

sentieri giuridici

31

Nicola Lupo

Dinamiche delle fonti
e metodi di governo
tra Unione europea e Italia

EDITORIALE SCIENTIFICA
NAPOLI

Proprietà letteraria riservata

Il volume è anche in open access

© Copyright 2026
Editoriale Scientifica s.r.l.
Via San Biagio dei Librai, 39
80138 Napoli
www.editorialescientifica.it

ISBN 979-12-235-0628-8

*A Irene,
che si affaccia, ormai da adulta,
cittadina italiana ed europea,
in un mondo nuovo e difficile*

INDICE

<i>Capitolo 1</i>	
<i>Introduzione</i>	1
 <i>Capitolo 2</i>	
<i>Le peculiarità del sistema delle fonti del diritto dell'Unione europea</i>	7
 <i>Capitolo 3</i>	
<i>Il metodo comunitario (e la sua evoluzione)</i>	13
3.1. Il “marchio di fabbrica” del diritto dell'Unione europea	13
3.2. I caratteri innovativi del metodo comunitario	15
3.2.1. Il ruolo-chiave del Consiglio (dei Ministri) come sede negoziale permanente	15
3.2.2. La Commissione come istituzione sovranazionale e il suo persistente monopolio dell'iniziativa legislativa	18
3.2.3. Il Parlamento europeo e la sottovalutazione della legitti- mazione politica	23
3.2.4. La Corte di giustizia e il suo peso determinante nella costruzione del metodo comunitario	25
3.3. L'evoluzione del metodo comunitario	32
3.3.1. L'accrescimento del ruolo del Parlamento europeo di- rettamente eletto	33
3.3.2. Il successo dei triloghi	36
3.3.3. L'espansione (e la mutazione) della normazione europea	39

*Capitolo 4**Il metodo intergovernativo (e i suoi limiti)*

4.1. La genesi: il Trattato di Maastricht	43
4.2. Le continue riforme dei Trattati a cavallo dei due secoli	46
4.3. Gli equilibri interistituzionali e la centralità del Consiglio europeo nel circuito dell'indirizzo politico	49
4.4. La deformalizzazione delle fonti del diritto	54
4.5. Le difficoltà nel far valere la responsabilità politica	59

*Capitolo 5**Il metodo euro-nazionale (e la sua diffusione)*

5.1. Alla ricerca di una terza via: il metodo aperto di coordinamento e i suoi fallimenti	65
5.2. Le caratteristiche del <i>Recovery and Resilience Facility</i>	66
5.3. In particolare, il dialogo bilaterale sui contenuti delle fonti nazionali	70
5.4. L'espansione del metodo di governo euro-nazionale e il diffondersi dei procedimenti euro-nazionali	75
5.5. I procedimenti euro-nazionali nella giurisprudenza della Corte di giustizia	77
5.6. Gli effetti dei procedimenti euro-nazionali sull'autonomia del diritto dell'Unione europea e sul principio di leale collaborazione	81

*Capitolo 6**Alcune conseguenze sistemiche dell'accumularsi dei metodi di governo*

6.1. Un vincolo sempre meno "esterno"	85
6.2. Il "trattamento" del diritto nazionale da parte delle istituzioni dell'Unione europea	87
6.3. La diversità delle letture sull'ordinamento dell'Unione europea e una loro possibile spiegazione	91

*Capitolo 7**Le ambiguità relative alle fonti del diritto dell'Unione europea*

7.1. Le ambiguità intorno alla Costituzione (composita) europea	95
7.2. La discontinuità segnata dalla Carta dei diritti fondamentali	100
7.3. Una <i>uncodified Constitution</i> , ma di <i>civil law</i>	102
7.4. I vantaggi dell'interpretazione giuspositivistica del diritto dell'Unione europea	104
7.5. Gli spazi crescenti per l'interpretazione evolutiva e per principi	105

*Capitolo 8**Qualche conclusione, da un duplice punto di vista*

8.1. Dal punto di vista dell'ordinamento europeo	109
8.1.1. Le Costituzioni degli Stati membri come fonti del diritto costituzionale dell'Unione europea	109
8.1.2. I nodi della legittimazione politica e l'indirizzo politico intrecciato	113
8.2. Dal punto di vista dell'ordinamento italiano	121
8.2.1. Ancora sulle "limitazioni di sovranità" di cui all'art. 11 Cost., anche in rapporto con le altre clausole europee inserite nella Costituzione	121
8.2.2. Le molteplici modalità con cui il diritto europeo ha integrato la Costituzione repubblicana e l'irreversibilità dell'adesione dell'Italia all'Unione europea	133

CAPITOLO 1

Introduzione

Questo contributo trae origine da una relazione svolta al XL convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti su "L'Unione europea a confronto con la Costituzione della Repubblica Italiana", tenutosi presso l'Università degli studi di Torino, il 10-11 ottobre 2025. La relazione, dal titolo "La costruzione del diritto dell'Unione europea e la legittimazione politica", è stata collocata nella seconda sessione su "Fonti del diritto dell'Unione europea e assetto nazionale delle fonti", moderata da Gustavo Zagrebelsky. Oltre alla versione, più sintetica, pubblicata negli Atti del convegno, ho ritenuto – anche sulla scorta di qualche incoraggiamento ricevuto¹ – di pubblicarla altresì in una stesura più distesa e un po' più articolata, sia quanto alle tematiche trattate, sia quanto ai riferimenti bibliografici (pur limitati, comunque, all'essenziale): con l'intenzione di proseguire nella riflessione, in dialogo soprattutto con i cultori del diritto costituzionale e del diritto dell'Unione europea, su questioni che mi sembrano cruciali, specie nel contesto globale attuale, in quanto attengono alla tenuta e al futuro dei principi e dei valori affermati sia dalla Costituzione italiana, sia dai Trattati europei.

Ciò che mi pare emergere in questa fase è infatti, da un lato, la percezione di un comune destino dei popoli europei, in un contesto globale nel quale il continente europeo sembra aver definitivamente perso la sua posizione centrale; e, dall'altro, la difficoltà a mettere in campo, in seno all'Unione europea, meccanismi di governo (che qui

¹ Ringrazio, per preziosi commenti a precedenti versioni di questo scritto, Antonia Acerno, Luca Bartolucci, Leonard Besselink, Enzo Cannizzaro, Marta Cartabia, Ylenia Citino, Pietro Faraguna, Cristina Fasone, Andrea Manzella, Alessandro Nato, Giovanni Piccirilli, Robert Schütze e Marta Simoncini. Ovviamente, la responsabilità di quanto sostenuto è esclusivamente dell'autore di queste pagine.

chiamo “metodi di governo”) idonei ad assicurare l’adozione di regole comuni, in ordinamenti democratici e pluralisti, contraddistinti dal rispetto dei cardini del costituzionalismo – garanzia dei diritti fondamentali e separazione dei poteri – e da radicate tradizioni e dinamiche politiche all’interno di ciascuno Stato membro. Tutti elementi ai quali giustamente non si intende in alcun modo rinunciare e che, anzi, trovano ora i loro inveramenti più significativi proprio nelle dinamiche che si svolgono nell’Unione e nei suoi Stati membri. In un contesto siffatto, riflettere, con le categorie tipiche del diritto costituzionale, sullo “stato delle cose” e sulle tendenze in essere, mi sembra un esercizio utile, se non indispensabile: per provare, anzitutto, a superare qualche retaggio su cui la dottrina giuridica e il dibattito pubblico continuano spesso a fare leva; e, se possibile, per individuare altresì alcune chiavi di lettura che aiutino a percepire in modo più corretto i fenomeni, di tipo politico-istituzionale, ma anche di natura profondamente costituzionale, che ci circondano e che appaiono in profonda e velocissima trasformazione.

Ho sempre trovato paradossale il fatto che la dottrina costituzionalistica italiana, dopo il “fallimento” del Trattato che adotta una Costituzione per l’Europa, registratosi com’è noto nel 2005, abbia finito quasi per abbandonare, almeno nell’ambito della sua Associazione, ma anche all’interno di tante analisi su singoli oggetti del diritto costituzionale, le riflessioni sui meccanismi istituzionali propri dell’integrazione europea, cui aveva rivolto ripetutamente la sua attenzione a cavallo dei due secoli (dedicandovi i convegni di Milano, nel 1992, di Perugia, nel 1995, e di Catania, nel 2005). Un’attenzione che si era evidentemente accresciuta sulla scorta prima dell’elaborazione della “Carta di Nizza” del 2000, e poi, appunto, del Trattato costituzionale, il quale forse fin troppi entusiasmi aveva suscitato tra i costituzionalisti, comprensibilmente ma a volte ingenuamente desiderosi di applicare e di testare le classiche categorie costituzionalistiche con riferimento all’Unione europea. Dopo oltre un ventennio da quel fallimento, credo sia assolutamente necessario rifare il punto, anzitutto tra i costituzionalisti, e in costante dialogo con gli studiosi

di diritto dell'Unione europea, sui caratteri del "diritto costituzionale europeo". Una disciplina che – comunque la si veda, e con riserva di tornare più avanti sul tema – non può certo ritenersi inesistente (o priva di oggetto) soltanto perché non esiste, a livello sovranazionale, un documento che si chiama (anche) "Costituzione"². E che ovviamente va considerata, vista la scienza che pratichiamo, anche nell'ottica dei suoi rapporti con la Costituzione repubblicana (secondo il suggerimento dato dall'impostazione del convegno torinese).

Al centro dell'analisi qui proposta si collocano perciò le caratteristiche delle fonti del diritto dell'Unione europea, guardandosi, in particolare, alle modalità della loro costruzione: ossia, ai loro procedimenti di formazione, in chiave evidentemente dinamica. Il tutto nell'ottica della legittimazione politica, ineludibile per qualsivoglia analisi costituzionalistica: si intende, la legittimazione politica, che è questione, in termini di legittimazione democratica, propria delle fonti del diritto dell'Unione; e quindi anche, più a monte, delle istituzioni che le producono. Evidenziandosi perciò, seppure indirettamente, tutte le peculiarità e le tante ambiguità che caratterizzano sia le fonti, sia le istituzioni dell'Unione.

La chiave scelta per questo contributo è quella diacronica. Si guarda all'accumularsi progressivo dei diversi "metodi di governo" che caratterizzano l'Unione europea³; ai quali tendenzialmente corri-

² Per un quadro aggiornato del dibattito sia consentito rinviare a un'opera in corso di pubblicazione: L.M. BESSELINK, N. LUPO, M. WENDEL (eds.), *Research Handbook on European Constitutional Law*, Edward Elgar, Cheltenham, 2026.

³ Qui si preferisce l'espressione "metodo di governo" a quella, di uso assai comune per riferirsi a fenomeni simili, di "*mode of governance*" o, più semplicemente, "*governance*". È una preferenza che è facilmente giustificabile in una relazione incentrata sulle fonti del diritto e sui loro procedimenti di formazione, in quanto si vuole assumere uno sguardo sì ampio, e inclusivo anche della dimensione amministrativo-attuativa, ma pur sempre centrato sul profilo giuridico-istituzionale e sul versante costituzionalistico della tematica. In altra occasione, ho motivato questa preferenza terminologica sulla base di ulteriori argomenti, e in particolare dell'evoluzione registratasi nell'ordinamento dell'Unione rispetto alle tendenze prevalenti all'inizio del XXI secolo, che erano ben esemplificate nel libro bianco sulla

spondono, come si vedrà, altrettanti “metodi di produzione normativa”. L'apparente stabilità delle principali fonti del diritto dell'Unione, e del loro *nomen iuris* (trattati, regolamenti, direttive, etc.), non deve infatti ingannare. Nell'Unione europea “metodi di governo” e “metodi di produzione normativa” si sono moltiplicati e accumulati nel tempo, affiancandosi e sovrapponendosi gli uni agli altri. Dando perciò luogo a un sistema delle fonti assai articolato e complesso, costantemente e faticosamente alla ricerca di punti di equilibrio tra uniformità e differenziazione: in nome di principi comuni che assicurino un adeguato livello di unità e di omogeneità, nell'ambito di un ordinamento costituzionale di natura composita in continua trasformazione e sempre chiamato a rispondere a nuove sfide.

Nella seconda parte del contributo, ci si domanda quali siano alcune delle conseguenze sistemiche che derivano dalla strutturale coesistenza di questi metodi di governo, in particolare sulla natura del vincolo europeo, sul trattamento del diritto nazionale da parte delle istituzioni dell'Unione europea, e altresì, più in generale, sulle letture dell'ordinamento dell'Unione europea. Ci si sofferma poi sulle molte ambiguità proprie delle fonti del diritto dell'Unione, a partire da quelle relative alla sua Costituzione “composita” e al suo essere una Costituzione non codificata, posta però al vertice di un ordinamento di *civil law*, accennando altresì alla discontinuità segnata dall'entrata in vigore della Carta dei diritti fondamentali. Si guarda inoltre all'interpretazione del diritto dell'Unione, tradizionalmente ispirata a un metodo giuspositivista, in cui si sono di recente aperti, specie a seguito della sostanziale immutabilità dei Trattati istitutivi, non pochi spazi per un'interpretazione evolutiva e per principi.

Le conclusioni – piuttosto ampie, in rapporto al contributo, nel suo complesso – sono condotte da un duplice punto di vista. Pri-

governance del 2001 (N. LUPO, *Caratteristiche (e presupposti) del nuovo “metodo di governo” delineato dal Next Generation EU*, in *Diritto e società*, 2025, n. 3, pp. 557-579, spec. 558 s.). Una preferenza che, del resto, appare coerente con la fase attuale, in cui com'è noto per più versi si registra un “ritorno dello Stato” (cfr., per tutti e sinteticamente, G. AMATO, *Bentornato Stato, ma*, il Mulino, Bologna, 2022).

ma dal punto di vista dell'ordinamento europeo: sostenendosi che le Costituzioni degli Stati membri siano qualificabili (anche) come fonti del diritto dell'Unione e ripercorrendosi i principali nodi della legittimazione democratica relativi alle fonti del diritto dell'Unione, i quali evidentemente si pongono in termini differenti a seconda del metodo di governo adottato. Per poi collocarsi dal punto di vista dell'ordinamento italiano, analizzando perciò i rapporti delle fonti e dei metodi di governo dell'Unione con la Costituzione italiana, in particolare alla luce dell'art. 11 Cost. e delle altre clausole europee (anche sulla base della giurisprudenza costituzionale più recente). Una Costituzione, quest'ultima, che, proprio per effetto dell'ingresso delle fonti del diritto dell'Unione, si è profondamente evoluta e trasformata, peraltro – si sostiene – in piena coerenza con i suoi principi supremi originari, tra i quali figura, in posizione in qualche modo apicale, in nome di una concezione non assolutistica e non totalizzante della sovranità, l'apertura all'ordinamento internazionale e all'integrazione europea. E che perciò non potrebbe sopravvivere davanti a un'ipotetica uscita dell'Italia dall'Unione europea⁴.

⁴ Quella che qui si tenta è perciò inevitabilmente un'opera di semplificazione, anche piuttosto drastica. Per esempio, resta sullo sfondo il rapporto delle fonti del diritto dell'Unione con l'ordinamento internazionale; e, quindi, con le fonti del diritto internazionale e delle organizzazioni internazionali, a partire dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, le quali pure, com'è noto, rappresentano elementi tutt'altro che trascurabili nel delineare le caratteristiche dell'ordinamento europeo e, per converso, di ciascuno Stato membro.

CAPITOLO 2

Le peculiarità del sistema delle fonti del diritto dell'Unione europea

Da tempo si sono individuate le molte peculiarità del sistema delle fonti del diritto dell'Unione europea. Per effetto del principio di attribuzione, i Trattati europei disegnano metodi di governo e metodi di produzione normativa distinti per ciascun settore materiale e per ciascuna politica pubblica. Infatti, ogni base giuridica delinea, a volte in modo assai preciso, altre volte in termini più generici, le caratteristiche procedurali e contenutistiche delle fonti destinate a sviluppare la disciplina posta nei Trattati.

Nell'ordinamento europeo, diversamente da quel che accade nell'ordinamento italiano, così come in molti ordinamenti statuali, al *nomen iuris* dell'atto fonte non corrisponde un procedimento tipizzato di formazione dello stesso. Non c'è perciò una corrispondenza biunivoca tra il tipo di ciascun atto fonte e il suo procedimento di formazione¹: per cui, ad esempio, i regolamenti e le direttive possono essere, a seconda dei casi, tanto atti legislativi quanto atti delegati o di esecuzione.

Questa caratteristica è stata giustamente enfatizzata dalla dottrina costituzionalistica italiana. Si è sottolineata la dissociazione tra *nomen*, forma ed efficacia, che dà luogo a un'articolazione tipologica degli atti fondata su criteri di tipo sostanziale, anziché formale-procedimentale². Si è evidenziato che i diversi procedimenti di appro-

¹ Cfr. R. CALVANO, *L'Unione europea e lo Stato*, in M. BENVENUTI, R. BIFULCO (a cura di), *Trattato di diritto costituzionale*. Vol. I (La Costituzione, il diritto costituzionale e l'ordinamento statale), Giappichelli, Torino, 2022, pp. 267-333, spec. 293 s.

² Cfr. A. D'ATENA, *L'anomalo assetto delle fonti comunitarie*, in G. GUZZETTA (a

vazione tendenzialmente non rilevano ai fini della qualificazione dell'atto³.

Più in generale, le peculiarità dell'ordinamento europeo sul piano del sistema delle fonti, e dei criteri di risoluzione delle antinomie ivi operanti, sono state variamente considerate e qualificate. Alcuni hanno identificato una serie frammentata di sistemi e di micro-sistemi normativi, che delineano un ordinamento "in cui domina il criterio della competenza ed è pressoché assente quello della gerarchia"⁴. Altri, con formula suggestiva ma fors'anche eccessiva, e rinunciando perciò a ogni criterio regolatore di tipo giuridico-formale, hanno parlato di "anomia sistemica delle fonti" comunitarie⁵ e hanno messo in rilievo la naturale settorialità dell'ordinamento dell'Unione⁶.

Ad ogni modo, al di là del rapporto tra Trattati istitutivi e diritto derivato, il criterio gerarchico non ha trovato gran che spazio nell'Unione europea, nonostante alcuni tentativi di introdurlo in modo più esplicito, supportati a più riprese specie da parte italiana⁷. Qualche

cura di), *Le forme dell'azione comunitaria nella prospettiva della Costituzione europea*, Cedam, Padova, 2005, pp. 49-62, spec. p. 52 s.

³ Cfr. G. PICCIRILLI, voce *Atti legislativi dell'Unione europea*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Digesto delle discipline pubblicistiche, Aggiornamento*, vol. VI, UTET, Torino, 2015, pp. 1-11; ID., *La "riserva di legge". Evoluzioni costituzionali, influenze sovratatuali*, Giappichelli, Torino, 2019, p. 175 s.

⁴ Così E. CANNIZZARO, *Gerarchia e competenza nel sistema delle fonti dell'Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2005, n. 4, pp. 651-668, spec. 653.

⁵ Cfr. M.P. IADICICCO, *La riserva di legge nelle dinamiche di trasformazione dell'ordinamento interno e comunitario*, Giappichelli, Torino, 2007, spec. p. 186 s.; cfr. anche EAD., "Orgoglio e pregiudizio" nei rapporti tra fonti dell'Unione europea e fonti interne, in F. FABRIZZI, G. PICCIRILLI (a cura di), *Fenomenologia della produzione normativa tra Italia e Unione europea. Studi sulle fonti del diritto*, Giappichelli, Torino, 2025, pp. 325-339, spec. 328 s.

⁶ Cfr. A. MORRONE, *Perché non possiamo rinunciare alla "forma delle fonti normative" nel diritto europeo*, ivi, pp. 377-387, spec. 386.

⁷ Di cui dà specificamente conto A. TIZZANO, *La gerarchia delle norme comunitarie*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 1996, n. 1, pp. 57 s., spec. 60 s. Cfr. anche A. RUGGERI, *Le fonti del diritto eurounitario ed i loro rapporti con le fonti nazionali*, in P.

ambito di operatività al criterio gerarchico semmai residua nella giurisprudenza della Corte di giustizia, nella logica, appunto, dei micro-sistemi normativi di cui si diceva: per esempio, relativamente agli atti delegati e, soprattutto, agli atti di esecuzione. Tuttavia, si tratta perlopiù, come giustamente si è osservato, di gerarchia non formale, bensì funzionale⁸. Pertanto, “la distinzione tra atti legislativi ed esecutivi rimane affidata ai non risolutivi tentativi della giurisprudenza di configurare la gerarchia come principio non scritto del diritto comunitario”⁹.

Almeno parzialmente diverso sarebbe stato il discorso ove fosse stato coronato da successo il tentativo, compiuto dal Trattato costituzionale, di isolare un atto “legge”¹⁰. Un tentativo direi per fortuna fallito – visto il caos che tale ridenominazione avrebbe determinato, specie nella riclassificazione degli atti fino ad allora adottati e vigenti – del quale è rimasta in piedi solo l'introduzione della categoria degli atti legislativi: una categoria che peraltro comprende tutti gli atti approvati con la procedura legislativa ordinaria o con una di quelle speciali¹¹, senza che dall'appartenenza a questa categoria discendano conseguenze ulteriori sul piano del relativo regime giuridico dell'atto così prodotto.

COSTANZO, L. MEZZETTI, A. RUGGERI, L. TRUCCO, *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione europea*, VII ed., Giappichelli, Torino, 2026, pp. 290-344.

⁸ Cfr. A. D'ATENA, *L'anomalo assetto delle fonti comunitarie*, cit., p. 59.

⁹ Così C. PINELLI, *Gerarchia delle fonti comunitarie e principi di sussidiarietà e di proporzionalità*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 1999, n. 4, p. 725 ss.

¹⁰ Su cui cfr., con varietà di approcci, F. BILANCIA, *Considerazioni critiche sul concetto di “legge europea”*, in *Rivista AIC*, 2003, pp. 1-14; F. DONATI, *Le fonti del diritto dell'Unione*, in G. MORBIDELLI, F. DONATI (a cura di), *Una Costituzione per l'Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2006, p. 109-129; M. LUCIANI, *Gli atti comunitari e i loro effetti sull'integrazione europea*, in Associazione italiana dei costituzionalisti, *Annuario 2005. L'integrazione dei sistemi costituzionali europeo e nazionali*, Cedam, Padova, 2007, pp. 327-351, spec. 337 s.; G. PICCIRILLI, *La “riserva di legge”*, cit., spec. p. 177 s.

¹¹ Cfr. l'art. 289, par. 3, TFUE: “Gli atti giuridici adottati mediante procedura legislativa sono atti legislativi”.

Alla luce di queste condizioni, ben si spiega come mai la manualistica di diritto dell'Unione, con limitate eccezioni¹², normalmente non comprenda un capitolo specificamente dedicato alle fonti del diritto. E forse si comprende altresì come mai il controllo sulla validità degli atti dell'Unione, pur affidato dai Trattati alla Corte di giustizia, non sia stato, almeno fin qui, particolarmente sviluppato¹³.

In base a un quadro siffatto, alcuni hanno messo in discussione la stessa applicabilità all'ordinamento dell'Unione della nozione di atto-fonte¹⁴. Pur giungendo – come vedremo – a conclusioni non troppo dissimili sulla natura “negoziata” dei contenuti delle fonti europee, non mi spingerei fino a questo punto. Ma è indubbio che si fatichi non poco a enucleare una tipologia esclusiva di atti-fonte all'interno degli atti giuridici dell'Unione: numerosi sono gli atti (e i fatti) che, pur privi dei caratteri formali di fonte del diritto, vanno necessariamente qui presi in considerazione, ove si intenda cogliere l'effettivo impatto del diritto dell'Unione europea sugli ordinamenti costituzionali dei suoi Stati membri¹⁵.

Il quadro appena fornito contribuisce a spiegare altresì una delle caratteristiche tipiche dell'ordinamento europeo, dal nostro punto

¹² Tra cui R. ADAM, A. TIZZANO, *Lineamenti di diritto dell'Unione europea*, VI ed., Giappichelli, Torino, 2025, pp. 113-165; e E. MUIR, *An Introduction to the EU legal order*, Cambridge University, Press, Cambridge, 2024, pp. 159-224.

¹³ Per una analisi aggiornata del dibattito in proposito cfr. B. GUASTAFERRO, D. TEGA, *Una corte costituzionale per l'Unione europea? Un'introduzione*, in *Quaderni costituzionali*, 2025, n. 3, pp. 509-521, nonché i contributi (di G. ROMEO, T. GUARNIER, M.E. GENNUSA, L. CAPPUCCIO, E. CRIVELLI), *ivi*, pp. 522-661, cui adde P.E. PIGNARRE, *La Cour de justice de l'Union européenne, jurisdiction constitutionnelle*, Bruylant, Bruxelles, 2021, e R. MASTROIANNI (a cura di), *Il diritto processuale dell'Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2025.

¹⁴ Cfr. A. MORRONE, *Perché non possiamo rinunciare alla “forma delle fonti normative” nel diritto europeo*, *cit.*, p. 385, rilevando come nell'Unione europea sia il negozio a prevalere sull'atto.

¹⁵ Spunti in questo senso in uno degli ultimi lavori di A. TÜRK, *Legislative, delegated acts, comitology and interinstitutional conundrum in EU law: configuring EU normative spaces*, in *European Law Journal*, 2020 (26), n. 5-6, pp. 415-428.

di vista abbastanza originale: pure gli atti normativi, al pari di tutti gli altri atti giuridici dell'Unione, vanno obbligatoriamente motivati¹⁶. Per gli atti normativi, inoltre, con riferimento ai quali la giurisprudenza comunitaria si è tradizionalmente accontentata di argomentazioni più sintetiche, la motivazione si è andata inoltre negli anni decisamente arricchendo, al fine di dare conto della “*evidence-based regulation*” e illustrare i test di sussidiarietà e di proporzionalità effettuati in sede di predisposizione dell'atto¹⁷.

Del resto, non va dimenticato che anche nell'ordinamento italiano il confine tra atti-fonte e atti che fonti non sono si rivela, per più ipotesi, tutt'altro che certo e definito: si pensi in particolare al confine tra regolamenti e atti amministrativi generali. Secondo analisi recenti, lo sfumare di tale confine è stato attribuito anche agli effetti dell'Unione europea: perché l'integrazione europea, da un lato, avrebbe “progressivamente revocato il presupposto del sistema delle fonti, ossia l'autonomia politica degli apparati pubblici investiti del potere di produzione” del diritto; dall'altro, “avrebbe cambiato la stessa esperienza normativa degli Stati europei, sottoponendola

¹⁶ A suo tempo (N. LUPO, *Alla ricerca della motivazione delle leggi: le relazioni ai progetti di legge in parlamento*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2000*, Giappichelli, Torino, 2001, pp. 67-112) avevamo ricondotto l'estensione dell'obbligo di motivazione degli atti normativi a tre caratteristiche del diritto dell'Unione: in primo luogo, all'assenza, in quell'ordinamento, di una chiara e completa distinzione tipologica tra atti normativi e atti amministrativi; in secondo luogo, alla più debole legittimazione democratica di tipo soggettivo che caratterizza gli atti normativi comunitari, dovuta al ruolo (specie inizialmente) assai poco rilevante assegnato, nel procedimento di formazione di regolamenti e direttive, al Parlamento europeo; in terzo luogo, all'esigenza, all'interno di un ordinamento a competenze enumerate e spesso individuate attraverso l'indicazione di finalità, di fare esplicito riferimento, nel preambolo di ciascun atto, alla «base giuridica» sulla quale esso si fonda, nonché, a partire dall'entrata in vigore del Trattato di Maastricht, altresì di giustificare l'intervento alla luce dei principi di sussidiarietà, nei settori che non sono di sua esclusiva competenza, e di proporzionalità.

¹⁷ M. DAWSON, F. DE WITTE, *EU Law and Governance*, Cambridge University Press, Cambridge, 2022, p. 76 s.

ad una trama ultra-statuale di impegni e regole (di fini) e, in questo modo (almeno in parte) ri-orientandola alla loro attuazione”¹⁸.

In ogni caso, proprio per queste ragioni il costituzionalista e il comparatista non devono a mio avviso abbandonare il terreno sostenendo, ad esempio, che nell’Unione non vi sia un sistema delle fonti o che esso risulti a tal punto peculiare da non poter essere paragonato a nessun altro ordinamento: si tratta, in fondo, del vecchio e abusato argomento dell’ordinamento dell’Unione come ordinamento *sui generis*, che ogni tanto si riaffaccia, nonostante le giuste e severe critiche che gli sono state rivolte¹⁹. Al contrario, le analisi di diritto costituzionale e di diritto comparato ben possono fornire un contributo prezioso alla comprensione dell’ordinamento dell’Unione europea, rintracciandone le diverse matrici, negli ordinamenti nazionali, di *civil law* come di *common law*, o nel diritto internazionale. Dove c’è diritto ci sono le sue fonti, e c’è anche una dimensione formale, per quanto controversa e difficile da rintracciare (con gli inevitabili nodi relativi alla legittimazione politica).

Alla luce di queste peculiarità, si rafforza comunque la scelta, adottata nella presente analisi, di tenere ampio lo sguardo, facendo riferimento ai molteplici metodi di governo che si sono accumulati nell’ordinamento dell’Unione: in quanto ciascun metodo di governo delinea o comunque privilegia un certo metodo di produzione normativa, ossia anche un certo modo di costruzione del diritto dell’Unione.

¹⁸ Così A. ARCURI, *La forma delle fonti. La problematica del potere normativo nello Stato membro dell’Unione europea*, Bologna University Press, Bologna, 2024, spec. p. 364 s. . Per alcune conseguenze sui rapporti tra fonti primarie e secondarie cfr., volendo, N. LUPO, *Regolamenti*, in F. CARINGELLA, R. CHIEPPA, B.G. MATTARELLA (diretto da), *Trattato di Diritto Amministrativo, Volume II. Attività*, Lefebvre Giuffrè, Milano, 2025, pp. 782-806.

¹⁹ Per tutti, cfr. R. SCHÜTZE, *Two-and-a-half Ways of Thinking about the European Union*, in *Politique européenne*, 2016, n. 3, p. 31 s., secondo cui la “*sui generis theory*” manca di valenza esplicativa, essendo basata su una tautologia; vede l’Unione solo in termini negativi; e infine, non fornendo nessuno *standard* esterno, non riesce a cogliere, né tanto meno a misurare l’evoluzione dell’Unione europea.

CAPITOLO 3

Il metodo comunitario (e la sua evoluzione)

3.1. *Il “marchio di fabbrica” del diritto dell’Unione europea*

Il c.d. “metodo comunitario” rappresenta in qualche misura il “marchio di fabbrica” (“*blueprint*”) del diritto comunitario, prima, e del diritto dell’Unione europea, poi. Se non addirittura dell’Unione europea *tout court*¹.

In effetti, questo metodo è una costruzione di sicura originalità e di indubbio successo (nel mondo del diritto, ma, giustamente, non solo). Se ne celebrano perciò le tappe originarie: politiche, a partire dalla dichiarazione di Robert Schuman, del 9 maggio 1950, con riferimento al mercato comune del carbone e dell’acciaio²; giuridiche e giurisdizionali, a partire dalle sentenze van Gend and Loos (1963) e Costa (1964)³. Si ricostruiscono le biografie dei padri fondatori (i “*legal architects*” dei Trattati) e dei

¹ Cfr., ad esempio, S. GOZI, *Il governo dell’Europa*, II ed., il Mulino, Bologna, 2011, 29, secondo cui “il metodo di governo comunitario riflette le caratteristiche dell’Unione”: ossia “pluralismo, dialogo, mediazione e negoziato permanenti, commistione di funzioni”.

² Giova però ricordare come, secondo le premesse del Trattato di Parigi del 1951, la CECA fosse vista come “la prima assise di una più vasta e più profonda comunità fra popoli per lungo tempo il contrapposti da sanguinose scissioni”, intesa a “gettare le basi di istituzioni capaci di orientare il destino ormai comune”.

³ Tra gli altri, cfr. M. POIARES MADURO, L. AZOULAI (eds.), *The Past and the Future of EU Law. The Classics of EU Law Revisited on the 50th Anniversary of the Rome Treaty*, Hart, Oxford, 2010; F. NICOLA, B. DAVIES (eds.), *EU Law Stories: Contextual and Critical Histories of European Jurisprudence*, Cambridge University Press, Cambridge, 2017; e P. CRAIG, R. SCHÜTZE (eds.), *Landmark Cases in EU Law*, 2 voll., Hart, Oxford, 2025.

giudici della Corte di giustizia: figure in parte coincidenti, non a caso⁴.

Tuttavia, si commette spesso l'errore di scambiare la parte con il tutto, quasi fosse una sineddoche: ritenendosi cioè che l'assetto giuridico-istituzionale dell'Unione vada identificato solo ed esclusivamente con il metodo comunitario, e qualificandosi perciò le altre caratteristiche come deviazioni, tendenzialmente temporanee ed eccezionali, rispetto alle origini e all'ortodossia.

Da un lato, come si osserverà da subito, pur mantenendo per larga parte l'*imprinting* iniziale⁵, i caratteri originari del metodo comunitario sono progressivamente cambiati, anche e soprattutto nelle regole che disciplinano i processi di produzione delle fonti tipiche. Se non altro per effetto congiunto della parlamentarizzazione dell'Unione, con un incremento cioè dei poteri attribuiti al Parlamento europeo – nei processi di approvazione degli atti dell'Unione e nella formazione della Commissione europea – e del progressivo allargamento dell'Unione, il quale ha ovviamente diminuito il peso relativo di ciascuno degli Stati membri nei relativi processi decisionali.

Dall'altro, e soprattutto, come si vedrà nei capitoli successivi, si è man mano creato, con riferimento a molti ambiti materiali, “altro diritto dell'Unione europea”: un diritto, cioè, che non risponde o risponde solo assai parzialmente ai dettami tipici del metodo comunitario. Eppure, anche in questi casi si resta dentro al diritto dell'Unione europea e alle sue fonti (latamente intese, come si è detto). Dando però luogo a fenomeni, e a problemi costituzionali – in termini di legittimazione politica e di interrelazione con gli ordinamenti degli

⁴ Cfr. A. VAUCHEZ, *Brokering Europe: Euro-Lawyers and the Making of a Transnational Polity*, Cambridge University Press, Cambridge, 2015; T. PAVONE, *The Ghostwriters: Lawyers and the Politics behind the Judicial Construction of Europe*, Cambridge University Press, New York, 2022; nonché, in prospettiva italiana, D. GALLO, R. MASTROIANNI, F. NICOLA, L. CECCHETTI (eds.), *The Italian Influence on European Law: Judges and Advocates General (1952-2000)*, Hart, Oxford, 2024.

⁵ R. DEHOUSSE, *The Community Method at Sixty*, in R. DEHOUSSE (ed.), *The 'Community Method'. Obstinate or obsolete?*, Palgrave, London, 2011, pp. 3-15.

Stati membri, ma non solo⁶ – diversi e nuovi rispetto a quelli originari, che non si prestano più ad essere affrontati mediante le soluzioni tradizionalmente affermatesi.

3.2. I caratteri innovativi del metodo comunitario

È comunque utile richiamare, in estrema sintesi, i caratteri innovativi presenti sin dall'origine nel metodo comunitario e nelle sue fonti. E dunque rinvenibili altresì in alcune delle caratteristiche delle istituzioni dell'Unione, e nelle loro norme di funzionamento, in particolare in quelle rivolte a disciplinare i loro processi decisionali.

3.2.1. Il ruolo-chiave del Consiglio (dei Ministri) come sede negoziale permanente

In origine, il ruolo-chiave, similmente a quel che accade nelle più tradizionali organizzazioni internazionali, era assegnato al Consiglio ("Consiglio dei Ministri" nella sua originaria denominazione, mantenuta fino al Trattato di Lisbona, che lo ha ribattezzato "Consiglio dell'Unione"): composto dai rappresentanti dei Governi degli Stati membri, dunque inizialmente solo sei, chiamati a decidere a maggioranza. Ed è proprio la possibile votazione a maggioranza "pondera-

⁶ Sembra però eccessivo parlare, come fa Sergio FABBRINI (*Intergovernmentalism and Its Limits: Assessing the European Union's Answer to the Euro Crisis*, in *Comparative Political Studies*, 2013 (46), n. 9, 2013, pp. 1003-29; e ID., *Between power and influence: the European parliament in a dual constitutional regime*, in *Journal of European Integration*, 2019 (41), n. 3, pp. 417-428), di "dual constitution". A meno che non si intenda il termine "costituzione" in senso assai debole, così come ad esempio suggerisce anche Andrea MORRONE (*Perché non possiamo rinunciare alla "forma delle fonti normative" nel diritto europeo*, cit., p. 386), quando ritiene che il diritto europeo sia un insieme "di normative settoriali, in cui ogni settore ha un suo ordine interno, la sua 'costituzione', le sue regole proprie e particolari".

ta” in seno al Consiglio⁷ a costituire, come si è da più parti sottolineato, un primo elemento innovativo rispetto alla regola *standard* delle organizzazioni internazionali, che è quella dell’unanimità⁸.

Questo elemento si riflette in un processo decisionale il cui cuore ha carattere negoziale, in formato collegiale permanente⁹, e che è per definizione contraddistinto da bassi o inesistenti livelli di trasparenza e di politicità percepita. In altri termini, può dirsi che la legittimazione politica, in questa fase, è solo quella indiretta, basata cioè sul (buon) funzionamento delle forme di governo di ciascuno Stato membro. Non va dimenticato che i sei Stati fondatori della CECA erano allora tutti, Francia inclusa, contraddistinti da una forma di governo parlamentare¹⁰, e che quindi l’azione dei loro esecutivi in

⁷ Originariamente, nel Trattato CECA, la maggioranza ordinaria era così calcolata: “maggioranza assoluta dei rappresentanti degli Stati membri, ivi compreso il voto del rappresentante di uno degli Stati che assicurano almeno il 20 per cento del valore totale delle produzioni di carbone e di acciaio della Comunità” (Art. 28 tr. CECA). Si noti che era possibile il voto per delega (una al massimo) e la presidenza era a rotazione, ma con cadenza trimestrale. Sulle origini di questo criterio “ponderato” di calcolo della maggioranza, che attribuiva una sorta di potere di veto a Francia e Germania, cfr. J. ZILLER, *Le basi dell’assetto giuridico-istituzionale dell’Unione europea nel Trattato CECA e nei progetti CPE e CED*, in G. ROSSOLILLO (a cura di), *L’integrazione europea prima dei Trattati di Roma*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2019, pp. 9-28, spec. 17 s.

⁸ Cfr., ad esempio, già nella fase iniziale, R. QUADRI, *Diritto internazionale pubblico*, IV ed., Priulla, Palermo, 1963, spec. p. 166 s., e G. MOTZO, *L’attività normativa delle Comunità europee*, Giuffrè, Milano, 1964, spec. p. 22 (entrambi segnalando come proprio l’adozione del voto a maggioranza faccia sì che i procedimenti di formazione degli atti normativi risultino “simili alle proposte legislative interne e non ai negoziati internazionali”); nonché, più recentemente e in chiave politologica, R. DEHOUSSE, *The Community Method at Sixty*, cit., p. 5 s.

⁹ Parla ad esempio di “una struttura di ‘negoziato permanente’” e di “un metodo permanentemente contrattuale”, che rende necessaria “una imbricazione continua delle mediazioni di interessi con possibilità di compensazioni multiple tra le varie ‘zone’ di negoziato”, B. OLIVI, *L’Europa difficile. Storia politica dell’integrazione europea. 1948-1998*, il Mulino, Bologna, 1998, p. 51 s.

¹⁰ Cfr. R. IBRIDO, *L’evoluzione della forma di governo parlamentare alla luce*

sede europea soggiaceva ai poteri di indirizzo e di controllo spettanti ai rispettivi parlamenti nazionali¹¹.

Poteri di indirizzo e controllo, quelli dei parlamenti e delle opinioni pubbliche nazionali, che peraltro risultano a lungo e in molti casi esercitati in forma parziale e limitata: le opzioni compiute in questa fase restano per larga parte al di fuori della *politics* di ciascuno Stato membro e i rappresentanti dei governi, quando operano a Bruxelles, appaiono spesso, specie nel caso italiano, debolmente connessi alle loro amministrazioni di riferimento, per essere invece supportati dalla rappresentanza permanente, che in Italia fa capo al Ministero degli affari esteri. Il ruolo svolto dalle rappresentanze permanenti presso le Comunità europee, del resto viene presto riconosciuto anche formalmente a livello europeo, mediante la costituzione del Comitato dei rappresentanti permanenti: avvenuta, non a caso, nel 1966 (Co.re.per), ad opera del c.d. “Trattato di fusione degli Esecutivi”, in sostanziale concomitanza con il “compromesso di Lussemburgo” (su cui anche *infra*, il par. 4.1). In questa fase, si punta al raggiungimento di un consenso unanime e, a tal fine, si rafforzano decisamente le sedi istruttorie e si allargano i relativi poteri negoziali¹².

dell'esperienza costituzionale dei sei Stati fondatori, in R. IBRIDO, N. LUPO (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, il Mulino, Bologna, 2018, pp. 57-84, spec. 57.

