni ordinamenti policentrici*, Milano, 1991, pp. 93 s.

PERNICE I., Art. 23, in DREIER H., *Grundgesetz-Kommentar, vol. 2*, Mohr Siebeck, Tubinga, 2008, Rn. 95

PERNICE I., *European v. National Constitutions: Articles I-5, I-10 Draft Convention*, in *European Constitutional Law Review*, 2005, pp. 99-103

PERNICE I., *Multilevel Costitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European Constitution Making Revisited?*, in *Common Market Law Review*, 36, 1999, pp. 703-750

PESCATORE P., *Les travaux du "groupe Juridique" dens le négotiation des Traités de Rome*, in *Studia Diplomatica,* 34, 1981, pp. 159 e ss

PICCIRILLI G., *Il Parlamento italiano: le procedure europee nella legge n. 234 del 2012*, in MANZELLA A. e LUPO N. (a cura di), *Il sistema parlamentare Euro-nazionale. Lezioni*, Torino, 2014, pp. 205-226

PICIACCHIA P., *La cooperazione interparlamentare nell'Unione europea*, in IBRIDO R. e LUPO N. (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, il Mulino, 2018, pp. 295-327

PICIACCHIA P., *Parlamenti e costituzionalismo contemporaneo. Percorsi e sfide della funzione di controllo*, Napoli, Jovine, 2017

PICIACCHIA P., *Un fenomeno in crescente espansione: il dialogo politico dei parlamenti nazionali nell'UE*, in *Nomos*, 2016, pp. 1-13

PIN A., *The Transnational Drivers of Populist Backlash in Europe: The Role of Courts*, in *German Law Journal*, 20, 2, 2019, pp. 225 ss.

PINELLI C., *The Dichotomy Between 'Imput Legittimacy' and 'Output Legittimacy' in the Light of the EU Institutional Development*, in FASONE C., GALLO D. e WOUTERS J. (a cura di), *Re-conceptualizing Authority and Legittimacy in the EU*, in *European Papers*, n. 5, 2020, p. 225 ss.

PIRIS J. C., *The Lisbon Treaty: A Legal and Political Analysis*, Cambridge University Press, Cambridge, 2010

PIRODDI P., *Articolo 10*, POCAR F. e BARUFFI M. C. (diretto da), *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*, Cedam, Padova, 2014, pp. 49-54

PIRODDI P., *Articolo 15 TUE*, in POCAR F. e BARUFFI M. C. (diretto da), *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*, Cedam, Padova, 2014, pp. 75-79

PITEA C., *La nozione di «Paese di origine sicuro» e il suo impatto sulle garanzie per i richiedenti protezione internazionale in Italia*, in *Rivista di diritto internazionale*, n. 3, 2019, pp. 627-662

PITRONE A., *Le vie legali di ingresso nell'Unione europea: principali novità e prospettive*, in *Quaderni AISDUE*, Fascicolo speciale n. 4, *Il futuro del diritto e della politica migratoria europea: il nuovo Patto e oltre*, 2024

PIQANI D., *Arguments for a Holistic Approach in European Constitutionalism: What Role for National Institutions in Avoiding Constitutional Conflicts between National Constitutions and EU law*, in *European Constitutional Law Review*, n. 8, 2012, pp. 493-522

PLATON S., *Le respect de l'identité nationale des États membres: frein ou recomposition de la gouvernance*?, in *Revue de l'Union européenne*, n. 556, 2012, pp. 150-158

POGUNTKE T. e WEBB P. (a cura di), *The Presidentialization of Politics. A Comparative Study of Modern Democracies*, Oxford University Press, New York, 2005

PORCHIA O., *Articolo 230 TFUE*, in POCAR F. e BARUFFI M. C. (diretto da), *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*, Cedam, Padova, 2014, pp. 1230-1231

PŘIBÁŇ J., *Constitutional Imaginaries A Theory of European Societal Constitutionalism*, Routledge, London, New York, 2022

PRZEWORSKI A. e MARAVALL J., *Democracy and the Rule of Law*, New York, Cambridge University Press, 2003

PUETTER U. e FABBRINI S., *Catalysts of Integration. The Role of Core Intergovernamental Forums in EU Politics*, in *Journal of European Integration*, 38, n. 5, 2016, pp. 633-642

R

RANDAZZO V., *Articolo 230 TFUE*, in CURTI GIALDINO C., *Codice dell'Unione europea operativo*, Edizione giuridiche Simone, Napoli, 2012, pp. 1681-1683, p. 1682

RAUNIO T. e HIX S., *Backbenchers Learn to Fight Back: European Integration and Parliamentary Government*, in *West European Politics*, 23, 4, 2007, pp. 142-168

RICCIARDI G., *Il caso Taricco: un laboratorio dei futuri assetti del rapporto tra ordinamenti nazionali e sovranazionali tra 'dialoghi' e 'monologhi'*, in MANCALEONI A.M. e POILLOT E., *National judges and the case law of the Court of Justice of the European Union*, 2021, pp. 65-102

RICCIARDI F., *Editoriali di 'Agence Europe'*, dell'1-2 febbraio 1999

RIGHI S., *Articolo 9. Partecipazione delle Camere al dialogo politico con le istituzioni dell'Unione europea*, in COSTATO L., ROSSI L. S. e BORGHI P. (a cura di), *Commentario alla legge 24.12.2012 n. 234*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2015, pp. 108-115

RITLENG D., *De l'utilité du principe de primauté du droit de l'Union*, in *Revue Trimestrelle de droit Européen*, Dalloz, 2009, pp. 677 e ss.