¹¹ Poteri parlamentari di indirizzo e controllo che in quella fase, peraltro, spingevano lungo direzioni piuttosto simili, o comunque non troppo divergenti, visto che in tutti gli Stati fondatori i partiti moderati di ispirazione cattolico-popolare, e i loro *leader*, esercitavano un peso decisivo nelle relative maggioranze parlamentari e di governo.

¹² Il Co.re.per è tuttora istituzione poco conosciuta (e poco studiata: tra le poche eccezioni cfr. F. TORTORA DE FALCO, *Il Comitato dei Rappresentanti permanenti dai Trattati istitutivi alla prassi comunitaria*, Giannini, Napoli, 1980), ma decisiva per assicurare il funzionamento sia del Consiglio, sia della molteplicità di comitati, composti da rappresentanti degli Stati membri, che assistono l'attività, anche normativa, della Commissione europea. Sui suoi caratteri attuali cfr., per tutti, L. MEZZETTI, *Le istituzioni e la forma di governo dell'Unione*, in P. COSTANZO, L. MEZZETTI, A. RUG-

3.2.2. *La Commissione come istituzione sovranazionale e il suo persistente monopolio dell'iniziativa legislativa*

Un secondo e importantissimo elemento innovativo che caratterizza il metodo comunitario è rappresentato dalla creazione di un'istituzione "sovranazionale" (denominata Alta autorità e poi Commissione)¹³, con l'assegnazione ad essa di un ruolo che va ben al di là di un semplice segretariato di un'organizzazione internazionale. Essa è sì configurata, per più profili, come un'istituzione indipendente, con una componente tecnica assai robusta (con un riferimento esplicito alle *authorities* statunitensi, nella visione di Monnet)¹⁴; ma sin

GERI, L. TRUCCO, *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione europea*, VII ed., cit., pp. 197-287, spec. 225 s.

¹³ Curiosa invero la questione del termine "sovranazionale". Come ricorda ad esempio G. ITZCOVICH (*Teorie e ideologie del diritto comunitario*, Giappichelli, Torino, 2005, p. 5 s.), il termine appare nel piano Schuman e nel Trattato CECA, con riferimento appunto all'Alta autorità (art. 9), ma poi non è ribadito nei Trattati CEE e EURATOM, ed è stato persino soppresso dal testo dei Trattati nel 1965. Ciò nonostante, dopo una fase di stanca (su cui J.H.H. WEILER, *Il sistema comunitario europeo: struttura giuridica e processo politico*, il Mulino, Bologna, 1985, spec. p. 32 s.; e la prefazione di F. CAPOTORTI, *ivi*, p. 9 s.), è rimasto nella letteratura scientifica, quasi come sinonimo di "comunitario" (e oggi di "dell'Unione europea"; o "eurounitario" o "unionale", secondo le varie terminologie adottate), a marcare la differenza dell'Unione rispetto alle organizzazioni internazionali più tradizionali.

Il riferimento è all'art. 9 originario del Trattato CECA: "L'Alta Autorità è composta di nove membri nominati per sei anni e scelti in base alla loro competenza generale [...] I membri dell'Alta Autorità esercitano le loro funzioni in completa indipendenza, nell'interesse generale della Comunità. Nell'adempimento dei loro doveri non sollecitano né accettano istruzioni da parte di Governi o di altre organizzazioni. Essi si astengono da ogni atto incompatibile con il carattere *sovranazionale* delle loro funzioni. Ogni Stato membro si impegna a rispettare tale carattere *sovranazionale* e a non cercare di influenzare i membri dell'Alta Autorità nell'esecuzione del loro compito [...]". Si noti che il metodo di nomina di tale istituzione era allora diverso: ai sensi dell'art. 10 del Trattato CECA "I Governi degli Stati membri nominano di comune accordo otto membri. Questi procedono alla nomina del nono membro, che viene eletto se raccoglie almeno cinque voti".

¹⁴ Lo ricordano, ad esempio, L. ELIA, *Prime osservazioni sulla forma di governo*

dall'origine ha una natura anche politica¹⁵, essendo legata all'organo rappresentativo (Assemblea e poi Parlamento europeo), ai cui lavori è tenuta a partecipare regolarmente, attraverso un rapporto simil-fiduciario, che si esplicita in rilevanti poteri di indirizzo e controllo assegnati a quest'ultimo. Tant'è che sin nel Trattato CECA è previsto che la medesima Assemblea possa votare, nei suoi confronti, una "mozione di censura".

Alla Commissione fa capo, in forma monopolistica (o quasi), il potere di iniziativa legislativa. È questo un ulteriore – il terzo – elemento di originalità del "metodo comunitario", ed è forse quello, ancora oggi, più controverso, specie se ci si pone nell'ottica della legittimazione politica dell'Unione e delle sue fonti del diritto. È il caso perciò di soffermarsi sul punto, pur già ampiamente dibattuto nella pubblicistica¹⁶, se non altro per comprendere le ragioni (e i limiti) di questa caratteristica, originaria ma persistente – seppure con qualche limitata eccezione (art. 289, par. 4, TFUE)¹⁷ – del metodo

nella costituzione per l'Europa, in *Diritto pubblico*, 2003, n. 3, pp. 757-770, spec. 758 s. e G. ITZCOVICH, *Teorie e ideologie del diritto comunitario*, cit., p. 6.

¹⁵ Cfr., tra gli altri, S. GOZI, *La Commissione europea. Processi decisionali e poteri esecutivi*, il Mulino, Bologna, 2005, spec. p. 45 s.; E. GIANFRANCESCO, *Un approccio costituzionalistico alla Commissione europea. Alcuni profili rilevanti*, in *Diritto e società*, 2021, n. 1, pp. 1-46, spec. 30 s.; e S. SILEONI, *La Commissione europea: genesi, rafforzamento, prospettive*, in *Quaderni costituzionali*, 2025, n. 4, pp. 871-901.

¹⁶ Con posizioni anche opposte: cfr., ad esempio, R. MASTROIANNI, *L'iniziativa legislativa nel processo legislativo comunitario tra deficit democratico ed equilibrio interistituzionale*, in S. GAMBINO (a cura di), *Costituzione italiana e diritto comunitario*, Giuffrè, Milano, 2002, p. 433 s., spec. 437 s.; ID., *La procedura legislativa e i parlamenti nazionali: osservazioni critiche*, in F. BASSANINI, G. TIBERI (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, II ed., il Mulino, Bologna, 2010, pp. 191-199, spec. 198 s.; e N. LUPO, *Iniziativa legislativa e ruolo dei parlamenti nazionali nel sistema istituzionale dell'Unione europea*, in R. MASTROIANNI, A. MAFFEO (a cura di), *L'iniziativa dei cittadini europei*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2015, pp. 13-48.

¹⁷ Si parla infatti spesso di un "quasi monopolio": cfr. V. GUZZI, *Manuale di diritto e politica dell'Unione europea*, IV ed., Editoriale Scientifica, Napoli, 2015, p. 169 s. e G. STROZZI, R. MASTROIANNI, *Diritto dell'Unione europea. Parte istituzionale*,

comunitario. Essa può spiegarsi alla luce di almeno tre concomitanti ragioni.

In primo luogo, l'importanza della scelta della base giuridica, che è appunto individuata al momento della formalizzazione dell'iniziativa e che è destinata a guidare le successive opzioni procedurali, e dunque gli effettivi rapporti di forza tra le istituzioni coinvolte nel procedimento di formazione dei relativi atti. Di qui (anche) la già ricordata necessità della motivazione, per tutti gli atti giuridici dell'Unione, inclusi gli atti-fonte.

In secondo luogo, viene ovviamente in rilievo, specie nella fase iniziale, l'elevata tecnicità dei contenuti delle fonti del diritto e, in generale, degli atti giuridici europei: trattandosi della regolamentazione del mercato comune, vi è una dimensione tecnica inevitabile, che è bene emerga nelle premesse dell'atto, anche quanto ai suoi elementi giustificativi, spesso di natura oggettiva, a esplicitazione del potere discrezionale esercitato e a supporto della sua legittimazione.

In terzo luogo, l'affidamento dell'iniziativa legislativa alla Commissione si comprende meglio se si considerano le possibili alternative allora prospettabili. È chiaro, infatti, che nella costruzione originaria, stante il ruolo marginale dell'Assemblea, l'unica alternativa praticabile sarebbe stata quella di attribuire l'iniziativa legislativa allo stesso Consiglio (dei Ministri). Tuttavia, questo avrebbe significato, di fatto, affidare agli Stati membri, e specie agli Stati più grandi, la possibilità di determinare, sin dall'inizio, il testo delle norme europee, evidentemente adottando il modello in essere nello Stato di riferimento e sfruttando perciò un evidente vantaggio competitivo, a maggior ragione nel momento in cui tali norme erano chiamate a disciplinare il funzionamento di alcuni mercati. L'aver attribuito, in esclusiva, tale compito all'istituzione sovranazionale per eccellen-

IX ed., Giappichelli, Torino, 2023, p. 143 s. Si noti che le eccezioni previste riguardano soprattutto materie rientranti nella cooperazione giudiziaria in materia penale e relativa alla polizia, oltre che gli atti relativi al funzionamento di alcune istituzioni (Parlamento europeo, Corte di giustizia, BCE, BEI), per i quali l'iniziativa della Commissione finirebbe per risultare lesiva della loro sfera di autonomia.

za ha consentito invece di assicurarsi che il testo originario dell'atto rappresentasse già una sintesi, ispirata al perseguimento dell'interesse europeo, anziché agli interessi di uno o più degli Stati membri.

Si aggiunga che la proposta della Commissione è significativamente "protetta" nel suo percorso successivo: per effetto di una regola procedurale posta dai Trattati sin dall'inizio, e spesso trascurata nelle narrazioni più diffuse del processo normativo europeo, infatti, laddove il Consiglio decida di discostarsi dalla proposta, la relativa decisione va assunta necessariamente all'unanimità (cfr. ora l'art. 293, par. 1, TFUE, sia pure con alcune eccezioni). La nuova versione dell'atto eventualmente approvata dal Consiglio, difforme rispetto alla proposta originariamente formulata dalla Commissione, deve perciò rappresentare un esito negoziale che tutti gli Stati membri, anche quelli minori¹⁸, ritengono più soddisfacente – o quantomeno equivalente – rispetto alla proposta originaria¹⁹.

Il monopolio dell'iniziativa legislativa in capo alla Commissione è poi rimasto, almeno formalmente, inalterato nel corso degli anni, ovviamente per la quota di atti e di politiche rientranti, appunto, nel metodo comunitario: né l'iniziativa legislativa dei cittadini europei (ostacolata duramente, specie all'indomani della sua introduzione, ad opera del Trattato di Lisbona, dalla stessa Commissione), né le iniziative indirette da parte di Consiglio e Parlamento europeo hanno avuto particolare successo. La Commissione continua ad eserci-

¹⁸ Cfr. R. ADAM, *Commento all'art. 293 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Giuffrè, Milano, 2014, p. 292 s.

¹⁹ In termini economici, potrebbe dirsi che, in forza della regola affermata dall'art. 293, par. 1, la proposta della Commissione è suscettibile di emendamenti soltanto ove non rappresenti – o non rappresenti più – un ottimo paretiano: ove cioè essa possa essere migliorata nel perseguire gli interessi di alcuni Stati membri senza sacrificare gli interessi degli altri. Va da sé che possono esservi eccezioni, in quanto uno Stato membro potrebbe accettare un arretramento nella tutela del suo interesse su una certa proposta in cambio di un miglioramento della sua posizione su altri dossier. Per i primi problemi applicativi sollevati da questa disposizione cfr. G. MOTZO, *L'attività normativa delle Comunità europee*, cit., p. 16 s.

tare poteri significativi pure nel prosieguo dell'*iter*, come attesta la giurisprudenza della Corte di giustizia sul suo potere di ritiro (che persiste, purché motivato)²⁰: poteri che a mio avviso vanno legittimamente anche oltre le riduttive formule dell'*honest broker* e del *facilitator*, in quanto si tratta pur sempre dell'istituzione chiamata a perseguire, altresì nell'attività legislativa (da essa stessa avviata), l'interesse comune dell'Unione.

Per comprendere le ragioni di questa persistenza del (quasi) monopolio dell'iniziativa legislativa, forse non basta richiamare le sole resistenze della Commissione europea a una revisione dei Trattati in tal senso (peraltro da qualche tempo superate in linea di principio, almeno a stare alle dichiarazioni rese, sin dal 2019, dalla sua Presidente)²¹, ma bisogna ricordare come tale monopolio sia stato attenuato, sin dall'inizio, dalla presenza di una molteplicità di comitati composti da rappresentanti degli Stati membri, in cui le proposte della Commissione sono state elaborate, o almeno "testate", prima di essere licenziate²²; oltre che per effetto dello sviluppo, negli anni, di una vasta gamma di procedure partecipative e di consultazione.

²⁰ Sentenza 14 aprile 2015 (causa C-409/13), cui è stato dato prontamente seguito con l'accordo interistituzionale "Legiferare meglio" del 2016 (par. 9) e con una modifica del regolamento interno del Parlamento europeo (art. 39, par. 4): per un commento, cfr. N. LUPO, *The Commission's power to withdraw legislative proposals and its 'parliamentarisation', between technical and political grounds*, in *European Constitutional Law Review*, 2018, n. 2, pp. 311-331; e F. MARTINES, *La funzione d'iniziativa della Commissione nel processo legislativo dell'Unione europea*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019, spec. p. 326 s.

²¹ A partire dal suo discorso di apertura, tenuto il 16 giugno 2019 davanti al Parlamento europeo, nel quale si è dichiarata a favore del diritto di iniziativa allo stesso Parlamento europeo.

²² Il ruolo-chiave di questo assieme di comitati nella formazione del diritto dell'Unione, coinvolti anche nella predisposizione delle relative misure di attuazione, ove adottate in sede europea, e spesso denominati come "comitologia" (o "comitatologia"), è valorizzato altresì nel già ricordato Libro bianco sulla *governance* europea del 2001. Cfr., per un quadro aggiornato di tali comitati, la Relazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio sui lavori dei comitati nel 2023:

Inoltre, e soprattutto, il potere di iniziativa legislativa non va confuso con il potere di definire l'agenda (il c.d. *agenda setting*), che pure faceva originariamente capo alla Commissione (vista come il “motore” dell'integrazione europea). Tale potere di agenda, per il metodo comunitario come per gli altri metodi di governo, tende ormai sistematicamente a essere condiviso con le altre istituzioni, grazie ad apposite procedure inter-istituzionali. Si aggiunga che, se proprio lo si vuole imputare a una singola istituzione, mi pare innegabile che esso sia per larga parte esercitato ormai dal Consiglio europeo, chiamato a definire, appunto, le priorità e gli orientamenti politici generali dell'Unione (Art. 15, par. 1, TUE, su cui cfr. anche *infra*, il par. 4.3).

3.2.3. Il Parlamento europeo e la sottovalutazione della legittimazione politica

Infine, per quanto riguarda il Parlamento europeo, è noto come nelle fasi originarie delle Comunità europee a tale istituzione, in questo processo decisionale, sia stato affidato un ruolo solo consultivo. Successivamente, nel 1970 e nel 1975, vi è stata l'attribuzione di significativi spazi di intervento sul bilancio comunitario, dei quali il Parlamento europeo ha saputo fare un uso intelligente al fine di ampliare i suoi poteri nel processo legislativo²³.

22 ottobre 2024-COM(2024) 465 final (dalla quale risulta che i soli comitati “comitologia” erano 334 nel 2023).

²³ Cfr., tra gli altri, R. CROWE, *The European Budgetary Galaxy*, in *European Constitutional Law Review*, 2017, n. 3, pp. 428 ss., A. DE FEO, *Il processo di empowerment del Parlamento europeo*, in R. IBRIDO, N. LUPO (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, cit., pp. 237-260, nonché, più in generale, A. HÉRITIER, K.L. MEISSNER, C. MOURY, M.G. SCHOELLER, *European Parliament Ascendant: Parliamentary Strategies of Self-Empowerment in the EU*, Palgrave, Cham, 2019. Da queste procedure, tra l'altro, traggono poi ispirazione i triloghi, come sottolineato da G. RUGGE, *Trilogues. The Democratic Secret of European Legislation*, CUP, Cambridge, 2025, p. 17 s. Si tratta della procedura di conciliazione (asimmetrica) sul bilancio dell'Unione, basata sui lavori di un “*conciliation com-*

La presenza di questa istituzione rappresentativa, composta da delegazioni dei Parlamenti degli Stati membri ma di cui i Trattati prefiguravano *ab origine* l'elezione diretta da parte dei cittadini, e articolata praticamente sin da subito in gruppi politici, anziché in delegazioni nazionali, tipiche invece delle organizzazioni internazionali, costituisce un ulteriore elemento innovativo e originale – il quarto – del metodo comunitario e, più in generale, delle Comunità europee. Un elemento che contribuisce, come si è giustamente notato, a farne un ordinamento, anziché una mera organizzazione internazionale²⁴, e pone le premesse per la possibile costruzione di un sistema politico europeo, idoneo a perseguire finalità anche di carattere generale (seppure apparentemente permanga la regola del principio di attribuzione). Con meccanismi istituzionali destinati a svilupparsi secondo una dinamica non troppo diversa da quella delle forme di governo parlamentari, per effetto del già ricordato legame con la Commissione europea.

Ciò nonostante, e in apparente contraddizione con questa novità istituzionale, va sottolineato sin d'ora (cfr. anche *infra*, il par. 8.1.2) come nel disegno originario del metodo comunitario vi sia, alla base, un diniego – o comunque una sottovalutazione – del problema della legittimazione politica. In piena coerenza, del resto, con la logica funzionalista e con l'approccio minimalista che dichiaratamente hanno informato l'azione di Jean Monnet e degli altri padri fondatori dell'integrazione europea.

mittee", chiamato "*tripartite dialogue*" e (in francese) "*trilogue*", introdotta per la prima volta nel 1982, e avallata indirettamente dalla Corte di giustizia nella sentenza del 3 luglio 1986, Consiglio c. Parlamento, in causa 34/86: cfr. F. PASETTI BOMBARDELLA, *La controversia fra il Consiglio e il Parlamento europeo sul bilancio generale 1986*, in *Rivista di diritto europeo*, 1986, pp. 207-216 e L. DANIELE, *Il Parlamento europeo dinanzi alla Corte di giustizia*, in *Il Foro italiano*, 1987, IV, cc. 316-324.

²⁴ Cfr. A. MANZELLA, *Lo Stato "comunitario"*, in *Quaderni costituzionali*, 2003, n. 2, pp. 273-294, spec. 286 s. (ora anche in ID., *Passaggi costituzionali*, il Mulino, Bologna, 2023, p. 337 s.). Sugli ultimi sviluppi cfr. ID., *Il federalismo "implicito" dell'Unione europea*, in *Federalismi.it*, 2026, n. 6, pp. IV-XVIII.

3.2.4. La Corte di giustizia e il suo peso determinante nella costruzione del metodo comunitario

Il quadro delle caratteristiche del metodo comunitario si completa, ovviamente, con il richiamo alla Corte di giustizia dell'Unione: elemento essenziale dell'ordinamento europeo – il quinto e ultimo della nostra rassegna – in grado, grazie alla connessione con il potere giurisdizionale degli Stati membri, di svolgere un ruolo determinante nel percorso di rafforzamento e di sviluppo dell'integrazione europea e del suo diritto.

L'azione della Corte di giustizia si è potuta esercitare soprattutto grazie alle questioni pregiudiziali – inizialmente specie su sollecitazione di giudici di primo grado²⁵ – e in sede di procedure di infrazione: una procedura, quest'ultima, che come è noto si avvia su iniziativa della Commissione (eventualmente su impulso di uno o più Stati membri)²⁶, e si sviluppa attraverso un confronto bilaterale con lo Stato membro interessato, in cui la Corte di giustizia è coinvolta solo ove questo confronto, ad avviso della Commissione, non risulti idoneo a porre rimedio all'infrazione²⁷. I ricorsi per annullamento o per carenza sono stati invece utili specialmente a definire elementi delicati della forma di governo e del *decision-making* europeo, a partire ovviamente da quelli che contraddistinguono il metodo comunitario.

Nel complesso, è noto come si debba proprio alla giurispruden-

²⁵ Ampie indicazioni in J. ALBERTI, G. DE CRISTOFARO (a cura di), *Il rinvio pregiudiziale come strumento di sviluppo degli ordinamenti*, Pacini, Pisa, 2023, e in F. FERRARO, C. IANNONE (a cura di), *Il rinvio pregiudiziale*, II ed., Giappichelli, Torino, 2024.

²⁶ Sullo scarso uso di questo impulso e sulle sue prospettive cfr. ora F. CASOLARI, *Are Member States the guardians of EU values? Notes on an initiative of the Dutch House of Representatives aimed at initiating proceedings under article 259 TFEU against Slovakia*, in *Rivista del Contenzioso Europeo*, 2026, n. 1, pp. 1-8.

²⁷ Cfr. C. BURELLI, *La discrezionalità della Commissione europea nelle procedure di infrazione*, Giuffrè, Milano, 2024, spec. p. 368 s., e A. SKRBIC, *Separating the 'motor' and 'guardian' functions within the European Commission*, in *European Constitutional Law Review*, 2025 (21), n. 3, pp. 469-485, spec. 483 s.

za della Corte di giustizia, nella sua fase iniziale e in qualche modo “eroica”, l’individuazione dei due caratteri più innovativi e incisivi del diritto dell’Unione europea: l’effetto diretto e il primato²⁸. Ai nostri fini, è sufficiente qui richiamarli per due profili.

In primo luogo, va ricordato che queste due caratteristiche rappresentano una conseguenza logica, per così dire necessitata, del metodo comunitario e dei requisiti per la costruzione del mercato unico: solo così, infatti, le esigenze di vincolare direttamente gli operatori economici, garantire i loro diritti e fornire loro un quadro giuridico unitario e uniforme, rispettoso del principio di eguaglianza, possono essere adeguatamente soddisfatte. In questa chiave si spiegano le resistenze degli Stati membri ad estendere ad altri settori questi caratteri tipici del diritto dell’Unione e a confinarli perciò alle sole aree relative al mercato unico: accettare queste caratteristiche per le fonti che disciplinano il mercato non equivale a riconoscerle altresì con riferimento a settori assai più delicati sul piano politico ed etico e che toccano alcune libertà su cui le sensibilità, e le tradizioni, dei cittadini dei diversi Stati membri appaiono non poco differenziate.

In secondo luogo, con riferimento soprattutto al primato, va sottolineato come, nei rapporti con le fonti del diritto degli Stati mem-

²⁸ Sulle origini dell’effetto diretto cfr. M. RASMUSSEN, *Revolutionizing European law: A history of the Van Gend en Loos judgment*, in *International Journal of Constitutional law*, 2014 (12), n. 1, pp. 136-163 e K. LENAERTS, J. GUTIERREZ-FONS, *van Gend en Loos: A Star is Born*, in P. CRAIG, R. SCHUTZE (eds.), *Landmark Cases in EU Law. Constitutional Cases*, Hart, Oxford, 2025, pp. 17-34. Per un’analisi aggiornata e critica cfr. D. GALLO, *L’efficacia diretta del diritto dell’Unione europea negli ordinamenti nazionali. Evoluzione di una dottrina ancora controversa*, Giuffrè, Milano, 2018, spec. p. 163 s. e ID., *Direct Effect in EU Law*, OUP, Oxford, 2025, spec. p. 57 s.

Sul principio del primato cfr. A. ARENA, *The Twin Doctrines of Primacy and Pre-emption*, in R. SCHÜTZE, T. TRIDIMAS (eds.), *Oxford Principles Of European Union Law: The European Union Legal Order*, Volume I, OUP, Oxford, 2018, pp. 300-349, e B. DE WITTE, *Costa and the Primacy of EU Law*, in P. CRAIG, R. SCHÜTZE (eds.), *Landmark Cases in EU Law*, cit., pp. 35-49, nonché L.S. ROSSI, C. TOVO, *Il principio del primato del diritto dell’Unione europea*, in G. AMATO, N. VEROLA (a cura di), *Europa tra presente e futuro*, Treccani, Roma, 2023, pp. 97-109.

bri, sia possibile una lettura di questa caratteristica che, anche in questo caso, prescinda dal criterio gerarchico. Il primato delle norme dell'Unione, infatti, può bene intendersi, senza con ciò alterare il quadro e rispettando le indicazioni della Corte di giustizia²⁹, non come sovraordinazione/supremazia, bensì come priorità/precedenza³⁰. Una regola di soluzione delle antinomie, sì piuttosto drastica perché derivante dalla ricordata esigenza di assicurare una regolamentazione uniforme del mercato comune, ma che in quanto tale non intacca, oltre quel che è funzionalmente necessario, la validità del diritto nazionale. Quest'ultimo, infatti, ove in contrasto con il diritto dell'Unione, va disapplicato – o, meglio, deve essere “non applicato” – ma non è (necessariamente) invalido. Per dirla in lingua inglese, si tratterebbe di “*primacy*”, non di “*supremacy*”³¹. Ovvia-

²⁹ Si veda, da ultimo, la sentenza della Corte di giustizia (Grande Sezione), del 18 dicembre 2025, C-448/23, Commissione europea c. Repubblica di Polonia, nel quale pure la Corte di giustizia ha stabilito che due pronunce del Tribunale costituzionale polacco violano l'art. 19, par. 1, secondo comma, TUE, e contrastano in modo manifesto con i principi di autonomia, primato, effettività e applicazione uniforme del diritto dell'Unione. Riguardo al primato, la Corte ha ribadito che “the establishment by the EEC Treaty of the Community's own legal system, accepted by the Member States *on a basis of reciprocity*, means, as a corollary, that they cannot accord *precedence* to a unilateral and subsequent measure over that legal system or rely on rules of national law of any kind against the law stemming from the EEC Treaty, without depriving the latter law of its character as Community law and without the legal basis of the Community itself being called into question” (par. 168; corsivi aggiunti).

³⁰ Cfr., tra gli altri, M. SZPUNAR, *The principle of primacy*, in *Identità nazionale degli Stati membri, primato del diritto dell'unione europea, stato di diritto e indipendenza dei giudici nazionali*, Atti della giornata di studio svoltasi a Palazzo della Consulta il 5 settembre 2022 (disponibili su https://www.cortecostituzionale.it/file-contenuti/convegni/5_sett_2022/Giornata-Studio-Cc-Cgeu-Def.pdf), pp. 46-55 (“the principle of primacy does not render the laws of Member States to be subordinated to Union law, but rather operates as a conflict rule: in the case of conflict, EU law applies”) e, *amplius*, J. WEINZIERL, *Democratic Authority. On the Nature and Grounds of the EU's Right to Rule*, Hart, Oxford, 2024, p. 34 s.

³¹ Così M. AVBELJ, *Supremacy or Primacy of EU Law. (Why) Does it Matter?*, in

mente, non mancano letture del primato in senso gerarchico³², che possono appoggiarsi anch'esse su alcuni passaggi giurisprudenziali³³.

European Law Journal, 2011 (17), n. 6, pp. 744-763. Per considerazioni convergenti, parlando di “principio della preferenza del diritto comunitario, che ricorda il concetto di *pre-emption* di origine americana”, cfr. M. CARTABIA, J.H.H. WEILER, *L'Italia in Europa. Profili istituzionali e costituzionali*, il Mulino, Bologna, 2000, p. 173 s., e A. ARENA, *The Twin Doctrines of Primacy and Pre-emption*, cit., spec. p. 315 s.

³² Di recente, ad esempio, C. CARUSO, *La gerarchia ritrovata. Blocco di costituzionalità e sistema delle fonti nel processo di integrazione europea*, in F. FABRIZZI, G. PICCIRILLI (a cura di), *Fenomenologia della produzione normativa tra Italia e Unione europea*, cit., pp. 193-236. Per una lettura se si vuole diametralmente opposta, in chiave – a mio avviso – troppo riduttiva e tutta di matrice internazionalistica, cfr. P. ELEFTHERIADIS, *The Primacy of EU Law: Interpretive, not Structural*, in *European Papers*, 2023 (8), n. 3, pp. 1255-1291.

³³ Si pensi soprattutto alla sentenza Simmenthal della Corte di giustizia (del 9 marzo 1978, in causa 106/77), ove ha affermato che il diritto comunitario fa “parte integrante, *con rango superiore rispetto alle norme interne*, dell’ordinamento giuridico vigente nel territorio dei singoli stati membri” (par. 7; corsivo aggiunto). Un’affermazione che, com’è noto, è valsa a superare la giurisprudenza costituzionale italiana che aveva ritenuto possibile la formazione di nuovo diritto nazionale contrastante con il diritto comunitario, salvo il ricorso alla Corte costituzionale, e che è stata poi superata dalla sentenza n. 170 del 1984 (c.d. Granital).

La successiva evoluzione della giurisprudenza della Corte costituzionale italiana, specie dal 2017 in avanti, può forse essere letta come volta appunto a distanziarsi da quella visione gerarchizzante dei rapporti tra diritto dell’Unione e diritto interno, del resto mai accolta fino in fondo, e a valorizzare piuttosto il dovere di leale collaborazione (come si è provato a mostrare in N. LUPO, *Il dovere di leale collaborazione ex art. 4.3 TUE alla base delle evoluzioni recenti del “cammino comunitario” della Corte costituzionale (e di qualche recentissimo orientamento della Corte di giustizia)*, in corso di pubblicazione in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 2026): tant’è che il rimedio indicato al giudice comune è stato quello della disapplicazione (anzi, per distanziarsi ancora maggiormente dalle applicazioni del principio gerarchico, la “non applicazione”: cfr. A. CELOTTO, *Dalla non applicazione alla disapplicazione del diritto incompatibile con il diritto comunitario*, in *Giurisprudenza italiana*, 1995 (147), n. 3, cc. 341-350), anziché quello dell’invalidità.

Per recenti riletture di quella fase, e delle sue evoluzioni successive, cfr. le riflessioni collettive raccolte in occasione del quarantesimo anniversario della sentenza n. 170 del 1984: in *Giurisprudenza costituzionale* (n. 6 del 2024; nn. 1 e 2 del 2025); in

Queste ultime letture finiscono però per andare oltre quanto è strettamente necessario ai fini del funzionamento del mercato comune, e dello stesso metodo comunitario; e inevitabilmente altresì per diventare facile obiettivo polemico di sovranisti ed euroscettici, a maggior ragione visto che a una presunta e generalizzata supremazia gerarchica delle fonti dell'Unione difficilmente corrisponde una loro più robusta legittimazione politica.

La giurisprudenza della Corte di giustizia, specie nella fase iniziale dell'integrazione europea, ha quindi determinato una ulteriore valorizzazione della dimensione sovranazionale, esplicitando e accentuando, anche su spinta dei giudici nazionali, la condivisione e l'auto-limitazione dei poteri sovrani degli Stati membri, ai fini della costruzione del mercato comune³⁴. Questo processo è stato reso pos-

Rivista del contenzioso europeo (fascicolo speciale a cura di C. AMALFITANO, S. BARBIERI, su *Da Granital al "tono costituzionale": l'interpretazione conforme del diritto nazionale al diritto UE, oggi*, 4 settembre 2025: <https://europeanlitigation.eu/category/segnalazioni/fascicolo-speciale/>) e in *Eurojus* (fascicolo speciale a cura di V. CAPUANO, C. SCHEPISI, su *Primato del diritto dell'Unione europea, giudice nazionale e dialogo con le corti: quali nuovi equilibri?*, settembre 2025: <https://rivista.eurojus.it/wp-content/uploads/pdf/FASCICOLO-PRIMATO-definitivo.pdf>). Cfr. altresì C. CARUSO, F. MEDICO, A. MORRONE (a cura di), *Grantial revisited? L'integrazione europea attraverso il diritto giurisprudenziale*, BUP, Bologna, 2020; D. GALLO, G. PICCIRILLI (a cura di), *Dual preliminary through national, EU and comparative case law*, in *Italian Journal of Public Law*, 2023, n. 2.

Per la successiva evoluzione della giurisprudenza della Corte di giustizia, cfr., ad esempio, C. RAUCHEGGER, *Four functions of the principle of primacy in the post-Lisbon case law of the European Court of Justice*, in K.S. ZIEGLER, P.J. NEUVONEN, V. MORENO (eds.), *Research Handbook on General Principles in EU Law*, Edward Elgar, Cheltenham, 2022, pp. 157-172.

³⁴ Cfr., tra i tanti, A. STONE SWEET, *The Judicial Construction of Europe*, OUP, Oxford, 2004, spec. p. 64 s. e A. VAUCHEZ, *Introduction. Euro-lawyering. Transnational Social Fields and European Polity-Building*, in A. VAUCHEZ, B. DE WITTE (eds.), *Lawyering Europe. European Law as a Transnational Social Field*, Hart, Oxford, 2013, pp. 1-18. nonchè ora A. ARENA, M.E. BARTOLONI, M. RIBERI (a cura di), *L'integrazione europea attraverso la giurisprudenza comunitaria (1954-1974): i processi, gli attori, le narrative*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2026.

sibile – come si è notato in sede politologica³⁵ – grazie a un “*permissive consensus*”, il quale ha consentito alle *élites* di guidare il cammino verso un’integrazione sempre più stretta che presentava, ai loro occhi, indubbi vantaggi in termini tanto ideali, quanto pratici.

Alla metà degli anni ’60, il metodo comunitario può dunque ritenersi definito. Esso, com’è stato giustamente osservato³⁶, è stato perciò perfezionato, nei suoi caratteri giuridici fondamentali – in quella che si è chiamata la sua “*legal infrastructure*”³⁷ – paradossalmente proprio quando la costruzione europea versava in una fase di stanca, sul piano politico-progettuale. Da ciò il successo – e poi, più di recente, il superamento – della chiave di lettura della c.d. “*integration through law*”³⁸; e anche il prevalere della integrazione negativa

³⁵ Cfr., tra gli altri, L.N. LINBERG, S.A. SCHEINGOLD, *Europe's would-be polity; patterns of change in the European community*, Prentice-Hall, New Jersey, 1970, spec. p. 249 s.; L. HOOGHE, G. MARKS, *A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus*, in *British Journal of Political Science*, 2009 (39), 1, pp. 1-23; G. ITZCOVICH, *Sulla decostruzione giuridica dell'Europa. Deficit di legittimità e diritto costituzionale europeo*, in *Ragion pratica*, 2023, 1, pp. 101-118.

³⁶ Cfr., in particolare, J.H.H. WEILER, *Il sistema comunitario europeo*, cit., spec. p. 64 s.; Id., *The Transformation of Europe* (1991), in Id., *The Constitution of Europe*, CUP, Cambridge, 1999, pp. 10-101, e G. ITZCOVICH, *Teorie e ideologie del diritto comunitario*, cit., p. 3 s.

³⁷ Secondo la formula adottata da M. DAWSON, F. DE WITTE, *EU Law and Governance*, CUP, Cambridge, 2022, p. 103 s.

³⁸ Il riferimento è ai cinque volumi curati da M. CAPPELLETTI, M. SECCOMBE, J.H.H. WEILER, *Integration Through Law: Europe and the American Federal Experience*, usciti tra il 1985 e il 1988 (per De Gruyter, Berlin-New York). Per una valutazione *a posteriori* cfr. D. AUGENSTEIN, M. DAWSON, *Introduction: what law for what polity? 'Integration through law' in the European Union revisited*, in IDD. (eds.), *'Integration through Law' Revisited: The Making of the European Polity*, Ashgate, London, 2012, pp. 11-21, e R. BYBERG, *The History of the Integration Through Law Project: Creating the Academic Expression of a Constitutional Legal Vision for Europe*, in *German Law Journal*, 2017 (18), n. 6, pp. 1531-1556. Cfr. anche M. POIARES MADURO, M. WIND (eds.), *The Transformation of Europe Twenty-Five Years On*, CUP, Cambridge, 2017.

(giudiziale) su quella positiva (politica)³⁹. Chiavi di lettura di tipo generalissimo, senz'altro semplificanti – e giustamente criticate, in base a una più attenta ricostruzione giurisprudenziale⁴⁰ – ma la cui diffusione si deve, in larga parte, proprio al fatto che esse sono state utili a spiegare questo apparente paradosso.

Gli studi più recenti, peraltro, relativizzano – specie con riferimento agli ultimi due decenni – il ruolo propulsivo e autonomo svolto dalla Corte di giustizia, sottolineandone le virtù passive⁴¹ e la continua attenzione al contesto, e dunque anche agli assetti degli ordinamenti degli Stati membri, inclusi gli orientamenti delle Corti costituzionali⁴². E mettono invece in rilievo il contributo del legislatore comunitario, nella costruzione del mercato unico e nella definizione delle sue regole di funzionamento⁴³. Certo, è un legislatore diverso rispetto a quello “classico”, tradizionalmente conosciuto negli Stati nazionali (e perlopiù in crisi abbastanza profonda, com'è noto)⁴⁴, ma

³⁹ Cfr. F. SCHARPF, *Governing in Europe: Effective and Democratic*, OUP, Oxford, 1999, spec. p. 43 s.

⁴⁰ Cfr. R. SCHÜTZE, ‘Integration-through-Law’: *grand theory, revisionist history*, in *European Law Open*, 2025 (4), n. 2, pp. 162-200, spec. 177 s.

⁴¹ Cfr. J. ZGLINSKI, *Europe's Passive Virtues: Deference to National Authorities in EU Free Movement Law*, OUP, Oxford, 2020, spec. p. 156 s.

⁴² Cfr. Y. SADL, *Good Judgment. The European Court of Justice as a Context-Conscious Lawmaker*, Hart, Oxford, 2024, spec. p. 149 s.; e i contributi raccolti in M. DAWSON, B. DE WITTE, E. MUIR (eds.), *Revisiting Judicial Politics in the European Union*, Edward Elgar, Cheltenham, 2024. e in B. DAVIES, M. RASMUSSEN (eds.), *The History of European Union Law. Constitutional practice, 1950 to 1993*, CUP, Cambridge, 2026.

⁴³ Cfr. E. NÍ CHAOIMH, *The Legislative Priority Rule and the EU Internal Market for Goods: A Constitutional Approach*, OUP, Oxford, 2022, spec. p. 157 s.; M. VAN DEN BRINK, *Legislative Authority and Interpretation in the European Union*, OUP, Oxford, 2024; e R. SCHÜTZE, ‘Integration-through-Law’, cit., p. 184 s.

⁴⁴ Anche qui si riaffaccia la tentazione di un parallelo generico con un indefinito legislatore nazionale: ad esempio, si afferma che, ove comparato alle procedure di *lawmaking* di uno Stato, il diritto dell'Unione europea sarebbe al tempo stesso “over-constitutionalised” e “under-politicised” (cfr. J. WEINZIERL, *Democratic Authority*, cit., p. 34). Più in generale, per la tesi della c.d. *over-constitutionalisation* dell'U-

è un legislatore assai attivo e produttivo – secondo alcuni anche troppo – e comunque tutt’altro che marginalizzato per effetto dell’azione della Corte di giustizia (con la quale, anzi, tende ad essere perlopiù sintonico)⁴⁵.

3.3. *L'evoluzione del metodo comunitario*

Fin qui, in estrema sintesi, gli elementi originari e innovativi del metodo comunitario. Come anticipato, tale metodo ha registrato non pochi mutamenti nel corso dei decenni.

Il principale cambiamento, specie nell’ottica qui adottata, è rappresentato da un robusto e repentino – ancorché già prefigurato nei Trattati, come si ricordava – “innesto di democrazia” grazie all’elezione popolare del Parlamento europeo, realizzatasi, com’è noto, a partire dalle elezioni del 1979⁴⁶. Un cambiamento che si è accompagnato, nei decenni successivi, ad un’espansione materiale, quantitativa e qualitativa, delle norme dell’Unione europea così adottate e, inevitabilmente, a una loro maggiore incisività sui diritti dei cittadini europei.

nione cfr. D. GRIMM, *The Democratic Costs of Constitutionalisation: The European Case*, in *European Law Journal*, 2015 (21), n. 4, pp. 460-473 e, per una sua critica, L.D. SPIEKER, *Was Grimm wrong? Putting the Over-constitutionalization of EU Law to the Test*, in *German Law Journal*, 2025 (26), n. 3, pp. 1-33.

⁴⁵ Da ciò, tra l’altro, qualche perplessità sulla configurazione della Corte di giustizia come Corte costituzionale (su cui cfr. i già richiamati contributi in *Quaderni costituzionali*, 2025, n. 3). In prospettiva, forse, per far emergere meglio il ruolo della Corte di giustizia quale garante del rispetto delle norme sulle istituzioni dell’Unione, potrebbe maggiormente valorizzarsi il ruolo di opposizioni e minoranze, anche eventualmente nel promuovere ricorsi davanti alla Corte di Lussemburgo.

⁴⁶ Cfr., per un bilancio a 40 anni di distanza, T. MARGUERY, S. PLATON, H. VAN EIJKEN (eds.), *Les élections européennes 40 ans après. Bilan, enjeux et perspectives. The European Elections, 40 years after. Assessment, Issues and Prospects*, Bruylant, Bruxelles, 2020.

3.3.1. L'accrescimento del ruolo del Parlamento europeo direttamente eletto

Alla fine degli anni '70 l'elezione diretta del Parlamento europeo è stata introdotta isolatamente, per così dire *ex se*: senza cioè provvedere, almeno all'inizio, ad adattamenti né del sistema istituzionale dell'Unione, né dello stesso Parlamento europeo. Il quadro è rimasto perciò, almeno nella prima fase, inalterato, con riferimento tanto ai poteri del Parlamento, di cui si è già fatto cenno, quanto alla disciplina dello *status* del parlamentare, la quale resta tuttora quella originaria, ossia quella di quando il Parlamento europeo era composto da delegazioni dei parlamenti nazionali. Una disciplina, perciò, chiaramente inadeguata, e di conseguenza, fonte di numerosi problemi, sia riguardo al regime delle immunità, sia riguardo alla verifica dei poteri⁴⁷.

Con ogni probabilità, i funzionalisti consideravano l'elezione diretta del Parlamento europeo una sorta di “male necessario”, utile sì a rafforzare la legittimazione democratica delle istituzioni europee, ma inidoneo ad alterare il quadro reale degli equilibri decisionali; mentre i federalisti, in chiave ottimistica, confidavano che l'elezione diretta del Parlamento europeo avrebbe comportato pressoché automaticamente, e, comunque, inevitabilmente una trasformazione radicale dell'integrazione europea in senso democratico e, appunto, federale.

Proprio in questo contesto rinvergono la loro genesi la formula, e con essa il mito, del deficit democratico. Una formula all'inizio creata ad arte, negli ambienti dei giovani federalisti europei⁴⁸; ma, a ben

⁴⁷ Cfr. C. FASONE, N. LUPO, *The Court of Justice on the Junqueras saga. Interpreting the European parliamentary immunities in light of the democratic principle*, in *Common Market Law Review*, 2020 (57), n. 5, pp. 1527-1554; e A. DI CHIARA, *La verifica dei poteri dei parlamentari europei. Profili costituzionali*, Franco Angeli, Milano, 2025.

⁴⁸ Le origini della formula del “deficit democratico” risalgono al manifesto del congresso dei giovani federalisti europei (JEF) del 1977 (dovuto a Richard Corbett, che ne fu il *leader* dal 1979: <https://federalunion.org.uk/the-first-use-of-the-term-de>

vedere, fondata su premesse teorico-metodologiche discutibili. Parlare di deficit democratico presuppone, infatti, una comparazione tra la quantità e la qualità della democrazia nell'Unione, da un lato, considerata isolatamente – ignorando perciò il suo legame strutturale con le democrazie dei singoli Stati membri, evidenziato dall'art. 10, par. 2, TUE (su cui si tornerà *infra*, nel par. 8.1.2) – e la democrazia in uno Stato nazionale (senza ovviamente chiarire quale), dall'altro. Tuttavia, una formula e un mito che in quel contesto e in quella fase sono stati coltivati da molti, perché reputati – a buona ragione, va riconosciuto – utili al perseguimento di un obiettivo logico e ampiamente condiviso: ossia, l'accrescimento dei poteri di un Parlamento europeo che ora si trovava ad essere eletto direttamente⁴⁹, anzitutto assicurando una sua compartecipazione, con ruolo determinante, all'esercizio della funzione legislativa.

Di qui, grazie alle revisioni dei Trattati entrate in vigore tra il 1987 e il 2003, il disegno e l'abbinamento all'originaria procedura di consultazione di altre procedure di formazione degli atti comunitari, con un ruolo decisamente più significativo affidato al Parlamento europeo: parere conforme, cooperazione e, soprattutto, codecisione. Quest'ultima, fondata su una sostanziale equiparazione tra il Parlamento europeo e il Consiglio, è stata introdotta dal Trattato di Maastricht per alcune limitate basi giuridiche relative al mercato interno, e ha poi registrato una progressiva estensione, divenendo, con il Trattato di Lisbona, la procedura legislativa ordinaria.

Sul piano dei poteri del Parlamento europeo, questo quadro fa sì che tale istituzione sia divenuta ormai un attore fondamentale del processo legislativo: l'idea del Parlamento europeo come un Parlamento debole è ormai superata, e dunque errata⁵⁰. Anche ove pa-

mocratic-deficit/). Cfr. anche D. MARQUAND, *Parliament for Europe*, Cape, London, 1979, p. 64 s.

⁴⁹ Divenendo perciò, come si è spesso ripetuto in varie occasioni, "l'unica istituzione europea direttamente eletta dai cittadini"; o persino, con una piccola forzatura lessicale, "l'unica istituzione europea democraticamente legittimata".

⁵⁰ Cfr. N. LUPO, *Il Parlamento europeo: un'istituzione potente, ma poco cono-*

ragionato ai Parlamenti degli Stati membri, il Parlamento europeo esercita un peso nei processi decisionali europei per molti versi più incisivo e risulta dunque un'istituzione più "potente" rispetto a non pochi di questi ultimi⁵¹.

Del resto, nell'ordinamento europeo gli esecutivi, che pure restano i soggetti principali nel *decision-making*, non dispongono di procedure d'urgenza/emergenza, come invece accade, in forme diverse, in tutti gli Stati membri. Tant'è che negli ultimi anni l'Unione, stretta tra una crisi e l'altra – fronteggiate soprattutto attraverso iniziative assunte o prefigurate dal Consiglio europeo⁵² – sta provando a costruirsele. Si vedano in particolare le recenti controversie, specie tra Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione, sull'uso dell'art. 122 TFUE⁵³: con il Parlamento europeo che sta cercando di evitare che

sciuta, in *Nomos. Le attualità del diritto*, 2024, n. 2, pp. 1-12. Per un quadro aggiornato cfr. C. MARTINELLI, *Il Parlamento europeo. Simbolo o motore dell'Unione?*, il Mulino, Bologna, 2024.

⁵¹ L'osservazione è, ad esempio, nel fortunato manuale politologico di Neill Nugent: cfr. N. NUGENT, *Government and Politics in the European Union*⁷, Palgrave, London, 2017, p. 225. Secondo alcuni (ad esempio, S. FABBRINI, *Between power and influence: the European parliament in a dual constitutional regime*, in *Journal of European Integration*, 2009 (41), n. 3, pp. 417-428) questo ruolo del Parlamento europeo si spiegherebbe anche grazie alla maggiore indipendenza che contraddistingue il Parlamento europeo rispetto ai Parlamenti dell'Europa continentale che, all'interno di forme di governo parlamentari, sono oggetto dei poteri "direttivi" dei rispettivi governi. Si tratta di una tesi che, se estremizzata – nel senso di leggere in chiave presidenzialistica la forma di governo dell'Unione e di paragonare perciò il Parlamento europeo al Congresso USA – pare andare forse troppo il là, ma che coglie un fondo di verità allorquando identifica, e valorizza, i tanti elementi che nel sistema dell'Unione esistono a tutela dell'autonomia e del ruolo del Parlamento europeo (ad esempio, sul piano della burocrazia parlamentare: cfr. F. JACOBS, A. DE FEO, *European Parliament's Administration*, in T. CHRISTIANSEN, E. GRIGLIO, N. LUPO (eds.), *Routledge Handbook of Parliamentary Administrations*, Routledge, London, 2023, pp. 725-737).

⁵² Cfr. J. WHITE, *Politics of last resort. Governing by emergency in the European Union*, OUP, Oxford, 2020, spec. p. 64 s.

⁵³ Si fa riferimento all'azione legale intrapresa dal Parlamento europeo, sulla

questa base giuridica venga usata in modo ordinario e generalizzato per legittimare l'adozione di ogni strumento di emergenza da parte del Consiglio dell'Unione, su proposta della Commissione, aggirando così la procedura legislativa ordinaria e il ruolo in essa spettante allo stesso Parlamento europeo (tant'è che, in dottrina, se ne è prospettato un parallelo con l'art. 49.3 della Costituzione francese)⁵⁴.

3.3.2. *Il successo dei triloghi*

A partire dal Trattato di Lisbona si assiste a un ricorso assai frequente alla procedura legislativa ordinaria anche nella prassi, la quale però segue in concreto un modello ben diverso rispetto a quello delle tre (potenziali) letture successive disegnato dai Trattati. La convocazione di un comitato di conciliazione, al termine di due (doppie) letture presso il Parlamento europeo e presso il Consiglio, secondo quanto stabilito dall'art. 294 TFUE, è un'ipotesi procedurale assai faticosa e, dopo qualche sperimentazione nella legislatura 1994-1999 (in cui ben il 22% delle proposte approvate arrivò alla terza lettura), è divenuta ormai rarissima: anzi, del tutto desueta nelle ultime tre legislature⁵⁵.

base di un voto del 24 giugno 2025, contro il Consiglio (ma anche contro la Commissione) relativamente alla base giuridica del regolamento SAFE, in materia di difesa comune. Cfr. L. GROSSIO, *Il Parlamento adisce la Corte di giustizia contestando il ricorso all'art. 122 TFUE per l'istituzione dello strumento di azione per la sicurezza dell'Europa (SAFE)*, in *Eurojus.it*, 1° settembre 2025.

⁵⁴ Cfr. P. DERMINE, *Article 122 TFEU and the Future of the Union's Emergency Powers*, in *EU Law Live*, 23 gennaio 2024, <https://eulawlive.com/op-ed-article-122-tfeu-and-the-future-of-the-unions-emergency-powers-by-paul-dermine>, citando un contributo apparso su *Le Monde* (https://www.lemonde.fr/international/article/2023/02/01/l-article-122-le-49-3-de-l-union-europeenne_6160038_3210.html).

⁵⁵ Nella legislatura 2019-2024, l'86% delle proposte approvate in una sola lettura e il restante 14% nella "early second reading": cfr. l'*Handbook on Ordinary Legislative Procedure*, gennaio 2025, p. 10 (disponibile su https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/293152/Handbook%20on%20the%20Ordinary%20legislative%20procedure_January%202025.pdf).

Questo dato si spiega con il ricorso sistematico allo strumento dei triloghi⁵⁶: una sorta di comitato di conciliazione anticipato, e deformalizzato, cui partecipano rappresentanti delle tre istituzioni titolari di poteri legislativi (la Commissione, il Parlamento europeo e il Consiglio), le cui riunioni possono precedere e/o accompagnare le fasi previste nell'ambito della procedura legislativa ordinaria. Queste ultime, dunque, non vengono formalmente meno ma sono sostanzialmente predeterminate, nei loro contenuti, dagli esiti dei triloghi.

In generale, le negoziazioni interistituzionali che si svolgono in seno ai triloghi utilizzano un documento a quattro colonne come base per le discussioni. La prima colonna riproduce la proposta originale della Commissione; le due successive, le rispettive modifiche del Parlamento e del Consiglio; mentre l'ultima colonna è riservata alle ipotesi di compromesso. I triloghi si tengono o in Parlamento o nel Consiglio e, per regola generale, con alternanza tra le due istituzioni. Per prassi, l'istituzione che ospita il trilogio presiede anche la riunione.

I triloghi sono tuttora un oggetto complessivamente poco studiato, ma decisivo nella dinamica istituzionale dell'Unione. Essi rappresentano, oggi, il cuore del metodo comunitario: spesso trascurati dai giuristi⁵⁷, sono stati oggetto di una qualche maggiore attenzione da parte dei politologi⁵⁸.

Le critiche rivolte ai triloghi sono abbastanza note, e si richiama-

⁵⁶ Per citare un solo dato, vi sono stati ben 973 triloghi nella legislatura 2019-2024: cfr. l'*activity report* del Parlamento europeo (disponibile su https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/289660/1305846_EN.pdf).

⁵⁷ Ma cfr. J. VON ACHENBACH, *Verfassungswandel Durch Selbstorganisation: Triloge Im Europäischen Gesetzgebungsverfahren*, in *Der Staat*, 2016 (55), n. 1, pp. 1-39; e F. GIERSDORF, *Der informelle Trilog Das Schattengesetzgebungsverfahren der Europäischen Union*, Duncker & Humblot, Berlin, 2019, spec. p. 171 s.; nonché ora G. RUGGE, *Trilogues*, cit.

⁵⁸ Tra i politologi cfr. G.J. BRANDSMA, J. GREENWOOD, A. RIPOLL SERVENT, C. ROEDERER-RYNNING, *Inside the black box of trilogues: introduction to the special issue*, in *Journal of European Public Policy*, 2021 (28), n. 1, pp. 1-9.

no al rispetto delle credenziali democratiche dell'Unione. Esse fanno leva soprattutto sulla trasparenza assai limitata delle negoziazioni che in essi si svolgono, con il rischio perciò di favorire i gruppi di interesse più attrezzati e occulti, e sul numero piuttosto ristretto dei soggetti effettivamente coinvolti nel processo legislativo⁵⁹.

Le risposte evidenziano l'esigenza di informalità che deve caratterizzare ogni effettivo processo decisionale, specie in una democrazia di tipo negoziale⁶⁰, e il fatto che si tratta di riunioni istituzionali con una partecipazione comunque piuttosto ampia. E soprattutto sottolineano quanto si è andato stabilendo sul versante del Parlamento europeo, con apposite modifiche del regolamento interno: tra l'altro, riguardo all'individuazione della delegazione parlamentare, alla votazione di un mandato negoziale e all'aggiornamento regolare della commissione permanente sull'andamento del trilogio⁶¹.

Spontaneo viene il parallelo con la risalente esperienza italiana dei "comitati ristretti" presso le commissioni permanenti di Camera e Senato, spesso usati congiuntamente all'approvazione delle leggi in sede deliberante o legislativa nel corso delle prime dieci legislature repubblicane. Un'esperienza a suo tempo oggetto di critiche severe, in nome di analoghi profili problematici quanto a partecipazione e trasparenza, e che invece oggi finisce per essere rimpianta da molti, perché in fondo i comitati ristretti assicuravano un effettivo contributo parlamentare alla formazione della legge. A conferma del fatto che, se si vuole che il Parlamento compartecipi alla funzione legislativa, occorre consentire che lì si svolgano le necessarie mediazioni, prevedendo sedi più ristrette, informali e, per così dire, semi-pubbliche. E ciò specie a seguito dell'elevazione del livello di trasparenza e di pubblicità, e della moltiplicazione delle forme di comunicazione

⁵⁹ Cfr. D.M. CURTIN, P. LEINO SANDBERG, *In search of transparency for EU law-making: Trilogues on the cusp of dawn*, in *Common Market Law Review*, 2017 (54), n. 6, pp. 1673-1712.

⁶⁰ Cfr. specialmente G. RUGGE, *Trilogues*, cit., p. 108 s.

⁶¹ Per una sintesi cfr. N. LUPO, A. MANZELLA, *Il Parlamento europeo*, LUP, Roma, 2024, p. 63 s.

con la pubblica opinione, derivanti da internet e dai *social media*, le quali consentono e anzi incoraggiano reazioni, anche immediate, da parte dei rappresentati, idonee spesso a impedire ogni tipo di negoziato e di compromesso tra le diverse posizioni in campo⁶².

3.3.3. *L'espansione (e la mutazione) della normazione europea*

Nel complesso, sono perciò mutati gli equilibri della originaria procedura legislativa tipica del metodo comunitario: essa, specie dopo l'elezione diretta del Parlamento europeo e dopo il suo *empowerment*, tende a sfuggire al pieno controllo degli Stati membri (pur essendovi gli Stati membri, e i loro interessi, sempre ben rappresentati). In sostanza, una volta che una certa competenza materiale è stata inserita nei Trattati e "comunitarizzata", i suoi contenuti e i suoi confini effettivi finiscono per essere determinati dall'azione del legislatore europeo, oltre che dalla Corte di giustizia, mentre diventa molto difficile per gli Stati membri porre un freno efficace a questo processo di rafforzamento e di espansione del c.d. "*acquis communautaire*".

Il processo di produzione normativa continua sì a svilupparsi prevalentemente con modalità negoziali di tipo collettivo, ma i collegi in cui questi negoziati si svolgono si sono sia ampliati in termini di componenti, sia moltiplicati nel numero; nonché, almeno in parte, democratizzati e divenuti più trasparenti (seppure con la creazione di nuove sedi informali, come appunto accade attraverso i triloghi).

In altre parole, il pieno coinvolgimento del Parlamento europeo e il successo dei triloghi agevolano lo sviluppo e una maggiore estensione materiale della normazione europea, che a pieno titolo diventa sempre più incisiva sulla vita dei cittadini. Se a ciò si aggiungono

⁶² Cfr. C. FASONE, N. LUPO, *Transparency vs. Informality in Legislative Committees. Comparing the US House of Representatives, the Italian Chamber of Deputies and the European Parliament*, in *The Journal of Legislative Studies*, 2015 (21), n. 3, pp. 342-359.

le tendenze più recenti nel senso di favorire l'adozione di regolamenti rispetto a quella di direttive, a fare ricorso in misura massiccia agli atti di esecuzione (ormai nell'ordine di circa 2.000 atti l'anno), e altresì a richiamare e spesso ad incorporare il contenuto di solito considerati come di *soft law*, si coglie bene il peso notevolissimo del diritto dell'Unione sugli ordinamenti statali e sui loro cittadini. Un peso che viene avvertito, va da sé, soprattutto dai nuovi Stati membri, che non hanno contribuito, ovviamente, alla sua formazione e che perciò devono adattarsi ad esso, tutto assieme, nel giro di un numero limitato di anni.

Tutti questi elementi possono contribuire a spiegare come mai, nel momento in cui, dopo il crollo del muro di Berlino, si è deciso di estendere le materie oggetto del processo di integrazione europea, le caratteristiche del metodo comunitario, per come invertisi fino ad allora, non sono parse percorribili.

Da un lato, infatti, si è deciso di limitare “a monte” il processo di auto-espansione delle competenze europee e di verificare più attentamente l'effettiva necessità dell'intervento sovranazionale. A tal fine, in primo luogo, si è limitato il ricorso alla clausola di flessibilità prevista dall'attuale art. 352 TFUE (presente sin dalle origini, in particolare nell'art. 235 del Trattato CEE, e poi nell'art. 308 del trattato CE), la cui applicazione è diventata particolarmente ardua: oltre al necessario consenso del Parlamento europeo, il requisito dell'unanimità degli Stati membri è divenuto pressoché impossibile da raggiungere, considerato che alcuni tra questi consentono il ricorso a tale clausola solo previo il superamento di procedure interne tutt'altro che agevoli al fine di limitare ulteriori incontrollati accrescimenti delle competenze dell'Unione⁶³. E, in secondo luogo,

⁶³ È il caso in particolare della Polonia e della Germania. In quest'ultimo ordinamento, affinché il Governo tedesco dia il suo assenso – o si astenga – rispetto all'uso della clausola di flessibilità di cui all'art. 352 TFUE come base giuridica, è richiesta la previa approvazione di una legge ai sensi dell'art. 23 della Costituzione federale (a maggioranza dei due terzi del Bundestag e del Bundesrat: cfr. l'art. 8 del Integrationsverantwortungsgesetz del 22 settembre 2009, a recepimento di quanto

si è generalizzato il richiamo al principio di sussidiarietà: un principio politico-giuridico, quest'ultimo, com'è noto, il cui rispetto è per definizione assai difficile da verificare per la Corte di giustizia, e in merito al quale sono stati perciò coinvolti, a partire dal Trattato di Lisbona, i parlamenti nazionali attraverso il c.d. "Early Warning System"⁶⁴.

Dall'altro, e soprattutto, le caratteristiche del metodo comunitario fanno comprendere come mai, sul fine del XX secolo, si sia andati alla ricerca, per le nuove politiche da condividere, di metodi di governo alternativi, nei quali il ruolo degli Stati membri risultasse ancor più decisivo, e consentisse a ciascuno di essi di esercitare – o quantomeno di minacciare l'esercizio di – un potere di veto; mentre correlativamente si siano ridotti, per queste nuove politiche, gli spazi per l'autonoma iniziativa e l'attività delle istituzioni sovranazionali.

affermato dal Bundesverfassungsgericht nella sentenza sul Trattato di Lisbona del 30 giugno 2009. Cfr. P. KIVER, *German Participation in EU Decision-Making after the Lisbon Case: A Comparative View on Domestic Parliamentary Clearance Procedures*, in *German Law Journal*, 2009(10), n. 8, pp. 1287-1296.

⁶⁴ Cfr., tra gli altri, M. CARTABIA, N. LUPO, A. SIMONCINI (eds.), *Democracy and subsidiarity in the EU: National parliaments, regions and civil society in the decision-making process*, il Mulino, Bologna, 2013; A. JONSSON CORNELL, M. GOLDONI (eds.), *National and Regional Parliaments in the EU-Legislative Procedure Post-Lisbon: The Impact of the Early Warning Mechanism*, Hart, Oxford, 2017; K. GRANAT, *The Principle of Subsidiarity and its Enforcement in the EU Legal Order: The Role of National Parliaments in the Early Warning System*, Hart, Oxford, 2018, spec. p. 45 s. Sulla connessa procedura del c.d. "dialogo politico", affermatasi in via convenzionale (ossia sulla base di un impegno del Presidente della Commissione europea, Barroso, sollecitato dalla COSAC), cfr. D. JANCIG, *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*, 2015, n. 4, pp. 939 ss.; e P. PICIACCHIA, *Un fenomeno in crescente espansione. il dialogo politico dei Parlamenti nazionali nell'UE*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 2016, n. 1, pp. 1-13.

*Il metodo intergovernativo (e i suoi limiti)**4.1. La genesi: il Trattato di Maastricht*

In genere, l'affermazione del metodo intergovernativo si riconduce al Trattato di Maastricht (1992). È una data di nascita che si può accettare, ma solo a patto di aver presente che, come si è già intravisto, la dimensione intergovernativa nell'integrazione europea è esistita, ovviamente in costante dialettica con la dimensione sovranazionale, sin dall'inizio, anzitutto in seno al Consiglio e nella stessa genesi dei Trattati istitutivi. A tratti, la dimensione intergovernativa era anche riuscita a prevalere: emblematici in tal senso sono il compromesso di Lussemburgo (nel 1966, con cui si pose fine alla c.d. "crisi della sedia vuota", apertasi l'anno precedente) e il riconoscimento, in fatto, della regola dell'unanimità all'interno del Consiglio, invece del criterio di voto a maggioranza, pur sancito dai Trattati¹. L'operatività del compromesso di Lussemburgo è stata poi drasticamente ridotta ad opera dell'Atto Unico Europeo, senza però scomparire del tutto². In termini costituzionalistici, tale compromesso ha rappresentato una sorta di convenzione costituzionale *praeter legem*,

¹ Si consentì infatti a ciascuno Stato membro la possibilità di chiedere un rinvio dell'adozione a maggioranza qualificata di una delibera del Consiglio invocando il pregiudizio di "propri interessi molto importanti". Cfr. L. VAN MIDDELAAR, *Spanning the River: The Constitutional Crisis of 1965-1966 as the Genesis of Europe's Political Order*, in *European Constitutional Law Review*, 2008 (4), n. 1, pp. 98-126, e ora P. BAJON, *Informal decision making in the European Community under the Luxembourg compromise. The Law that never was*, Hart, Oxford, 2025, spec. p. 48 s.

² Cfr. L. VAN MIDDELAAR, *Spanning the River*, cit., p. 121 s.; e J.H. REESTMAN, T. BEUKERS, *Not dead yet. Revisiting the 'Luxembourg Veto' and its Foundations*, in *European Constitutional Law Review*, 2017 (13), n. 1, pp. 1-12, spec. 10 s.

forse a tratti persino *contra legem*, ancorché ispirata alla più che comprensibile esigenza di evitare lo “sganciamento” di singoli Stati membri dall’assumersi la loro quota di responsabilità nei riguardi di decisioni europee non particolarmente gradite³.

Tuttavia, è vero che il “cambio di passo” in proposito si è verificato con il Trattato di Maastricht. Nel momento in cui l’integrazione europea è stata chiamata ad affrontare le nuove sfide geopolitiche in risposta al crollo del muro di Berlino e gli Stati membri hanno deciso di condividere nuove politiche (tra cui, la moneta comune, la politica estera, la sicurezza, la giustizia), sulle quali le posizioni tra di loro erano, da sempre, meno omogenee, hanno preferito ricorrere a un diverso metodo di governo: quello intergovernativo, idoneo a riconoscere maggior peso agli Stati, appunto, e consentire di ricorrere con maggiore facilità a forme di integrazione differenziata⁴. Nelle nuove aree di attività dell’Unione, il Trattato di Maastricht ha perciò privilegiato il coordinamento tra gli Stati membri rispetto all’affidare tale competenza al metodo comunitario: *cooperation* tra gli Stati membri, perciò, anziché *delegation* alle istituzioni sovranazionali⁵.

³ Una *ratio* simile, seppure in forma attenuata, aveva anche il “compromesso di Ioánnina”, raggiunto nel marzo 1994 e operante fino al 1° aprile 2017, su come calcolare la minoranza di blocco nei casi in cui in Consiglio è prevista la maggioranza qualificata: cfr. L.S. ROSSI, *The Principle of Equality Among Member States of the European Union*, in L.S. ROSSI, F. CASOLARI (eds.), *The Principle of Equality in EU Law*, Springer, Cham, 2017, pp. 3-42, spec. 14 s.

⁴ Lo ricorda, per tutti, G. AMATO, *Riflessioni*, in Associazione italiana dei costituzionalisti, *Annuario 2005. L'integrazione dei sistemi costituzionali europeo e nazionali*, cit., pp. 173-181, spec. 177 s. Nel senso che con il Trattato di Maastricht “European constitutionalism was thus not adopted as the legitimating principle of the new European Union and the constitutional practice that had developed in European law did not obtain the ultimate vindication from national governments”, cfr. ora M. RASMUSSEN, *History and Theory: Towards a New History of European Law*, in B. DAVIES, M. RASMUSSEN (eds.), *The History of European Union Law*, cit., pp. 1-22, spec. 21 s.

⁵ C. BICKERTON, D. HODSON, U. PUETTER, *The New Intergovernmentalism and the Study of European Integration*, in IDD. (eds.), *The New Intergovernmentalism*.

È dunque il Trattato di Maastricht a superare il metodo comunitario. O, meglio, secondo quella pratica dell'accumulazione progressiva di cui si diceva, a delineare un diverso metodo di governo per le nuove politiche che gli Stati membri affidano all'Unione. Un metodo che si affianca al metodo comunitario, il quale è confermato per le politiche già in essere ed è oggetto, come si è accennato, di costante affinamento e di una progressiva estensione. Con il Trattato di Maastricht cambia perciò l'architettura dell'ordinamento, con quell'immagine dell'Unione come un tempio greco: un tempio con una facciata comune che si regge tre colonne (talvolta erroneamente definiti, in italiano, come "pilastri"), una delle quali è rappresentata dalle Comunità europee, mentre le altre due, per le quali si adotta il metodo intergovernativo, sono costituite dalla politica estera e di sicurezza comune e dalle politiche in materia di giustizia e affari interni⁶. Un'immagine abbastanza ardita e decisamente poco felice agli occhi dell'opinione pubblica e degli stessi giuristi, costretti tra l'altro a barcamenarsi con articoli contraddistinti da lettere, anziché da numeri (questi ultimi peraltro aggiornati ad ogni revisione dei Trattati).

Quella architettura ha poi subito, con le ulteriori revisioni dei Trattati, modifiche significative ed è stata superata dal Trattato di Lisbona, ma resta il fatto che, nei decenni successivi al Trattato di Maastricht, il metodo intergovernativo è risultato essere quello dominante per le nuove politiche europee, con la conseguente necessità di raggiungere un consenso unanime tra i rappresentanti dei Governi e con un complessivo indebolimento, in questa fase, delle istituzioni sovranazionali⁷.

States and Supranational Actors in the Post-Maastricht Era, OUP, Oxford, 2015, pp. 1-48, spec. 8.

⁶ Per tutti, cfr. R. SCHÜTZE, *European Union Law*, IV ed., OUP, Oxford, 2025, p. 24 s.

⁷ C. BICKERTON, D. HODSON, U. PUETTER, *The New Intergovernmentalism and the Study of European Integration*, cit., p. 2 s.

4.2. *Le continue riforme dei Trattati a cavallo dei due secoli*

Il metodo intergovernativo si è ulteriormente rafforzato anche grazie alle continue riforme dei Trattati. Un processo, quest'ultimo, che, com'è noto, è per larghissima parte in mano agli stessi Governi degli Stati membri⁸, e che, tra la metà degli anni '80 e il primo decennio del XXI secolo, si è perfezionato con notevole frequenza: dopo l'Atto unico europeo e il Trattato di Maastricht, sono intervenuti, in successione, i Trattati di Amsterdam, Nizza, Lisbona, paradossalmente sottoscritti e ratificati in una fase in cui le opinioni pubbliche non sembravano spingere particolarmente a favore di ulteriori forme di integrazione europea⁹.

A cavallo tra i due millenni gli Stati membri hanno dunque fatto procedere l'integrazione europea a un passo notevolissimo, per rispondere alle spinte centripete diffuse in quella fase (e risolvere i nodi rimasti appesi nei negoziati relativi al precedente Trattato), ma resistendo per quanto possibile a riconoscere esplicitamente significativi e duraturi trasferimenti di potere decisionale a favore delle istituzioni sovranazionali¹⁰. Non va dimenticato, nel comprendere questo processo, che i contenuti delle riforme dei Trattati per larga parte hanno rappresentato la risposta politica, su un piano costituzionale, alle evoluzioni giurisprudenziali e a quelle della prassi istituzionale.

Emblematica può considerarsi la questione relativa allo strumento del mutuo riconoscimento, che l'Atto unico europeo ha esteso, su

⁸ Peso simboleggiato dal ruolo delle Conferenze intergovernative. Cfr., per tutti, B. DE WITTE, *Treaty Revision Procedures after Lisbon*, in A. BIONDI, P. EECKHOUT, S. RIPLEY (eds.), *EU Law after Lisbon*, OUP, Oxford, 2012, pp. 107-127.

⁹ Lo nota T. CHRISTIANSEN, *Institutionalist Dynamics behind the New Intergovernmentalism: The Continuous Process of EU Treaty Reform*, in C. BICKERTON, D. HODSON, U. PUETTER (eds.), *The New Intergovernmentalism*, cit., pp. 90-107.

¹⁰ U. PUETTER, *The European Council and the Council: New intergovernmentalism and institutional change*, OUP, Oxford, 2014, spec. p. 168 s.; C. BICKERTON, D. HODSON, U. PUETTER, *The New Intergovernmentalism and the Study of European Integration*, cit., p. 4.

spinta della Commissione, dopo la sentenza *Cassis de Dijon* della Corte di giustizia¹¹, non solo alla disciplina delle merci, ma anche a quella della libertà di circolazione di persone e servizi, indicando il termine del 1992 per il completamento del mercato interno. Al tempo stesso, l'Atto unico europeo, come accennato, ha sostanzialmente superato il compromesso di Lussemburgo, consentendo di nuovo il voto a maggioranza in Consiglio, e ha aggiunto la procedura di cooperazione con il Parlamento europeo (art. 114, par. 1, TFUE)¹². È nata qui l'idea che se si indebolisce, a seguito del diffondersi del criterio della maggioranza in Consiglio, il ruolo dei parlamenti nazionali (in termini di indirizzo-controllo sull'azione dei rispettivi governi in seno al Consiglio), occorreva correlativamente rafforzare il ruolo del Parlamento europeo (in termini di co-legislazione)¹³.

In questo modo, in poco più di un ventennio (1987-2009), l'ordinamento dell'Unione europea si è trasformato profondamente, anche e soprattutto per effetto di queste riforme dei Trattati. Oltre all'Atto unico europeo, si pensi all'Unione economica e monetaria introdotta dal Trattato di Maastricht e, a maggior ragione, all'azione combinata della Carta di Nizza e del Trattato di Lisbona, che – in prosecuzione e in reazione alla giurisprudenza della Corte di giustizia, in particolare in merito all'enucleazione delle tradizioni costituzionali comuni e alla loro tutela – ha dotato l'Unione di una sua dichiarazione dei diritti fondamentali: l'individuazione e la definizione dei diritti fondamentali non resta perciò più affidata ai soli giudici, ma è diventata

¹¹ Sentenza 20 febbraio 1979, in causa 120/78. Come nota R. SCHÜTZE (*'Integration-through-Law'*, cit.), "The judgment profoundly re-structured the constitutional division of labour between positive integration ('politics') and negative integration ('law')". L'Autore ricorda altresì che la Corte di giustizia "expressly lamented the 'absence of common rules', adopted by the Community legislator" e come "this threat soon re-galvanised the Community legislator – a legislative renaissance", segnando così "a new 'integration-through-legislation' ('politics') approach".

¹² R. SCHÜTZE, *'Integration-through-Law'*, cit., p. 189 s.

¹³ B. RITTBERGER, *Building Europe's Parliament: Democratic Representation beyond the Nation State*, OUP, Oxford, 2005, cap. 5.

oggetto di una decisione politica, assunta con il concorso dei Governi e dei Parlamenti degli Stati membri, oltre che, ovviamente, delle istituzioni dell'Unione¹⁴.

La Carta, inizialmente scritta “come se” fosse una Costituzione all'interno di un'apposita (e spesso sottaciuta) Convenzione¹⁵, ha poi assunto valore vincolante per effetto dell'art. 6, par. 1, TUE, non solo nei confronti delle istituzioni dell'Unione e delle loro attività, ma altresì nei riguardi degli Stati membri, seppure “esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione” (art. 51 CDFUE). Una formula, quest'ultima, evidentemente ambigua¹⁶, la quale ben si presta a interpretazioni estensive (come quelle adottate, sin dall'inizio, dalla

¹⁴ Cfr., tra i tanti, A. PIZZORUSSO, *Il patrimonio costituzionale europeo*, il Mulino, Bologna, 2002, e C. PINELLI, *Il momento della scrittura. Contributo al dibattito sulla costituzione europea*, il Mulino, Bologna, 2002. Sull'interpretazione della Carta da parte dei giudici cfr., in particolare, M. CARTABIA (a cura di), *Dieci casi sui diritti in Europa*, il Mulino, Bologna, 2011; L. D'ANDREA, G. MOSCHELLA, A. RUGGERI, A.A. SAITTA (a cura di), *La Carta dei diritti dell'Unione Europea e le altre Carte (ascendenze culturali e mutue implicazioni)*, Giappichelli, Torino, 2015.

¹⁵ Su cui cfr., per una sintetica ricostruzione da parte dei rappresentanti italiani alla prima Convenzione, A. MANZELLA, P. MELOGRANI, E. PACIOTTI, S. RODOTÀ, *Riscrivere i diritti in Europa*, il Mulino, Bologna, 2001.

¹⁶ Cfr., tra gli altri, F. FONTANELLI, *The Implementation of European Union Law by Member States Under Article 51(1) of the Charter of Fundamental Rights* (December 1, 2014), in *Columbia Journal of European Law*, 2014 (20), n. 2, pp. 194-247; M. CARTABIA, *Convergenze e divergenze nell'interpretazione delle clausole finali della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, intervento pronunciato in occasione del Seminario su 60 anni dopo i Trattati di Roma. I diritti ed i valori fondamentali nel dialogo tra la Corte di giustizia e le Corti supreme italiane tenutosi il 25 maggio 2017 a Roma presso il Palazzo della Consulta (disponibile su https://www.cortecostituzionale.it/documenti/interventi_presidente/Cartabia%20-%20Relazione%2025%20maggio%20v.1.0.pdf), p. 10 s.; A.O. COZZI, *Diritti e principi sociali nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Profili costituzionali*, Jovene, Napoli, 2017, spec. p. 77 s.; M.E. BARTOLONI, *Ambito di applicazione del diritto dell'Unione europea e ordinamenti nazionali. Una questione aperta*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018, spec. p. 34 s.; N. LAZZERINI, *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. I limiti di applicazione*, Franco Angeli, Milano, 2018, spec. p. 183 s.

Corte di giustizia)¹⁷; a maggior ragione allorquando – come sottolineeremo meglio più avanti – il diritto dell’Unione assume forme variegate, intrecciandosi in modo sempre più stretto con quelli dei suoi Stati membri.

4.3. Gli equilibri interistituzionali e la centralità del Consiglio europeo nel circuito dell’indirizzo politico

Nel metodo intergovernativo, ad ogni modo, gli equilibri interistituzionali sono piuttosto diversi da quelli che continuano a caratterizzare l’Unione europea allorquando questa segue il metodo comunitario (nel frattempo, come si è visto, parlamentarizzatosi).

L’istituzione centrale è rappresentata dal Consiglio europeo. Sorto a metà degli anni ’70 come sede del tutto informale e progressivamente consolidatosi e autonomizzatosi¹⁸, fino a divenire, con il Trattato di Lisbona, una vera e propria istituzione dell’Unione, presieduta non più dal capo di governo o di Stato a rotazione semestrale (regola che persiste per il Consiglio dell’Unione, com’è noto), ma da un presidente, il quale dura in carica due anni e mezzo.

Ebbene, il Consiglio europeo svolge un ruolo decisivo nella definizione di quello che può a pieno titolo definirsi l’indirizzo politico dell’Unione, e che ovviamente influisce non poco anche nella de-

¹⁷ A partire dalla sentenza Akerberg Fransson, del 26 febbraio 2013, in causa C-617/10, Sul punto cfr., per tutti, G. PITRUZZELLA, *Il problema della democrazia europea*, versione provvisoria della relazione al convegno AIC di Torino (disponibile su https://www.associazionedeicostituzionalisti.it/images/convegniAnnualiAIC/2025_Torino/Giovanni_Pitruzzella.pdf), secondo cui l’adozione del “metodo funzionalista” ha portato “ad un’interpretazione flessibile del ‘fattore di connessione’ previsto dall’art. 51CDFUE (secondo cui la Carta si applica agli Stati solo se essi ‘attuano il diritto dell’Unione’), con la conseguenza di estendere l’ambito di applicazione della Carta”.

¹⁸ Cfr., per tutti, in ottica politologica, W. WESSEL, *The European Council*, Palgrave, London, 2015.

terminazione dell'indirizzo politico di ciascuno Stato membro (cfr. anche *infra*, il par. 8.1.2). D'altronde, la terminologia adottata dai Trattati è piuttosto esplicita in proposito, visto che ai sensi dell'art. 15, par. 1, TUE, il Consiglio europeo “dà all'Unione gli impulsi necessari al suo sviluppo e ne definisce gli orientamenti e le priorità politiche generali”.

Il ruolo effettivamente svolto dal Consiglio europeo nel circuito dell'indirizzo politico europeo si è esteso anche al di là della lettera dei Trattati. Si pensi alla frequenza delle riunioni, formali e informali, decisamente maggiore di quella prefigurata dai Trattati (come minimo, due per semestre), anche sulla scorta delle tante emergenze e crisi che l'Unione è stata chiamata ad affrontare¹⁹. O alle delicate mediazioni di ultima istanza che tendono ad essere affidate al Consiglio europeo nell'esercizio – sul piano sostanziale – di una funzione legislativa che pure, secondo i Trattati, dovrebbe essere ad esso preclusa (art. 15, par. 1, ultimo periodo, TUE)²⁰.

Questo ruolo del Consiglio europeo riverbera i suoi riflessi anche sulle forme di governo degli Stati membri, e dunque sul loro circuito dell'indirizzo politico: in particolare, i capi di governo si fanno tra-

¹⁹ Cfr. J. WHITE, *Politics of Last Resort: Governing by Emergency in the European Union*, cit., spec. p. 56 s.; ID., *Constitutionalizing the EU in an Age of Emergencies*, in *Journal of Common Market Studies*, 2023 (61), n. 3, pp. 781-796; L. SCHRAMM, W. WESSELS, *The European Council as a crisis manager and fusion driver: assessing the EU's fiscal response to the COVID-19 pandemic*, in *Journal of European Integration*, 2022 (45), n. 2, pp. 257-273; A. CAPATI, D. HEGEDUS, T. ZGAGA, *The elephant in the room: the European Council's dominance in core state powers during times of crisis*, in *Journal of Contemporary European Studies*, 2025, pp. 1-19.