RITTEMBERG B., *Institutionalizing Representative Democracy in the European Union: the Case of the European Parliament*, in *Journal of Common Market Studies*, n. 50, 2012, pp. 18-37

RIVOSECCHI G., *I riflessi dell'Unione europea sul rapporto governo-parlamento e sull'organizzazione interna del governo*, in IBRIDO R. e LUPO N. (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, il Mulino, 2018, pp. 361-386

RIVOSECCHI G., *La funzione di controllo parlamentare tra Parlamento europeo e parlamenti nazionali*, in LUCARELLI A. e PATRONI GRIFFI A. (a cura di), *Studi sulla Costituzione europea: percorsi e ipotesi*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2003

RIVOSECCHI G., *La partecipazione dell'Italia alla formazione e attuazione della normativa europea. Il ruolo del Parlamento (comm. a legge 24 dicembre 2012, n. 234)*, in *Giornale di diritto amministrativo*, Vol. 19, n. 5, 2013, pp. 463-470

RIVOSECCHI G., *Parlamenti nazionali e assemblee regionali nella costruzione europea, tra riconoscimenti del diritto positivo e 'sentenza Lissabon' del Tribunale costituzionale federale tedesco*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, Vol. 10, n. 1, 2011, n. 1, pp. 135-155

RIZZONI G., *I parlamenti nazionali e la loro tardiva emersione nei Trattati europei*, IBRIDO R. e LUPO N. (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, il Mulino, 2018, pp. 261-293

ROEDERER-RYNNING C., *Passage to Bicameralism: Lisbon's Ordinary Legislative Procedure at Ten*, in *Comparative European Politics*, Vol. 17, n. 6, 2019, pp. 957-973

ROLAND S., *Quand le performatif tient lieu d'argumentatif: la contribution des Parlements nationaux au bon fonctionnement de l'Union*, in *Revue du marche commun et de l'Union Européenne*, n. 556, 2012, pp. 178-184

ROMAGNOLI M., *Diritto penale e Unione europea: "The Dark Side of The Moon". Le esigenze esistenziali e logiche del primato, i limiti dei controlimiti e l'inerzia del legislatore nazionale*, in *Discrimen*, n. 1, 2022, pp. 113-162

ROMANO S., *L'ordinamento giuridico*, Quodlibet, Macerata, 2018

ROMBOLI R., *Corte di giustizia e giudici nazionali: il rinvio pregiudiziale come strumento di dialogo*, in *Rivista AIC*, n. 3., 2014

ROMITO A. M., *La tutela giurisdizionale nell'Unione europea tra effettività del sistema e garanzie individuali*, Cacucci editore, Bari, 2015

ROSSI L. S., *Il principio di uguaglianza fra gli Stati membri nell'Unione europea*, in VELLANO M. (a cura di), *Il futuro delle organizzazioni internazionali. Prospettive giuridiche*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2015, pp. 361-403

ROSSI L. S., *Il 'triangolo giurisdizionale' e la difficile applicazione della sentenza 269/17 della Corte costituzionale italiana*, in *Federalismi.it*, 2018

RUGGE G., *Bundesverfassungsgericht e Corte di giustizia dell'UE: quale futuro per il dialogo sul rispetto dell'identità nazionale?*, in *Rivista di Diritto dell'Unione europea*, 2016, pp. 789-812

RUGGE G., *Trilogues. The Democratic Secret of European Legislation*, Cambridge University Press, Cambridge, 2025

RUGGERI A., *Dopo la sent. n. 269 del 2017 della Consulta sarà il legislatore a fare da paciere tra le Corti?*, in *Consulta online*, 2018, pp. 155-164

RUGGERI A., *Trattato costituzionale, europeizzazione dei "controlimiti" e tecniche di risoluzione delle antinomie tra diritto comunitario e diritto interno (profili problematici)*, in STAIANO S. (a cura di), *Giurisprudenza costituzionale e principi fondamentali. Alla ricerca del nucleo duro delle costituzioni*, Giappichelli editore, Torino, 2005, pp. 827-855

S

SACCO R., *Introduzione al diritto comparato*, UTET, Torino, 1992

SAIZ ARNAIZ A. e ALCOBERRO LLIVINIA C., *Introduction*, in SAIZ ARNAIZ A. e ALCOBERRO LLIVINIA C. (a cura di), *National Constitutional Identity and European Integration*, Intersentia, Cambridge, 2013, pp. 1-15

SALAZAR L., *Articolo 82 TFUE*, in CURTI GIALDINO C., *Codice dell'Unione europea operativo*, Edizione giuridiche Simone, Napoli, 2012, pp. 896-914

SANDULLI A., *Il ruolo del diritto in Europa. L'integrazione europea dalla prospettiva del diritto amministrativo*, FrancoAngeli, Milano, 2018

SARDELLA B., *Articolo 10 TUE*, in CURTI GIALDINO C., *Codice dell'Unione europea operativo*, Edizione giuridiche Simone, Napoli, 2012, pp. 151-154

SARMIENTO D., *The Consob Way – Or how the Corte Costituzionale Taught Europe (once again) a Masterclass in Constitutional Dispute Settlement*, in *EU Law Live – Weekend edition*, n. 54, 2021, pp. 2-8

SARMIENTO D., *To bow at the rhythm of an Italian tune,* in *Despite our difference blog,* 5 dicembre 2017

SARTORI G., *Democrazia e definizioni*, il Mulino, Bologna, 1957

SARTORI G., *Elementi di teoria politica*, il Mulino, Bologna, 1995

SASSE C., *The Control of the National Parliaments of the Nine over European Affairs*, in CASSESE A. (a cura di), *Parliamentary Control over Foreign Policy*, Sjthoff & Noordhoff, The Netherlands, 1980, pp. 137-149

SATZGER H., *Le Carenze della politica criminale europea*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2010, pp. 1278-1284

SCARCELLO O., *Radical Constitutional Pluralism in Europe*, Routledge, London, New York, 2023

SCHILLING T., *The Autonomy of the Community Legal Order: An Analysis of Possible Foundations*, in *Harvard International Law Journal*, Vol. 37, n. 2, 1996, p. 189 e ss.