²⁰ Cfr. D. BLANC, *L'exclusion du Conseil européen de la fonction législative: la lettre et l'esprit*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 2017, n. 1, pp. 9-22 e J.M. MARTÍNEZ SIERRA, *The European Council against EU Law*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2022, spec. p. 364 s. Si noti peraltro che già altre disposizioni dei Trattati in realtà derogano a tale divieto, come gli artt. 86 e 87 TFUE, sull'istituzione della procura europea riguardo alla cooperazione tra le polizie degli Stati membri: cfr. R. ADAM, *Commento all'art. 15*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, cit., pp. 145-155, spec. 148 s.

mite e cinghia di trasmissione nel riportare nei rispettivi Stati membri le priorità fissate dal Consiglio europeo, ovviamente con i dovuti adattamenti; e grazie a questo “gioco di sponda” finiscono per rafforzarsi non poco rispetto agli altri organi costituzionali²¹.

L'unicità della Commissione europea come istituzione servente il diritto dell'Unione – che è stata progressivamente affiancata, com'è noto, da un sistema di agenzie variamente configurate, alcune esecutive, altre poste a coordinare le amministrazioni degli Stati membri²² – è venuta meno, e si sono create *ex novo* strutture parallele, più o meno formalizzate (anche se perlopiù collegate in vario modo alla Commissione): si pensi, ad esempio, all'Alto rappresentante per la PESC-PESD, alla stessa Banca centrale europea (e al Sistema europeo delle Banche centrali), o alle European Supervisory Authorities, per più versi configurate, senza alcun riferimento

²¹ Cfr. G. AMATO, *La funzione di governo oggi. Relazione generale (ricordando Alberto Predieri)*, in Associazione italiana dei costituzionalisti, *Annuario 2001. Il Governo*, Cedam, Padova, 2002, pp. 259-268, spec. 264 s., nonché, volendo, N. LUPO, *Gli interlocutori europei, nel processo di integrazione europea e nei meccanismi di governo dell'Unione*, in S. CASSESE, A. MELLONI, A. PAJNO (a cura di), *I presidenti e la presidenza del Consiglio dei ministri nell'Italia repubblicana. Storia, Politica, Istituzioni*, tomo II, Laterza, Roma-Bari, 2022, pp. 1731-1752. Discorso più complesso per i capi di Stato che partecipano al Consiglio europeo (in rappresentanza di Francia, Lituania e Romania; a Cipro, unica forma di governo propriamente presidenziale, il capo di Stato è anche capo di governo): qui il rischio di corto-circuito è maggiore, sia perché non opera la responsabilità politica nei confronti del relativo Parlamento, sia perché il capo dello Stato, pur dotato di significativi poteri in politica estera e in politica europea, non detiene evidentemente gli strumenti per assicurarsi che gli indirizzi concordati in seno al Consiglio europeo trovino poi adeguato spazio nell'azione di governo nel suo Stato membro.

²² Cfr., tra gli altri, E. CHITI, *Le agenzie europee. Unità e decentramento nelle amministrazioni comunitari*, Cedam, Padova, 2002; M. CHAMON, *EU Agencies: Legal and Political Limits to the Transformation of the EU Administration*, OUP, Oxford, 2017; M. SIMONCINI, *Administrative regulation beyond the non-delegation doctrine*, Hart, Oxford, 2018; nonché, sinteticamente, E. CHITI, *L'integrazione amministrativa*, in S. CAFARO, E. CHITI, B. CORTESE (a cura di), *Diritto dell'Unione europea*, il Mulino, Bologna, 2025, pp. 243-264, spec. 258 s.

nei Trattati e in deroga alla *non-delegation doctrine*, come autorità indipendenti²³.

In qualche caso, specie sull'onda dell'emergenza, si è proceduto addirittura al di fuori dei Trattati: il riferimento è ovviamente al c.d. Fiscal Compact (Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'Unione economica e monetaria), del 2 marzo 2012; al MES-Meccanismo europeo di stabilità, istituito il 2 febbraio 2012 espressamente “al di fuori del quadro giuridico dell'Unione europea”, che ha la natura di un'organizzazione internazionale; e ancor prima al suo predecessore, l'EFSF (*European Financial Stability Facility* – Fondo europeo di stabilità finanziaria), il quale è stato costituito nel 2010 come società anonima con sede in Lussemburgo.

I problemi derivanti dal criterio dell'unanimità si sono perciò aggravati, essendo questa – o il suo succedaneo, il *consensus*²⁴ – la regola cardine per il Consiglio europeo e per le istituzioni intergovernative: una regola diventata, com'è ovvio, sempre meno sostenibile a causa dei ripetuti allargamenti dell'Unione, che proprio in questa fase si sono realizzati (quasi incredibilmente, senza prima risolvere il nodo, pur da più parti sottolineato, dell'adeguamento istituzionale).

Si sono perciò create, anzitutto con il fine di ovviare ai troppi poteri di veto, forme di differenziazione e di pluralismo giuridico all'interno dell'Unione: l'omogeneità originaria è venuta meno per effetto dei vari *opt-out* – motivati anche sulla base di ragioni costituzionali²⁵ – e per singole politiche, le quali sono uscite dalle regole del metodo comunitario e a volte dalla stessa azione della Corte di

²³ Cfr., anche per riferimenti ai più recenti sviluppi giurisprudenziali, M. SIMONCINI, *The separation of powers and the administrative branch in the European Union*, in *International Journal of Constitutional Law*, 2025, pp. 1-18.

²⁴ Ovvero, “senza ricorrere a votazione ma senza poter ignorare il parere sfavorevole di uno dei suoi membri”, secondo quanto chiarito dal parere del Servizio giuridico del Consiglio n. 15018/12 del 16 ottobre 2012 in materia di “Adozione da parte del Consiglio di conclusioni e di altri documenti non previsti dai trattati”.

²⁵ Cfr. P. FARAGUNA, *Taking Constitutional Identities Away from the Courts*, in *Brooklyn Journal of International Law*, 2016, 41, n. 2, pp. 492-578.

giustizia, che fatica di più, quindi, a esercitare il suo ruolo unificante e trainante²⁶. In particolare, con riferimento ai soli Paesi che hanno adottato l'euro come valuta (la c.d. Eurozona) si sono create istituzioni informali che affiancano il Consiglio europeo e il Consiglio Ecofin – rispettivamente, l'Euro-summit (o Vertice Euro) e l'Euro-gruppo – le quali giocano un ruolo assai rilevante nel coordinamento delle relative politiche fiscali²⁷.

In sintesi, il diritto dell'Unione europea così formatosi si fonda sulle interazioni tra i membri di questa pletora di sedi intergovernative, a partire dal Consiglio europeo e dal Consiglio, le quali sono “di natura eminentemente diplomatica”²⁸, svolte dai rappresentanti dei governi e precedute da un'intensa attività preparatoria: decisioni collettive negoziate in seno ad un organo collegiale a composizione variabile e a forte supporto tecnico, assunte da soggetti abilitati a rappresentare il Governo e gli interessi nazionali di ciascuno Stato membro²⁹.

L'esito di questa attività è solo in parte costituita da atti giuridi-

²⁶ Cfr. P.J. CARDWELL, T. HERVEY, *The Roles of Law in a New Intergovernmentalist European Union*, in C.J. BICKERTON, D. HODSON, U. PUETTER (eds.), *The New Intergovernmentalism*, cit., p. 86 s.

²⁷ Cfr. U. PUETTER, *The Eurogroup: How a secretive circle of finance ministers shape European economic governance*, Manchester University Press, Manchester-New York, 2006, spec. p. 112 s.; P. CRAIG, *The Eurogroup, power and accountability*, in *European Law Journal*, 2017 (23), n. 3-4, pp. 234-249; J. ABELS, *The Politics of the Eurogroup: Governing Crisis and Conflict in the European Union*, Routledge, London, 2023, spec. p. 181 s.

²⁸ F. BESTAGNO, *Le dinamiche della “diplomazia consiliare” nell'Unione europea tra consensus e astensioni*, in rivista.eurojus.it, 2024, n. 1, pp. 30-39, spec. 32: “il lavoro quotidiano degli organi consiliari ha una forte impronta di natura diplomatica, in quanto tende specificamente al contemperamento degli interessi particolari degli Stati membri, rappresentati dalle delegazioni nazionali, nei casi in cui questi interessi non siano pienamente o affatto coincidenti, come spesso accade”.

²⁹ Cfr., anche per una netta differenziazione tra “procedure negoziali” e “procedure maggioritarie”, N. VEROLA, *Il punto d'incontro. Il negoziato nell'Unione europea*, Luiss University Press, Roma, 2020, spec. p. 27 s.

camente vincolanti, ma altresì da documenti politici, spesso adottati nella veste di “conclusioni” (o “risoluzioni”). Com’è stato giustamente notato³⁰, ci si sofferma spesso – e giustamente – sulle conclusioni del Consiglio europeo, ma pure il Consiglio, nelle sue varie formazioni, adotta, per *consensus*, oltre un centinaio di conclusioni l’anno, a prescindere da ogni base giuridica nei Trattati, mediante le quali il Consiglio esercita ruoli che non possono essere ricondotti a quello di co-legislatore dell’Unione.

Secondo alcuni, con sintesi un po’ drastica – ma emblematica del *mood* prevalente, in quella fase, in molti governi degli Stati membri – l’adozione e la diffusione del metodo intergovernativo rappresenterebbero il frutto di un tentativo di introdurre “più politica, meno diritto”³¹. O, comunque, di privilegiare un diritto che non si autonomizza e non si trasforma in fattore e promotore *ex se* dell’integrazione europea, ma che è strumentalizzato e servente, attivabile cioè solo in esecuzione di un (eventuale) accordo politico raggiunto tra i rappresentanti degli Stati membri.

4.4. La deformalizzazione delle fonti del diritto

Sul piano delle fonti del diritto, con il metodo intergovernativo si verifica – in coerenza con quanto appena osservato – una deformalizzazione del processo di formazione e degli atti così adottati, perciò con diminuzione o addirittura privazione delle relative garanzie, le quali si applicano, almeno tendenzialmente, ai soli atti formalizzati. Emblematica può considerarsi la competenza dell’Unione in materia di politica estera e di sicurezza comune, relativamente alla quale

³⁰ Cfr. F. BESTAGNO, *Le dinamiche della “diplomazia consiliare” nell’Unione europea tra consensus e astensioni*, cit., p. 33.

³¹ Cfr. V.A. SCHMIDT, *The Problems of Identity and Legitimacy in the European Union: Is More Politics the Answer?*, in S. LUCARELLI, F. CERUTTI (eds.), *Debating Political Identity and Legitimacy in the European Union*, Routledge, London, 2015, pp. 16-37.

sono espressamente escluse tanto l'adozione di atti legislativi, quanto la giurisdizione della Corte di giustizia, seppure con qualche limitata eccezione (art 24, par. 1, TUE; art. 275 TFUE)³².

Per un verso, sono gli stessi Trattati ad ampliare la gamma di atti (normativi e non) a disposizione, previsti con riferimento alle politiche non comunitarizzate. Si pensi al contenuto dell'art. 25 TUE, il quale, riprendendo e riorganizzando, con riferimento alla politica estera e di sicurezza comune, la disciplina contenuta nel Trattato di Maastricht, parla di "orientamenti generali" del Consiglio europeo e di "decisioni" che definiscono e attuano "azioni comuni" e "posizioni comuni". Tutti atti che sono stati spesso ricondotti agli strumenti di *soft law*, vista l'incertezza che si registra circa i loro effetti giuridici³³.

Per altro verso, sempre in nome delle esigenze di armonizzazione, e al fine di superare veti (effettivi o potenziali) da parte di uno o più Stati membri, si sono immaginate nelle sedi intergovernative soluzioni innovative anche in relazione al caso specifico, specialmente per fronteggiare situazioni di emergenza che richiedono azioni congiunte in sede europea: soluzioni che perlopiù sono consistite nel ricorso ad atti atipici, o a strumenti di *soft law*, o persino a trattati ulteriori, diretti tra l'altro a disegnare forme di integrazione a geometria variabile, che in questa fase non a caso si accumulano. Ne risulta un'ulteriore complessificazione delle fonti del diritto dell'Unione, con una panoramica all'evidenza troppo articolata e differenziata per poter essere qui ricostruita in modo analitico: tant'è che la stessa

³² Una interpretazione estensiva di queste eccezioni è stata data dalla sentenza della Corte di giustizia (Grande Sezione) del 10 settembre 2024, Neves 77 Solutions, causa C-351/22, su cui cfr. A. FAVI, *La Corte di giustizia si dichiara competente a pronunciarsi in via pregiudiziale sull'interpretazione di disposizioni a portata generale contenute in decisioni PESC*, in www.osservatoriosullefonti.it, 2024, n. 3.

³³ Così S. BARONCELLI, *Le fonti del diritto nell'UE dal Trattato di Roma al Trattato di Lisbona: verso un'accresciuta complessità del sistema*, in www.osservatoriosullefonti.it, 2010, n. 1, pp. 1-46, spec. 17 s.

dottrina ha faticato non poco a giungere a classificazioni univoche, e la Corte di giustizia ha assunto atteggiamenti mutevoli³⁴.

A volte, infatti, il giudice europeo ha provato ad assecondare ma al tempo stesso a controllare questa tendenza a ricorrere ad atti atipici, estendendo a tali atti, anche quando non previsti nei Trattati, o comunque non rientranti nelle tradizionali tipologie delle fonti del diritto dell'Unione, le caratteristiche e le forme di tutela proprie delle fonti tipizzate del diritto dell'Unione europea.

Si può richiamare in proposito l'esempio delle "decisioni quadro" in materia di giustizia e affari interni³⁵, prima nate come un'ipotesi specifica e derogatoria rispetto alla funzione tipica delle decisioni, concepite come atti aventi un contenuto provvedimentale e immediatamente vincolante; e poi in qualche modo "codificate" mediante la modifica all'art. 288 TFUE operata dal Trattato di Lisbona, che ha individuato la categoria delle decisioni prive di destinatari determinati³⁶. Ebbene, la Corte di giustizia ha sostenuto che tali "decisioni quadro", pur prive di effetti diretti, rilevano comunque, an-

³⁴ Un panorama analitico accurato, aggiornato alla vigilia del Trattato di Lisbona, è in A. VON BOGDANDY, F. ARNDT, J. BAST, *Legal Instruments in European Union Law and their Reform: A Systematic Approach on an Empirical Basis*, in *Yearbook of European Law*, 2005, pp. 91-136.

³⁵ Prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, la base giuridica delle "decisioni quadro" era rappresentata dall'art. 34, par. 2, lett. b) TUE, ora abrogato. Tale categoria di atti veniva utilizzata dal legislatore europeo per disciplinare, in particolare, la materia della cooperazione giudiziaria e di polizia in ambito penale. Cfr. anche M. CARTABIA, M. GENNUSA, *Le fonti europee e il diritto italiano*, Giappichelli, Torino, 2009, p. 21 s. (anche ricordando la decisione quadro 2002/584/GAI, adottata dal Consiglio dell'Unione europea il 13 giugno 2002, con cui si è introdotto il mandato di arresto europeo).

³⁶ Esemplicativamente, cfr., F. CHERUBINI, *Le decisioni nel sistema delle fonti dell'ordinamento europeo*, Cacucci, Bari, 2018, spec. p. 52 s., il quale, in un pregevole ma evidentemente non conclusivo tentativo di analizzare la questione proprio nell'ottica delle fonti del diritto, si richiama agli atti delle organizzazioni internazionali, salvo poi riconoscere che l'Unione europea ha peculiarità sue proprie. Ed è costretto, sulla scorta di una prassi assai variegata, a distinguere non solo tra decisioni "provvedimentali" e decisioni "normative" (quelle "general"), ma anche tra le

che quando lo Stato membro non vi dia attuazione³⁷; e ha incluso le “decisioni quadro” nel diritto dell’Unione che il giudice nazionale è obbligato a tenere in considerazione nel procedere alla (doverosa) interpretazione conforme³⁸.

In altri casi, però, il giudice europeo ha escluso la sua giurisdizione su atti atipici, normalmente ricondotti sotto l’etichetta della *soft law*, quando ritenuti privi di effetti giuridici³⁹.

Per citare anche qui un solo esempio, il Tribunale dell’Unione europea, in tre pronunce di analogo tenore, ha escluso che possano considerarsi parte del diritto dell’Unione dichiarazioni congiunte (qui tra Unione europea e Turchia: c.d. “accordo sui migranti”, del

decisioni “tipiche” (in cui ricomprende queste due categorie) e una molteplicità di decisioni qualificate come “atipiche”.

³⁷ Cfr. soprattutto la sentenza 16 giugno 2005, Pupino, in causa C-105/03, su cui cfr. C. LEBECK, *Sliding Towards Supranationalism? The Constitutional Status of EU Framework Decisions after Pupino*, in *German Law Journal*, 2007, n. 5, pp. 501-531, e, con toni assai critici, R. CALVANO, *Il Caso Pupino: ovvero dell’alterazione per via giudiziaria dei rapporti tra diritto interno (processuale penale), diritto Ue e diritto comunitario*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2005, n. 6, p. 4005 s.

³⁸ Sentenza dell’8 novembre 2016, Ognyanov II, in causa C-544/14, su cui cfr. A. FAVI, *Sull’obbligo del giudice nazionale di interpretare (...disapplicandola) la giurisprudenza interna in conformità a una decisione quadro: la sentenza della corte di giustizia nel caso Ognyanov*, in www.osservatoriosullefonti.it, 2017, n. 1.

³⁹ Cfr. P. WEISMANN, *Soft Law and its Importance in Ensuring Member States’ Compliance with Union Law*, Nomos, Berlin, 2024, spec. p. 353 s. (osservando tra l’altro che “it appears that the Court does not follow a clear line in considering EU soft law”). Nel dibattito italiano cfr. A. POGGI, *Soft law nell’ordinamento comunitario*, Associazione italiana dei costituzionalisti, *Annuario 2005. L’integrazione dei sistemi costituzionali europeo e nazionali*. Atti del XX Convegno Annuale. Catania, 14-15 ottobre 2005, Cedam, Padova, 2007, pp. 369-419, spec. 380 s.; G. DE MINICO, *La soft law: nostalgie e anticipazioni*, in G. TIBERI, F. BASSANINI (a cura di), *Le nuove istituzioni europee: commento al Trattato di Lisbona*, II ed., il Mulino, Bologna, 2010, p. 353 s.; A. ALGOSTINO, *La soft law comunitaria e il diritto statale: conflitto fra ordinamenti o fine del conflitto democratico?*, in www.costituzionalismo.it, 2016, n. 3, pp. 255-285; V. DESANTIS, *Sullo stato del soft law nell’UE. Esempi e problemi*, in F. FABRIZZI, G. PICCIRILLI (a cura di), *Fenomenologia della produzione normativa tra Italia e Unione europea*, cit., pp. 271-284.

18 marzo 2016) rese in esito a un Consiglio europeo, in quanto le ha qualificate come dichiarazioni concordate dai capi di Stato o di governo degli Stati membri dell'Unione, anziché adottate da un'istituzione, quale che sia, dell'Unione europea⁴⁰. Non a caso, tali pronunce sono state oggetto di severe critiche in dottrina, volte tra l'altro a evidenziare come in tal modo si incentivi il Consiglio europeo ad aggirare il sistema di rimedi giurisdizionali previsti dai Trattati, si aprano spazi di azione per gli Stati membri nell'assumere obblighi internazionali che contrastino con il diritto dell'Unione, e si rischi persino che tali atti finiscano per essere oggetto di sindacato da parte di giudici nazionali, ovviamente in una prospettiva tutta domestica⁴¹.

Una via in qualche modo intermedia è stata infine tracciata, più di recente, allorquando, con riferimento alle *guidelines* elaborate dalla European Banking Authority-EBA, ma con un ragionamento facilmente estensibile a larga parte del *soft law* dell'Unione⁴², la Cor-

⁴⁰ Con tre ordinanze d'identico tenore del 28 febbraio 2017 (T-192/16, T-193/16 e T-257/16), il Tribunale dell'Unione si è dichiarato incompetente a giudicare tre ricorsi introdotti, a norma dell'art. 263 TFUE, da due cittadini pakistani e un cittadino afgano nei confronti del c.d. accordo sui migranti del 18 marzo 2016 tra Unione europea e Turchia (ossia la dichiarazione congiunta, adottata in quella data a margine del Consiglio europeo, con la quale i Capi di Stato o di governo dell'Unione europea e la Turchia hanno concordato una serie di misure dirette a fermare la migrazione irregolare in transito dalla Turchia verso l'Unione). Il Tribunale ha ritenuto che né il Consiglio europeo né alcun'altra istituzione dell'Unione hanno concluso un accordo con il governo turco in merito alla crisi migratoria; ciò perché, anche supponendo che un accordo internazionale possa essere stato concordato informalmente con il Primo ministro turco nel corso della riunione del Consiglio europeo del 18 marzo 2016, esso sarebbe stato concluso dai capi di Stato o di governo degli Stati membri dell'Unione e non da un'istituzione, quale che sia, dell'Unione. A stare alle tre ordinanze, rese nell'ambito di un ricorso proposto ai sensi dell'art. 263 TFUE, il Tribunale non è competente a pronunciarsi sulla legittimità di un accordo internazionale concluso dagli Stati membri.

⁴¹ Cfr., per tutti, E. CANNIZZARO, *Denialism as the Supreme Expression of Realism. A Quick Comment on NF v. European Council*, in *European Papers*, 2017 (2), n. 1, pp. 251-257.

⁴² Come correttamente rileva J. ALBERTI, *Un atto non vincolante può essere di-*

te di giustizia ha sostenuto che tali *guidelines* non possono essere oggetto di un ricorso di annullamento ai sensi dell'art. 263 TFUE, ma, al tempo stesso, si è dichiarata competente, in forza dell'art. 267 TFUE, a valutare in sede di rinvio pregiudiziale la validità di tali atti⁴³.

4.5. Le difficoltà nel far valere la responsabilità politica

Con l'espandersi del metodo intergovernativo si aggrava inoltre il nodo della legittimazione e della responsabilità politica, spesso qualificato riduttivamente come “*accountability*”, o al più come “*democratic accountability*”; mentre a ben vedere il nodo, come si ribadirà più avanti, riguarda proprio il fondamento dell'autorità politica e il funzionamento della democrazia rappresentativa, che si basa appunto sulla responsabilità politica di chi governa.

Si aggrava, evidentemente, sia all'interno di ciascuno Stato membro, dove può essere affrontato, o almeno, attenuato facendo leva sulla legittimazione democratica (indiretta) di cui godono i Governi e perciò sullo sviluppo, con specifico riferimento alla loro attività svolta in sede europea, dei poteri di indirizzo-controllo che ciascun Parlamento nazionale può esercitare sul Premier e sui singoli Ministri⁴⁴. Ma si aggrava soprattutto sul piano europeo, ove è più ar-

chiarato invalido? Le Guidelines di EBA dinanzi alla Corte di giustizia, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2022, n. 2, pp. 425-466, spec. 439 s., in un commento peraltro assai critico rispetto al contenuto della pronuncia citata subito *infra*.

⁴³ Cfr. Corte di giustizia dell'Unione europea (Grande Sezione) del 15 luglio 2021, in causa C-911/19, *Fédération bancaire française (FBF) c. Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR)*. Cfr. anche H. MARJOSOLA, M. VAN RIJSBERGEN, M. SCHOLTEN, *How to exhort and to persuade with(out legal) force: Challenging soft law after FBF* in *Common Market Law Review*, 2022 (59), n. 5, pp. 1523-1542; e F. LIGUORI, *Il sindacato di validità degli orientamenti dell'Autorità bancaria europea*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2022, n. 2, pp. 467-487.

⁴⁴ Cfr., tra gli altri, E. GRIGLIO, *Parliamentary Oversight of the Executives. Tools and Procedures in Europe*, Hart, Oxford, 2020 e A. ESPOSITO, *Il ruolo della Came-*

duo affrontarlo, vista la fatica che si incontra, in un ordinamento così articolato, nel legittimare democraticamente i vertici politici dell'Unione e, soprattutto, nell'individuare sedi parlamentari idonee a controllare l'effettivo perseguimento dell'interesse europeo da parte delle istituzioni intergovernative, a partire dal Consiglio europeo, la cui azione sfugge al controllo del Parlamento europeo: basti richiamare la circostanza che il Presidente del Parlamento europeo è chiamato ad affacciarsi soltanto all'inizio delle riunioni del Consiglio europeo, con un contributo di tipo ideale e simbolico, ma senza che esso garantisca il coinvolgimento dell'assemblea da lui presieduta⁴⁵. Un obiettivo che va evidentemente al di là del controllo parlamentare, attivabile in ciascuno Stato membro, per definizione volto ad accertare se e come ciascun Governo, nelle sedi intergovernative, ha adeguatamente perseguito il suo interesse nazionale. Allo scopo, e anche per fronteggiare i diversi formati in cui le istituzioni intergovernative possono riunirsi, non a caso si sono ipotizzate soluzioni un po' ardite, come, per tutte, l'istituzione di un'apposita Assemblea parlamentare per l'Eurozona⁴⁶.

Ciò comporta, sul piano della legittimazione e della responsabilità politica, problemi non di poco conto. In particolare, il Presidente del Consiglio europeo – eletto per due anni e mezzo, a maggioranza rafforzata, dai membri dello stesso Consiglio europeo – si presenta come una carica (relativamente) oscura, democraticamente poco le-

ra dei deputati nella formazione delle politiche dell'UE. Un bilancio 15 anni dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, in *Rassegna parlamentare*, 2025, n. 1, pp. 95-148.

⁴⁵ Cfr. L. GIANNITI, N. LUPO, *The Role of the European Parliament President in Parliamentary Diplomacy*, in *The Hague Journal of Diplomacy*, 2016 (11), n. 2-3, 2016, pp. 144-160.

⁴⁶ Cfr. T. PIKETTY, G. SACRISTE, A. VAUCHEZ, *Introduction*, traduz. di P. Dermine, in *How to democratize Europe*, Harvard University Press, Cambridge-London, 2019, p. 3 s., su cui si veda il dibattito, a più voci, in C. FASONE, N. LUPO, A. VAUCHEZ (a cura di), *Parlamenti e democrazia in Europa. Federalismi asimmetrici e integrazione differenziata*, il Mulino, Bologna, 2020, p. 329 s.

gittimata. Quest'ultimo problema si accentua anche per effetto della tendenza a nominare a tale carica, così come al vertice di altre istituzioni europee, politici sconfitti nelle elezioni nazionali, secondo una prassi comprensibile per le organizzazioni internazionali, ma senz'altro deleteria per i sistemi democratici⁴⁷.

In questo quadro, in cui la legittimazione democratica e la responsabilità politica del Consiglio europeo e delle altre istituzioni intergovernative si fondano essenzialmente sulle dinamiche delle fomme di governo nazionali, giova sottolineare come il venir meno, in prospettiva, in qualche ulteriore area, della regola dell'unanimità in seno al Consiglio dell'Unione, pur essendo uno strumento necessario – a maggior ragione in vista di ulteriori allargamenti dell'Unione – per garantire l'efficienza di tali istituzioni, finisca però per aggravare ulteriormente i nodi della legittimazione e della responsabilità politica.

Ma soprattutto, di fronte alla crisi dei debiti sovrani nell'Eurozona, il metodo intergovernativo ha mostrato di non funzionare: ha originato situazioni di stallo e ha agevolato l'apposizione di veti reciproci che hanno rallentato la decisione – già non rapidissima, com'è noto, pure allorquando si segue il metodo comunitario – rendendola, quando è arrivata, il frutto di soluzioni oscure e verticistiche, e quindi debolissima sul piano della legittimazione democratica. L'esempio delle modalità con cui si è fronteggiata la crisi del debito greco è davanti a tutti, e segna i gravi limiti di questo metodo di governo⁴⁸. Inoltre, queste vicende mostrano gli effetti negativi derivanti dal già ricordato indebolimento del ruolo della Commissione

⁴⁷ Cfr. N. LUPO, *I paradossi delle "aritmie democratiche" nell'Unione europea: quando a vincere (in Europa) sono gli sconfitti (nelle elezioni nazionali)*, in *EU-blog*, 27 aprile 2023, pp. 1-3. Si tornerà sul punto anche *infra*, in sede di conclusioni (par. 8.1.2).

⁴⁸ Cfr., tra gli altri, A. MODY, *EuroTragedy: A Drama in Nine Acts*, OUP, New York, 2018, spec. p. 232 s.; L. VAN MIDDELAAR, *Alarums and Excursions: Improvising Politics on the European Stage* (2017), traduz. di L. Waters, Agenda, Newcastle, 2019, spec. p. 25 s. Per una prospettiva ovviamente di parte, ma interessante, cfr. Y.

europea a vantaggio del Consiglio europeo e i problemi che nascono dai casi in cui si è aggirato l'ordinamento dell'Unione europea, con la costruzione di misure e Trattati esterni all'Unione, appunto al fine di eludere la regola unanimitaria e i poteri di veto che questa consente.

Nelle politiche per le quali si è optato per il metodo intergovernativo, dunque, si registra l'assenza o comunque una evidente debolezza della dimensione sovranazionale. Per provare a compensare questa carenza, qualche iniziativa è stata assunta dal Parlamento europeo, ma con risultati alterni, e comunque perlopiù insufficienti a controbilanciare i limiti mostrati dal metodo intergovernativo⁴⁹.

Inoltre, sempre per provare a compensare questa carenza di sovrastatalità, il ruolo della Banca Centrale Europea è stato spinto fino ai suoi estremi confini: una delle poche istituzioni davvero sovranazionali, com'è noto priva di ogni legittimazione democratica, ma *accountable* – qui l'espressione è usata in senso proprio – nei confronti del Parlamento europeo (e dell'opinione pubblica)⁵⁰, ha intrapreso iniziative cruciali per la protezione degli interessi dell'euro e dell'Eurozona. Sulle decisioni della Banca Centrale Europea è previsto solo un controllo giurisdizionale, il quale può essere svolto esclusivamente in termini di legalità e di proporzionalità. E, non a caso, è proprio sull'interpretazione da darsi a quest'ultimo criterio,

VAROUFAKIS, *Adults In The Room: My Battle with Europe's Deep Establishment*, The Bodley Head, London, 2017, spec. p. 19 s.

⁴⁹ Cfr., tra gli altri, A. AKBIK, *The European Parliament as an Accountability Forum. Overseeing the Economic and Monetary Union*, CUP, Cambridge, 2022, spec. p. 133 s.; C. FASONE, *Fighting back? The role of the European Parliament in the adoption of Next Generation EU*, in *The Journal of Legislative Studies*, 2022 (28), n. 3, pp. 368-384, e D. FROMAGE, M. MARKAKIS, *The European Parliament in the Economic and Monetary Union after COVID: towards a slow empowerment?*, ivi, pp. 385-401.

⁵⁰ Cfr., tra gli altri, D. FROMAGE, R. IBRIDO, *The 'Banking Dialogue' as a model to improve parliamentary involvement in the Monetary Dialogue?*, in *Journal of European Integration*, 2018 (40), n. 3, pp. 295-308; e M. MARKAKIS, D. FROMAGE, *The accountability of the European Central Bank: New frontiers, new challenges*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2024 (30), n. 4, pp. 359-376.

con riferimento ad una delle iniziative più importanti messe in campo dalla Banca Centrale Europea, che si è registrato un duro contrasto tra Corte di giustizia e Bundesverfassungsgericht⁵¹.

⁵¹ Il riferimento è alla sentenza del Tribunale costituzionale federale tedesco sul PSPP (Public Sector Purchase Programme) del 5 maggio 2020 (in risposta alla sentenza Weiss della Corte di giustizia dell'11 dicembre 2018, in causa C-493/17), la quale ha suscitato un intenso dibattito: cfr., tra i tantissimi, M. WENDEL, *Paradoxes of Ultra-Vires Review: A Critical Review of the PSPP Decision and Its Initial Reception*, in *German Law Journal*, 2020 (21), n. 5, pp. 979-994; M. SIRAGUSA, C. RIZZA, *L'“insostenibile leggerezza” del sindacato giurisdizionale sulle decisioni di politica monetaria della BCE*, in *Rivista Eurojus*, 2020, n. 2, pp. 208-214; P. FARAGUNA, D. MESSINEO, *Istituzioni tecniche, attori politici e controllo di costituzionalità il caso Weiss/PSPP e il suo seguito*, in *Banca Borsa e Titoli di credito*, 2021, n. 3, pp. 471 s.; A. CONZUTTI, *Il governo della moneta nella prospettiva del diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2024, spec. p. 140 s.

CAPITOLO 5

Il metodo euro-nazionale (e la sua diffusione)

5.1. Alla ricerca di una terza via: il metodo aperto di coordinamento e i suoi fallimenti

Da tempo si era dunque, in seno all'Unione, alla ricerca di una "terza via", tra metodo comunitario e metodo intergovernativo. Emblematico può considerarsi il tentativo di disegnare e adottare il "metodo aperto di coordinamento". Un metodo concepito originariamente, negli anni Novanta, come parte della politica per l'occupazione, e poi ampliato e generalizzato come elemento chiave della c.d. "strategia di Lisbona", definita nel Consiglio europeo del marzo 2000 per le riforme economiche e sociali.

Il metodo aperto di coordinamento si è posto il fine di indirizzare le politiche nazionali verso obiettivi comuni, concordati in sede europea attraverso strumenti di *soft law* e soprattutto di pressione tra pari (*peer pressure*)¹, senza perciò alterare il riparto di competenze stabilito da Trattati. Gli obiettivi originariamente erano da conseguire entro la scadenza del 2010, che poi è stata spostata al 2020, secondo un'ambiziosa "Agenda 2020". Tuttavia, com'è noto, tale azione è giunta a risultati assai parziali, giudicati per più versi insoddisfacenti², mostrando perciò tutti i limiti di un'azione di coordi-

¹ Sottolinea il carattere informale dei meccanismi di coordinamento adottati allora, in confronto a quelli previsti per il *Recovery and Resilience Facility* e nel nuovo patto di stabilità e crescita M. DAWSON, *Europe's expanding coordination space*, in *European Law Open*, 2025, 1-22, spec. 2 s.

² Tra i tanti, si vedano C.M. RADAELLI, *The Open Method of Co-ordination: A New Governance Architecture for the European Union*, Swedish Institute for European Policy Studies, marzo 2003, spec. p. 8 s.; J. ZEITLIN, *The Open Method of Co-ordination and the Governance of the Lisbon Strategy*, in *Journal of Common Market*

namento che prescinda pressoché completamente da vere e proprie fonti del diritto e da meccanismi giuridici vincolanti o quanto meno “condizionanti”.

5.2. *Le caratteristiche (e i presupposti) del Recovery and Resilience Facility*

Una nuova occasione si è presentata nella primavera del 2020, dopo l'esplosione della pandemia da Covid-19: anche grazie a una serie di coincidenze temporali sul piano del ciclo politico-istituzionale europeo³. Queste circostanze assai peculiari hanno consentito al Consiglio europeo, sulla spinta del Parlamento europeo eletto nel maggio 2019 e della Commissione von der Leyen, insediatasi da pochi mesi, di trovare – pure sull'onda delle reazioni suscitate dalla pronuncia del Bundesverfassungsgericht appena ricordata⁴ – il consenso adeguato per decidere, sulla base di un'interpretazione

Studies, 46, 2008, p. 436 ss.; e K.A. ARMSTRONG, *The open method of coordination: obstinate or obsolete?*, in R. SCHÜTZE, T. TRIDIMAS (eds.), *Oxford Principles Of European Union Law: The European Union Legal Order*, Volume I, OUP, Oxford, 2018, pp. 777-807.

³ Cfr. la *Postfazione* di M. MONTI A M. BUTI, *Jean Monnet aveva ragione? Costruire l'Europa in tempi di crisi*, EGEA, Milano, 2023.

⁴ Nel senso che la pronuncia del Bundesverfassungsgericht possa aver mostrato i limiti dell'azione di supplenza svolta dalla Banca centrale europea e aver così contribuito a far superare, in particolare alla cancelliera Merkel, le ultime retrosie ad accettare, di fronte al manifestarsi delle conseguenze della pandemia, forme di indebitamento comune, cfr. P. DERMINE, *The Ruling of the Bundesverfassungsgericht in PSPP. An Inquiry into its Repercussions on the Economic and Monetary Union*, in *European Constitutional Law Review*, 2020 (16), pp. 525-551, spec. 548 s. e F. DONATI, *La sentenza del Bundesverfassungsgericht del 5 maggio 2020 sul PSPP: quale impatto sul processo di integrazione europea?*, in *Eurojus*, 2020, n. 3, pp. 170-181, spec. 179 s. Del resto, l'intesa franco-tedesca su cui si basa il *Next Generation EU* è stata raggiunta il 18 maggio 2020, meno di due settimane dopo la sentenza del Tribunale costituzionale tedesco.

innovativa dei Trattati, di creare una capacità fiscale autonoma per rispondere alla situazione eccezionale e per puntare, con il *Recovery and Resilience Facility*, alla costruzione di un metodo di governo per più versi inedito.

In altre sedi ho cercato di individuare i presupposti (finanziario e giuridico-costituzionale) e le caratteristiche (relative ai contenuti e alla titolarità dei Piani pluriennali, oltre che alle procedure da seguire per la loro formazione e la loro implementazione) di questo metodo di governo euro-nazionale, che in minima parte, in alcuni suoi passaggi iniziali, ho avuto occasione di vedere da vicino. Cinque sono gli elementi che si sono colti: *a)* il presupposto finanziario, con il ricorso al prestito comune di risorse sui mercati; *b)* il presupposto giuridico-costituzionale, vale a dire l'adozione di un'interpretazione creativa delle basi giuridiche dei Trattati (in particolare, gli artt. 122 e 175, par. 3, TFUE) per adottare le misure necessarie a fronteggiare le conseguenze della pandemia; *c)* il contenuto, costituito da Piani di *performance* a medio termine, composti da riforme e investimenti, indicati in una serie di *milestones* e *target* scadenziati nel tempo, finanziati sulla base dei risultati, ossia una volta che la Commissione ha attestato il loro soddisfacente raggiungimento; *d)* la titolarità, ossia Piani nazionali, predisposti, su base volontaria, da ciascuno Stato membro, in conformità ad alcune priorità comuni, stabilite a livello sovranazionale; *e)* la procedura, con la previsione un dialogo bilaterale continuo tra il Governo di ciascuno Stato membro e la Commissione europea sulla definizione, la modifica e l'attuazione dei Piani⁵.

Ovviamente, si possono individuare diversamente le caratteristiche in questione⁶, così come si può porre in dubbio che esse rap-

⁵ Cfr. C. FASONE, N. LUPO, *Learning from the euro crisis. A new method of government for the European Union's economic policy coordination after the pandemic*, in *International Journal of Constitutional Law*, 2024, n. 3, pp. 882-904; N. LUPO, *Caratteristiche (e presupposti) del nuovo "metodo di governo" delineato dal Next Generation EU*, cit.

⁶ Cfr., ad esempio, J. ZEITLIN, D. BOKHORST, E. EIHMANIS, *National recovery and resilience plans*, in F. FABBRINI, C.A. PETIT (eds.), *Research handbook on post-pandem-*

presentino, specie ove considerate singolarmente, elementi di novità e di discontinuità sufficienti a far parlare di un nuovo metodo di governo. O, per così dire sul fronte opposto, si può provare a sostenere che il nuovo metodo di governo si regga e funzioni in ogni caso, anche in assenza di uno o più di questi presupposti o di queste caratteristiche.

Il dibattito sui profili appena evidenziati è tuttora in corso, ulteriormente sollecitato dai contenuti del nuovo Patto di stabilità e crescita per come definito nel 2024, in esito ad una riforma che ha ripreso solo in parte quel metodo di governo, non essendosi in particolare in alcun modo raccolto un consenso sufficiente per replicare il presupposto finanziario del *Recovery and Resilience Facility*⁷. Un dibattito che è destinato a placarsi – forse – soltanto una volta che si sarà definito il nuovo *Multiannual Financial Framework* e una volta che si sarà compreso se l'attuale Unione europea troverà forza e coesione sufficienti ad affrontare con adeguata energia e lungimiranza le sfide attuali, anche condividendo un adeguato impegno finanziario comune.

Ad ogni modo, la caratteristica più significativa e innovativa del nuovo metodo di governo mi pare essere quella procedurale, che si sviluppa in chiave di confronto bilaterale tra la Commissione europea e il Governo di ciascuno Stato membro: da ciò la denominazione di “metodo euro-nazionale”.

Va infatti considerato, in esito a un vivace e stimolante dibattito sulla natura giuridica del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza-

ic EU economic governance and NGEU law, Edward Elgar, Cheltenham, 2024, 145-159; P. DERMINE, *Le plan de relance “Next Generation EU” de l’Union européenne. Analyse constitutionnelle d’une initiative historique*, Bruylant, Bruxelles, 2023; e Id., *The Planning Method: An Inquiry into the Constitutional Ramifications of a New EU Governance Technique*, in *Common Market Law Review*, 2024, 61, pp. 959-992.

⁷ Cfr., tra gli altri, C. FASONE, M. SIMONCINI, *Next Generation EU and Governance by Conditionality: A Transformation of the European Economic Constitution?*, in *European Papers*, 2024 (9), n. 3, pp. 1148-1179.

PNRR⁸, che la disciplina cruciale, quella che ne connota i caratteri sul piano giuridico, è proprio quella procedurale: i procedimenti per la formazione, l'approvazione, l'implementazione e la modifica dei PNRR sono disciplinati da regolamenti dell'Unione europea i quali, oltre a definire una tempistica comune e ad assegnare i ruoli alle diverse istituzioni europee e agli Stati membri, richiedono che si svolga un costante e regolare dialogo bilaterale, appunto tra la Commissione europea e il Governo di ciascuno Stato membro, sulla stesura, sulla modifica e sull'attuazione del Piano. Non più, dunque, come nel caso del metodo intergovernativo, una decisione collegiale assunta in forme collettive e simil-diplomatiche, ma un dialogo bilaterale, gestito direttamente dalla Commissione europea, che coinvolge tutte le amministrazioni statali interessate e che assume inevitabilmente anche una natura negoziale: perciò, con un potenziale *bargaining*, che caratterizza ogni negoziato bilaterale.

Un dialogo forse in sé non del tutto inedito, visto che qualcosa di simile si realizza, da tempo, nelle procedure di infrazione e nei procedimenti relativi agli aiuti di Stato. Tuttavia, qui esso ha un respiro decisamente più ampio, avendo ad oggetto la definizione e la realizzazione di una serie di riforme e investimenti come delineati nei Piani: si tratta cioè di raggiungere, attraverso tale dialogo, un'interpretazione condivisa ed implementabile dello "spartito" rappresentato dal PNRR⁹; nonché di concordare i contenuti di eventuali integrazioni e modifiche (da sottoporre comunque, poi, all'approvazione del Consiglio dell'Unione).

⁸ Da ultimo ben ripercorso da G. MENEGUS, *Fonti del diritto e Next Generation EU*, in F. FABRIZZI, G. PICCIRILLI (a cura di), *Fenomenologia della produzione normativa tra Italia e Unione europea*, cit., pp. 285-302.

⁹ L'immagine è usata da A. MANZELLA, *L'indirizzo politico, dopo Covid e PNRR*, in www.federalismi.it, 2022, n. 19, pp. 146-152, spec. 149, il quale osserva che il PNRR rappresenta un documento "che deve essere interpretato politicamente": una sorta di "mero spartito musicale che presuppone, assieme alla sua esecuzione, una interpretazione".

5.3. *Il dialogo bilaterale sui contenuti delle fonti nazionali*

Sul piano della costruzione delle fonti, come è stato da più parti notato¹⁰, adottare questo metodo di governo ha fatto sì che oggetti, contenuti e tempi di approvazione delle fonti del diritto nazionali, a partire dalle leggi e dagli atti aventi forza di legge, siano stati in larga parte predeterminati da *milestone* e *target* presenti nei Piani: misure consistenti in riforme o investimenti, variamente definite a seconda degli Stati membri, per come interpretate nel corso del dialogo bilaterale, che hanno perciò operato quali condizioni per l'effettivo versamento delle risorse stanziare, in termini di *grants* o di *loans*.

Il condizionamento derivante dal PNRR è particolarmente evidente riguardo alle riforme: per essere realizzate esse in genere richiedono l'adozione di atti normativi i cui contenuti sono necessariamente oggetto di negoziazione informale, e poi di valutazione formale, da parte della Commissione europea. Non solo: per effetto del divieto di *reversal*, le riforme già adottate, e in cambio delle quali la Commissione europea ha già effettuato i relativi pagamenti, non possono essere vanificate, almeno fino alla scadenza del Piano, se non con l'assenso della Commissione. Ove ciò accada, lo Stato in questione è infatti tenuto a restituire gli importi già versati¹¹.

¹⁰ Cfr., tra gli altri, E. CAVASINO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e le sue fonti. Dinamiche dei processi normativi in tempo di crisi*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, spec. p. 99 s.; D. DE LUNGO, *I rapporti fra Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e sistema delle fonti statali: dinamiche, condizionamenti e prospettive*, in D. DE LUNGO, F. MARINI (a cura di), *Scritti costituzionali sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, Giappichelli, Torino, 2023, pp. 21-41; L. BARTOLUCCI, *Piano nazionale di ripresa e resilienza e forma di governo tra Italia e Unione Europea*, Giappichelli, Torino, 2024, spec. p. 219 s.; A. IANNOTTI DELLA VALLE, *Il decreto-legge ai tempi del PNRR: verso una ordinaria straordinarietà*, in www.federalismi.it, 2024, n. 24, pp. 156-179; ID., *Gli effetti del PNRR sulle fonti del diritto*, in S. SILEONI (a cura di), *What's Next After Next. Il lascito del NGEU nelle politiche fiscali e nel funzionamento delle istituzioni europee*, Suor Orsola Benincasa Editrice, Napoli, 2025, pp. 121-152.

¹¹ Un *reversal* si ha allorché una *milestone* o un *target* che era stato in pre-

Pure per gli investimenti vi è spesso bisogno di adottare atti normativi, anch'essi non a caso allegati alle richieste di pagamento, assieme ad una miriade di atti amministrativi e documenti di vario genere, necessari ad attestare l'effettuazione dell'investimento promesso e concordato all'interno del Piano e il raggiungimento dei relativi risultati (almeno in teoria, in termini di *outcome*, e non soltanto di *output*): consentendo così alla Commissione, e poi alla Corte dei conti europea, di effettuare le relative verifiche.

È chiaro che in questi casi si prescinde dalle competenze che sono state attribuite dai Trattati all'Unione europea¹². Il Piano è infatti attuato attraverso fonti del diritto di ciascuno Stato membro, che hanno ad oggetto materie decisamente al di fuori di quelle rientranti nelle attribuzioni europee, grazie appunto alla condizionalità legata alle risorse finanziarie. Questo porta a una commistione sem-

cedenza correttamente indicato come conseguito in modo soddisfacente (e lo Stato membro aveva ricevuto il corrispettivo pagamento) non può più considerarsi tale, per effetto di una condotta, attiva o omissiva, imputabile allo Stato membro in questione. Per questa definizione, cfr. l'allegato 2 alla comunicazione della Commissione del 19 settembre 2023: "*On the implementation of the Recovery and Resilience Facility: Moving forward*" – COM(2023) 545 final (<https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023DC0545>), su cui, volendo, N. LUPO, *Il divieto di invertire la marcia (c.d. reversal) nelle riforme PNRR già adottate: si chiarisce un altro elemento essenziale del nuovo "metodo di governo"*, in *Il Forum di Quaderni costituzionali*, 2023, n. 4, pp. 10-22, spec. p. 14 s.; ID., *Un "metodo di governo" nuovo e destinato a durare: l'attuazione dei PNRR e il divieto di reversal*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2024, n. 1, pp. 11-18 e G. MENEGUS, *Fonti del diritto e Next Generation EU*, cit., p. 298 s.

¹² Lo notano, ad esempio, C. FASONE, M. SIMONCINI, *Spending conditionality in the EU and in the US: Prospects on the EU fiscal integration*, in *Journal of European Public Policy*, 2025, pp. 1-27, spec. 13 s., rilevando come l'erosione delle competenze che così si determina è mitigata dal fatto che gli obiettivi delineati dai Piani sono comunque definiti su iniziativa delle autorità nazionali. Più critica la valutazione di P.L. LINDSETH, P. LEINO SANDBERG, *Crisis, Reinterpretation, and the Rule of Law: Repurposing 'Cohesion' as a General EU Spending Power*, in *Hague Journal on the Rule of Law*, 2024, n. 3, pp. 587-610, sulla base di un'interpretazione decisamente più restrittiva dell'art. 175, par. 3, TFUE.

pre più stretta tra diritto dell'Unione e diritto nazionale, in nome di macro-obiettivi comuni in quanto concordati e sulla base di politiche co-definite dalle istituzioni europee e nazionali.

Non a caso, si è qualificata la condizionalità finanziaria – quella che tende ad essere denominata come “*Integration through funding*” o anche “*Governing through funding*” – come ulteriore e sempre più rilevante modalità di regolazione adottata nell'Unione europea¹³. In alternativa, com'è evidente, tanto all'uniformità garantita attraverso gli strumenti di *hard law* tipici del metodo comunitario, quanto ai meccanismi di *soft law* privilegiati dal metodo aperto di coordinamento (e in parte altresì dal metodo intergovernativo).

I vantaggi, effettivi e potenziali, dell'uso della condizionalità in questo metodo di governo sono piuttosto evidenti: grazie alla leva finanziaria, infatti, si può agire, e si è incisivamente agito, per conseguire altre finalità, in parte presenti solo *in nuce* all'interno dei Trattati o indicate esclusivamente in termini di valori dall'art. 2 TUE, le quali richiedono un'azione coordinata da parte sia dell'Unione, sia dei suoi Stati membri.

Di notevole significato è, specie sul piano costituzionalistico, l'uso della condizionalità finanziaria per assicurare la tutela della *rule of law* negli Stati membri che hanno manifestato tendenze illiberali, e hanno messo in discussione in particolare l'indipendenza del potere

¹³ Cfr., tra gli altri, A. BARAGGIA, M. BONELLI, *Linking Money to Values: The New Rule of Law Conditionality Regulation and Its Constitutional Challenges*, in *German Law Journal*, 2022 (23), n. 2, pp. 131-156; M. DAWSON, F. DE WITTE, *EU Law and Governance*, cit., p. 88 s.; B. DE WITTE, *Integration through Funding? The Union's Finances as Policy Instrument*, in R. WEBER (ed.), *The Financial Constitution of European Integration: Follow the Money?*, Hart, Oxford, 2023, pp. 221-236; A. BARAGGIA, “Ricatto” democratico? L'utilizzo della condizionalità a protezione dello Stato di diritto, in *Quaderni costituzionali*, 2023, n. 2, pp. 355-377; C. FASONE, M. SIMONCINI, *Next Generation EU and Governance by Conditionality: A Transformation of the European Economic Constitution?*, in *European Papers*, 2024(9), n. 3, pp. 1148-1179; P. BECKER, *Conditionality as an Instrument of European Governance. Cases, Characteristics and Types*, in *Journal of Common Market Studies*, 2025 (63), n. 2, pp. 402-419.

giudiziario. A questo proposito, le discipline dettate dal Regolamento (UE) 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio, sulla condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione¹⁴, e poi dallo stesso Regolamento (UE) 2021/241, sul *Recovery and Resilience Facility*, che al primo espressamente si richiama¹⁵, hanno avuto sicuramente più successo di quanto non sia stato possibile ottenere ricorrendo, con grande lentezza e fatica, agli appositi meccanismi previsti dall'art. 7 TUE a partire dal Trattato di Lisbona¹⁶. Analogamente, la condizionalità è stata efficacemente usata per conseguire obiettivi a tutela dell'ambiente, ad esempio attraverso l'uso della clausola "*do not significant harm*" (DNSH) con riguardo a tutte le misure incluse nei PNRR¹⁷.

¹⁴ Un regolamento approvato in esito ad un lungo percorso (su cui cfr. R. COMAN, *The Politics of the Rule of Law in the EU Polity: Actors, Tools and Challenges*, Palgrave, Cham, 2022) e che ha superato il vaglio della Corte di giustizia dell'Unione, con le sentenze (entrambe rese in seduta plenaria) del 16 febbraio 2022, Ungheria c. Parlamento e Consiglio, in causa C-156/21; e Polonia c. Parlamento e Consiglio, in causa C-157/21, su cui cfr., per tutti, C. FASONE, *Le sentenze della Corte di giustizia sul Regolamento UE sulla condizionalità relativa alla rule of law: gli elementi di novità e le (numerosi) questioni aperte*, in *Democrazia e sicurezza*, 2022 (12), n. 2, pp. 57-94.

¹⁵ Cfr. N. LUPO, *The Recovery and Resilience Facility and its effects on the Rule of Law conditionality: a (potentially) well-functioning connection*, in C. FASONE, A. DIRRI, Y. GUERRA (eds.), *EU Rule of Law Procedures at the Test Bench. Managing Dissensus in the European Constitutional Landscape*, Palgrave, Cham, 2024, pp. 243-260; e P. THINIUS, *Rule of Law Protection through RRF Performance-based Spending Conditionality: Lessons from the Polish, Hungarian and Slovak Plans*, in *European Journal of Risk Regulation*, 2025, pp. 1-14.

¹⁶ Cfr. A. TORRES PÉREZ, *The constitutional impact of rule-of-law spending conditionality*, in *International Journal of Constitutional Law*, 2024 (22), n. 3, pp. 859-881; C. FASONE, *Final Remarks on Dissensus Affecting the EU Rule of Law Procedures. Future Research Paths*, in A. DIRRI, Y. GUERRA (eds.), *EU Rule of Law Procedures at the Test Bench*, cit., pp. 283-294; e N.F. KIRST, *Dealing with the Rule of Law Crisis in the European Union. Challenges from a Comparative Perspective*, Hart, Oxford, 2026, spec. p. 149 s.

¹⁷ Cfr., tra gli altri, M. DE BELLIS, *The different forms and content of 'Do No Sig-*

L'effetto, ad ogni modo, è costituito da fonti del diritto, europee e statali, sempre più chiaramente negoziate nei loro contenuti¹⁸. Un negoziato invero c'è sempre stato, come si è visto, anche alla base degli atti-fonte adottati in conformità al metodo comunitario e al metodo intergovernativo. In questo caso, però, esso non si svolge all'interno di organi collegiali, ma quasi esclusivamente seguendo un modulo bilaterale: l'atto si rivela essere il frutto cioè di confronti bilaterali tra Commissione europea e Governo del singolo Stato membro, svoltisi sulla base di un Piano che è anch'esso il prodotto di un negoziato bilaterale; e che può essere a sua volta oggetto di ri-negoziazione, nelle forme dovute, altresì – com'è accaduto per i PNRR¹⁹ e com'è stato esplicitamente riconosciuto con riferimento allo strumentario proprio del nuovo Patto di stabilità e crescita²⁰ – a

nificant Harm' in EU law: in search of legal certainty, in M. PEETERS, M. ELIANTONIO, K. KULOVESI, A. SAVA (eds.), *Greening the EU and the Rule of Law. Opportunities and Limits of the EU's Legal Powers*, Edward Elgar, Cheltenham, 2026, pp. 73-93, spec. 87 s. e M. SIMONCINI, *Il principio Do No Significant Harm come condizione di spesa: gli oneri amministrativi della sostenibilità ambientale*, in corso di pubblicazione.

¹⁸ Cfr. A. MORRONE, *Perché non possiamo rinunciare alla "forma delle fonti normative" nel diritto europeo*, cit., p. 385 s.

¹⁹ Riguardo ai PNRR, la Commissione è andata proponendo un'interpretazione sempre più lasca della possibilità per gli Stati membri di proporre modifiche ai Piani originari, formalmente consentite solo ove il Piano non potesse essere realizzato a causa di "circostanze oggettive" (art. 1, par. 1, Regolamento 2021/241). A titolo esemplificativo, cfr. la comunicazione della Commissione *NextGenerationEU. The road to 2026*, Brussels, 4 giugno 2025, COM(2025) 310 final, spec. p. 8 s., ove la Commissione, in vista dell'approssimarsi del termine del 31 agosto 2026 per il completamento dei Piani, raccomanda che "only measures that are certain to be fully implemented by this deadline should remain in the plans": per cui, "measures for which this cannot be guaranteed should be removed to avoid the decommitment of large amounts of RRF funds", e auspicabilmente sostituite da altre misure, concordate con la Commissione e attuabili tempestivamente.

²⁰ Cfr., volendo, N. LUPO, *Gli adeguamenti dell'ordinamento costituzionale italiano conseguenti al nuovo patto di stabilità e crescita. Prime riflessioni*, in *Bilancio Comunità Persona*, 2024, n. 1, pp. 170-183, nonché S. SILEONI, *La riforma del patto*

seguito di mutamenti di governo o nuove elezioni nello Stato membro interessato (con il relativo cambiamento di indirizzo politico-finanziario).

Come si diceva, quello della legislazione negoziata rappresenta un fenomeno certo non nuovo, la cui diffusione anche nell'ordinamento italiano è stata più volte messa in rilievo²¹. Tuttavia, esso ha acquisito nuova linfa nell'ambito del metodo euro-nazionale, ove il negoziato diventa sistematico e si svolge secondo moduli prevalentemente bilaterali, seppure sotto il controllo di tutti gli Stati membri (in seno al Consiglio e al Comitato economico e finanziario di cui all'art. 134 TFUE) e con la supervisione, collettiva, del Parlamento europeo.

5.4. *L'espansione del metodo di governo euro-nazionale e il diffondersi dei procedimenti euro-nazionali*

Molte delle caratteristiche del metodo di governo euro-nazionale, in considerazione della positiva esperienza registratasi nell'attuazione del *Recovery and Resilience Facility*, hanno trovato spazio in altri procedimenti euro-nazionali, volti a perseguire ulteriori finalità, da perseguirsi sempre grazie a un più stretto coordinamento tra l'azione delle istituzioni dell'Unione e quelle dei suoi Stati membri.

Dalla riforma della politica agricola comune al Fondo sociale per il clima, dal nuovo Patto di stabilità e crescita alla c.d. "*Ukraine Facility*", dalla riforma della politica di coesione allo strumento di azione per la sicurezza dell'Europa (SAFE), in tutti i casi ci si è ispirati per più profili al metodo di governo impiegato per la prima volta per

di stabilità e il riflesso sull'indirizzo politico nazionale, in *Rivista aic.it*, 2024, n. 3, pp. 280-311; L. BARTOLUCCI, *Una nuova forma di «auto-vincolo» all'esame del Parlamento: il «Piano strutturale di bilancio di medio termine»*, in *Quaderni costituzionali*, 2025, n. 1, pp. 97-127.

²¹ Cfr., per tutti, U. RONGA, *La legislazione negoziata. Autonomia e regolazione nei processi di decisione politica*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018.

il *Recovery and Resilience Facility*. Certo, non tutte le caratteristiche sono state riprese tal quali: in particolare, si pensi ai due presupposti rappresentati dall'indebitamento comune, su cui raramente si è registrato un consenso sufficiente; o all'interpretazione estensiva delle basi giuridiche, anche perché non sempre ve ne è stato bisogno. Ma l'idea di piani nazionali contenenti obiettivi misurabili e condivisi e la previsione di un dialogo bilaterale tra la Commissione europea e i singoli Stati membri sono, seppure variamente configurati, presenti in tutte queste occasioni²².

Ad ogni modo, il cuore del nuovo metodo di governo euro-nazionale consiste in una serie di quelli che si sono chiamati "procedimenti euro-nazionali": ossia quei procedimenti che vedono coinvolte sia istituzioni dell'Unione, sia istituzioni di uno Stato membro, e che sono disciplinati in parte da diritto dell'Unione e in parte da diritto nazionale²³, e in particolare nel dialogo bilaterale che in essi si instaura.

Dopo quello che si è detto circa la mancanza nell'ordinamento dell'Unione europea di una distinzione formale tra atti normativi e atti amministrativi, non può certo sorprendere che una categoria nata nel diritto amministrativo europeo, quella dei procedimenti amministrativi "compositi" o "composti", e che in questo ambito conosce, da tempo, una molteplicità di applicazioni²⁴, si presti ad

²² Per approfondimenti, e per una tabella riassuntiva, cfr., volendo, C. FASONE, N. LUPO, *A new 'euro-national method of government', on the steps of the Recovery and Resilience Facility*, in corso di pubblicazione in *European Law Open*, 2026.

²³ Cfr. anche L. BARTOLUCCI, *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione. Procedure euro-nazionali di bilancio e responsabilità verso le generazioni future*, Cedam, Padova, 2020, p. 227 s., e ID., *Piano nazionale di ripresa e resilienza e forma di governo tra Italia e Unione Europea*, cit.

²⁴ Cfr., ad esempio G. DELLA CANANEA, *I procedimenti amministrativi composti dell'Unione europea*, in F. BIGNAMI, S. CASSESE (a cura di), *Il procedimento amministrativo nel diritto europeo*, Giuffrè, Milano, 2004, pp. 307-333, spec. 309 s.; G. MASTRODONATO, *Procedimenti amministrativi composti nel diritto comunitario*, Cacucci, Bari, 2008, spec. 99 s.; C. ECKES, J. MENDES, *The right to be heard in composite procedures: Lost in between protection?*, in *European Law Review*, 2011 (36), n. 5, p. 651 s.; F. BRITO BASTOS, *Derivative Illegality in European Composite Administra-*

essere estesa, con qualche minimo adattamento, pure in ambito costituzionalistico.

È di particolare interesse che questi procedimenti euro-nazionali non conducano soltanto a decisioni politiche di rilievo costituzionale, ma finiscano per includere, trasformandoli in profondità, gli stessi processi di formazione delle fonti del diritto: sia delle fonti del diritto dell'Unione, sia di quelle di ciascuno Stato membro. Questo accade specialmente, com'è immaginabile, per i procedimenti disegnati più di recente, appunto in base al metodo di governo euro-nazionale.

Sul piano dell'ordinamento di ciascuno Stato membro, il fenomeno è abbastanza evidente, ad esempio, per la formazione delle leggi di bilancio; o per le tante fonti del diritto richieste per dare attuazione ai PNRR o ai piani strutturali di bilancio di medio termine. Ma, a ben vedere, si verifica anche a livello di Unione europea, dove peraltro tutti gli atti si formano, da sempre, con il contributo attivo degli Stati membri. Qui si registra però qualcosa di ulteriore: i PNRR, ad esempio, sono sì decisioni di esecuzione del Consiglio, e dunque atti dell'Unione europea di natura programmatica, ma essi originano e possono essere emendati solo su iniziativa dello Stato membro interessato. Anche se poi il compito di trasmettere al Consiglio la proposta vera e propria spetta – in coerenza, almeno formale, con il già ricordato (quasi) monopolio dell'iniziativa – alla sola Commissione europea, la quale, in esito appunto al suddetto dialogo, può quindi intervenire, pure in profondità, sul testo originariamente inviato dallo Stato membro.

5.5. I procedimenti euro-nazionali nella giurisprudenza della Corte di giustizia

Nell'ambito della molteplicità di fattispecie cui i procedimen-

tive Procedures, in *Common Market Law Review*, 2018, n. 1, p. 101 s.; C. ECKES, R. D'AMBROSIO, *Composite administrative procedures in the European Union*, in *ECB Legal Working Paper Series*, 2020, n. 20, spec. p. 5 s.

ti euro-nazionali danno luogo, sorge evidentemente il problema di individuare il giudice, nazionale o europeo, delle diverse posizioni giuridiche soggettive che di volta in volta vengono in rilievo nel corso del loro svolgimento. Un problema del quale la dottrina si è fatta recentemente carico in modo più esplicito, anche ipotizzando risposte diverse rispetto alle soluzioni fin qui prevalenti, ispirate ai modelli più tradizionali, ossia quelli del federalismo di esecuzione, dell'amministrazione duale e dell'amministrazione diretta²⁵. Si è infatti sostenuto che, in corrispondenza ad un'amministrazione sempre più integrata e caratterizzata da una continuità sia giuridica, sia istituzionale, nella giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea si sia affermato un orientamento nel senso della protezione unitaria degli interessi in gioco: una garanzia tanto di tipo procedimentale (consistente, per esempio, nei diritti di partecipazione e nell'obbligo di motivazione), quanto di tipo giurisdizionale: volta cioè, in questo caso, ad assicurare un sindacato non guardando alle due amministrazioni in modo separato, ma effettuandolo su un'unica amministrazione integrata, nel senso perciò di fare leva sull'amministrazione che può vantare una "*decisional dominance*"²⁶.

Senza poter entrare nel merito di questo dibattito, basti qui constatare come tali procedimenti euro-nazionali, soprattutto quelli di rilievo costituzionale, siano sempre più spesso al centro della giurisprudenza europea, alla quale spetta appunto il delicato compito di ripartire la giurisdizione, e spesso anche, alla luce delle dottrine

²⁵ Per le caratteristiche di questi modelli cfr., per tutti, E. CHITI, *L'integrazione amministrativa*, cit., p. 247 s., il quale peraltro osserva come si siano moltiplicati gli aggiustamenti e le commistioni tra questi tre modelli: per cui "l'esecuzione indiretta è sempre più governata da norme europee che omogeneizzano i modi di funzionamento delle amministrazioni dei vari Stati membri"; "l'esecuzione diretta è sempre più caratterizzata dalla partecipazione delle amministrazioni nazionali"; e, infine, l'esecuzione congiunta, divenuto il modello prevalente, "è utilizzata in modi innovativi rispetto al passato", che era essenzialmente legato alla comitologia.

²⁶ Cfr. F. BRITO BASTOS, *Judging Composite Decision-Making*, Hart, Oxford, 2024, spec. p. 217 s.

suindicate, quello di dirimere le controversie nel merito, nelle molteplici aree di conflitto tra diritto dell'Unione e diritto dello Stato membro. A mero titolo esemplificativo, possono qui richiamarsi tre sentenze recenti della Corte di giustizia, relative a settori diversi, ma tutte aventi ad oggetto procedimenti euro-nazionali di rilievo costituzionale.

Il riferimento è, in primo luogo, alla giurisprudenza della Corte di giustizia sul recesso dall'Unione ex art. 50 TUE e, in particolare, alla sentenza del 10 dicembre 2018, nella causa C-621/18 *Wightman* e altri c. *Secretary of State for Exiting the European Union*. In tale pronuncia la Corte di giustizia ha valorizzato la dimensione nazionale dell'opzione di recesso, ritenendo che questa opzione sia esercizio della sovranità nazionale; e ha escluso perciò un sindacato della Corte di giustizia circa l'effettiva sussistenza dei requisiti costituzionali posti da ciascuno Stato membro, il quale pure era stato prefigurato da una parte della dottrina²⁷. Ha infine stabilito che uno Stato membro che intenda tornare sulla propria decisione di recedere dall'Unione “ha il diritto di revocare detta notifica fintanto che non sia entrato in vigore un accordo di recesso concluso fra tale Stato membro e l'Unione o, in mancanza di siffatto accordo, fino a quando non sia scaduto il termine previsto all'articolo 50, paragrafo 3, TUE, eventualmente prorogato in conformità di quest'ultima disposizione”. Com'è stato notato, il diritto di recesso unilaterale è così configurato come un diritto sovrano che, dal punto di vista dell'ordinamento europeo, non è soggetto ad alcuna condizione o controllo²⁸.

In secondo luogo, può richiamarsi la sentenza della Corte di giustizia (Grande Sezione) del 19 dicembre 2019, nella causa C-502/19, sul caso *Junqueras*, in cui la Corte ha sottolineato il fatto che, in

²⁷ Cfr., ad esempio, alla vigilia dello svolgimento del referendum sulla Brexit, M.E. BARTOLONI, *La disciplina del recesso dall'Unione europea: una tensione mai sopita tra spinte “costituzionaliste” e resistenze “internazionaliste”*, in www.rivistaaic.it, 2016, n. 2, p. 5 s.

²⁸ Così G. MARTINICO, M. SIMONCINI, *Wightman and the Perils of Britain's Withdrawal*, in *German Law Journal*, 2020 (21), n. 5, p. 799–814, spec. 800 e 811.

assenza di una procedura uniforme per l'elezione del Parlamento europeo, pur prefigurata dai Trattati, tali elezioni si svolgono sulla base di una combinazione di principi elettorali comuni e del diritto nazionale che disciplina il processo elettorale. E ha rilevato che il Parlamento europeo deve limitarsi a "prendere atto" dei risultati elettorali ufficialmente dichiarati dagli Stati membri (art. 12 dell'Atto del 1976): il che significa che l'acquisizione dello *status* di parlamentare europeo avviene "in forza e al momento della proclamazione ufficiale dei risultati elettorali da parte degli Stati membri", senza poter controllare se in questa attività sia stato rispettato il diritto dell'Unione europea²⁹. Pure in tal caso, lo spazio lasciato alla fase nazionale del procedimento pare assai ampio, consentendosi financo di richiedere un giuramento di fedeltà alla Costituzione spagnola per tutti i neo-parlamentari europei, al pari di quelli eletti nel Parlamento spagnolo.

O infine, in terzo luogo, la giurisprudenza sul procedimento di nomina dei giudici europei ex art. 254-255 TFUE: il riferimento è alla sentenza della Corte di giustizia del 29 giugno 2024, nella causa C-119-23 Valancius, secondo cui il diritto dell'Unione (art. 19, par. 2, terzo comma, TUE e art. 254, secondo comma, TFUE) non osta "a che il governo di uno Stato membro, il quale abbia istituito un gruppo di esperti indipendenti incaricato di valutare i candidati alle funzioni di giudice del Tribunale dell'Unione europea e di redigere un elenco di merito dei candidati che soddisfano i requisiti previsti da dette disposizioni, proponga, tra i candidati iscritti in tale elenco, un candidato diverso da quello classificato al primo posto, purché il candidato proposto soddisfi" i requisiti posti dai Trattati³⁰.

Non è evidentemente possibile soffermarsi a fondo sulla variegata giurisprudenza europea in tema. Le tre pronunce sinteticamente

²⁹ Cfr. i parr. 69-71 della sentenza citata nel testo, su cui cfr. C. FASONE, N. LUPO, *The Court of Justice on the Junqueras saga*, cit.

³⁰ Cfr. M.E. BARTOLONI, *The "255 Committee" and the Procedure for Appointing EU Judges. The (Perhaps Unintended) Implications of the Valancius Judgment*, in *European Papers*, 2024 (9), n. 3, pp. 846-850.

richiamate a titolo esemplificativo, comunque, mi sembrano sufficienti a mostrare l'attenzione della Corte di giustizia a lasciare spazi adeguati, nello svolgimento di questi procedimenti euro-nazionali, specie quando essi incidano su delicati profili costituzionali, al diritto (costituzionale) dello Stato membro interessato; e ciò anche laddove le discipline destinate a riempire tali spazi siano suscettibili di originare conseguenze assai significative sull'Unione e sul suo ordinamento. Semmai, mi sembra importante, nella logica che si è qui prescelta, evidenziare qualche ulteriore conseguenza sistemica che deriva dal diffondersi dei procedimenti euro-nazionali.

5.6. Gli effetti dei procedimenti euro-nazionali sull'autonomia del diritto dell'Unione europea e sul principio di leale collaborazione

Va infatti considerato che tali procedimenti, a ben vedere, costituiscono altrettante eccezioni – oggi, dunque, sempre più numerose e più significative – al principio di autonomia del diritto dell'Unione: almeno nella sua versione assolutizzata, quella cui è ispirato il parere 2/2013 della Corte di giustizia, del 18 dicembre 2014, che com'è noto ha reso assai più ardua l'adesione dell'Unione alla CEDU pur prefigurata come necessaria dall'art. 6, par. 2, TUE.³¹ Essi richiedono inoltre un invero sempre più pieno del principio di leale collaborazione (art. 4, par. 3, TUE)³² e della fi-

³¹ Per una rilettura aggiornata e critica di quelle vicende, e dei suoi successivi sviluppi, cfr. E. CRIVELLI, *L'adesione Ue alla Cedu e il concorso di meccanismi giurisdizionali e consultivi: quali ricadute sul ruolo della Corte di giustizia?*, in *Quaderni costituzionali*, 2025, n. 3, pp. 643-661, spec. 646 s.

³² Cfr., tra i tanti, F.G. PIZZETTI, *Il principio di leale cooperazione nell'ordinamento europeo*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *L'ordinamento europeo. I principi dell'Unione*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 331 s.; M. CONDINANZI, *Leale cooperazione*, in G. AMATO, E. MOAVERO MILANESI, G. PASQUINO, L. REICHLIN (a cura di), *Europa. Un'utopia in costruzione*, Treccani, Roma, 2018, p. 122 s.; B. GUASTAFERRO, *Sincere cooperation and respect for national identities*, in R. SCHÜTZE, T. TRIDIMAS (eds.), *Ox-*

ducia reciproca³³. È evidente cioè che le istituzioni di ciascuno Stato membro sono tenute sì a rispettare il diritto nazionale, ma allo stesso tempo anche il diritto europeo, a partire da quello procedurale, e devono muoversi con lealtà nei rapporti che intrattengono con la Commissione europea, specie quando questi rapporti si infittiscono e assumono carattere bilaterale.

Il principio di leale collaborazione ex art. 4, par. 3, TUE, in realtà, com'è stato recentemente ricordato dalla Corte di giustizia in una sua importante e discussa pronuncia, impone alle istituzioni di ciascuno degli Stati membri di rispettare il diritto dell'Unione pure nell'esercizio delle competenze statali esclusive, specie ove vengano in gioco principi costituzionali dell'Unione. La sentenza (Grande Sezione) 29 aprile 2025, Commissione europea c. Repubblica di Malta, in causa C-181/23, ha infatti concluso – sollevando un acceso dibattito in dottrina³⁴ – che non è illimitato l'esercizio della compe-

ford Principles of European Law. Volume 1: The European Union Legal Order, OUP, Oxford, 2018, p. 350 s., spec. p. 354 s.; F. CASOLARI, *Leale cooperazione tra Stati membri e Unione europea. Studio sulla partecipazione all'Unione al tempo delle crisi*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020, spec. p. 73 s.; e R. SCHÜTZE, *Die Mitgliedstaaten als Glieder der Union*, in J. BAST, A. VON BOGDANDY (eds.), *Unionsverfassungsrecht: Eine Neubestimmung anhand der Grundlagen im EU-Vertrag*, Nomos, Berlin, 2025, pp. 569-210, spec. p. 598 s.

³³ Su cui cfr. K. LENAERTS, *La vie après l'avis: Exploring the principle of mutual (yet not blind) trust*, in *Common Market Law Review*, 2017 (54), n. 3, pp. 805-840; M. WENDEL, *Mutual Trust, Essence and Federalism. Between Consolidating and Fragmenting the Area of Freedom, Security and Justice after LM*, in *European Constitutional Law Review*, 2019 (15), n. 1, pp. 17-47. Nonché C. RIZCALLAH, *Le principe de confiance mutuelle en droit de l'Union européenne: Un principe essentiel à l'épreuve d'une crise des valeurs*, Bruylant, Bruxelles, 2020, spec. p. 75 s.

³⁴ Tra l'altro, la sentenza è stata accusata di aver segnato una “svolta nazionalista” (“*neo-nationalist u-turn*”) nella giurisprudenza della Corte di giustizia (così, a caldo, D. Kochenov, *Never Mind the Law, Again: Commission v. Malta (C-181/23)*, in *EU Law Live*, 30 aprile 2025); o di essere giunta a conclusioni corrette ma seguendo un percorso sbagliato, in quanto sarebbe stato preferibile utilizzare la categoria dell'abuso del diritto (cfr. L. D. SPIEKER, F. WEBER, *Commission v Malta (C-181/23): A “Miracle” of Union Citizenship?*, in *European Law Review*, 2025, n. 4, pp. 487-

tenza degli Stati membri in materia di definizione dei requisiti per la concessione della cittadinanza di uno Stato membro. Ad avviso della Corte di giustizia, nel valutare la legislazione nazionale per la concessione della cittadinanza di uno Stato va perciò considerata altresì la disciplina della cittadinanza dell'Unione, che è "parte del suo quadro costituzionale" e che si fonda "sui valori comuni contenuti nell'articolo 2 TUE e sulla fiducia reciproca che gli Stati membri si accordano quanto al fatto che nessuno di essi eserciti tale competenza in un modo che sia manifestamente incompatibile con la natura stessa della cittadinanza dell'Unione"³⁵.

Va da sé che tale dovere di leale collaborazione, posto a carico di ciascuno Stato membro quando esercita competenze che sono sue proprie, ma che hanno riflessi significativi sulla disciplina europea³⁶,

501). Per un'efficace difesa della sentenza cfr. M. CHAMON, *Commission v Malta (C-181/23) and the Trilemma of EU Citizenship*, ivi, pp. 475-486, rilevando come essa sia coerente con un approccio civico-repubblicano: "From the perspective of the constitutional role of the EU's values in art. 2 TEU, *Commission v Malta* is absolutely foundational and it further cements the legacy of the Court under the Lenaerts presidency as the one where the EU's values definitively evolved from an external foundation on which the EU is built, to the internal core of the EU legal order that ought to permeate all aspects of EU law and policy". Cfr. anche M. INGLESE, *L'acquisizione e la perdita della cittadinanza dell'Unione europea: dai limiti alle competenze degli Stati membri all'incidenza sui diritti politici dei cittadini*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2025, n. 1, pp. 1-29, rilevando come la sentenza sia di "indubbio valore costituzionale".

³⁵ Cfr. i par. 95 e 91 della sentenza della Corte di giustizia 29 aprile 2025, Commissione europea c. Repubblica di Malta. Ne discende (par. 101) che: "una naturalizzazione avente natura di transazione, che è concessa in cambio di pagamenti o di investimenti predeterminati, non solo è contraria al principio di leale cooperazione, ma è anche tale da mettere in discussione la fiducia reciproca sottesa a tale obbligo di riconoscimento, dal momento che tale fiducia si basa sulla premessa in base alla quale l'attribuzione della cittadinanza di uno Stato membro è fondata su un particolare rapporto di solidarietà e di lealtà che giustifica la concessione dei diritti derivanti, tra l'altro, dallo status di cittadino dell'Unione".

³⁶ Da ultimo cfr. la sentenza della Corte di giustizia (Grande Sezione), del 18 dicembre 2025, in causa C-448/23, Commissione europea c. Repubblica di Polonia,

deve essere rispettato a maggior ragione allorquando l'attività dello Stato membro si collochi all'interno di procedimenti in cui siano direttamente coinvolte anche le istituzioni dell'Unione.

Reciprocamente, le istituzioni europee non soltanto sono tenute anch'esse a rispettare il principio di leale collaborazione nei confronti degli Stati membri, ma sono altresì chiamate, con sempre maggiore frequenza, in particolare all'interno dei procedimenti euro-nazionali, ad applicare pure il diritto di uno Stato membro.

la quale ha affermato che fanno carico alla Polonia, ai sensi dell'art. 4, par. 3, primo comma, TUE, il dovere di assicurare, nel suo territorio, l'applicazione e il rispetto del diritto dell'Unione e altresì, in applicazione del secondo comma del medesimo paragrafo, il dovere di prendere ogni misura appropriata, generale o particolare, per assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dai trattati o conseguenti agli atti delle istituzioni dell'Unione. Doveri ai quali, evidentemente, la Polonia era venuta meno nel caso di specie, per effetto di due pronunce rese, nel corso del 2021, dal suo (non indipendente, né imparziale) Tribunale costituzionale.

CAPITOLO 6

Alcune conseguenze sistemiche dell'accumularsi dei metodi di governo

6.1. *Un vincolo sempre meno “esterno”*

L'accumularsi strutturale di metodi di governo così diversi produce una serie di conseguenze in termini sistemici, sulle quali non sempre si è adeguatamente riflettuto: presi come si era a ragionare soprattutto sugli effetti, come si è visto assai significativi, determinati dal metodo comunitario.

In particolare, è importante mettere in rilievo le trasformazioni che così si sono registrate riguardo alla natura e ai caratteri del vincolo che l'ordinamento nazionale si trova davanti per effetto del diritto dell'Unione. Il vincolo europeo, che tradizionalmente è stato qualificato come “vincolo esterno”, e anzi ne è diventato in qualche modo l'esempio più classico, tende infatti a mutare la sua natura, a seconda di come si atteggi la costruzione del diritto dell'Unione.