SCHMIDT V., *Democracy in Europe. The EU and National Polities*, Oxford, 2006

SCHMITT C., *Dottrina della Costituzione*, Giuffré editore, Milano, 1984

SCHÜTZE R., *European Constitutional Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2012

SCHÜTZE R., *Subsidiarity after Lisbon: Reinforcing the Safeguards of Federalism?*, in *The Cambridge Law Journal*, vol. *68, n.* 3, 2009, pp. 525–536

SCHUMAN R., *Dichiarazione del ministro degli esteri francese,* sala dell'orologio, Quai d'Orsay 9 maggio 1950, https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1945-59/schuman-declaration-may-1950_it

SCHUMAN R., *Per L'Europa*, editriceave, Roma, 2017

SCODITTI E., *Articolare le costituzioni. L'Europa come ordinamento giuridico integrato*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, n. 1, il Mulino, Bologna, 2004, pp. 189-215

SILVESTRI G., *Verso uno ius commune europeo*, in *Quaderni Costituzionali*, 2006, pp. 7-24

SIMONCINI A., *L'apparato conoscitivo del Parlamento italiano*, in *Rassegna parlamentare*, 29, n. 2, 1987, p. 163-195

SIMONCINI A., *Towards a Real Constitutional Dialogue: The Need for an "Infrastructure" of The European Constitution*, in *Italian Journal of Public Law*, n. 1, 2011, pp. 30-64

SLEATH W., *The role of national Parliaments in European affairs*, in AMATO G., BRIBOSIA H. e DE WITTE B. (a cura di), *Génèse et destiné de la Constitution européenne.*

Commentaire au Traité établissant une Constitution pour l'Europe à la lumière des travaux préparatoires et perspectives d'avenir, Bruylant, Bruxelles, 2007, p. 562

SNYDER F., *EMU Revisited – Are we Making a Constitution? What Constitution are we Making?*, *Working Paper dell'Istituto Universitario Europeo n. 98/6*, 1998

SORRENTINO F., *La costituzione europea*, in CHITI M. P. e GRECO G. (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, *Parte generale*, *Tomo I*, Giuffré editore, Milano, 2007, pp. 15-48

SOTIS C., *La Corte di Giustizia. Ruoli, mentalità e ideologie*, in GUARNIERI C., INSOLERA G. e ZILLETTI L. (a cura di), *Giurisdizioni europee e sistemi nazionali. Tendenze e criticità*, Roma, 2018, p. 55-73

SOTIS C., *Le "regole dell'incoerenza". Pluralismo normativo e crisi postmoderna del diritto penale*, Aracne editore, Roma, 2012

STARITA M., *I principi democratici nel diritto dell'Unione europea*, Giappichelli editore, Torino, 2011

STARITA M., *L'identità costituzionale nel diritto dell'Unione europea: un nuovo concetto giuridico?*, in VIOLA F. (A cura di), *Lo stato costituzionale di diritto e le insidie del pluralismo*, il Mulino, Bologna, 2012, pp. 139-172

STROZZI G., *Limiti e controlimiti nell'applicazione del diritto comunitario*, in *Studi sull'integrazione europea*, IV, n. 1, Cacucci editore, Bari, 2009, pp. 23-41

SUCAMELI F., *L'Europa e il dilemma della Costituzione. Norme, strategie e crisi del processo di integrazione*, Giuffré editore, Milano, 2007

T

TAYLOR C., *La politica del riconoscimento*, in HABERMAS J. e TAYLOR C. (a cura di), *Multiculturalismo. Lotte per il riconoscimento*, Milano, Feltrinelli, 1998

TESAURO G., *Commento all'art. 19 TUE*, in TIZZANO A. (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Giuffré editore, Milano, 2014, pp. 195-215, p. 212

TESAURO G., *Diritto comunitario, Corte di giustizia e diritto penale*, in GRASSO G. e SICURELLA R. (a cura di), *Per un rilancio del progetto europeo. Esigenze di tutela degli interessi comunitari e nuove strategie di integrazione penale*, Giuffrè editore, Milano, 2008, pp.665-676

TESAURO G., *Manuale di diritto dell'Unione europea*, editoriale scientifica, Napoli, 2020

TESAURO G., *Senza l'Europa nessun paese andrà lontano*, in *Dibattito "Coronavirus e diritto dell'Unione"*, no. 3, aisdue.eu, 2020, pp. 10-17

TIILIKAINEN T., *The concepts of parliamentarism in the EU's political system. Approaching the choice between two models, FILA Working Papers*, 108, 7, 2019

TIZZANO A., *La tutela dei privati nei confronti degli Stati membri dell'Unione europea*, in *Foro italiano*, IV, 1995, c. 16

TIZZANO A., *Les compétences de la Communauté*, in *Trente ans de droit communautaire*, Commissione europea, Prospettive europee, 1982, pp. 45 e ss.

TIZZANO A., *Postilla: i «neocoms» e la «scoperta» del diritto comunitario*, in *Il diritto dell'Unione europea*, n. 1, 2004, pp. 4-6

TOGNON G. (a cura di), *La tela di Prodi. Una Costituzione per un'Europa più democratica*, Baldini&Castoldi, Milano, 2003

TORRES PÉREZ A., *Conflicts of Rights in the European Union. A theory of Supranational Adjudication*, Oxford University Press, New York, 2009

TORRES PÉREZ A., *Melloni in Three Acts: From Dialogue to Monologue*, in *European Competition Law Review*, n. 2, 2014, pp. 308-331

TOSI S., *Diritto parlamentare*, Giuffrè editore, Milano, 1974

TOVO C., *Articolo 1. Finalità*, in COSTATO L., ROSSI L. S. e BORGHI P. (a cura di), *Commentario alla legge 24.12.2012 n. 234*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2015, pp. 1-21

TUCCIARELLI C., *Forma di governo nazionale e Unione Europea al termine della XV legislatura: il ruolo del Parlamento italiano*, in www.forumcostituzionale.it, 2008

U

UTRILLA D., *The European deal for post-pandemic economic recovery: content and meaning,* in *EU Law Live*, 2020, https://eulawlive.com/the-european-deal-for-post-pandemic-economic-recovery-content-and-meaning/

V

VAN DE STEEG M., *Public Accountability in the European Union: Is the European Parliament Able to Hold the European Council Accountable?*, in *European Integration Online Papers*, n. 13, 2009