Come si è notato con riferimento al PNRR¹, ma l'osservazione parrebbe essere valida ogniquale volta che si agisca con il metodo di governo euro-nazionale, il vincolo europeo non può più qualificarsi come propriamente esterno: il suo carattere eteronomo si attenua

¹ Cfr. N. LUPO, *I poteri dello Stato italiano alla luce del PNRR. Prime indicazioni*, in *Federalismi.it*, 2022, paper, pp. 2-19, spec. 4 s.; L. BARTOLUCCI, *Piano nazionale di ripresa e resilienza e forma di governo tra Italia e Unione Europea*, cit., spec. p. 169 s. *Contra*, cfr. F. SALMONI, *Piano Marshall, Recovery Fund e il containment americano verso la Cina. Condizionalità, debito e potere*, in *www.costituzionalismo.it*, 2021, n. 2, p. 51, spec. p.77 s.; EAD., *Recovery fund: vincolo esterno, obblighi sovranazionali inderogabili e sanzionabili. Attività di indirizzo politico o discrezionalità amministrativa?*, in *www.rivistaaic.it*, 2022, n. 3, pp. 1-13, spec. 11; e A. ARCURI, *La forma delle fonti*, cit., p. 318 s.

decisamente, ed esso si configura in modo sempre più chiaro come un “auto-vincolo”. Un vincolo derivante cioè da impegni espressamente, e per larga parte “liberamente”, assunti da ciascuno Stato membro, seppure nell’ambito di procedimenti prevalentemente o esclusivamente disciplinati dal diritto dell’Unione.

In verità, rispetto all’ampia letteratura, specie storiografica e politologica, incentrata sull’uso del vincolo europeo come vincolo esterno, e sui suoi usi, strategici o tattici, al fine di giustificare l’adozione di certe scelte o di scaricare altrove le relative responsabilità², va probabilmente operata qualche rimediazione, in chiave prettamente giuridica, anche alla luce di un più attento esame delle caratteristiche del metodo comunitario e del metodo intergovernativo.

Il vincolo europeo, infatti, non è mai stato un vincolo totalmente esterno, nel senso di etero-determinato, come invece è stato spesso e tende tuttora ad essere presentato nel dibattito politico (con l’abusa-

² Cfr., tra gli altri, K. DYSON, K. FEATHERSTONE, *Italy and EMU as a “Vincolo Esterno”: Empowering the Technocrats, Transforming the State*, in *South European Society and Politics*, 1996, n. 1, pp. 272-277; L. VERZICHELLI, *La politica di bilancio*, il Mulino, Bologna, 1998, p. 251 s.; R. GUALTIERI, *L’Europa come vincolo esterno*, in P. CRAVERI, A. VARSORI (a cura di), *L’Italia nella costruzione europea. Un bilancio storico (1957-2007)*, FrancoAngeli, Milano, 2009, pp. 313-331; E. DIODATO, *Il vincolo esterno. Le ragioni della debolezza italiana*, Mimesis, Roma, 2014; E. JONES, *Relations with Europe: Beyond the Vincolo Esterno*, in M. CARBONE, S. PIATTONI (eds.), *Italian Politics. Governing under Constraints*, Bergham, New York-Oxford, 2017, pp. 51-69; D. PASQUINUCCI, *Il frutto avvelenato. Il vincolo europeo e la critica all’Europa*, Le Monnier, Firenze, 2022; F. PETRINI, *La sferza del cambio. Il vincolo esterno nella storia dell’Italia repubblicana*, Franco Angeli, Milano, 2025, spec. p. 13 s. In ottica più prettamente costituzionalistica cfr. A. MANGIA, *Vincolo esterno e Costituzione funzionale*, in *Diritto costituzionale*, 2018, n. 2, pp. 5-14; L. PIERDOMINICI, *Teoria e ideologia del vincolo esterno: è predicabile un suo significato costituzionale?*, in G. MARTINICO, L. PIERDOMINICI, *Miserie del sovranismo giuridico. Il valore aggiunto del costituzionalismo europeo*, Castelveccchi, Roma, 2023, pp. 109-127; e E. PAPARELLA, *L’evoluzione del vincolo esterno e il problema del limite costituzionale all’economia*, in F. COVINO, V. DE SANTIS, E. PAPARELLA (a cura di), *L’intervento pubblico nell’economia tra solidarietà, vincolo esterno e questione ambientale*, Jovene, Napoli, 2024, pp. 59-91.

ta formula “ce lo impone l'Europa!”)³, visto che una qualche partecipazione e financo – nei casi in cui è richiesta l'unanimità – un'adesione dei Governi degli Stati membri è indispensabile perché la fonte europea che prevede l'obbligo possa essere adottate. Dunque, con riferimento all'Italia, una valutazione positiva del Governo italiano in seno al Consiglio dell'Unione è stata a un certo punto necessaria affinché le fonti del diritto dell'Unione vedessero la luce; e pure i non pochi europarlamentari eletti in rappresentanza del territorio della Repubblica italiana hanno evidentemente avuto la possibilità di dire la loro nel corso del relativo procedimento di formazione. Il che vale anche per gli altri Stati membri, a maggior ragione se di grandi dimensioni, visto il peso più significativo che i loro rappresentanti sono in condizione di esercitare, in seno al Consiglio e al Parlamento europeo.

A ben vedere, se posta in termini prettamente giuridici, si tratta di una questione di gradi: il vincolo può essere, a seconda dei casi, più o meno esterno, in base al procedimento di formazione previsto e in effetti seguito. In questa chiave, è chiaro che se, come si è visto accadere nel metodo euro-nazionale, uno Stato membro partecipa alla costruzione di un atto dell'Unione addirittura proponendo le misure su cui impegnarsi, in cambio di risorse ulteriori, e accettando poi espressamente tali impegni, il vincolo diventa sempre meno “esterno” ed eteronomo, e sempre più “internalizzato” e assunto autonomamente, seppure sulla base di un apposito sistema di incentivi⁴.

³ Sulle diverse modalità con cui la partecipazione all'Unione viene rappresentata e narrata alle opinioni pubbliche, nei diversi Stati membri, cfr. J. LACROIX, K. NICOLAIDIS (eds.), *European Stories: Intellectual Debates on Europe in National Contexts*, OUP, Oxford, 2010, e H. KASSIM, A. SCHOUT (eds.), *National Government Narratives of the EU. 'Official Stories' of Belonging*, Palgrave, London, 2025.

⁴ In chiave diversa, ad esempio, S. NICCOLAI, *L'influenza del PNRR sui processi di decisione politica*, in *Rivista AIC*, 2022, n. 3, pp. 222-238, spec. 228, secondo cui con il PNRR si intenderebbe “evitare che gli attori nazionali, coi soldi della Ue, portino avanti i loro obiettivi”.

6.2. Il “trattamento” del diritto nazionale da parte delle istituzioni dell’Unione europea

Il diritto degli Stati membri – e in particolare, come si sottolineerà più avanti, il diritto costituzionale di ciascuno degli Stati membri – non è mai stato un oggetto estraneo all’ordinamento dell’Unione europea e al suo diritto. Lo testimoniano non solo gli espliciti e celeberrimi richiami, presenti nei Trattati, alle tradizioni costituzionali comuni (art. 6 TUE) e all’identità nazionale, anche costituzionale (art. 4, par. 2, TUE), ma anche i numerosi rinvii alle procedure previste dalle Costituzioni degli Stati membri: operati con la formula “conformemente alle loro rispettive norme costituzionali”, o mediante formule analoghe, essi compaiono spesso nei Trattati (ad esempio, artt. 42, 48, 49, 50 TUE; artt. 25, 218, 223, 262, 311, 357 TFUE). Si tratta di clausole che evidentemente rappresentano altrettante auto-limitazioni del diritto dell’Unione europea, il quale così si apre agli ordinamenti dei suoi Stati membri, in qualche modo in simmetria e reciprocità rispetto all’apertura derivante dalle clausole europee presenti nelle Costituzioni degli Stati membri (sulle quali si tornerà con riferimento all’ordinamento italiano: *infra*, par. 8.2.1).

In questa chiave, pare criticabile – e, in effetti, sempre più criticata – la tradizionale giurisprudenza della Corte di giustizia che, in nome di una rigorosa applicazione del principio dualistico, tende a considerare il diritto degli Stati membri come fatto, anziché come diritto⁵. Una distinzione che presenta “un’importante ricaduta proces-

⁵ Sul tema si sofferma ampiamente I. ANRÒ, *Diritto nazionale tra fatto e diritto nel processo dinanzi alla Corte di giustizia dell’Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2025, spec. 13 s. e 245 s., ricordando come questo orientamento tragga origine dallo statuto tradizionalmente riconosciuto al “diritto straniero” nell’ordinamento giuridico di uno Stato, e auspicando, nelle conclusioni, un superamento di questo orientamento: “quando il diritto nazionale è richiamato dal diritto dell’Unione quale diritto applicabile dalle istituzioni [...] quale elemento che concorre a definire la regola di giudizio applicabile”, la qualificazione come fatto “non può che apparire una forzatura”. Molto analitica anche la ricostruzione di F.V. GUIOT, *La distinction*

suale con riferimento ai limiti dello scrutinio della Corte di giustizia circa le pronunce del Tribunale, in quanto la Corte può unicamente decidere delle censure relative a motivi di diritto ai sensi dell'art. 256, par. 1, secondo comma, TFUE e dell'art. 58 dello Statuto della Corte di giustizia⁶.

Il tema, evidentemente di notevole impatto, mi pare sia stato sostanzialmente eluso dalla recente sentenza della Corte di giustizia (Grande Sezione) del 15 luglio 2025, nelle cause riunite C-777/22 e C-789/22, BCE e Commissione c. Corneli, con cui è stata annullata, con rinvio, la pronuncia del giudice di primo grado che, nel valutare la decisione della BCE di assoggettamento di una banca ad amministrazione straordinaria, non aveva proceduto ad un'interpretazione del diritto nazionale in senso conforme al diritto dell'Unione europea⁷. La Corte di giustizia ha preferito infatti, nonostante le sollecitazioni dell'Avvocato generale, configurare le questioni sollevate come dubbi sull'applicazione del principio di interpretazione conforme da parte della BCE: il che "equivale a chiedere alla Corte una valutazione vertente sull'esistenza di una violazione del diritto dell'Unione da parte del Tribunale".

Qualificare il diritto degli Stati membri come fatto, anziché come diritto, rappresenta, a ben vedere, un errore simmetrico rispetto a

du fait et du droit par la Cour de justice de l'Union européenne. Recherche sur le pouvoirs juridictionnel, LGDJ, Paris, 2016, spec. p. 745 s.

⁶ Così I. ANRÒ, *Il diritto nazionale come «fatto giuridico» nel giudizio di Impugnazione: le conclusioni dell'Avvocato Generale Kokott in Corneli*, in *Rivista del contenzioso europeo*, 2024, n. 3.

⁷ Cfr., per commenti a prima lettura, I. ANRÒ, *La nozione di «interpretazione contra legem» nella sentenza Corneli della Corte di giustizia: una nuova limitazione all'applicazione del diritto nazionale?*, in *Rivista del contenzioso europeo*, 2025, n. 2, pp. 1-12, e C. PESCE, *Prime riflessioni sulla sentenza della Corte di giustizia BCE e Commissione/Corneli (15 luglio 2025, C-777/22 P e C-789/22 P) tra profili rilevanti e ricadute di ordine sistemico*, in *Unione europea e diritti*, 2025, n. 2, pp. 1-16. Per un commento critico sulla pronuncia di primo grado cfr. D. SARMIENTO, *Setting the limits of implementation of national law by EU Institutions: the Corneli v ECB case (T-502/19)*, in *EU Law Live*, 24 ottobre 2022.

quello che compiva anche la migliore dottrina costituzionalistica italiana allorquando, nell'ambito di una fondamentale trattazione proprio in tema di fonti del diritto italiano uscita quasi 30 anni or sono⁸, qualificava, dal punto di vista interno, le fonti di diritto derivato dell'Unione come fonti-fatto (al pari delle leggi straniere applicabili nel sistema del diritto internazionale privato). Secondo questa lettura, i regolamenti e le direttive comunitarie rientrerebbero tra le fonti-fatto dell'ordinamento italiano, in quanto la loro entrata in vigore nell'ordinamento europeo costituirebbe “il *fatto* che determina la necessaria applicazione delle relative norme ai sensi del diritto interno”⁹.

Se si prendono troppo sul serio da un lato il principio dualistico, dall'altro l'autonomia del diritto dell'Unione, in effetti queste sarebbero, a rigor di logica, le conseguenze. Tuttavia, rispetto alle origini l'integrazione europea si è sviluppata non poco e tanto l'ordinamento dell'Unione quanto gli ordinamenti degli Stati membri sono stati caratterizzati da una maggiore “permeabilità”¹⁰. È dunque il caso di prenderne atto sia sul piano dottrinale, dando maggiore spazio alle varie teorie del pluralismo costituzionale¹¹, sia sul piano del “tratta-

⁸ Cfr. L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, il Mulino, Bologna, 1996, p. 432 s.

⁹ Così L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, cit., p. 43. *Contra*, sostenendo cioè che i regolamenti comunitari costituiscano, per l'ordinamento italiano, “fonti atto di diritto scritto”, cfr. G. GUZZETTA, *Costituzione e regolamenti comunitari*, Giuffrè, Milano, 1994, spec. p. 131 s.

¹⁰ Cfr. M. WENDEL, *Permeabilität im europäischen Verfassungsrecht. Verfassungsrechtliche Integrationsnormen auf Staats und Unionsebene im Vergleich*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2011, e, in Italia, soprattutto gli scritti di Antonio Ruggeri (da ultimo, A. RUGGERI, *Rapporti tra il diritto dell'Unione europea e il diritto interno*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2025, spec. p. 19 s.).

¹¹ Su cui cfr. M. AVBELJ, G. DAVIES (eds.), *Research Handbook on Legal Pluralism and EU Law*, Edward Elgar, Cheltenham, 2018. Le teorie del pluralismo costituzionale sono state oggetto di duri attacchi, essendo state accusate di fornire argomenti alle forze eurosettiche e sovraniste (ad esempio, D. KELEMEN, L. PECH, *The Uses and Abuses of Constitutional Pluralism: Undermining the Rule of Law in the Name of Constitutional Identity in Hungary and Poland*, in *Cambridge Yearbook*

mento” e dell’uso giurisprudenziale delle rispettive fonti del diritto. Come, del resto, sottolineato dalla teoria dell’interlegalità, la quale appunto si propone di abbandonare la prospettiva tradizionale, rigorosamente limitata dai confini politici, giuridici e cognitivi di un singolo sistema giuridico inteso come auto-sufficiente¹², e suggerisce al giudice, così come a qualsivoglia operatore giuridico, di considerare tutte le prescrizioni normative rilevanti per la soluzione del caso e di ricavare la soluzione “giusta” in una prospettiva composita e non unilaterale¹³.

6.3. *La diversità delle letture sull’ordinamento dell’Unione e una loro possibile spiegazione*

Tutte queste caratteristiche dell’ordinamento dell’Unione come ordinamento in continua evoluzione e la stratificazione dei metodi di governo – e un po’ anche la continua aggiunta di nuovi Stati membri, i quali ovviamente portano la loro esperienza del processo di adesione e la loro prospettiva dell’integrazione europea, oltre alla loro cultura giuridica e costituzionale – aiutano a spiegare una altrimenti incredibile varietà nelle letture di questi fenomeni: tra i costituzio-

of European Legal Studies. 2019 (21), pp. 59-74). Per una sintesi aggiornata del dibattito e per un’efficace risposta a tali attacchi cfr. ora P. CASTILLO-ORTIZ, G. MARTINICO, *The Eurosceptic Mobilization of Constitutional Law*, OUP, Oxford, 2026, spec. p. 24 s.

¹² Cfr. J. KLABBERS, G. PALOMBELLA, *Introduction. Situating Inter-Legality*, in J. KLABBERS, G. PALOMBELLA (eds.), *The Challenge of Inter-Legality*, cit., p. 1 s.

¹³ Così J. KLABBERS, G. PALOMBELLA, *Introduction. Situating Inter-Legality*, cit., p. 3. Come è stato giustamente osservato, “Nella logica dell’interlegalità, lo spostamento epistemico più rilevante è proprio quello che consiste nel considerare il diritto non come un insieme racchiuso nei limiti esclusivi di un sistema giuridico (diritto intrasistemico), ma come l’intreccio costituito dalle diverse fonti che regolano lo stesso oggetto (inter-sistemico)”. Così E. CHITI, A. DI MARTINO, G. PALOMBELLA, *Nel mondo delle legalità al plurale e dell’interconnessione*, in E. CHITI, A. DI MARTINO, G. PALOMBELLA (a cura di), *L’era dell’interlegalità*, il Mulino, Bologna, 2022, p. 20 s.

nalisti, tra gli studiosi di diritto dell'Unione europea, e non solo. Si pensi agli intensi dibattiti che si sono sviluppati, nel corso dei decenni, anche tra politologi, sociologi, filosofi, storici ed economisti circa la natura dell'Unione europea e delle sue regole. A seconda della fase dell'integrazione europea che si mette in primo piano, in base al metodo di governo che si privilegia, tendenzialmente cambia la risposta sull'inquadramento del fenomeno dell'integrazione europea e dei suoi risultati giuridico-istituzionali.

Ad esempio, con un grado di semplificazione sicuramente eccessivo e con tutte le cautele che ogni generalizzazione inevitabilmente porta con sé, specie ove ci si riferisca a un dibattito così variegato, si potrebbe rilevare che gli internazionalisti perlopiù collocano in primo piano le origini del processo di integrazione europea, che sono com'è noto quelle di un'organizzazione internazionale, anche a costo di sottovalutare le evoluzioni successive, che ne hanno fatto qualcosa di profondamente diverso da una classica organizzazione¹⁴.

Gli studiosi di diritto dell'Unione europea tendono invece a valorizzare al massimo – e a tratti ad assolutizzare – il metodo comunitario, specie nelle sue caratteristiche fondative del primato e dell'effetto diretto, finendo spesso per considerare come deviazioni rispetto all'ortodossia ogni variante dello stesso; perciò, talvolta senza cogliere gli effetti sistemici e permanenti che in genere sottostanno a tali varianti, perlopiù omettendo o sottovalutando gli apporti derivanti dagli Stati membri e dal loro diritto.

I costituzionalisti, infine, sono portati ad evidenziare soprattutto le prospettive del processo di integrazione europea e a prendere seriamente alcune “promesse” sottese all'integrazione europea, anzitutto in termini di garanzia dei diritti e perseguimento di valori comuni, anche quando queste risultano essere lontane, improbabili

¹⁴ Esemplificativamente, anche per la nitidezza della tesi, cfr. 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*, 2021, n. 3; Id., *Introduzione al diritto dell'Unione Europea*, II ed., Cedam, Padova, 2025.

o chiaramente minoritarie. Si preferisce perciò in più casi ragionare di una federazione o persino di uno Stato federale *in fieri*, al quale applicare, appunto in prospettiva, i ben conosciuti schemi concettuali del diritto costituzionale e pubblico, anche a costo di tralasciare un'analisi compiuta sulla base del diritto vigente e degli attuali fattori di legittimazione¹⁵. E salvo poi, in più casi, riscontrare in “questa Europa” una serie di mancanze, specie ove la si ponga a confronto con gli ordinamenti statuali, nei loro sviluppi novecenteschi (ben sintetizzati nelle carte costituzionali del secondo dopoguerra): addebitando talvolta all'Unione e al suo diritto una serie di responsabilità che invece discendono, per larga parte, dalle profonde trasformazioni economiche, sociali e geopolitiche che si sono registrate su scala globale in questo primo quarto di secolo.

Gli esempi potrebbero ovviamente continuare, anche perché il quadro è assai più articolato della generalizzazione che si è appena tentata. Resta fermo che il compito proprio dei giuristi è analizzare il diritto vigente e fornire risposte coerenti con quest'ultimo, non guardando solo al passato e cogliendone sì le tendenze in atto, ma comprendendo le esigenze che spingono verso la creazione di nuove fonti e di nuovi metodi decisionali; e, soprattutto, senza eludere i tanti nodi problematici, anzitutto sul piano concettuale, facendo riferimento a un ordinamento futuribile e (quasi) tutto ancora da costruire.

Certo, tutti e tre gli approcci appena individuati hanno i loro vantaggi.

L'approccio prevalente tra gli internazionalisti perché sottolinea le matrici dei Trattati, e con esse l'ineludibile e persistente ruolo degli Stati membri nella “costruzione” del diritto dell'Unione. Se esistono un potere costituente e/o un potere di revisione costituzionale nell'Unione¹⁶, questi paiono tuttora chiaramente, almeno per larga

¹⁵ Interessanti spunti critici, in proposito, ancorché un po' estremizzati nelle loro conseguenze, in P.L. LINDSETH, *The Perils of 'As If' European Constitutionalism*, in *European Law Journal*, 2016 (22), n. 5, pp. 696-718.

¹⁶ Cfr., per tutti, A. RUGGERI, *Se ed in che senso è appropriato discorrere di una “costituzionalizzazione” dell'Unione europea*, in *Consulta Online*, 2025, n. 1, pp. 69-98.

parte, nelle mani degli Stati membri, i quali esercitano un ruolo chiave anche nel co-determinare le principali svolte dell'ordinamento dell'Unione. Ed è evidente che tutto ciò non può non rilevare nel momento in cui ci si propone di definire la natura del diritto dell'Unione e delle sue fonti.

L'approccio dominante tra gli studiosi di diritto dell'Unione europea perché coglie e valorizza in tutti i suoi profili originali e innovativi le caratteristiche del metodo comunitario, nelle sue variegate e molteplici applicazioni, sempre alla ricerca di elementi idonei a perseguire l'interesse generale dell'Unione e i fattori di integrazione. È evidente che siamo davanti a un fenomeno per più versi nuovo, e in costante evoluzione, che va conosciuto nel dettaglio e senza far venire meno i suoi elementi caratteristici fondativi.

L'approccio più diffuso tra i costituzionalisti perché, soprattutto al fine di analizzare e comprendere le dinamiche interne dell'ordinamento europeo – che si è visto essere ormai decisamente più politicizzato e democratizzato rispetto alle origini – le categorie del diritto costituzionale diventano utilissime, se non indispensabili, non soltanto riguardo alla garanzia dei diritti fondamentali, ma altresì per la disciplina relativa alla separazione dei poteri. Richiamando qui alcune questioni già trattate altrove¹⁷, come comprendere, ad esempio, il ruolo del Consiglio europeo, o anche il richiamato fenomeno dei PNRR, senza far riferimento alla nozione di “indirizzo politico”? O il rapporto tra Commissione europea e Parlamento europeo senza parlare di “forma di governo”? O ancora, per restare al tema delle fonti del diritto, come inquadrare le audizioni “preventive” dei commissari designati presso il Parlamento europeo o il fenomeno degli *Spitzenkandidaten*, o ancora gli accordi interistituzionali o il c.d. “dialogo politico” tra Commissione e parlamenti nazionali, senza utilizzare le nozioni di consuetudini e di convenzioni costituzionali?

¹⁷ Cfr. N. LUPO, *Fonti del diritto europee e ordinamento interno: influenze e circolarità. Introduzione*, in F. FABRIZZI, G. PICCIRILLI (a cura di), *Fenomenologia della produzione normativa tra Italia e Unione europea*, cit., p. 182 s.

CAPITOLO 7

Le ambiguità relative alle fonti dell'Unione europea

7.1. Le ambiguità intorno alla Costituzione (composita) europea

In questa chiave, gli strumenti propri del diritto costituzionale possono rivelarsi preziosi per cogliere meglio le ambiguità e le vere e proprie dissimulazioni, assai frequenti nell'Unione europea e nel suo diritto, cercando perciò di evitare di cadere nelle numerose trappole terminologiche, per eccesso o per difetto, delle quali questo ordinamento è pieno.

Su alcune di queste ambiguità non vi sono invero dubbi. È chiaro a tutti, e da tempo, per dire, che i regolamenti dell'Unione non hanno nulla a che vedere con le fonti secondarie, anche se, in coerenza con la logica di basso profilo perseguita da Jean Monnet, adottano il *nomen iuris* tipico di queste. Ed è altresì piuttosto evidente che la (solo parzialmente perfezionatasi, com'è noto) convenzione costituzionale degli *Spitzenkandidaten*, costruita in vista delle elezioni europee del 2014, e poi ripetutasi – con adattamenti non lievi – nelle elezioni del 2019 e del 2024¹, non realizza in alcun modo una “elezione diretta” del Presidente della Commissione europea, né fa venire meno il doppio circuito di legittimazione politica necessario per la formazione della Commissione: non solo quello sovranazionale, incentrato sulle elezioni per il Parlamento europeo, ma anche quello intergovernativo, che ha al suo vertice il Consiglio europeo – cui non a caso è attribuito il potere di proporre il Presidente della Commis-

¹ Cfr. i contributi raccolti in M. CERON, T. CHRISTIANSEN, D.G. DIMITRAKOPOULOS (eds.), *The Politicization of the European Commission's Presidency. Spitzenkandidaten and Beyond*, Palgrave, London, 2024.

sione europea da “eleggere” – e che si basa, invece, sulle elezioni nazionali, in ognuno degli Stati membri².

Così come è chiaro, almeno nella prospettiva che si è qui adottata, che il fatto che nell’Unione europea non vi sia una “Costituzione” chiamata come tale e neppure un atto per sua natura ambiguo o “ermafrodita”³, ossia un “Trattato che adotta una Costituzione per l’Europa”, come quello sottoscritto nel 2004, ma poi respinto dai referendum svoltisi in Francia e nei Paesi Bassi l’anno successivo, non rappresenta un impedimento decisivo ad affermare che l’Unione europea sia dotata di una sua Costituzione. A patto ovviamente che, in applicazione dell’antico e celeberrimo *test* di cui all’art. 16 della dichiarazione francese del 1789⁴, si ritenga che l’ordinamento dell’Unione – considerato nel suo complesso, inclusivo cioè degli ordinamenti costituzionali degli Stati membri – garantisca la separazione dei poteri (ancorché con significativi adattamenti)⁵ e assicurati

² Cfr. Y. CITINO, N. LUPO, *Règles pratiques, conventionnelles et coutumières dans la procédure d’investiture de la Commission européenne*, in *Revue de l’Union européenne*, 2024, n. 678, pp. 283-291 e N. LUPO, *After the 2024 EP elections, the complexity and arrhythmias of EU parliamentary democracy have become even more evident*, in T. CERUTTI, F. SAVASTANO (eds.), *The European Parliament elections in 2024*, Giappichelli, Torino, 2024, pp. 17-35

³ Cfr. G. AMATO, *Riflessioni*, cit., p. 176. Sull’ambiguità di fondo di tale Trattato, anche a livello terminologico, cfr. M. LUCIANI, *Gli atti comunitari e i loro effetti sull’integrazione europea*, Associazione italiana dei costituzionalisti, *Annuario 2005. L’integrazione dei sistemi costituzionali europeo e nazionali*, cit., pp. 327-351, spec. 336.

⁴ In questa logica cfr. R. SCHÜTZE, *Constitutionalism and the European Union*, in C. BARNARD, S. PEERS (eds.), *European Union Law*, I ed., OUP, Oxford, 2014, pp. 71-96, nonché, pur senza richiamarsi espressamente all’art. 16 della dichiarazione, U. HALTERN, *The Constitution of the European Union. A Contextual Analysis*, Hart, Oxford, 2025, spec. p. 13 s.

⁵ Sul principio di separazione dei poteri applicato all’Unione europea vi è una letteratura piuttosto ampia: K. LENAERTS, *Some Reflections on the Separation of Powers in the European Community*, in *Common Market Law Review*, 1991 (28), n. 1, pp. 11-35; C. FASONE, N. LUPO, *La separazione tra poteri nei raccordi tra Unione Europea e Italia*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 2023, n. 1, pp. 45-87; F.

altresì una adeguata tutela dei diritti fondamentali. Due elementi sui quali invero, almeno dal Trattato di Lisbona in poi, personalmente non nutro molti dubbi⁶.

Negli ultimi anni, del resto, il peso attribuito al rispetto del principio della *rule of law*, nell'Unione e nei suoi Stati membri, e il richiamo anche giurisprudenziale ai valori comuni di cui all'art. 2 TUE, specie in risposta alle molteplici crisi che la forma di Stato liberal democratica sta attualmente attraversando, ne hanno esplicitato più chiaramente la sua dimensione costituzionale e la sua natura di Costituzione "composita" (come si vedrà meglio *infra*, nel par. 8.1).

Anzi, proprio il principio della *rule of law* è stato affermato con forza dalla Corte di giustizia (Grande Sezione), in particolare a partire dalla sentenza del 27 febbraio 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses c. Tribunal de Contas, in causa C-64/16, dove il criterio di "primaria importanza" dell'indipendenza dei giudici è stato ricavato dal combinato disposto di tre disposizioni normative: dell'art. 19 TUE, sul potere giurisdizionale dell'Unione; dell'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali, sul diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale; e dal valore dello Stato di diritto-*rule of law*, di cui appunto all'art. 2 TUE⁷. Per poi essere ulteriormente

FABBRINI, *La separazione dei poteri nell'Unione europea*, ivi, 2023, n. 1, pp. 13-44; C. ECKES, P. LEINO SANDBERG, A.W. GHAVANNINI (eds.), *The Dynamics of Powers in the European Union*, Hart, Oxford, 2024; R. SCHÜTZE, *European Union Law*, cit., p. 82 s.

⁶ Cfr. L. BESSELINK, N. LUPO, M. WENDEL, *Introduction*, in IDD. (eds.), *Research Handbook on European Constitutional Law*, cit. Conformemente, tra gli altri, A. MORRONE, *I mutamenti costituzionali derivanti dall'integrazione europea*, in *Federalismi.it*, 2018, n. 20, pp. 2-27, spec. 3 s.

⁷ Cfr., tra gli altri, M. PARODI, *Il controllo della Corte di giustizia sul rispetto del principio dello Stato di diritto da parte degli Stati membri: alcune riflessioni in margine alla sentenza Associação Sindical dos Juízes Portugueses*, in www.european-papers.eu, 2018, n. 3, pp. 958-992; M. BONELLI, M. CLAES, *Judicial serendipity: how Portuguese judges came to the rescue of the Polish judiciary*, in *European Constitutional Law Review*, 2018 (14), n. 3, pp. 622-643; L. DANIELE, *I valori dell'Unione nei giudizi nazionali: Stato di diritto e rinvio pregiudiziale*, in *Quaderni AISDUE*, 2024, n.

sviluppato e procedimentalizzato, come si è accennato, dallo stesso legislatore comunitario, con il Regolamento UE 2020/2092, il quale si apre con una definizione appunto dello Stato di diritto-*rule of law*: importante proprio perché si tratta di un concetto dai contorni tutt'altro che pacifici in dottrina⁸.

Se ci si muovesse secondo una logica tutta ancorata alla rigida applicazione del mercato unico e del principio di attribuzione, si tratterebbe di evoluzioni poco comprensibili. E, in effetti esse sono state spesso criticate, in base all'argomento – difficilmente controvertibile, se ci si muove nell'ottica del solo mercato comune – per cui quelli dell'art. 2 TUE sono valori comuni, non basi giuridiche idonee a sorreggere l'adozione di politiche da parte dell'Unione⁹; e,

1, pp. 1-29; e G. PITRUZZELLA, *La costruzione dello spazio costituzionale europeo nel dialogo tra Corte di giustizia e Corti costituzionali*, in *Quaderni costituzionali*, 2024, n. 4, pp. 795-821, spec. 801 s.

⁸ Ai sensi dell'art. 2 del Regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2020 relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione, per "Stato di diritto" si intende "il valore dell'Unione sancito nell'articolo 2 TUE. In esso rientrano i principi di legalità, in base alla quale il processo legislativo deve essere trasparente, responsabile, democratico e pluralistico; certezza del diritto; divieto di arbitrarietà del potere esecutivo; tutela giurisdizionale effettiva, compreso l'accesso alla giustizia, da parte di organi giurisdizionali indipendenti e imparziali, anche per quanto riguarda i diritti fondamentali; separazione dei poteri; non-discriminazione e uguaglianza di fronte alla legge. Lo Stato di diritto è da intendersi alla luce degli altri valori e principi dell'Unione sanciti nell'articolo 2 TUE". Come correttamente osservato in dottrina (ad esempio, M. COLI, *Stato di diritto e condizionalità finanziaria: un binomio ormai inscindibile per la tutela dei valori dell'Unione europea?*, in *Questione giustizia*, 2024, numero speciale 1, pp. 43-60, spec. 49), "si tratta della prima definizione legislativa dello Stato di diritto, che, lungi dall'essere un esempio di esclusiva creatività del legislatore europeo, fa riferimento ai principi dello Stato di diritto enucleati dalla Corte di giustizia nella sua giurisprudenza consolidata, già largamente ripresa dalle precedenti definizioni incluse in varie comunicazioni e documenti della Commissione".

⁹ Nel senso invece di valorizzare i valori di cui all'art. 2 TUE, limitatamente a quelli enunciati nel primo periodo, come il "constitutional core of the EU legal order", cfr. L.D. SPIEKER, *EU Values Before the Court of Justice: Foundations, Po-*

almeno finora, neppure parametri in grado di determinare, da soli, l'illegittimità di una legge di uno Stato membro¹⁰. Invece, è proprio la chiave assiologico-costituzionale che, come si è visto nel già ricordato caso della sentenza Commissione c. Malta della Corte di giustizia dell'Unione¹¹, consente di cogliere il peso della Costituzione europea anche su materie o questioni apparentemente lasciate nella loro interezza a ciascuno Stato membro.

Da qui derivano un paio di considerazioni ulteriori.

Una relativa all'importanza della Carta dei diritti fondamentali nel processo di costituzionalizzazione dell'Unione europea e nella sua legittimazione politica; e comunque nell'evoluzione del suo diritto, specie considerando l'uso di tale diritto da parte della giurisprudenza, in particolare ad opera di quella dei giudici dei suoi Stati membri, in più casi in coerenza, come si accennerà, con i canoni del neo-costituzionalismo.

Un'altra concernente la possibilità di riconoscere l'esistenza di una Costituzione che, nel caso dell'Unione, non si presenta soltanto come “*uncodified*”, cioè non contenuta in un unico documento così denominato, ma altresì “senza Stato”; oltre che, come si vedrà, caratterizzata dal riferirsi a più popoli, o comunque a un popolo plurale. E, ove si risponda affermativamente, riguardo a quali conseguenze derivino dal riconoscere una Costituzione siffatta sul piano della costruzione di un ordinamento e delle sue fonti.

tential, Risks, OUP, Oxford, 2023, spec. p. 87 s. In chiave ancora più comprensiva, valorizzando cioè l'intero art. 2 TUE e il riferimento ai valori comuni alla “società europea”, cfr. A. VON BOGDANDY, *La società europea come concetto guida*, in L. MELLACE (a cura di), *Il diritto dell'Unione Europea, la sua legittimità e il suo futuro*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2025, pp. 13-31; ID., *La società europea e i suoi antagonisti*, in *Federalismi.it*, 2026, n. 1, pp. IV-XVII (per richiamare solo scritti in lingua italiana).

¹⁰ Sul punto, è molto attesa la sentenza della Corte di giustizia sulla legge ungherese: cfr., per tutti, L.S. ROSSI, ‘*Concretised*’, ‘*Flanked*’, or ‘*Standalone*’? *Some Reflections on the Application of Article 2 TEU*, in *European Papers*, 2025 (10), n. 1, pp. 1-24, spec. 17 s.

¹¹ Cfr. *supra*, par. 5.6.

7.2. La discontinuità segnata dalla Carta dei diritti fondamentali

Con la qualificazione della Carta dei diritti fondamentali come documento giuridicamente vincolante – dotato, ex art. 6, par. 1, TUE come riscritto dal Trattato di Lisbona, dello “stesso valore giuridico dei Trattati” – si è prodotta una discontinuità nella tipologia e nei contenuti delle norme di diritto dell’Unione. I costituzionalisti (e i giudici) se ne sono accorti appunto a partire dall’inizio del nuovo millennio e in parecchi hanno “scoperto” solo allora il rilievo dell’Unione europea anche in termini costituzionali. Sono noti i limiti di quel dibattito e la giusta rivendicazione degli studiosi di diritto comunitario, i quali alla costruzione di quell’ordinamento e alla sua analisi si erano dedicati sin dall’inizio¹². Tuttavia, non va dimenticato che per effetto della vigenza della Carta dei diritti fondamentali l’Unione ha compiuto un importante salto di qualità: passando “dall’Europa del mercato all’Europa dei diritti” e aumentando così decisamente la frequenza dei casi di “*overlapping* con le Costituzioni nazionali”¹³.

Soprattutto, quello che la Carta dei diritti fondamentali, specie una volta equiparata sul piano del valore giuridico alle norme dei Trattati, ha comportato, o quanto meno ha assai agevolato, è l’alleanza tra integrazione europea e neo-costituzionalismo (anche nella versione più *soft*, come quella fatta propria ad esempio, in un importante libretto uscito all’inizio degli anni ’90, da Gustavo Zagrebelsky)¹⁴:

¹² Il riferimento è all’editoriale di B. CONFORTI, *La dottrina di diritto comunitario: questa sconosciuta*, in *Il diritto dell’Unione europea*, 2004, n. 1, p. 1 s., e la postilla, siglata A.T. [Antonio TIZZANO], *I “neo-coms” e la scoperta del diritto comunitario*, ivi, p. 4 s. Per una riflessione più articolata, sulle diverse matrici dello studio del diritto dell’Unione europea, cfr. E. CHITI, G. MARTINICO, *EU law scholarship: the Italian tradition*, in *Yearbook of European Law*, 2025, pp. 1-21.

¹³ Così G. PITRUZZELLA, *La costruzione dello spazio costituzionale europeo nel dialogo tra Corte di giustizia e Corti costituzionali*, cit., p. 797 s.

¹⁴ Ci si riferisce a G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite. Legge diritti giustizia*, Einaudi, Torino, 1992. Su di esso si veda G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite. Una pezza d’ap-*

un'alleanza voluta e “cavalcata” dai giudici, e anzitutto dai giudici italiani, che hanno in qualche modo ripetuto con i Trattati, con la Carta dei diritti fondamentali, e con il diritto dell'Unione europea *tout court*, un'operazione che, a partire dagli anni '60, avevano già posto in essere con la Costituzione repubblicana, al fine di assicurarne una più convinta e piena attuazione. Ampliando così ulteriormente – com'è inevitabile – gli spazi a disposizione dell'interprete, e soprattutto del giudice, e allontanandolo da un approccio statico, statualistico e prettamente giuspositivistico.

Com'è stato efficacemente mostrato, si è realizzato proprio in questa fase, e appunto anche grazie all'uso del diritto dell'Unione europea da parte dei giudici, “un passaggio dalla dogmatica giuridica al neocostituzionalismo; un passaggio dalla teoria dell'ordinamento giuridico al bilanciamento fra principi costituzionali; un passaggio dall'autonomia del diritto comunitario al dialogo costituzionale sulla protezione dei principi fondamentali”¹⁵. Un fenomeno potente e per molto tempo rimasto sotto traccia, ma che ha comportato cambiamenti assai profondi nella cultura giuridica e nella concezione del diritto, della legge – e ovviamente, di riflesso, anche della giustizia costituzionale – pure negli ordinamenti di altri Stati membri¹⁶.

poggio, in ID., *Il diritto mite. Legge diritto giustizia*, III ed., Einaudi, Torino, 2024, pp. IX-XXXIII, e ID., *Trent'anni dopo. Sulle riletture del Diritto mite*, in *Quaderni costituzionali*, 2025, n. 3, pp. 761-776, in risposta a G. PINO, *Il diritto mite. Trent'anni dopo*, ivi, pp. 733-759.

¹⁵ Cfr. G. ITZCOVICH, *Teorie e ideologie del diritto comunitario*, cit., p. 15 s.

¹⁶ Per una recente, acuta riflessione sui mutamenti che l'Unione europea ha comportato sull'ordinamento costituzionale francese, e sulla sua cultura giuridica, cfr., ad esempio, F.-X. MILLET, *From messianic republicanism to global constitutionalism: the paradigmatic changes of French public law through European law*, in *European Law Open*, 2025, pp. 1-18 (evidenziando come il diritto dell'Unione europea sia stato il tramite attraverso cui il *global constitutionalism* ha trasformato la Costituzione francese mettendone in crisi il tradizionale legicentrismo). Sulla Germania cfr., per tutti, D. THYM, *Friendly Takeover, or: the Power of the 'First Word'. The German Constitutional Court Embraces the Charter of Fundamental Rights as a Standard of Domestic Judicial Review*, in *European Constitutional Law Review*, 2020, n. 2, p. 187 s., spec. p. 204 s.

7.3. *Una uncoded Constitution, ma di civil law*

Quanto all'annosa questione relativa all'esistenza o meno di una Costituzione dell'Unione europea¹⁷, si è già osservato che a maggior ragione dopo il fallimento, nel 2005, del “Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa” – ma invero anche a prescindere da esso – la Costituzione dell'Unione europea non può essere identificata con un unico documento giuridico denominato “Costituzione”.

Quindi, per coloro che condividono l'idea che l'Unione europea sia dotata di una Costituzione in senso moderno, la tentazione potrebbe essere quella di tracciare una sorta di parallelo con l'ordinamento giuridico del Regno Unito, qualificando la Costituzione europea come una Costituzione “non scritta”, o, meglio, una Costituzione “non codificata”¹⁸. Tale parallelo sembrerebbe reggere a maggior ragione, visto che – adottandosi una classificazione proposta da Bruce Ackerman¹⁹ – la Costituzione dell'Unione europea, al pari di quella del Regno Unito, risulterebbe appartenere non alla categoria delle “*revolutionary constitutions*”, bensì a quella delle “*evolutionary constitutions*”²⁰.

Questa tentazione risulterebbe ancora più forte per l'assenza,

¹⁷ Su cui la letteratura è strabordante, specie nel corso del primo decennio del XXI secolo. Nella prospettiva italiana cfr. almeno, con posizioni variegatissime, A. BARBERA, *Esiste una “costituzione europea”?*, in *Quaderni costituzionali*, 2000, n. 1, pp. 59-82; U. DE SIERVO (a cura di), *La difficile Costituzione europea*, il Mulino, Bologna, 2001; ID. (a cura di), *Costituzionalizzare l'Europa ieri ed oggi*, il Mulino, Bologna, 2001; S. CASSESE, *La Costituzione europea: elogio della precarietà*, in *Quaderni costituzionali*, 2002, n. 3, pp. 469-478; nonché, per una rassegna ragionata, M. CARTABIA, A. SIMONCINI, *Oltre le colonne d'Ercole: l'avventura del costituzionalismo europeo*, in *Nuova informazione bibliografica*, 2004, n. 1, pp. 79-98.

¹⁸ Per questa distinzione, cfr., per tutti, P. LEYLAND, *The Constitution of the United Kingdom. A Contextual Analysis*, IV ed., Hart, Oxford, 2021.

¹⁹ Cfr. B. ACKERMAN, *Revolutionary Constitutions: Charismatic Leadership and the Rule of Law*, Belknap, Harvard, 2019.

²⁰ Cfr. L. BESSELINK, *The Identity of Europe's Constitution(s)*, in www.diritti-comparati.it, 2023, n. 1, pp. 9-18, spec. 11 s.

nella tradizione del diritto costituzionale per come affermatosi negli ordinamenti di *common law*, di una specifica attenzione dedicata alla dimensione dello Stato. Come è stato osservato, la tradizione del *common law* non concepisce affatto la Costituzione come intrinsecamente legata allo Stato, perché essa è invece vista come strettamente connessa con la *rule of law*²¹. In altri termini, poiché l'Unione europea non è uno Stato, prendere come punto di riferimento il costituzionalismo di *common law* si rivela molto più facile rispetto all'utilizzo degli schemi propri del costituzionalismo proprio dell'Europa continentale, in cui il concetto di Stato è considerato come un presupposto della Costituzione, intesa appunto – anche, se non anzitutto – come il documento giuridico (scritto) che fonda e organizza lo Stato²².

Tuttavia, si tratterebbe probabilmente di un parallelo errato, in quanto l'ordinamento giuridico dell'Unione e le sue fonti appaiono piuttosto lontane e diverse dal modello di *common law* e dal Regno Unito, risultando molto più simili a un sistema di *civil law* continentale, sebbene, come appena osservato, privo dell'elemento fondativo, quello dello Stato in quanto tale. Non è un caso che proprio quella di *civil law* possa essere considerata come la tradizione giuridica dominante tra gli Stati fondatori e anche tra gli attuali Stati membri dell'Unione (ovviamente, ancora più chiaramente dopo la Brexit): una tradizione giuridica che ha ispirato, fin dalla sua concezione, la costruzione delle Comunità europee e delle sue istituzioni, accompa-

²¹ Cfr. O. BEAUD, *Conception of the State*, in *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, OUP, Oxford, 2012, pp. 269-282, spec. 272.

²² Così sinteticamente O. BEAUD, *Conception of the State*, cit., p. 272. Sul punto si è registrato, anche in Italia, un ampio ed elevato dibattito: tra gli altri, cfr. L. TORCHIA, *Una Costituzione senza Stato*, in *Diritto pubblico*, 2001, n. 2, pp. 405-456; G. BONACCHI (a cura di), *Una Costituzione senza Stato*, il Mulino, Bologna, 2001; M. LUCIANI, *Costituzionalismo irenico e costituzionalismo polemico*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2006, n. 4, pp. 1643-1668; nonché A. RUGGERI, *Una Costituzione ed un diritto costituzionale per l'Europa unita*, in P. COSTANZO, L. MEZZETTI, A. RUGGERI, L. TRUCCO (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione europea*, VII ed., cit., pp. 2-22, spec. 6 s.

gnandone tutte le più importanti tappe evolutive, dell'ordinamento giuridico dell'Unione.

7.4. *I vantaggi dell'interpretazione giuspositivistica del diritto dell'Unione europea*

Allo stesso tempo, quella che è stata appena definita come la tradizione continentale del *civil law* è ben lungi dall'essere unitaria e coerente, soprattutto per quanto riguarda l'individuazione delle fonti del diritto e la definizione dei criteri che ne regolano i rapporti. Si riscontrano differenze assai rilevanti tra gli Stati membri, ad esempio, nella collocazione dei trattati internazionali all'interno dell'ordinamento giuridico, a seconda dell'opzione a favore di un sistema monista o dualista. Così come nell'inserire o meno la giurisprudenza e le decisioni giurisprudenziali – a determinate condizioni – nell'ambito delle fonti del diritto. E altresì, infine, nell'individuare i margini di azione riconosciuti alle fonti non scritte, cioè quelle che emergono dai “fatti” delle dinamiche politiche e istituzionali, come le consuetudini (costituzionali), le convenzioni o le prassi. Per non parlare dello *status* riservato agli atti giuridici formalmente privi della capacità di determinare la produzione, la modifica o l'estinzione di una norma giuridica, ma comunque in grado di influenzare l'effettivo comportamento dei soggetti privati e pubblici, spesso compresi nell'ambito dell'ambigua etichetta di “*soft law*”. Gli atti di *soft law* esercitano infatti un ruolo crescente in pressoché tutti gli Stati membri, pur seguendo percorsi teorici e pratici diversi, e appaiono estremamente rilevanti, come si è osservato, anche all'interno dell'ordinamento giuridico dell'Unione²³.

Tutte queste differenze contribuiscono a spiegare perché il metodo giuridico dominante per lo studio delle fonti del diritto dell'Unione, in ambito accademico così come nelle istituzioni europee – a

²³ Cfr. *supra*, il par. 4.4.

partire dai loro servizi giuridici, fino alla Corte di giustizia – sia stato quella del positivismo giuridico²⁴. Infatti, alla luce della varietà e della frammentazione degli approcci nazionali, l'appoggiarsi sulla tradizione giuridica positivista ha consentito l'affermarsi di un 'linguaggio' comune tra le comunità giuridiche nazionali e, quindi, uno scambio significativo di idee tra le diverse culture giuridiche.

Il predominio del metodo positivista nello studio del diritto dell'Unione è stato favorito anche dall'accentuato multilinguismo che caratterizza l'integrazione europea. È evidente, infatti, che il costante riferimento al lessico incorporato nei testi legislativi scritti (trattati, regolamenti, direttive, ecc.), nelle loro diverse versioni linguistiche ufficiali, ha contribuito a creare un vocabolario giuridico comune e a garantire un più alto grado di comprensione reciproca; mentre sarebbe stato molto più complicato e meno consensuale sviluppare un dialogo fondato esplicitamente, se non esclusivamente, sul confronto tra i principi e le tradizioni giuridiche nazionali. Anche se, a ben vedere, quest'ultimo tipo di percorso, fondato su un maggior rilievo attribuito alla comparazione tra le culture giuridiche, ancorché ovviamente più complesso, avrebbe probabilmente agevolato una più adeguata considerazione dei contesti nazionali e locali in tale attività interpretativa²⁵.

7.5. *Gli spazi crescenti per l'interpretazione evolutiva e per principi*

Il metodo giuspositivistico nell'interpretazione del diritto dell'U-

²⁴ Cfr. B. DE WITTE, *Legal Methods for the Study of EU Institutional Practice*, in *European Constitutional Law Review*, 2022 (18), n. 4, pp. 637-656, spec. 637 s.

²⁵ Interessanti spunti in proposito in C. O'BRIEN, *Bringing EU law back down to Earth*, in *International Journal of Law in Context*, 2022 (18), special issue n. 4, pp. 450-460, spec. 451 s. (mettendo in luce i rischi di un eccessivo giuspositivismo e di troppo astrattismo) e in A. MARKETOU, J. MENDES, *Taking Legal Diversity Seriously: EU Law as Local Knowledge*, LCEL Research Paper Series, Luxembourg, 2025, n. 2, pp. 1-19, spec. 3 s.

nione, tuttavia, pur essendo dominante, non è stato certamente esclusivo, come dimostra il fatto che è stato accompagnato da un frequente richiamo a una serie piuttosto vasta di “principi generali” (comuni), i quali – per definizione – tendono a superare le rigide logiche del positivismo giuridico, e a integrare l’affidamento esclusivo alle disposizioni scritte. Come è stato dimostrato²⁶, attraverso l’introduzione di questa categoria di “principi generali”, per lo più derivati da elementi comuni tratti dagli ordinamenti giuridici degli Stati membri, la Corte di Giustizia ha esercitato, sin dall’inizio della sua attività, una preziosa funzione di “riempimento delle lacune”: consentendo così a un ordinamento giuridico giovane, fondato su trattati internazionali, di evitare il più possibile il formarsi di qualsiasi tipo di lacuna. L’interazione tra ordinamenti nazionali e ordinamento europeo ha così trovato un ulteriore canale, non sempre adeguatamente esplicitato e analizzato, anche se ad esso – ossia ai principi generali tratti dalla Convenzione EDU e dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri – i Trattati, in particolare attraverso l’art. 6, par. 3, TUE, riconoscono esplicitamente un ruolo chiave nella tutela dei diritti fondamentali.

Un’altra categoria di principi del diritto dell’Unione europea, i c.d. “principi strutturali”, sono stati più recentemente enucleati in sede dottrinale: principi al tempo stesso relazionali e sistemici, i quali definiscono la natura dell’Unione europea come organizzazione e, al contempo, il diritto dell’Unione europea come ordinamento giuridico²⁷. A conferma dei limiti che il metodo positivistico comunque incontra, in questo come in tanti altri casi.

Inoltre, in particolare negli ultimi due decenni, anche l’interpre-

²⁶ Cfr. soprattutto T. TRIDIMAS, *The General Principles of EU Law*², OUP, New York, 2006, spec. p. 17 s.

²⁷ Il riferimento è a M. KLAMERT, *Structural Principles of EU Law*, Hart, Oxford, 2025, spec. p. 22 s. (anche appoggiandosi su M. CREMONA, *Structural Principles and their Role in EU External Relations Law*, in EAD. (ed.), *Structural Principles in EU External Relations Law*, Hart, Oxford, 2018, pp. 3-30), il quale identifica i seguenti principi: *autonomy*; *conferral*; *equality/non discrimination*; *national (constitu-*

tazione evolutiva delle disposizioni dei Trattati si è progressivamente diffusa nell'Unione, in risposta a un dato relativo al contesto politico-istituzionale: ossia, l'estrema difficoltà, se non l'impossibilità, di modificare ulteriormente tali disposizioni, assieme alla necessità di adeguarne i contenuti alle nuove ed urgenti sfide che l'integrazione europea è stata chiamata ad affrontare²⁸. Dopo decenni caratterizzati da revisioni dei Trattati molto frequenti e significative, sottoscritte ed entrate in vigore, anche due o tre volte nello stesso decennio²⁹, la mancata ratifica del Trattato costituzionale e poi le non poche difficoltà incontrate nella ratifica del Trattato di Lisbona – unitamente ad un consenso oscillante, e in alcuni Stati membri piuttosto ridotto, sullo sviluppo dell'integrazione europea – hanno portato le istituzioni dell'Unione, così come gli studiosi del diritto dell'Unione, a fare maggiormente affidamento su interpretazioni innovative, e talvolta anche “creative”, delle disposizioni contenute nei Trattati³⁰,

tional) identity; loyalty; solidarity; supremacy/primacy and direct effect; effectiveness and effective judicial protection.

²⁸ Sulla situazione attuale dei Trattati dell'Unione cfr. B. DE WITTE, *Towards a Reform of the European Treaties?*, in *Quaderni costituzionali*, 2024, n. 3, pp. 727-729, e F. CASOLARI, *Per una vera Unione di diritto: cinque priorità per l'ordinamento giuridico dell'Unione Europea*, in *Federalismi.it*, 2025, n. 9, spec. p. V s.

²⁹ Il che aveva fatto parlare di un “processo semi-permanente di revisione dei Trattati”: così B. DE WITTE, *Il processo semi-permanente di revisione dei trattati*, in *Quaderni costituzionali*, 2002, n. 3, pp. 499-519. Cfr. anche supra, il par. 4.2.

³⁰ Cfr. B. DE WITTE, *The European Union's COVID-19 Recovery Plan: The Legal Engineering of an Economic Policy Shift*, in *Common Market Law Review*, 2021 (58), n. 3, pp. 635-682, spec. 653 ss. e A. DE GREGORIO MERINO, *The EU Treaties as a living Constitution of the Union in times of crisis*, in *American Journal of International Law Unbound*, 2024, n. 118, pp. 162-166. In chiave critica cfr. P. LEINO-SANDBERG, M. RUFFERT, *Next Generation EU and its Constitutional Ramifications: A Critical Assessment*, in *Common Market Law Review*, 2022 (59), n. 2, pp. 433-472; P. LEINO-SANDBERG, P. LINDSETH, *Crisis, Reinterpretation, and the Rule of Law: Repurposing 'Cohesion' as a General EU Spending Power*, in *Hague Journal on the Rule of Law*, 2024 (16), pp. 587-610; e P. LEINO-SANDBERG, *The secret life of the EU treaties: NGEU and the politics of the EU's 'living constitution'*, in *European Law Open*, 2026, pp. 1-23.

soprattutto al fine di utilizzarle come basi giuridiche per l'adozione delle fonti del diritto richieste dal perseguimento di nuove politiche o azioni comuni ritenute urgenti e necessarie sostanzialmente da tutti gli Stati membri. Sempre mediante interpretazioni evolutive dei Trattati, codificate mediante accordi interistituzionali e convenzioni costituzionali o dichiarazioni congiunte dei Presidenti di Consiglio europeo e Commissione, si è ancora più di recente cercato di incidere sui metodi di produzione normativa nell'Unione, rafforzando tra l'altro la logica dei pacchetti "omnibus", la preferenza per i regolamenti a danno delle direttive e l'uso sistematico delle "*sunset clauses*"; e correlativamente riducendo il ricorso agli atti delegati e di esecuzione e le forme di "*gold plating*" da parte degli Stati membri³¹.

Ad ogni modo, l'Unione sembra dunque seguire, a questo riguardo, l'esempio rappresentato dagli Stati Uniti, dove – come è noto – si è sviluppato specie nell'ultimo secolo un dibattito particolarmente intenso sui metodi dell'interpretazione costituzionale³²; non a caso in un ordinamento giuridico in cui è tutt'altro che facile modificare la propria Costituzione, risalente al 1787³³.

³¹ Cfr., da ultimo, la dichiarazione congiunta di Costa e von der Leyen, del 12 febbraio 2026, in esito ad un "ritiro informale" del Consiglio europeo su cui cfr., criticamente, A. ALEMANN, *The Castle Method. Achieving Treaty Change Without Treaty Revision*, in <https://verfassungsblog.de/>, 25 febbraio 2026.

³² Per questo parallelo cfr. M.A. PANASCI, *Unravelling Next Generation EU as a Transformative Moment: From Market Integration to Redistribution*, in *Common Market Law Review*, 61(1), 2024, pp. 13-64; e, più criticamente, P. LEINO-SANDBERG, *The secret life of the EU treaties: NGEU and the politics of the EU's 'living constitution'*, in *European Law Open*, 2026, pp. 1-23.

³³ Cfr., per tutti, R. ALBERT, *The World's Most Difficult Constitution to Amend?*, in *California Law Review*, 2022, n. 110, pp. 2005-2022.

CAPITOLO 8

Qualche conclusione, da un duplice punto di vista

8.1. *Dal punto di vista dell'ordinamento europeo*

8.1.1. Le Costituzioni degli Stati membri come fonti del diritto costituzionale dell'Unione europea

Un punto da ribadire e precisare – e che emerge anche dall'aver accostato i diversi metodi di governo dell'Unione, evitando perciò di “assolutizzare” il metodo comunitario – è che l'ordinamento dell'Unione si affida in misura cospicua alle fonti giuridiche dei suoi Stati membri, ovviamente a partire dalle loro Costituzioni scritte e codificate. Nonostante la necessità di riconoscere, specie nella fase iniziale del processo di integrazione, l'autonomia del diritto dell'Unione, le Costituzioni degli Stati membri, quindi, ben si prestano ad essere incluse tra le fonti proprie del diritto costituzionale dell'Unione europea, per almeno un paio di ragioni.

Da un lato, il diritto dell'Unione si basa, quanto alla sua efficacia in ciascuno degli Stati membri, sul suo riconoscimento da parte delle Costituzioni nazionali, attraverso le cosiddette “clausole europee”, le quali – formulate in modo esplicito o implicito, con un'attitudine più aperta o secondo un approccio più cauto – ne hanno consentito e ne consentono tuttora un ingresso significativo e spesso automatico negli ordinamenti giuridici interni¹. Un ingresso, com'è ovvio, parti-

¹ Sulle “clausole europee” cfr. M. CLAES, *Le “clausole europee” nelle Costituzioni nazionali*, in *Quaderni costituzionali*, 2005, n. 2, p. 283 s.; L.F.M. BESSELINK, M. CLAES, Š. IMAMOVIĆ, J.H. REESTMAN, *National Constitutional Avenues for further EU Integration. Study*, European Parliament, Brussels 2014; A. ALBI, S. BARDUTZKY (eds.), *National Constitutions in European and Global Governance: Democracy, Rights, the Rule of Law. National Reports*, Asser-Springer Open, The Hague-Berlin

colarmente impattante quando il diritto dell'Unione è caratterizzato da effetto diretto e primato.

Dall'altro lato, come si è ricordato, sia i Trattati istitutivi, sia la legislazione dell'Unione fanno molto spesso riferimento strutturale ed esplicito ai “requisiti costituzionali” fissati da ciascuno Stato membro. Si aggiunga che una delle fonti più importanti e tipiche del diritto dell'Unione, la direttiva, è per definizione incompleta², in quanto è obbligata a lasciare alle autorità nazionali le scelte “in merito alla forma e ai mezzi” attraverso i quali raggiungere i risultati che si prefigge, come stabilito dall'art. 288, par. 3, TFUE³.

Pertanto, i Trattati implicano e riconoscono chiaramente un certo grado di incompiutezza dell'ordinamento giuridico dell'Unione in quanto tale, che potrebbe dunque essere considerato sì “autonomo” – un'autonomia relativa, e ad intensità variabile, a seconda del metodo di governo seguito⁴ – ma non pienamente “auto-legittimato”, ri-

2019; A. GUAZZAROTTI, *Legalità senza legittimazione? Le “clausole europee” nelle costituzioni degli Stati membri dell'UE e l'eccezione italiana*, in *www.costituzionalismo.it*, 2019, n. 3, p. 1-41; N. LUPO, *Clausole “europee” implicite ed esplicite nella Costituzione italiana*, in *www.federalismi.it*, 2022, n. 4, p. 483-500; Y. CITINO, *European Membership Clauses and Constitutional Hurdles to Withdrawal*, in *European Journal of Law Reform*, 2022, n. 2, p. 195-217; S. GRILLER, L. PAPADOPOULOU, R. PUFF (eds.), *National Constitutions and EU Integration*, Hart, Oxford, 2022; A. NICOTINA, P. POPELIER, P. BURSSENS (eds.), *EU Law and National Constitutions. The Constitutional Dynamics of Multi-Level Governance*, Routledge, Abingdon, 2024.

² Al punto da essere stata spesso definita come “legislazione indiretta”: da P. PESCATORE, *The Doctrine of “Direct Effect”: An infant disease of Community Law*, in *European Law Review*, 1983 (8), p. 169 s., spec. 177, e R. SCHÜTZE, *European Union Law*, IV ed., cit., p. 169 s.

³ Com'è noto, nella pratica e da tempo, ormai, si riconoscono effetti giuridici, a certe condizioni e con alcune limitazioni, anche alle direttive inattuato: cfr., per tutti, R. ADAM, A. TIZZANO, *Lineamenti di diritto dell'Unione europea*, V ed., Giappichelli, Torino, 2025, p. 162 s.

⁴ Cfr. in proposito, anche per ulteriori indicazioni, B. CORTESE, *L'ordinamento dell'Unione europea tra autocostruzione, collaborazione e autonomia*, Giappichelli, Torino, 2018, spec. p. 225 s.; J. LINDEBOOM, R.A. WESSEL (eds.), *The Autonomy of EU Law. Legal Theory and European Integration*, in *Europeanpapers.eu*, special

petto a quello degli Stati membri: un ordinamento, quindi, che pur essendo autonomo, non è in grado di fondarsi da solo (“*autonomous but not self-standing*”)⁵.

È, del resto, nella già richiamata logica della Costituzione europea come Costituzione “composita”⁶, la quale si fonda cioè su disposizioni collocate sia nei Trattati istitutivi, sia nelle Costituzioni dei singoli Stati membri, avere al suo cuore proprio le clausole che consentono la reciproca circolazione dei materiali costituzionali, dai Trattati europei alle Costituzioni nazionali, e viceversa. Sono infatti queste clausole, le quali configurano altrettante auto-limitazioni o “clausole valvola”, gli snodi decisivi per una corretta ricostruzione dell’ordinamento costituzionale vigente⁷.

Si badi, questo fenomeno ha carattere bilaterale e reciproco. Ciò fa sì che, com’è stato efficacemente sostenuto, con riferimento alle numerose e strutturali influenze del diritto dell’Unione europea (e della Convenzione europea dei diritti dell’uomo), “*in the modern European Union Member State, there is not such a thing as purely national constitutional law*”⁸. E che le stesse leggi di revisione delle Costituzioni degli Stati membri possano essere usate, com’è accadu-

section, 2023 (8), n. 3; e, per una recente rilettura, L. LIONELLO, *The Concept of the ‘Autonomy of EU Law’ in the Case Law of the European Court of Justice*, in *European Public Law* 2025(31), n. 2, pp. 213-238.

⁵ Per un interessante e recente riesame della questione, argomentando nel senso di un “*consent-based monism*”, cfr. L. KIRCHMAIR, *EU Law and Member State Law*, in ID., *Rethinking the Relationship between International, EU and National Law: Consent-Based Monism*, CUP, Cambridge, 2024, spec. p. 193 s.

⁶ Cfr., per tutti, L.F.M. BESSELINK, *A Composite European Constitution*, Europa Law Publishing, The Hague, 2007, spec. p. 4 s.

⁷ Cfr. C. MAC AMHLAIGH, *The anatomy of constitutional pluralism in the European Union*, in M. AVBELJ, G. DAVIES (eds.), *Research Handbook on Legal Pluralism and EU Law*, cit., pp. 59-67, spec. 64 s. Cfr. anche ID., *New Constitutional Horizons. Towards a Pluralist Constitutional Theory*, OUP, Oxford, 2022.

⁸ Così T. FLYNN, *Triangular constitutionalism: some consequences of constitutional pluralism for domestic constitutional thought*, in M. AVBELJ, G. DAVIES (eds.), *Research Handbook on Legal Pluralism and EU Law*, cit., p. 133.

to più volte, per aprire più spazio al diritto dell'Unione europea e alle sue evoluzioni⁹; o, al contrario, per marcare prese di distanza rispetto ad alcuni dei suoi sviluppi, favorendo così un'integrazione differenziata¹⁰. E, infine, che tali “emendamenti costituzionali”, possano persino – ove, come si è verificato di recente, vadano frontalmente contro alcuni dei principi del diritto dell'Unione – essere oggetto di procedure di infrazione, attivate dalla Commissione europea, anche su iniziativa di altri Stati membri: sulla base, appunto, del presupposto per cui “quando uno Stato membro modifica la propria Costituzione, tale esercizio della competenza nazionale non può eludere la necessità di rispettare i principi fondamentali del diritto dell'Unione”¹¹.

⁹ Si tratta delle revisioni costituzionali che possono definirsi come “EU driven”: cfr. N. LUPO, G. PICCIRILLI, *Conclusion: 'Silent' Constitutional Transformations: The Italian Way of Adapting to the European Union*, in N. LUPO, G. PICCIRILLI (eds.), *The Italian Parliament in the European Union*, Hart, Oxford, 2016, p. 317 s., spec. p. 320 s.

¹⁰ Cfr., in questa prospettiva, P. FARAGUNA, *Taking Constitutional Identities Away from Courts*, in *Brooklyn Journal of International Law*, 2016 (41), n. 2, pp. 492-578.

¹¹ Così la lettera di messa in mora della Commissione europea nel recentissimo caso della revisione della Costituzione della Slovacchia del settembre 2025 (INFR(2025)2208, come riassunta in https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/inf_25_2481), su cui cfr. P. FARAGUNA, *Revisione costituzionale contro primato. La Commissione apre una procedura di infrazione nei confronti della Slovacchia*, in *Rivista del Contenzioso Europeo*, 2026, n. 1, pp. 1-10, e F. CASOLARI, *Are Member States the guardians of EU values?*, cit.

Più in generale, sull'uso delle procedure di infrazione a tutela della *rule of law*, cfr. M. BONELLI, *Infringement Actions 2.0: How to Protect EU Values before the Court of Justice*, in *European Constitutional Law Review*, 2022 (18), n. 1, pp. 30-58; e G. PICCIRILLI, *Ordinary Weapons for Exceptional Threats? Infringement Procedure and Rule of Law Crisis*, in C. FASONE, A. DIRRI, Y. GUERRA (eds.), *EU Rule of Law Procedures at the Test Bench. Managing Dissensus in the European Constitutional Landscape*, Palgrave, Cham, 2025, pp. 39-50.

8.1.2. I nodi della legittimazione politica e l'indirizzo politico intrecciato

Il tema della legittimazione politica è stato fin qui accennato, seppure mai in maniera diretta, man mano che si sono esaminati i metodi di governo e le fonti del diritto dell'Unione. È evidente che tale tema si pone in termini diversi a seconda del metodo di governo preso in considerazione. In particolare, se nel metodo comunitario la risposta più importante al nodo della legittimazione politica è consistita nell'*empowerment* del Parlamento europeo, questa risposta si rivela ad un tempo insufficiente e insoddisfacente ove applicata al metodo intergovernativo e al metodo euro-nazionale.

Lo sviluppo del metodo intergovernativo, infatti, richiede soprattutto, con maggiore urgenza di quanto già non accadesse per il metodo comunitario, per un verso il buon funzionamento dei poteri di indirizzo e controllo in capo al Parlamento di ciascuno Stato membro, al fine di verificare se e come l'interesse nazionale è stato rappresentato in seno al Consiglio europeo e al Consiglio¹²; ma altresì, per altro verso e in parallelo, lo sfruttamento di tutte le risorse della cooperazione interparlamentare, la quale dovrebbe essere posta in grado di assicurare una qualche forma di *accountability* dell'attività svolta dalle sedi intergovernative, quanto alla loro capacità di perseguire effettivamente l'interesse europeo, e possibilmente di adattarsi alle differenziazioni territoriali che di volta in volta è andato assumendo il processo di integrazione¹³. Infine, nel metodo euro-nazionale, da un lato cresce ulteriormente il peso esercitato dal Governo di ciascuno Stato membro, anzitutto nel proporre i piani pluriennali, nella cui elaborazione i Parlamenti nazionali sono variamente coin-

¹² Cfr. supra, i parr. 3.2.1 e 4.5.

¹³ Ci si è soffermati su questi temi altrove: E. GRIGLIO, N. LUPO, *The Conference on Stability, Economic Coordination and Governance: Filling the Gaps of Parliamentary Oversight in the EU*, in *Journal of European Integration*, 2018 (40), n. 3, pp. 358-373; C. FASONE, N. LUPO, A. VAUCHEZ (a cura di), *Parlamenti e democrazia in Europa*, cit.

volti, e comunque scontano una evidente asimmetria informativa; e, dall'altro, si politicizza ancora di più il ruolo della Commissione europea, visto l'elevato margine di discrezionalità di cui essa gode nel condurre il dialogo bilaterale che accompagna tutti i procedimenti euro-nazionali.

Ciò detto, può essere il caso di tornare sul tema della forma di governo anche alla luce di quanto si è fin qui affermato, riguardo alla diversità dei metodi di governo e dei sistemi delle fonti per le diverse politiche dell'Unione.

Mi pare anzitutto che ne esca rafforzata la connessione tra la forma di governo dell'Unione¹⁴ e le forme di governo di ciascuno Stato membro. Una connessione esistente invero sin dalle origini delle Comunità europee e che, a partire dal Trattato di Lisbona, è stata riconosciuta esplicitamente dall'art. 10, par. 2, TUE. Tuttavia, essa è rimasta a lungo in ombra, per effetto del basso profilo politico perseguito dall'integrazione europea e dalle sue fonti, specie allorquando veniva adottato pressoché esclusivamente il metodo comunitario. Ed è appunto la connessione con le forme di governo degli Stati membri che si articola diversamente a seconda del metodo di governo adottato, come si è avuto modo di vedere, e che si evidenzia sempre di più, man mano che la dinamica dell'Unione si democratizza e si politi-

¹⁴ L'uso della nozione di "forma di governo" con riferimento all'Unione europea è stato a lungo controverso (se ne è ragionato in R. IBRIDO, N. LUPO, *"Forma di governo" e "indirizzo politico": la loro discussa applicabilità all'Unione europea*, in R. IBRIDO, N. LUPO (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, cit., pp. 9-53). Più di recente, vi hanno fatto esplicito ricorso la Corte costituzionale (nella sentenza n. 239 del 2018, ove, nel respingere le obiezioni sulla conformità alla Costituzione italiana della soglia di sbarramento del 4% per le elezioni del Parlamento europeo, ha fatto esplicito riferimento alla "indubbia trasformazione in senso parlamentare della forma di governo dell'Unione europea") e anche parte della dottrina comunitaristica (cfr. B. CORTESE, *L'inquadramento teorico: diritto, ordinamento e costituzionalismo*, in S. CAFARO, E. CHITI, B. CORTESE (a cura di), *Diritto dell'Unione europea*, cit., pp. 39-69, spec. 63 s.; *contra*, L.F. PACE, *L'inapplicabilità della nozione di forma di governo (parlamentare) all'ordinamento giuridico dell'Unione europea: ragioni teoriche e pratiche*, cit.).

cizza. Una connessione di cui anche la dottrina, giuridica e politologica, tende ormai a prendere atto, nonostante l'atteggiamento, assai frequente tra i politici e tuttora prevalente nel dibattito pubblico, nel senso di considerare invece ciò che si decide "a Bruxelles" come qualcosa di radicalmente distinto da quel che si decide "a Roma", così come nelle altre capitali degli Stati membri.

Del resto, per dire, oggi sarebbe davvero difficile parlare di indirizzo politico e del suo circuito in Italia, o persino comprendere le ragioni delle crisi di governo e le modalità del loro superamento – si pensi in particolare all'andamento della XVIII legislatura (2018-2022) – senza richiamare il ruolo decisivo svolto dal Consiglio europeo, dalle elezioni per il Parlamento europeo (e dalla conseguente formazione della Commissione europea); o, per gli ultimi anni, senza citare il PNRR e il condizionamento da esso esercitato sugli indirizzi politici-legislativi dei diversi Stati membri (ovviamente, specie di quelli che hanno predisposto Piani particolarmente ambiziosi)¹⁵. Per

¹⁵ Indicativi mi paiono, in proposito, i due "speciali" di *Federalismi.it*, usciti entrambi nel corso del 2024: uno su *L'indirizzo politico: un personaggio in cerca di autore o uno, nessuno e centomila?*, a cura di G. SORRENTI, n. 18; e l'altro su *Le sedi dell'indirizzo politico costituzionale e dell'indirizzo di sistema nell'assetto attuale della forma di governo italiana*, a cura di S. BARBARESCHI e L. BARTOLUCCI, n. 26. Sulla XVIII legislatura cfr., volendo, N. LUPO, *L'intreccio delle forme di governo, tra Roma e Bruxelles: a proposito della crisi di governo di agosto 2019*, in *Federalismi.it*, 2020, n. 28, pp. 1-24; e ID., *Un governo 'tecnico-politico'? Sulle costanti nel modello dei governi 'tecnici', alla luce della formazione del governo Draghi*, ivi, 2021, n. 8, pp. 134-148.

Sul rapporto tra indirizzo politico e PNRR si è registrato un ampio dibattito: cfr. almeno A. SCIORTINO, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all'indirizzo politico "normativo"?*, in *Federalismi.it*, 2021, n. 18, p. 235 s., spec. 260 s.; A. MANZELLA, *L'indirizzo politico, dopo Covid e PNRR*, cit.; F. BILANCIA, *Indirizzo politico e nuove forme di intervento pubblico nell'economia in attuazione del Recovery and Resilience Facility, tra concorrenza e nuove politiche pubbliche*, in *www.costituzionalismo.it*, 2022, n. 1, pp. 1-51; E. CATELANI, *Profili costituzionali del PNRR*, in *www.rivistaaic.it*, maggio 2022; EAD., *PNRR e ordinamento costituzionale: un'introduzione*, ivi, 2022, n. 3, p. 210 s., spec. 218 s.; C. COLAPIETRO, *La forma di Stato e di governo italiana alla "prova" del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, ivi, 2022, n. 3, p. 325 s., spec. 329 s.; G. SANTINI, *Condizionalità europea e normati-*

cui è diventato abbastanza diffuso il riferimento ai molteplici intrecci – preordinati o casuali, a volte particolarmente intricati – tra l’indirizzo politico europeo e quello dei suoi Stati membri. E si è parlato di un indirizzo politico “integrato” o “composito”¹⁶; o anche di un indirizzo politico euro-nazionale¹⁷.

Questa connessione tra forme di governo e indirizzi politici dell’Unione e dei suoi Stati membri non è però priva di problemi. Problemi cui spesso ci si continua a riferire richiamando l’abusa-ta ed errata – come si è già avuto modo di rilevare (supra, nel par. 3.3.1) – formula del “deficit democratico”; ovvero evocando scenari tecnocratici o neoliberalisti, rispetto ai quali l’ancora di salvezza risiederebbe tuttora nella dimensione statuale e nelle sue tradizionali garanzie, anche e anzitutto in termini di più sicura e salda legittimazione democratica.

Mi sembra invece che occorra una diagnosi più accurata su come l’integrazione europea, come si è visto decisamente politicizzatasi e democratizzatasi rispetto al secolo scorso, abbia alterato il funzionamento delle democrazie nei suoi Stati membri. Per poi idealmente provare a identificare alcuni rimedi idonei a rafforzare la democrazia costituzionale nel continente europeo e ad adattarla alle nuove complessità derivanti dal *multilevel*, consentendole così di difendersi più

vità dell’indirizzo politico, DPCE Online, 2024, n. 4, pp. 3385-3400; e G. PICCIRILLI, *Europeizzazione dell’indirizzo politico? L’azione del Governo tra istituzioni nazionali e UE*, in *Diritto Costituzionale*, 2024, n. 1, pp. 45-69.

¹⁶ Cfr. Y. CITINO, *Verso una nozione di indirizzo politico “integrato”: effetti dell’anticipazione dei meccanismi decisionali dal livello nazionale a quello europeo*, in M. D’AMICO, B. LIBERALI, A. PÉREZ MIRAS, E.C. RAFFIOTTA, S. ROMBOLI, G.M. TERUEL LOZANO (a cura di), *Europa società aperta*, vol. I (*Problemi attuali e prospettive future*), Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, pp. 153-170, spec. 162 s. Nonché, con sguardo più ampio, parlando di “natura composita dell’indirizzo, nazionale in quanto anche sovranazionale, e viceversa”, A. RUGGERI, *Note introduttive allo studio di alcune spinose questioni in tema d’indirizzo politico*, in www.gruppodipisa.it, 2023, n. 3, pp. 33-59, spec. 43 s.

¹⁷ Cfr. ora ampiamente S. SILEONI, *L’indirizzo politico tra Unione Europea e Italia: Profili di diritto costituzionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2026, spec. p. 313 s.

efficacemente dai molteplici attacchi che le sono rivolti da quasi ogni parte del globo.

Il punto critico, a mio avviso, consiste nel fatto che l'integrazione europea ha posto in crisi i ritmi su cui si fondano le democrazie contemporanee e ha reso difficile, ai limiti dell'impossibile, far valere i tradizionali meccanismi costruiti per far valere la responsabilità politica.

Analisi accurate, svolte perlopiù nel primo decennio di questo secolo, hanno sottolineato la disconnessione democratica che si determina tra la legittimazione democratica, tuttora radicata prevalentemente sugli Stati nazionali, e le decisioni assunte in sede europea¹⁸. O, in chiave politologica, hanno evidenziato la dissociazione tra *policies* per larga parte europeizzate e una *politics* rimasta invece ancora alla dialettica interna a ciascuno Stato membro: a tutto vantaggio della tecnocrazia nel primo caso, e del populismo nel secondo¹⁹.

Sempre in quella fase, e anche sulla scorta della famosa critica sull'assenza di un "popolo europeo"²⁰, si è iniziato a ragionare di "demoicrazia" ("*demoicracy*")²¹: con un neologismo forse un po'

¹⁸ P.L. LINDSETH, *Power and Legitimacy. Reconciling Europe and the Nation-State*, Oxford University Press, New York, 2010, spec. p. 12 s. Si veda anche lo *Special Book Review Symposium* dedicato a tale libro apparso su *European Constitutional Law Review*, 2012, p. 128 s.; nonché G. PITRUZZELLA, *Integrazione europea e stati nazionali: il problema della "disconnessione democratica"*, in *Rassegna parlamentare*, 2025, n. 1, pp. 25-46, spec. 34 s.

¹⁹ Si veda ampiamente V. SCHMIDT, *Democracy in Europe. The EU and National Politics*, OUP, New York, 2006, spec. p. 5 s.; ma anche P. MAIR, *Ruling the Void. The Hollowing of Western Democracy*, Verso, London-New York, 2013 (anche in trad. it. a cura di G.L. Carlino: ID., *Governare il vuoto. La fine della democrazia dei partiti*, II ed., Rubbettino, Soveria Mannelli, 2024).

²⁰ Su cui cfr., per tutti, D. GRIMM, *Una Costituzione per l'Europa*, in G. ZAGREBELSKY, P.P. PORTINARO, J. LUTHER (a cura di), *Il futuro della costituzione*, Einaudi, Torino, 1996, pp. 339-367. Per una ricostruzione aggiornata del dibattito cfr. M.W. GEHRING, *Europe's Second Constitution. Crisis, Courts and Community*, CUP, Cambridge, 2020, spec. p. 58 s.

²¹ A partire da K. NICOLAÏDIS, *European demoicracy and its crisis*, in *Journal of Common Market Studies*, 2013 (51), n. 2, pp. 351-369.

forzato, ma che spinge a guardare nella direzione corretta, in quanto volto appunto a sottolineare come la legittimazione politica dell'Unione risieda non solo in un "popolo europeo" (evidentemente in formazione), ma anche e anzitutto, al momento, nei singoli popoli di ciascuno degli Stati membri.

Si tratta di analisi che mantengono tuttora larga parte del loro valore euristico, ma appaiono probabilmente da aggiornare e da integrare alla luce delle evoluzioni registratesi più di recente; e che in parte, in effetti, sono state oggetto di rimeditazione²² e di riconsiderazione critica²³.

Ad esse ho provato ad aggiungere, sulla scorta anche qui di una riflessione prevalentemente politologica²⁴, un profilo critico ulteriore della democrazia europea, fondato sul fattore tempo e in particolare sulle alterazioni dei cicli politico-elettorali che si determinano per effetto dell'integrazione europea. In estrema sintesi²⁵, i ritmi regola-

²² Cfr., rispettivamente: P.L. LINDSETH, *The Democratic Disconnect, the Power-Legitimacy Nexus, and the Future of EU Governance*, in F. BIGNAMI (ed.), *EU Law in Populist Times: Crises and Prospects*, Cambridge University Press, Cambridge, 2020, p. 505 s.; V.A. SCHMIDT, *Politicization in the EU: between national politics and EU political dynamics*, in *Journal of European Public Policy*, 2019 (26), n. 7, pp. 1018-1036, spec. 1021 s. (segnalando il passaggio "from politics without policy to politics against policy"); K. NICOLAIDIS, J. KOMÁREK (eds.), *The Peoples Imagined, in European Constitutional Imaginaries. Constituting a Democratic European Polity*, OUP, Oxford, 2023, pp. 231-258.