VANONI L. P. e VIMERCATI B., *Dall'identità alle identity politics: la rinascita dei nazionalismi nel sistema costituzionale europeo*, in *Quaderni costituzionali*, XL, n. 1, il Mulino, Bologna, 2020, pp. 31-59

VECCHIO F., *Primazia del diritto europeo e salvaguardia delle identità costituzionali. Effetti asimmetrici dell'europeizzazione dei controlimiti*, Giappichelli editore, Torino, 2012

VELLA P., *Articolo 2. Comitato interministeriale per gli affari europei*, in COSTATO L., ROSSI L. S. e BORGHI P. (a cura di), *Commentario alla legge 24.12.2012 n. 234*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2015, pp. 22-26

VELTEN P., *Diritto penale europeo*, in *Criminalia*, Pisa, 2006, pp. 125-151

VERELLEN T., *Hungary's Lesson for Europe: Democracy Is Part of Europe's Constitutional Identity. It Should Be Justiciable*, in *Verfassungsblog*, 8 aprile 2022

VEROLA N., *Il punto d'incontro. Il negoziato nell'Unione europea*, Luiss University Press, Roma, 2020

VIGANÒ F., *Legalità nazionale e legalità europea in materia penale: i difficili equilibrismi della Corte di Giustizia nella sentenza M.A.S.*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, n. 4, 2017, pp. 1281-1314

VILLANI U., *Un maggior controllo del Parlamento può ridurre il cosiddetto "deficit democratico"*, in *Guida al Diritto*, n. 4, 2013, pp. 63 ss.

VIOLANTE L., *Il dovere di avere doveri*, Einaudi, Torino, 2014

VIOLINI L., *Bundesverfassungsgericht contro tutti: percorsi e dilemmi della sentenza sulla politica monetaria europe*a, in *Quaderni costituzionali*, 2020, pp. 425-429

VISSERS N., *Unveiling Democracy: Will the Court Develop the EU's Core Value*?, in *Verfassungsblog*, 5 Febbraio 2024

VITIELLO D., *Le frontiere esterne dell'Unione europea*, Cacucci, Bari, 2020

VON BOGDANDY A., *A disputed Idea Becomes Law: Remarks on European Democracy as a Legal Principle*, in KOHLER-KOCH B. e RITTBERGER B. (a cura di), *Debating the Democratic Legitimacy of the European Union*, Rowman & Littlefield Publishers, Plymouth, 2007, pp. 33-44

VON BOGDANDY A., *Doctrine of principles*, in *Jean Monnet Working paper*, n. 9, 2003, p. 20, https://jeanmonnetprogram.org/archive/papers/03/030901-01.pdf

VON BOGDANDY A., *The European Lesson for International Democracy: The Significance of Articles 9-12 Eu Treaty for International Organisations*, in *The European Journal of International* Law, n. 23, 2012, pp. 315 e ss.

VON BOGDANDY A. e PARIS D., *La forza si manifesta pienamente nella debolezza. Una comparazione tra la Corte costituzionale e il Bundesverfassungsgericht*, in *Quaderni costituzionali*, 2020, p. 9-30

VON BOGDANDY A. e SCHILL S., *Overcoming Absolute Primacy: Respect for National Identity after the Lisbon Treaty*, in *Common Market Law Review*, 48, 2011, pp. 1417-1454

VON BOGDANDY A. e SPIEKER L. D., *Transformative Constitutionalism in Luxembourg: How the Court Can Support Democratic Transitions*, vol. 29, in *Columbia Journal of European Law*, 2023, pp. 65-91

W

WEATHERILL S., *Competence Creep and Competence Control*, in *Yearbook of European Law*, 2005, pp. 1 e ss.

WEILER J. H. H., COVID, *Europe, and the Self-Asphyxiation of Democracy*, in MADURO M.P. e KAHN P.W. (a cura di), *Democracy in Time of Pandemic: Different Future Imagined*, Cambridge University Press, Cambridge, 2020, pp. 141-152

WEILER J. H. H., Europa: *«Nous coalisons des Etats, nous n'unissons pas des hommes»*, in CARTABIA M. e SIMONCINI A. (a cura di), *La sostenibilità della democrazia nel XXI secolo*, il Mulino, Bologna, 2009, pp. 51-83

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

WEILER J.H.H., *In Defence of the Status Quo: Europe's Constitutional Sonderweg*, in WEILER J.H.H. and WIND M. (A cura di), *European Constitutionalism Beyond the State*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003, pp. 7-23

WEILER J. H. H., *La Costituzione dell'Europa*, il Mulino, Bologna, 2003

WEILER J. H. H., *La democrazia europea e il principio di tolleranza costituzionale*, in CERUTTI F. e RUDOLPH E. (a cura di), *Un'anima per l'Europa. Lessico di un'identità politica*, Edizioni ETS, Pisa, 2002, pp. 57-83

WEILER J. H. H., *On the power of the Word: Europe's constitutional iconography*, in *International Journal of Constitutional Law*, Volume 3, Issue 2-3, 2005, pp. 173–190, p. 184

WEILER J. H. H., *The authority of European law: Do we still believe in it?*, in HEUSEL W. e RAGEADE J. P. (a cura di), *The Authority of EU Law: Do We Still Believe in It?*, Springer Berlin, Heidelberg, 2019, pp. 3-20

WEILER J. H. H., *The Constitution of Europe: 'Do the New Clothes Have an Emperor?' and Other Essays on European Integration*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999,

WEILER J. H. H., *The Transformation of Europe*, in *The Yale Law Journal*, Vol. 100, No. 8, *Symposium International Law*, 1991, pp. 2403-2483

WEILER J. H. H., *Van Gend en Loos: The Individual as Subject and Object and the Dilemma of European Legitimacy*, in *International Journal of Constitutional Law*, 2014, p. 94 ss.

WEILER J. H. H., *Why Weiss? The I•CON symposium: Preface*, in *International Journal of Constitutional Law*, XIX, n. 1, 2021, pp. 179–187

WEILER J. H. H e HALTERN U. R., *The Autonomy of the Community Legal Order Through the Looking Glass*, in *Harverd International Law Journal*, Vol. 37, n. 2, 1996, pp. 411 e ss

WEILER J.H.H e SARMIENTO D., *The Comeback of the Mixed Chamber: Institutional reform and competence creep in an enlarged Union, VerfBlog,* 2023/10/02, https://verfassungsblog.de/the-comeback-of-the-mixed-chamber/

WEILER J.H.H. e SARMIENTO D., *The EU Judiciary After Weiss - Proposing a New Mixed Chamber of the Court of Justice*, in *EU Law Live*, 1/6/2020

WESSEL W., *The European Council*, Mcmillan Education, Londra, 2016

WESSELS W. e ROZENBERG O. (a cura di), *Democratic Control in the Member States of the European Council and the Euro Zone Summits*, Brussels, 2013 https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/474392/IPOL-AFCO_ET(2013)474392_EN.pdf

WESSEL W., SCHRAMM L. e KUNSTEIN T., *The European Council as a Crisis Manager. The EU's Fiscal Response to the COVID-19 Pandemic*, Nomos, Baden-Baden, 2022

WIDGRÉN M., *The Impact of Council Voting Rules on EU Decision Making*, in *CESifo Economic Studies*, n. 55, 2009, pp. 1 e ss.

WYATT D., *New Legal Order, Or Old?*, in *Europan Law Review*, 1982

WOELK J., *Il controllo di sussidiarietà: freno di emergenza o nuovo canale per un dialogo istituzionale?*, in WOELK J. e BUßJÄGER P., *Il Trattato di Lisbona e le Regioni: il controllo di Sussidiarietà*, EURAC research, Bolzano, 2010, pp. 9 ss.

Z

ZACCARONI G., *Un'altra crepa nella diga del dialogo? La Corte Suprema danese rifiuta di dare applicazione ad un rinvio pregiudiziale della Corte di giustizia*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2017, pp. 155-158

ZAGREBELSKY G., *Il diritto mite*, Einaudi, Torino, 1992

ZANON N., *Ancora in tema di doppia pregiudizialità: le permanenti ragioni della "precisazione" contenuta nella sentenza n. 269 del 2017 rispetto alla 'grande regola' Simmenthal-Granital*, in Corte costituzionale della Repubblica italiana e Corte di Giustizia dell'Unione europea, Giornata studio, *Identità nazionale degli Stati membri, primato del diritto dell'Unione europea, stato di diritto e indipendenza dei giudici nazionali*, Roma, 2022, https://cortecostituzionale.it/jsp/consulta/convegni/5_sett_2022/Giornata-Studio-Cc-Cgeu-Def.pdf, pp.79-96

ZANON N., *Introduzione generale*, in AMALFITANO C., D'AMICO M. e LEONE S. (a cura di), *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea nel sistema integrato di tutela. Atti del convegno svoltosi nell'Università degli studi di Milano a venti anni dalla sua proclamazione*, Giappichelli editore, Torino, 2022, pp. 1-9

ZILLER J., *Diritto delle politiche e delle istituzioni dell'Unione europea*, il Mulino, Bologna, 2013

ZILLER J., *La double légitimité démocratique de la Haute Autorité et de la Commission depuis les Communautés européennes jusqu'à la Commission von der Leyen*, in *Revue de l'Union européenne*, n° 678, 2024, pp. 276-282

ZILLER J., *The German Constitutional Court's Friendliness towards European Law: On the Judgment of Bundesverfassungsgericht over the Ratification of the Treaty of Lisbon*, in *European Public Law*, Vol. 16, No. 1, 2009, 53-73

ZORZELLA N., *La protezione umanitaria nel sistema giuridico italiano*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, n. 1, 2018, pp. 1-32

European Commissione, Better legislation Toolbox, July 2023 edition

Note from the General Secretariat of the Council to Delegations: IGC 2007 Mandate n. 11218/07 del 26.6.2007 POLGEN 74

Rapporto redatto per conto del Comitato affari istituzionali sul deficit democratico nella Comunità europea, Doc. PE n. A 2-276/87 1° Febbraio 1987

Commission Staff Working Document Better Regulation Guidelines, Brussels, 3.11.2021, SWD (2021) 305 final

Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, *Legiferare meglio: unire le forze per produrre leggi migliori*, COM/2021/219 final, Bruxelles, 29.4.2021

Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, *Una visione a lungo termine per le zone rurali dell'UE: verso zone rurali più forti, connesse, resilienti e prospere entro il 2040*, COM(2021) 345 final, Bruxelles, 30.6.2021

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato Delle Regioni, *Un traguardo climatico 2030 più ambizioso per l'Europa Investire in un futuro a impatto climatico zero nell'interesse dei cittadini*, COM(2020) 562 final, Bruxelles, 17.9.2020

Conclusioni del Consiglio europeo del 13-14 dicembre 2012

Conclusioni del Consiglio europeo del 28-29 giugno 2012

Conclusioni del Consiglio europeo del 25 giugno 2015

Relazione finale del Gruppo V, CONV 375/1/02, WG V 14, 4 novembre 2002

Relazione del Parlamento europeo sulla ripartizione di competenze tra l'Unione europea e gli Stati membri (2001/2024 (INI)), Bruxelles, 24 aprile 2002

Note by Peter Altmaier on "*the division of competencies between the Union and the Member States*", WG V, WD 9

Note by Mr David Heathcoat-Amory, representative of UK Parliament, member of the Convention, Complementary Competences – The Way Forward, WG V, WD 14

Comments from the Commission's representative in response to Mr. Altmaier's note on the distribution of competencies, WG V, WD 16

The notion of constitutional identity and its role in European integration, Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs Directorate-General for Internal Policies PE 760.344 - March 2024, https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2024/760344/IPOL_STU(2024)760344_EN.pdf

Relazione annuale 2021 della Commissione Sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità e sui rapporti con i parlamenti nazionali, COM (2022) 366 final, Bruxelles, 1/8/2022

Relazione annuale 2022 della Commissione Sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità e sui rapporti con i parlamenti nazionali, COM (2023) 640 final, Bruxelles, 12/10/2023

Relazione annuale 2023 della Commissione Sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità e sui rapporti con i parlamenti nazionali, COM (2024) 493 final, Bruxelles, 25/10/2024

Camera dei deputati, Ufficio Rapporti con l'Unione europea, XIX Legislatura, Relazione annuale 2022 della Commissione europea sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità e sui rapporti con i parlamenti nazionali, Dossier n. 37, 6 novembre 2023

INDICE DELLE SENTENZE CITATE

GIURISPRUDENZA DELLA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA

Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 4 febbraio 1959, C-1/58, *Stork c. Alta Autorità*, ECLI:EU:C:1959:4

Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 6 aprile 1962, C-13/61, *De Geus en Uitdenbogerd c. Bosch e a.*, ECLI:EU:C:1962:3

Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 5 febbraio 1963, C-26/62, *Van Gend en Loos c. Administratie der Belastingen*, ECLI:EU:C:1963:1

Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 15 luglio 1964, C-6/64, *Costa c. ENEL*, ECLI:EU:C:1964:66

Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 13 novembre 1964, C-90-91/63, *Commissione c. Lussemburgo e Belgio*, ECLI:EU:C:1964:80

Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 12 novembre 1969, C-29/69, *Stauder*, ECLI:EU:C:1969:57

Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 17 dicembre 1970, C-11/70, *Internationale Handelsgesellschaft*, ECLI:EU:C:1970:114

Conclusioni dell'Avvocato Generale Alain Dutheillet De Lamothe del 10 Marzo 1971, C-22/70, *Commissione c. Consiglio*, ECLI:EU:C:1971:23

Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 31 marzo 1971, C-22/70, *Commissione c. Consiglio*, ECLI:EU:C:1971:32

Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 9 marzo 1978, C-106/77, *Simmenthal*, ECLI:EU:C:1978:49

Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 12 luglio 1979, C-166/78, *Italia c. Consiglio*, ECLI:EU:C:1979:195

Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 13 dicembre 1979, C-44/79, *Hauer c. Land Rheinland-Pfalz*, ECLI:EU:C:1979:290

Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 29 ottobre 1980, C-138/79, *Roquette c. Consiglio*, ECLI:EU:C:1980:249

Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 29 ottobre 1980, C-139/79, Maizena c. Consiglio, ECLI:EU:C:1980:249

Sentenza della Corte di giustizia del 13 maggio 1981, C- 66/80, *International Chemical Corporation c. Amministrazione delle finanze dello Stato*, ECLI:EU:C:1981:102

Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 6 ottobre 1982, C-283/81, *Cilfit*, ECLI:EU:C:1982:335

Sentenza della Corte di giustizia del 21 settembre 1983, C-205/82, *Deutsche Milchkontor GmbH*, ECLI:EU:C:1983:233

Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 23 aprile 1986, C-294/83, *Les Vertes*, ECLI:EU:C:1986:166

Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 11 giugno 1987, C-14/86, *Pretore di Salò c. X*, ECLI:EU:C:1987:275

Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 22 ottobre 1987, C-314/85, *Foto-Frost c. Hauptzollamt Lübeck-Ost*, ECLI:EU:C:1987:452

Conclusioni dell'Avvocato Generale della Corte di giustizia dell'Unione europea Giuseppe Tesauro del 13 Marzo 1991, C-300/89, *Commissione c. Consiglio*, ECLI:EU:C:1991:115, par. 13

Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 11 giugno 1991, C-300/89, *Commissione c. Consiglio*, ECLI:EU:C:1991:244

Parere della Corte di giustizia dell'Unione europea del 14 dicembre 1991, 1/91, ECLI:EU:C:1991:490

Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 30 marzo 1995, C-65/93, *Parlamento c. Consiglio*, ECLI:EU:C:1995:91

Sentenza della Corte di giustizia del 13 marzo 1997, C-197/96, *Commissione c. Francia*, ECLI:EU:C:1997:155

Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 13 maggio 1997, C-233/94, *Germania c. Parlamento europeo e Consiglio*, ECLI:EU:C:1997:231

Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 11 novembre 1997, C- 408/95, *Eurotunnel e a. c. SeaFrance*, ECLI:EU:C:1997:532

Sentenza del Tribunale di primo grado (Quarta Sezione ampliata) dell'Unione europea del 17 giugno 1998, T-135/96, *UEAPME c. Consiglio*, ECLI:EU:T:1998:128

Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 5 ottobre 2000, C-376/98, *Germania c. Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*, ECLI:EU:C:2000:544

Sentenza del Tribunale di primo grado (Terza Sezione ampliata) del 2 ottobre 2001, T-222/99, *Martinez e a. c. Parlamento*, ECLI:EU:T:2001:242

Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 9 ottobre 2001, C-377/98, *Paesi bassi c. Parlamento europeo e Consiglio,* ECLI:EU:C:2001:523*,* par. 32-33

Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 25 luglio 2002, C-50/00, *Union de pequenos agricultores*, ECLI:EU:C:2002:462

Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 10 dicembre 2002, C-491/01, *British American Tobacco (Investments) e Imperial Tobacco*, ECLI:EU:C:2002:741

Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 7 gennaio 2004, C-60/02, *X*, ECLI:EU:C:2004:10

Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 3 maggio 2005, C-387/02, C-391/02 e C-403/02 *Berlusconi e altri*, ECLI:EU:C:2005:270

Conclusioni dell'Avvocato generale della Corte di giustizia dell'Unione europea M. Poiares Maduro presentate il 20 settembre 2005, C-53/04, *Marrosu & Sardino*, ECLI:EU:C:2005:569

Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 22 novembre 2005, C-384/02, *Grøngaard e Bang*, ECLI:EU:C:2005:708

Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 30 maggio 2006, C-317/04 e C-318/04, *Parlamento europeo c. Consiglio*, ECLI:EU:C:2006:346

Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 27 febbraio 2007, C-354/04 P, *Gestoras pro Amnistía e a. c. Consiglio*, ECLI:EU:C:2007:115

Sentenza della Corte di giustizia Dell'Unione europea del 27 febbraio 2007, C-355/04 P, *Segi e a. c. Consiglio*, ECLI:EU:C:2007:116

Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europeoa del 3 maggio 2007, C-303/05, *Advocaten voor de Wereld*, ECLI:EU:C:2007:26

Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea (grande sezione) del 3 settembre 2008, C-402/05 P e C-415/05 P., *Kadi c. Consiglio e Commissione*, ECLI:EU:C:2008:461

Conclusioni dell'Avvocato Generale Miguel Pojares Maduro del 21 maggio 2008, *Arcelor Atlantique e Lorraine e a.,* C-127/07, ECLI:EU:C:2008:292

Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea dell'8 giugno 2010, C-58/08, *Vodafone e a.*, ECLI:EU:C:2010:321

Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 22 giugno 2010, C-188/10, *Melki e Abdeli*, ECLI:EU:C:2010:363

Ordinanza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 1° ottobre 2010, C-3/10, *Affatato*, ECLI:EU:C:2010:574

Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 09 novembre 2010, C-92/09 e C-93/09, *Eifert*, ECLI:EU:C:2009:284

Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 12 maggio 2011, C-176/09, *Lussemburgo c. Parlamento europeo e Consiglio*, ECLI:EU:C:2011:290

Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 22 giugno 2011, C-399/09, *Landtová*, ECLI:EU:C:2011:415

Sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea del 26 febbraio 2013, C-399/11, *Melloni*, ECLI:EU:C:2013:107

Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 3 ottobre 2013, C-583/11 P, *Inuit Tapiriit Kanatami e a. c. Parlamento e Consiglio*, ECLI:EU:C:2013:625

Conclusioni dell'Avvocato generale Nils Wahl presentate il 10 aprile 2014, C-58/13 e C-59/13, *Torresi*, ECLI:EU:C:2014:265

Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 17 luglio 2014, C-58/13 e C-59/13, *Torresi*, ECLI:EU:C:2014:2088

Parere della Corte di giustizia in seduta plenaria del 18 dicembre 2014, Parere 2/13, ECLI:EU:C:2014:2454

Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 5 dicembre 2015, C-176/03, *Consiglio c. Commissione*, ECLI:EU:C:2005:542

Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 16 giugno 2015, C-62/14, *Gauweiler*, ECLI:EU:C:2015:400

Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea dell'8 settembre 2015, C-105/14, *Taricco*, ECLI:EU:C:2015:555

Conclusioni dell'avvocato generale Juliane Kokott del 23 dicembre 2015, C-477/14, Pillbox 38, EU:C:2015:854

Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 19 aprile 2016, C-441/14, *Dansk Industri* (DI), ECLI:EU:C:2016:278

Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 4 maggio 2016, C-547/14, *Philip Morris Brands*, ECLI:EU:C:2016:325

Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 4 maggio 2016, C-477/14, *Pillbox 38*, ECLI:EU:C:2016:324

Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 4 maggio 2016, C-358/14, *Polonia c. Parlamento e Consiglio*, ECLI:EU:C:2016:323

Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 6 settembre 2017, C-643/15 e C-647/15, Slovacchia e Ungheria c. Consiglio, ECLI:EU:C:2017:631

Conclusioni dell'Avvocato generale della Corte di giustizia dell'Unione europea Paolo Mengozzi del 30 novembre 2017, C-5/16, *Polonia c. Parlamento europeo e Consiglio*, ECLI:EU:C:2017:925

Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 5 dicembre 2017, C-42/17, M.A.S. e M.B., ECLI:EU:C:2017:936

Sentenza del Tribunale dell'Unione europea del 22 marzo 2018, T-540/15, *Emilio De Capitani c. Parlamento europeo*, EU:T:2018:167

Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 21 giugno 2018, C-5/16, *Polonia c. Parlamento europeo e Consiglio*, ECLI:EU:C:2018:483

Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea 22 novembre 2018, C-151/17, *Swedish Match*, ECLI:EU:C:2018:938

Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea dell'11 dicembre 2018, C-493/17, *Weiss*, ECLI:EU:C:2018:1000

Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 13 marzo 2019, C-128/17, *Polonia c. Parlamento e Consiglio*, ECLI:EU:C:2019:194

Sentenza sella Corte di giustizia dell'Unione europea del 14 maggio 2019, C-391/16, *M*, ECLI:EU:C:2019:403

Corte di giustizia dell'Unione europea, *Comunicato stampa a seguito della sentenza della Corte costituzionale tedesca del 5 maggio 2020*, n. 58/20, Lussemburgo, 8 maggio 2020

Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 2 febbraio 2021, C-481/19, *CONSOB*, ECLI:EU:C:2021:84

Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 2 settembre 2021, C-350/20, *INPS*, ECLI:EU:C:2021:659

Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 14 dicembre 2021, C-490/20, *Stolichna obshtina, rayon "Pancharevo"*, ECLI:EU:C:2021:1008

Sentenza della Corte di Giustizia del 21 dicembre 2021, *Euro Box Promotion e a.*, C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 e C-840/19, ECLI:EU:C:2021:1034

Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea 16 febbraio 2022, C-156/21, *Ungheria c. Parlamento e Consiglio*, ECLI:EU:C:2022:97

Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 22 febbraio 2022, C-430/21, *RS*, ECLI:EU:C:2022:99

Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 17 maggio 2022, C-693/19 e C-831/19, *SPV Project 1503 Srl*, ECLI:EU:C:2022:395

Sentenza del Tribunale dell'Unione europea del 13 luglio 2022, T-227/21, *Illumina c. Commissione*, ECLI:EU:T:2022:447

Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 24 luglio 2023, C-107/23 PPU, *Lin*, ECLI:EU:C:2023:606

Ricorso proposto il 14 agosto 2024, *Assemblée nationale de la République française c. Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*, Causa C-553/24

Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 3 settembre 2024, C-611/22 P, *Illumina c. Commissione*, ECLI:EU:C:2024:677

Conclusioni dell'Avvocato generale della Corte di giustizia Nicholas Emiliou del 14 gennaio 2025, C-19/23, *Regno di Danimarca c. Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*, ECLI:EU:C:2025:11

GIURISPRUDENZA OLANDESE

Sentenza della Hoge Raad (Corte suprema), 18 maggio 1962, De Geus en Uitenbogerd v. Robert Bosch GmbH, Giurisprudenza olandese, 1965, 115

GIURISPRUDENZA ITALIANA

Sentenza della Corte Costituzionale italiana del 7 marzo 1964, n. 14, ECLI:IT:COST:1964:14

Sentenza della Corte costituzionale italiana del 18 dicembre 1973, n. 183, ECLI:IT:COST:1973:183

Sentenza della Corte costituzionale italiana del 5 giugno 1984, n. 170, ECLI:IT:COST:1984:170

Sentenza della Corte costituzionale italiana del 19 aprile 1985, n. 113, ECLI:IT:COST:1985:113

Sentenza della Corte costituzionale italiana del 4-11 luglio 1989, n. 389, ECLI:IT:COST:1989:389

Sentenza della Corte costituzionale italiana del 8-18 aprile 1991, n. 168, ECLI:IT:COST:1991:168

Sentenza della Corte costituzionale italiana del 1° ottobre 2003, n. 303, ECLI:IT:COST:2003:303

Ordinanza della Corte costituzionale italiana del 18 luglio 2013, n. 207, ECLI:IT:COST:2013:207

Sentenza della Corte costituzionale italiana del 22 ottobre 2014, n. 238, ECLI:IT:COST:2014:238

Ordinanza della Corte costituzionale italiana del 26 gennaio 2017, n. 24, ECLI:IT:COST:2017:24

Sentenza della Corte costituzionale italiana del 7 novembre 2017, n. 269, ECLI:IT:COST:2017:269

Sentenza della Corte costituzionale italiana del 14 dicembre 2017, n. 269, ECLI:IT:COST:2017:269

Sentenza della Corte costituzionale italiana del 10 aprile 2018, n. 115, ECLI:IT:COST:2018:115

Ordinanza della Corte costituzionale italiana del 10 maggio 2019, n. 117, ECLI:IT:COST:2019:117

Sentenza della Corte costituzionale italiana del 11 marzo 2022, n. 67, ECLI:IT:COST:2022:67

Cassazione civile, Sezioni Unite, Sentenza, (data ud. 07/02/2023) 06/04/2023, n. 9479

Cass., sez. un., sentenza 30 dicembre 2022, n. 38162 – ECLI:IT:CASS:2022:38162CIV

GIURISPRUDENZA TEDESCA

BVerfGE, decisione del secondo senato del 29 maggio 1974, Bvl 52/71

BVerfG, Order of the Second Senate of 31 March 1998 - 2 BvR 1877/97 -, ECLI:DE:BVerfG:1998:rs19980331.2bvr187797, https://www.bverfg.de/e/rs19980331_2bvr187797en.html

BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 30. juin 2009 - 2 BvE 2/08 -, ECLI:DE:BVerfG:2009:es20090630.2bve000208 https://www.bverfg.de/e/es20090630_2bve000208fr.html

BVerfG, Order of the Second Senate of 14 January 2014 - 2 BvR 2728/13 -, paras. 1-24, ECLI:DE:BVerfG:2014:rs20140114.2bvr272813,

BVerfG, Judgment of the Second Senate of 5 May 2020 - 2 BvR 859/15 -, paras. 1-237, ECLI:DE:BVerfG:2020:rs20200505.2bvr085915

BVerfG, Order of the Second Senate of 1 December 2020 - 2 BvR 1845/18 -, ECLI:DE:BVerfG:2020:rs20201201.2bvr184518, https://www.bverfg.de/e/rs20201201_2bvr184518en.html

GIURISPRUDENZA DANESE

Corte suprema danese, 6 aprile 1998, caso n. I-361/97 (1998 Ugeskrift for Retsvasen, H 800)
SCDK, Case no.15/2014 Dansk Industri (DI) acting for Ajos A/S vs. The estate left by A. for detailed commentaries on Ajos vs The estate left by A

GIURISPRUDENZA DELLA REPUBBLICA CECA

Judgment of 31 January 2012, Pl. ÚS 5/12, Slovak Pension XVII, 2012, https://www.usoud.cz/fileadmin/user_upload/ustavni_soud_www/Decisions/pdf/Pl%20US%205-12.pdf

Decisione della Corte costituzionale della Repubblica Ceca dell'8 marzo 2006 Pl ÚS 50/04;

Decisione della Corte costituzionale della repubblica Ceca del 26 novembre 2008, Pl. ÚS 19/08: Treaty of Lisbon I

GIURISPRUDENZA UNGHERESE

Decisione n. 17 del 2004 della Corte costituzionale ungherese (V.25) AB;

Decisione n. 143 del 2010 della Corte costituzionale ungherese (VII. 14.) AB sulla costituzionalità dell'atto di promulgazione del Trattato di Lisbona;

GIURISPRUDENZA POLACCA

Vedi Assessment of the conformity to the Polish Constitution of selected provisions of the Treaty on European Union, k. 3/21 7 x 202,

Press release: https://trybunal.gov.pl/en/news/press-releases/after-the-hearing/art/11664-ocena-zgodnosci-z-konstytucja-rp-wybranych-przepisow-traktatu-o-unii-europejskiej,

Judgment: https://trybunal.gov.pl/en/hearings/judgments/art/11662-ocena-zgodnosci-z-konstytucja-rp-wybranych-przepisow-traktatu-o-unii-europejskiej

Tribunal Constitutional de España, Declaración del Pleno del Tribunal Constitucional 1/2004, de 13 de diciembre de 2004. Requerimiento 6603-2004. Formulado por el Gobierno de la Nación, acerca de la constitucionalidad de los artículos I-6, II-111 y II-112 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, firmado en Roma el 29 de octubre de 2004