²³ Una riconsiderazione che, soprattutto nel caso del concetto di "demoicrazia", è avvenuta prevalentemente ad opera di giuristi: cfr. R. SCHÜTZE, *Democracy in Europe: Some Preliminary Thoughts*, in *European Law Review*, 2022 (47), n. 1, pp. 24-51; J. WEINZIERL, *Democratic Authority*, cit.

²⁴ Cfr. K.H. GOETZ, *Time and Power in the EU*, in E. JONES, A. MENON, S. WEATHERILL (eds.), *The Oxford Handbook on the EU*, OUP, New York, 2012, p. 703 ss.; ID., *Synchronisation demokratischen Regierens in der Europäischen Union*, in H. STRASSHEIM, T. ULBRICHT (eds.), *Zeit der Politik: Demokratisches Regieren in einer beschleunigten Welt*, Nomos, Baden-Baden, 2015 p. 132 ss.; ID., *Political Leadership in the European Union: A Time-Centred View*, in *European Political Science*, 2017, p. 48 ss.; ID. (ed.), *The Oxford Handbook of Time and Politics*, OUP, New York, 2024.

²⁵ Cfr., *amplius*, N. LUPO, *Elezioni e aritmie nella democrazia rappresentativa*

ri che caratterizzano la democrazia rappresentativa, consentendo ai cittadini-elettori, soprattutto nelle interpretazioni schumpeteriana e popperiana, di rimuovere pacificamente i governanti attraverso elezioni svolte ad intervalli regolari²⁶, vengono a essere alterati per effetto delle dinamiche europee, sempre più politicizzate, e dunque sempre più rilevanti e incisive. Nell'Unione europea non esiste un ciclo politico unico o dominante paragonabile al ciclo politico-elettorale dei sistemi democratici nazionali: le istituzioni dell'Unione seguono calendari diversi – alcuni legati alle elezioni, altri no – e le principali politiche dell'Unione si sviluppano secondo ritmi e cicli loro propri, peraltro decisamente sensibili, in fatto, alle influenze delle dinamiche politiche di singoli Stati membri, in particolare alle tempistiche e agli esiti delle elezioni che si svolgono nei paesi più grandi²⁷.

Questa mancata sincronizzazione dei cicli politico-elettorali origina così una serie di “aritmie democratiche”, che rendono pressoché impossibile identificare le responsabilità politiche e, soprattutto, farle valere in occasione degli appuntamenti elettorali. Negli Stati membri, i ritmi caratteristici della democrazia rappresentativa non scompaiono, ma vengono marginalizzati, interrotti e schiacciati, e mancano di sincronia tra loro, ponendo così l'opposizione politica

dell'Unione europea, in E. BERTOLINI, L. CUOCOLO, J.O. FROSINI, L. MONTANARI, G. PARODI, O. POLLICINO, R. ORRÙ, G. ROMEO, A. VEDASCHI (a cura di), *Itinerari della comparazione. Scritti in onore di Giuseppe Franco Ferrari*, EGEA, Milano, 2023, pp. 833-850; e ID., *Dissensus over Liberal Democracy and Democratic Arrhythmias in the EU*, in corso di pubblicazione in R. COMAN, C. BADULESCU, T. CHRISTIANSEN, M. SIMONCINI (eds.), *The Palgrave Handbook of Dissensus over Liberal Democracy in Europe*, Palgrave, London, 2026.

²⁶ Cfr. J.A. SCHUMPETER, *Capitalism, Socialism, Democracy*, II ed., Allen and Unwin, London, 1946; e K.R. POPPER, *The Open Society and Its Enemies. The Spell of Plato*, Routledge, London, 1966.

²⁷ C.J. SCHNEIDER, *The Responsive Union. National Elections and European Governance*, CUP, Cambridge 2019, spec. p. 42 s; C.E. DE VRIES, S. HOBOLT, S.O. POKSCH, J.B. SLAPIN, *Foundation of European Politics. A Comparative Approach*, II ed., OUP, Oxford, 2025, spec. p. 66 s.

in una posizione di debolezza²⁸. Nell'Unione, inoltre, come si accennava, residuano a volte strumenti e prassi tipici delle organizzazioni internazionali, nonché alcuni cicli temporali del tutto indipendenti rispetto alla durata (rigorosamente quinquennale) della legislatura europea. Si pensi al *Multiannual Financial Framework*, che copre 7 anni²⁹; o anche al Semestre europeo, per come ridefinito nel Patto di stabilità e crescita, riformato nel 2024, il quale si fonda su Piani nazionali strutturali di medio termine, la cui durata (quadriennale o quinquennale, come nel caso dell'Italia) prescinde sia dalla legislatura europea, sia da quelle nazionali³⁰.

Se a ciò si aggiunge che, come è stato recentemente osservato, le stesse istituzioni europee, configurate sin dall'inizio con un elevato livello di indipendenza rispetto alla politica maggioritaria, e dirette a perseguire interessi più di lungo termine, tendono anch'esse, da ultimo, a essere contagiate dalla logica emergenziale e a finire vittime del c.d. *short-termism*³¹, si coglie ancora meglio la difficoltà in cui versa, oggi, la politica europea. Che è, in fondo, una difficoltà nell'appron-

²⁸ J. WHITE, *Politicizing Europe: The Challenge of Executive Discretion*, in O. CRAMME, S.B. HOBOLT (eds.), *Democratic Politics in a European Union Under Stress*, Oxford University Press, Oxford, 2014, p. 87 ss.

²⁹ Cfr. C. FASONE, N. LUPO, *The Union Budget and the Budgetary Procedure*, in R. SCHÜTZE, T. TRIDIMAS (eds.), *Oxford Principles of EU Law*, OUP, Oxford, 2018, pp. 809-846; C. FASONE, *La proposta di Quadro finanziario pluriennale UE 2028-2034, tra continuità e innovazione*, in *Federalismi.it*, 2025, n. 33, pp. IV-XV, spec. XIV s. Sull'ipotesi di un Multiannual Financial Framework di durata 5+5 anni cfr. A. KENGYEL, *A Neglected Aspect of the Debates on the EU Budget: Duration of the MFF*, in *Intereconomics*, 2018, n. 53, pp. 225-232, spec. 231 s.

³⁰ Anche se, da ultimo, come prima si ricordava (cfr. supra, il par. 5.3), è stato consentito agli Stati membri di invocare le elezioni o il cambio di governo tra i fattori che ne giustificano la modifica: giustamente, visto il rilievo di tali Piani ai fini della definizione dell'indirizzo politico-finanziario di ciascuno Stato membro.

³¹ Cfr. A. VAUCHEZ, J. WHITE, *The crisis of long-termism: time and independence in the European Union*, in *West European Politics*, 2025, pp. 1-25, spec. 4 s., i quali notano, tra l'altro, che le istituzioni indipendenti europee, sotto la pressione del momento, "increasingly resemble their democratic counterparts, minus a popular mandate". Inoltre, man mano che si attenua la loro vista lunga, "it becomes hard to

tare meccanismi istituzionali idonei ad assumere decisioni e ad agire in tempi rapidi³², muovendosi lungo una direzione comune; ma al contempo nel farlo con modalità tali da rispettare i principi democratici all'interno di una società plurale, differenziata per lingue, culture e storia, e articolata su un territorio di larga scala.

8.2. Dal punto di vista dell'ordinamento italiano

8.2.1. Ancora sulle "limitazioni di sovranità" di cui all'art. 11 Cost., anche in rapporto con le altre clausole europee inserite nella Costituzione.

Resta da trattare, sempre in conclusione, e necessariamente in termini sintetici, il tema dei rapporti delle fonti del diritto dell'Unione europea, alla luce delle loro modalità di formazione, con la Costituzione italiana. O, meglio, possono ora essere esplicitate un po' di più, con riferimento all'Italia e alla sua Costituzione, le conseguenze del ragionamento che si è andato fin qui svolgendo. Del resto, proprio i rapporti tra diritto europeo e diritto italiano hanno rappresentato a lungo la prospettiva privilegiata dalle analisi sul diritto dell'Unione svolte dai costituzionalisti italiani, e sono stati ben indagati da studi senza dubbio "pionieristici", come quelli condotti da Paolo Barile e da Federico Sorrentino, per tutti³³.

defend the unelected bodies at the core of the EU system – all the more given that their powers are continuing to expand”.

³² Lo sottolinea, da ultimo, B. DE WITTE, *The EU's capacity to act: Constitutional design and institutional practice*, in *Common Market Law Review*, 2026 (63), n. 1, pp. 49-60.

³³ Il riferimento è a P. BARILE, *Rapporti fra norme primarie comunitarie e norme costituzionali e primarie italiane*, in *La Comunità Internazionale*, 1966, n. 1, p. 1 s. (anche in ID., *Scritti di diritto costituzionale*, Cedam, Padova, 1967) e a F. SORRENTINO, *Corte costituzionale e Corte di giustizia delle Comunità europee*, vol. I, Giuffrè, Milano, 1970; ID. *Corte costituzionale e Corte di giustizia delle Comunità europee*,

Il cuore del tema, e del problema, sta evidentemente nell'interpretazione dei contenuti dell'art. 11 Cost., in particolare delle "limitazioni di sovranità" da questa disposizione prefigurate.

Per dire, a seconda di come si interpreti tale disposizione costituzionale, la lettura dei rapporti tra le fonti dell'Unione europea e la Costituzione italiana cambia, anche piuttosto radicalmente. Le tante deroghe e trasformazioni del significato delle disposizioni della Costituzione italiana che l'Unione europea ha comportato nell'arco di un settantennio possono essere viste come altrettante "modifiche tacite" alla Costituzione, in attuazione/sviluppo di un suo principio fondamentale³⁴; ovvero, all'esatto opposto, come i frutti di una "rinuncia" alla sovranità nazionale, incompatibile con il disegno della Costituzione³⁵.

Sull'art. 11 Cost. come assai ampia "clausola europea" ho già avuto modo di soffermarmi in più occasioni (anche parlando di

vol. II, Giuffrè, Milano, 1973. Cfr. altresì F. PIZZETTI, *Efficacia delle norme comunitarie nell'ordinamento italiano*, in M. CAPPELLETTI, A. PIZZORUSSO (a cura di), *L'influenza del diritto europeo sul diritto italiano*, Giuffrè, Milano, 1982, pp. 5-33.

³⁴ Cfr., tra i tanti: S. BARTOLE, *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione repubblicana*, il Mulino, Bologna, 2004, spec. 298 s.; N. LUPO, G. PICCIRILLI, *Conclusion: 'Silent' Constitutional Transformations: The Italian Way of Adapting to the European Union*, cit., p. 320 s.; A. RUGGERI, *Le modifiche tacite della Costituzione, settant'anni dopo*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2018, n. 2, pp. 1-26, spec. 19 s.; A. MORRONE, *I mutamenti costituzionali derivanti dall'integrazione europea*, in *Federalismi.it*, 2018, n. 20, pp. 2-27, spec. 5 s.; A. MANZELLA, *La Costituzione italiana come Costituzione "europea"*, in *Nuova Antologia*, 2018, n. 153, 40-47, p. 41 s.; F. SEVERA, *Il fatto dell'integrazione. Trasformazioni costituzionali nello spazio giuridico europeo*, Giappichelli, Torino, 2025, spec. p. 237 s.

³⁵ Così M. ESPOSITO, *(Dis)Unione Europea. Dal miraggio di una federazione perequativa al consolidamento di una egemonia dei "più uguali"* (in margine alla sentenza del BVerfG 5 maggio 2020), Editoriale Scientifica, Napoli, 2021, spec. p. 102 s. In senso non dissimile cfr. anche, tra gli altri, F. SALMONI, *Indirizzo politico economico e forma di governo*, in *Rivista AIC*, 2024, n. 1, pp. 51-106, spec. 75 s. (secondo cui per effetto del vincolo esterno "la nostra sovranità non è soltanto limitata come vorrebbe l'art. 11 Cost., ma è, di fatto e di diritto, ceduta, a soggetti estranei al nostro ordinamento giuridico").

“super-clausola europea”). Qui vorrei tornarci anzitutto al fine di sgombrare rapidamente il campo da due errori storico-fattuali, che continuano purtroppo a trovare spazio: invero, più nella polemica politica che negli studi dei costituzionalisti³⁶. E poi per dare conto di alcuni recenti orientamenti della giurisprudenza costituzionale, specie quanto al suo rapporto con le altre clausole europee introdotte nella carta costituzionale italiana.

Il primo errore è quello secondo cui tale disposizione sarebbe stata concepita e approvata solo con riferimento alle Nazioni Unite, per cui l’inclusione al suo interno dei processi di integrazione europea sarebbe il frutto di una successiva estensione del suo ambito originario di applicazione. I lavori preparatori in Assemblea Costituente sono piuttosto espliciti in senso opposto: benché nel 1947 non fosse ancora chiaro quali forme avrebbero assunto i processi di integrazione del continente europeo, evidente è la volontà dei costituenti di includerli sotto il “cappello”, lasciato volutamente ampio, di tale principio fondamentale. In altre parole, “la mancanza di riferimenti testuali all’unificazione europea non ebbe mai il sapore di una chiusura verso i progetti di integrazione che nel frattempo andavano maturando”, per cui essa si deve esclusivamente al timore di pregiudicare, e di prefigurare, nel testo costituzionale, i delicati equilibri internazionali dell’epoca, allora non del tutto definiti³⁷.

Il secondo errore è quello di attribuire alla giurisprudenza della Corte costituzionale la volontà di agganciare al cappello dell’art. 11

³⁶ *Amplius*, N. LUPO, *La “super clausola europea” contenuta nell’art. 11 della Costituzione italiana e il contrasto di ogni ipotesi di “Italexit” con i principi supremi*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 2023, n. 2 (*special issue* su *Unione Europea: Uscire, rimanere, ritornare*, a cura di F. BALAGUER CALLEJON), pp. 211-240, spec. 215 s.

³⁷ Cfr. M. CARTABIA, L. CHIEFFI, *Art. 11*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, UTET, Torino, 2006, p. 266 s. Per un’acuta lettura integrata tra le vicende costituenti e quelle internazionali che si verificavano in quegli stessi giorni, L. GIANNITI, *I costituenti e l’Europa*, in *Federalismi.it*, 2018, n. 16, p. 2 s. nonché, più ampiamente, G. LEVI, *L’europeismo ai tempi dell’Assemblea Costituente*, Cedam, Padova, 2020, spec. p. 83 s.

Cost. la legge ordinaria contenente l'autorizzazione alla ratifica e le norme di esecuzione dei Trattati fondativi delle Comunità europee e delle loro successive modifiche. Al contrario, sin dalla relazione governativa al disegno di legge di autorizzazione ed esecuzione del Trattato CEEA e poi, con ancora maggiore chiarezza, nei suoi lavori parlamentari è esplicita l'opzione di fare riferimento alle "limitazioni di sovranità" previste dall'art. 11 Cost. La giurisprudenza costituzionale, perciò, dagli anni '60 ad oggi (a partire dalla fondamentale sentenza n. 14 del 1964), non ha fatto altro che confermare, perfezionare sul piano giuridico e poi portare sino alle sue ultime conseguenze il riferimento a questo aggancio costituzionale. Un riferimento, quello all'art. 11 Cost., com'è noto, indispensabile sin dall'inizio per consentire alle norme dell'Unione di incidere nel nostro ordinamento, ovviando al dato politico-parlamentare sull'insussistenza di una maggioranza a favore dell'integrazione europea superiore ai due terzi dei componenti, alla Camera come al Senato: quella necessaria sia nel 1953 sia nel 1958 per approvare una legge costituzionale, in una fase in cui la legge ordinaria per l'attuazione dei referendum non era ancora stata approvata, e nella quale perciò il procedimento subordinato previsto dall'art. 138 Cost., con l'approvazione a maggioranza assoluta e la possibile richiesta di un referendum costituzionale, non era praticabile.

Un punto ulteriore, a mio avviso altrettanto essenziale, è quello relativo al rapporto tra l'art. 11 Cost. e le successive clausole europee introdotte per effetto di revisioni costituzionali: tutte, si badi, non a caso successive al referendum consultivo del 1989 (previsto dalla legge costituzionale n. 2 del 1989). Quest'ultimo referendum, infatti, al di là dei suoi effetti pressoché nulli sul piano giuridico, in chiave nazionale, oltre che in chiave europea³⁸, segnò in misura evi-

³⁸ Sul referendum consultivo del 1989 (previsto dalla legge costituzionale 3 aprile 1989, n. 2), la dottrina costituzionalistica dell'epoca espresse opinioni perlopiù assai critiche: ad esempio, esprimendo dubbi sull'utilità del referendum e sulla stessa intelligibilità del quesito, B. CARAVITA, *Il referendum sui poteri del Parlamento europeo: riflessioni critiche*, in *Politica del diritto*, 1989, n. 2, p. 319 s. Parla addirit-

dente, sul piano della politica nazionale, l'esistenza di un amplissimo consenso a supporto del processo di integrazione europea (e della sua democratizzazione). Ebbene, proprio l'entità di questo consenso nell'opinione pubblica e in Parlamento ha consentito, nei decenni successivi, di ratificare pressoché all'unanimità i successivi Trattati di riforma e, soprattutto, di inserire nella carta fondamentale, attraverso una serie di interventi di revisione costituzionale, molteplici riferimenti espliciti all'Unione europea e alle sue istituzioni, spesso leggibili come più specifiche clausole europee³⁹, che hanno reso maggiormente evidenti le limitazioni e i condizionamenti che l'essere parte dell'Unione comporta, sulla funzione legislativa, su quella amministrativa e sulla finanza pubblica.

In dottrina e anche in Parlamento si sono a più riprese ipotizzate – in particolare all'indomani del Trattato di Maastricht, ma anche più di recente – revisioni costituzionali destinate ad incidere proprio sull'art. 11 Cost., allo scopo di meglio definire i contenuti delle limitazioni di sovranità ammissibili e altresì di prevedere, sul modello di quanto stabilito da altri ordinamenti, procedure aggravate con maggioranze più elevate per dare luogo ad ulteriori significativi passaggi dell'integrazione europea. Tali proposte, comunque, pur viste con favore da una parte della dottrina⁴⁰, non sono mai andate particolar-

tura di un “simulacro di consultazione popolare” M. L[UCIANI], *Presentazione*, ivi, 1994, n. 2, p. 183. Sottolinea come si sia trattato di un “non-sense” politico, pur classificandolo tra i “referendum su poteri sovrani”, A. BALDASSARRE, *Il “referendum” costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, 1994, n. 2, p. 235 s., spec. 256 s. Lo qualifica come “risibile” G. ITZCOVICH, *Teorie e ideologie del diritto comunitario*, cit., p. 198. Per una ricostruzione in chiave storica cfr. G. KREIS, *Why Italy Was for Europe: On the History of the 1989 Advisory Referendum*, Schwabe Verlag, Basel, 2020. Cfr. anche R. BIN, *L'art. 11 Cost.: la forza del testo e la volubilità dei desideri*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 2023, n. 2, pp. 241-250, spec. 244 (per il quale si trattò di un plebiscito).

³⁹ Cfr. L. BARTOLUCCI, *Origine ed effetti delle recenti «clausole europee» introdotte in Costituzione*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 2023, n. 2, pp. 309-332, spec. 312 s.

⁴⁰ Cfr., ad esempio, L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, cit., p. 439 s. A

mente avanti. Così come sono tramontate, pressoché sul nascere, le ipotesi di rimuovere, totalmente o parzialmente, le clausole europee contenute nella Costituzione italiana, o di precisare in senso restrittivo la “superclausola europea” di cui allo stesso art. 11 Cost., che erano state prospettate nella seconda parte della XVIII legislatura⁴¹.

Sia l'intangibilità sul piano politico dell'art. 11 Cost., recentemente ribadita, sia le ulteriori clausole europee introdotte in Costituzione negli ultimi 30 anni mi paiono convergere nella direzione di fondo volta a confermare la validità del percorso evolutivo intrapreso dalla Costituzione italiana nel senso dell'apertura netta dell'ordinamento italiano all'integrazione europea. E anche nel chiarire che l'opzione iniziale quanto al rapporto tra gli ordinamenti è sin dall'origine e resta tuttora quella compiuta, sul piano generale, dall'art. 11 Cost., nel senso della piena apertura all'integrazione europea e alle organizzazioni internazionali, sempreché – si intende – l'una e le altre siano dirette, in condizioni di parità, a perseguire la pace e la giustizia tra le nazioni. Ove ciò non accadesse, al di là delle possibili

favore del recepimento del Trattato costituzionale con legge costituzionale ex art. 138 Cost. si era espressa anche M. CARTABIA, *“Ispirata alla volontà dei cittadini degli Stati d'Europa”*, in *Quaderni costituzionali*, 2005, n. 1, pp. 9-37, spec. 32 s. In chiave critica cfr. invece F. Sorrentino, in S.P. PANUNZIO (a cura di), *I costituzionalisti e le riforme. Una discussione sul progetto della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali*, Giuffrè, Milano, 1998, p. 315 s., e P. CARETTI, *Treaty-making Power e integrazione europea*, in P. CARETTI (a cura di), *La riforma della Costituzione nel progetto della Bicamerale*, Cedam, Padova, 1998, pp. 97-116, spec. 104 s.

⁴¹ Per una loro analisi critica cfr. L. BARTOLUCCI, *Sugli effetti di una ipotizzata rimozione delle «clausole europee» dalla Costituzione*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, 2018, n. 3, pp. 1-14; e P. FARAGUNA, *Le ipotesi di riforma dell'art. 11 della Costituzione, tra manutenzione ed eversione costituzionale*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 2023, n. 2, pp. 251-269. Tendono invece a sottovalutare gli effetti di queste ipotizzate revisioni costituzionali M. DANI, A. GUAZZAROTTI, *Quel pasticciaccio brutto della riforma degli artt. 11 e 117 Cost.*, in *www.lacostituzione.info*, 14 agosto 2022. Su di esse, e su ulteriori emendamenti, presentati dalla Lega, volti a porre in discussione i principi del primato e dell'effetto diretto, cfr. P. CASTILLO-ORTIZ, G. MARTINICO, *The Eurosceptic Mobilization of Constitutional Law*, cit., p. 100 s.

reazioni sul piano politico, in termini giuridico-costituzionali entrebbero evidentemente in azione i c.d. “controlimiti”: ossia quegli stessi principi supremi dell’ordinamento, che qui opererebbero – secondo un’indicazione presente nella giurisprudenza costituzionale sin dalla sentenza n. 18 del 1983 – appunto quali limiti alle “limitazioni di sovranità” di cui all’art. 11 Cost.⁴².

Ferma restando questa opzione originaria e fondamentale, discendente direttamente dall’art. 11 Cost., le clausole successive, di natura più specifica, relative all’esercizio della potestà legislativa statale e regionale (art. 117, primo comma, Cost., come riscritto dalla legge costituzionale n. 3 del 2001), al vincolo del pareggio di bilancio nell’organizzazione e nell’attività delle pubbliche amministrazioni (art. 97, primo comma, Cost., come aggiunto dalla legge costituzionale n. 1 del 2012) e all’applicazione del medesimo vincolo come limite all’autonomia finanziaria regionale e locale (art. 119, primo comma, Cost., come modificato dalla legge costituzionale n. 1 del 2012), servono tutte a completare e precisare quell’opzione, con riferimento alle funzioni statali maggiormente delicate ed importanti⁴³.

⁴² La letteratura sul tema è sterminata: cfr. almeno M. CARTABIA, *Principi inviolabili e integrazione europea*, Giuffrè, Milano, 1995, spec. p. 95 s.; A. BERNARDI, *Presentazione. I controlimiti al diritto dell’Unione europea e il loro discusso ruolo in ambito penale*, in ID. (a cura di), *I controlimiti. Primato delle norme europee e difesa dei principi costituzionali*, Jovene, Napoli, 2017, p. VII s.; S. POLIMENI, *Controlimiti e identità costituzionale nazionale. Contributo per una ricostruzione del «dialogo» tra le Corti*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018; A. RUGGERI, *Le fonti del diritto eurounitario ed i loro rapporti con le fonti nazionali*, in P. COSTANZO, L. MEZZETTI, A. RUGGERI, L. TRUCCO, *Lineamenti di diritto costituzionale dell’Unione europea*, VII ed., cit., pp. 289-344, spec. 323 s.; nonché, per gli sviluppi più recenti, D. TEGA, *La relazione tra le fonti del diritto dell’Unione europea e le fonti del diritto interno. Le corti e la nomopoiesi collaborativa*, testo provvisorio della relazione al convegno AIC di Torino (disponibile su https://www.associazionedeicostituzionalisti.it/images/convegniAnnualiAIC/2025_Torino/Diletta_Tega.pdf).

⁴³ In Costituzione compaiono anche altri riferimenti all’Unione europea e alle sue istituzioni (in particolare, nell’art. 122, secondo comma, come emendato dalla legge costituzionale n. 1 del 1999, ai sensi del quale “Nessuno può appartenere con-

In questo senso, quella appena delineata mi pare una lettura che può ritenersi complessivamente in linea anche con gli ultimissimi esiti della giurisprudenza costituzionale in tema di rapporti tra la carta fondamentale e le leggi di revisione costituzionale, in particolare laddove ha ribadito e precisato il celebre passaggio sui principi supremi contenuto nella sentenza n. 1146 del 1988⁴⁴. Come ha chiarito la sentenza n. 125 del 2025, con affermazioni di valore generale anche se originate dagli emendamenti agli artt. 9 e 111 Cost. derivanti – rispettivamente – dalla legge cost. n. 1 del 2022 e dalla legge cost. n. 2 del 1999, le leggi di revisione costituzionale sono subordinate ai principi supremi, ossia ai principi che definiscono, una volta per tutte, l'identità costituzionale italiana⁴⁵. Per usare le parole della Corte nella sentenza succitata, “[l]’identità della Costituzione è pertanto definita, nel suo «contenuto essenziale», una volta per tutte dalla Costituzione stessa, senza che le leggi costituzionali o di revisione costituzionale, ancorché libere di innovare anche significativamente le previsioni costituzionali, possano in alcun modo legittimamente scalfirla o alterarla, tant’è vero che, qualora fossero in contrasto con l’insieme delimitato dei principi fondamentali (supremi), sarebbero costituzionalmente illegittime”.

Nel nostro caso, al di là delle critiche che possono essere rivolte a tale affermazione – la quale, ovviamente, finisce per sminuire significativamente il peso delle revisioni costituzionali, passate e future⁴⁶

temporaneamente a un Consiglio o a una Giunta regionale e ad una delle Camere del Parlamento, ad un altro Consiglio o ad altra Giunta regionale, *ovvero al Parlamento europeo*”). Tuttavia, non pare trattarsi di vere e proprie “clausole europee”.

⁴⁴ Sul cui rilievo cfr., per tutti, M. CARTABIA, *Principi inviolabili e integrazione europea*, cit., p. 141 s., e P. FARAGUNA, *Ai confini della Costituzione. Principi supremi e identità costituzionale*, Franco Angeli, Milano, 2015, spec. p. 63 s.

⁴⁵ Cfr. i parr. 5.2.1 e 5.2.2 del considerato in diritto della sentenza n. 125 del 2025.

⁴⁶ Cfr. in particolare S. BARTOLE, *Interpretazioni e innovazioni dei limiti alla revisione costituzionale nella sent. n. 125/2025*, in *Quaderni costituzionali*, 2025, n. 4, pp. 959-962, e G. REPETTO, *La Corte può avere una teoria della Costituzione?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2025, n. 4, pp. 1127-1136.

– il principio supremo o, se si preferisce, identitario è da ritenersi appunto quello contenuto nell'art. 11 Cost.: completato e precisato, come si diceva, in alcune delle sue più importanti ricadute, da quel legislatore costituzionale che non era intervenuto “a monte”, per autorizzare la ratifica e dare esecuzione ai Trattati istitutivi delle Comunità europee, ma che è stato chiamato, negli ultimi decenni, ad esplicitare alcune delle più significative conseguenze che quei Trattati hanno determinato, e continuano a determinare, sull'ordinamento costituzionale italiano.

Non è pertanto casuale che l'art. 11 Cost. continui a essere richiamato, da solo o in combinato disposto con l'art. 117, primo comma, Cost., praticamente in tutte le pronunce della Corte costituzionale, come componente essenziale del parametro costituzionale, ogni qualvolta che, con varie modalità, venga in rilievo il contrasto di atti legislativi interni con norme dell'Unione europea. E ciò, in più occasioni, anche per effetto di un'integrazione del parametro operata dalla stessa Corte costituzionale, la quale ha così posto rimedio a un'invocazione del solo art. 117, primo comma, da parte dei giudici rimettenti⁴⁷.

Nelle rare circostanze in cui ciò non è accaduto, come nella sentenza n. 181 del 2024 (sull'illegittimità delle norme che distinguevano secondo il genere i posti da mettere a concorso per ispettori di polizia penitenziaria, celebre per aver introdotto il riferimento al “tono costituzionale”)⁴⁸ o nella sentenza n. 1 del 2025 (sull'illegitti-

⁴⁷ Lo nota ad esempio C. AMALFITANO, *Tanto tuonò che piovve. Abbandonare Granital: cui prodest?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2024, n. 6, pp. 2633-2660, spec. 2646, parlando di giudici rimettenti “disattenti”, che dimenticavano il canone fondamentale dell'art. 11 Cost.”.

⁴⁸ Un cenno all'art. 11 Cost. invero compare anche nella sentenza n. 181 del 2024, nel par. 6.1. del *Considerato in diritto*, laddove, tra le alternative a disposizione dei giudici comuni, la Corte ha incidentalmente richiamato quella consistente nel “sollevare una questione di legittimità costituzionale per violazione dell'art. 117, primo comma, e dell'art. 11 Cost.”. Su tale sentenza, cfr., con varietà di letture sul significato del “tono costituzionale” – secondo alcuni da intendersi come clausola

mità della legge della Provincia di Trento che richiedeva la residenza decennale per le prestazioni in materia di edilizia residenziale pubblica)⁴⁹, la migliore dottrina ha giustamente sottolineato i rischi che la “scomparsa” dell’art. 11 Cost. dal parametro di legittimità costituzionale potrebbe determinare, posto che “l’intero sistema (quindi anche il principio del primato) trova nell’articolo 11 della Costituzione il suo fondamento per giustificare l’impatto peculiare (le limitazioni di sovranità) che i meccanismi di integrazione voluti dai trattati europei assumono nell’ordinamento interno”, distinguendo così l’ordinamento dell’Unione europea dagli altri trattati internazionali⁵⁰. Come

restrittiva, secondo altri ampliava la giurisdizione costituzionale in materia europea, ma in ogni caso idonea a darle maggiore flessibilità e soprattutto a sganciarla dall’incerto criterio dell’effetto diretto della norma comunitaria, per giunta rimesso in esclusiva alla Corte di Giustizia – P. DE PASQUALE, O. PALLOTTA, *In tempi di sovranoismo la Consulta difende il primato del diritto dell’Unione europea (e l’autonomia dei giudici)*, in *Eurojus*, 2024, n. 4, pp. 174-187; C. PINELLI, *Il rinvio pregiudiziale nel quadro della giurisprudenza costituzionale sul trattamento di leggi confliggenti col diritto UE direttamente applicabile*, in *Giustizia insieme*, 9 giugno 2025; A. CARDONE, *“Tono costituzionale” della questione e bypass del rinvio pregiudiziale interpretativo: cosa resta di ‘quel che era rimasto’ di Granital?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2024, n. 6, pp. 2098-2110; C. AMALFITANO, *Tanto tuonò che piovve*, cit., p. 2646 s. Per i successivi richiami al “tono costituzionale” cfr. C. GENTILE, *Il “tono costituzionale” nella giurisprudenza della Consulta*, in *Consulta On Line*, 2025, n. 3, pp. 1639-1663; e R. MASTROIANNI, *Un anno di “tono costituzionale”: alcune riflessioni sulla giurisprudenza costituzionale successiva alla sentenza n. 181 del 2024 in tema di rapporti tra ordinamenti*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2025, n. 3, pp. 582-617.

⁴⁹ Lo notano, ad esempio, F. PERRONE, *La convergenza possibile tra dottrina del concorso di rimedi e primato del diritto dell’Unione europea*, in *Rivista del Contenzioso europeo*, 2025, fascicolo speciale n. 2, pp. 139-153, spec. 141 e B. NASCIBENE, *Articolo 11 della Costituzione, recente giurisprudenza e diritto dell’Unione europea. Una norma che “compare” e “scompare”?*, in *Federalismi.it*, 2025, n. 33, pp. 152-174, spec. 160 s. (ove sono citate anche altre pronunce che omettono di richiamare l’art. 11 Cost.).

⁵⁰ Così R. MASTROIANNI, *La sentenza della Corte costituzionale n. 181 del 2024 in tema di rapporti tra ordinamenti, ovvero la scomparsa dell’articolo 11 della Costituzione*, in *Quaderni AISDUE*, 2025, n. 1, pp. 1-29, spec. 20 s.: il richiamo al solo art. 117, primo comma, Cost., “come “Europa artikel”, qualora non venga accompagnato alla

è stato giustamente osservato, l'art. 11 Cost. perciò “rimane, anche dopo la riforma costituzionale del 2001, che ha introdotto l'art. 117, comma 1, Cost., l'unico riferimento per determinare il trattamento dei conflitti fra norme dell'Unione e norme nazionali”⁵¹.

Fors'anche alla luce di questo dibattito, la Corte costituzionale, in una pronuncia di poco successiva alle due appena richiamate, ossia nella sentenza n. 24 del 2025, è tornata a richiamare tanto l'art. 11 Cost. quanto l'art. 117, primo comma, Cost., sottolineando inoltre come il parametro di cui all'art. 11 Cost. – che in una censura sollevata in relazione all'art. 48 CDFUE e all'art. 117, primo comma, Cost. era stato evidentemente pretermesso, o, se si preferisce, come eufemisticamente ha notato la Corte, richiamato solo “implicitamente” – “viene necessariamente in considerazione ogniqualevolta si assume la contrarietà di una legge nazionale a una disposizione del diritto dell'Unione europea, rispetto alla quale operano le limitazioni di sovranità fondate su tale disposizione costituzionale, come affermato dalla costante e risalente giurisprudenza di questa Corte”⁵².

valorizzazione delle limitazioni di sovranità di cui all'art. 11, non rende pienamente conto delle implicazioni che l'appartenenza al sistema dei trattati europei comporta, in quanto esso riguarda soltanto una di queste implicazioni, vale a dire il limite che il diritto dell'Unione impone alla potestà legislativa esercitata dallo Stato e dalle Regioni”. Ma cfr. anche, a proposito della sentenza n. 95 del 2025, C. PINELLI, *Corte costituzionale: scompare l'art. 11 Cost. quale “sicuro fondamento” del rapporto tra ordinamento nazionale e diritto dell'Unione europea*, in *Rivista del contenzioso europeo*, 2025, n. 2, pp. 1-4.

⁵¹ Così E. CANNIZZARO, *Il legato storico di Granital e il suo impatto sui conflitti sistemici fra Corti supreme in Europa*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2025, n. 1, pp. 1-22, spec. 12 s.: diversi sono, infatti, il contenuto e la funzione dell'art. 117 Cost., che pone “un limite alla legislazione nazionale” e regionale, ma “esso non definisce l'ordinamento ‘comunitario’ come un ordinamento indispensabile per realizzare valori costituzionali, con tutto ciò che ne consegue, in particolare, riguardo l'apertura ordinamentale e, quindi, la formazione di un ordinamento complesso, del quale fanno parte l'ordinamento dell'Unione e gli ordinamenti degli Stati membri”.

⁵² Così la sentenza n. 24 del 2025 (sull'incostituzionalità della preclusione biennale alla concessione di permessi premio ai detenuti imputati o condannati durante l'esecuzione della pena), par. 2 del *Considerato in diritto*.

In due pronunce ancora successive, sempre del 2025 (la n. 95 e la n. 185), la Corte costituzionale ha completato l'opera di chiarimento quanto al parametro da utilizzarsi, allorquando vengano in questione contrasti – rispettivamente – con il diritto dell'Unione europea o con il diritto internazionale pattizio.

Per un verso, con riferimento all'art. 11 Cost., ha ricordato che “la costante giurisprudenza di questa Corte considera coinvolto” tale articolo – isolatamente o assieme all'art. 117, primo comma, Cost., nella parte in cui quest'ultimo richiede il rispetto “dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario” – soltanto “allorché vengano in considerazione obblighi derivanti dal diritto dell'Unione europea, rispetto ai quali operano le ‘limitazioni di sovranità’ ivi menzionate”, e quindi anzitutto il riconoscimento del primato del diritto dell'Unione, e il conseguente obbligo di disapplicazione, da parte di qualsiasi giudice, della normativa interna contrastante con norme europee dotate di effetto diretto⁵³.

Per altro verso, con riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., ha esplicitato che è solo questo il parametro da invocarsi – evidentemente nella parte in cui richiede il rispetto degli “obblighi internazionali” – laddove invece si intenda proporre questioni di legittimità costituzionale per violazione di norme di trattati internazionali: vale a dire, per violazione di “una norma di diritto internazionale pattizio”, la quale “non è idonea a integrare il parametro di cui all'art. 11 Cost.”, mentre ben si presta ad integrare, in qualità di norma interposta con riferimento alle leggi statali e regionali, il parametro di cui all'art. 117, primo comma, Cost.⁵⁴.

Si tratta di una distinzione piuttosto netta e ovviamente suscettibile di critica⁵⁵, ma che mi pare avere il merito di fare chiarezza e di

⁵³ Così la sentenza n. 95 del 2025 (sull'infondatezza delle censure nei confronti della legge che ha abrogato il reato di abuso di ufficio), par. 5.3. del *Considerato in diritto*.

⁵⁴ Così la sentenza n. 185 del 2025 (sull'infondatezza della nuova disciplina del reato di traffico di influenze), par. 4.1. del *Considerato in diritto*.

⁵⁵ Cfr., a prima lettura, C. PINELLI, *Corte costituzionale: scompare l'art. 11 Cost.*

offrire ai giudici *a quibus* – i quali in proposito avevano optato per soluzioni spesso diversificate⁵⁶ – talune linee guida piuttosto chiare ogni qualvolta intendano sollevare una questione di legittimità davanti alla Corte costituzionale, per violazione di norme di diritto dell’Unione o di diritto internazionale. E altresì, più in generale, per distinguere, con ancora maggiore chiarezza, il trattamento riservato alle fonti dell’Unione rispetto a quelle, pur di indubbio rilievo, del diritto internazionale pattizio.

8.2.2. Le molteplici modalità con cui il diritto europeo ha integrato la Costituzione repubblicana e l’irreversibilità dell’adesione dell’Italia all’Unione europea

L’analisi di come si sono sviluppati i procedimenti di produzione delle fonti del diritto dell’Unione e qualche considerazione sul loro rapporto con la Costituzione italiana fanno emergere come e con quale pervasività quest’ultima non soltanto si sia trasformata per effetto dell’integrazione europea, ma continui ad essere riletta, invertita e quindi si evolva ulteriormente, anche e soprattutto attraverso l’influenza del (nuovo) diritto dell’Unione europea.

Per cogliere appieno questi fenomeni, come si è cercato di mostrare, occorre tener presente anzitutto, ma non solo, le fonti “classiche” dell’Unione europea, le quali hanno esercitato e tuttora esercitano un impatto trasformativo potente e vistoso, in conseguenza dell’applicazione dei principi del primato e dell’effetto diretto: i Trattati, la Carta dei diritti fondamentali, i regolamenti e le direttive possono considerarsi a pieno titolo fonti integrative della carta

quale “sicuro fondamento” del rapporto tra ordinamento nazionale e diritto dell’Unione europea, cit.

⁵⁶ Come ricorda B. NASCIBENE, *Articolo 11 della Costituzione, recente giurisprudenza e diritto dell’Unione europea*, cit., p. 158 s., con riferimento alla sentenza n. 95 del 2025, nel formulare le relative questioni “nove giudici di merito e la Corte di Cassazione hanno fatto riferimento all’art. 11 e all’art. 117, quattro giudici di merito al solo art. 117”.

costituzionale e il loro impatto ha conosciuto sviluppi notevolissimi nell'ultimo quarto di secolo.

Pure le politiche per le quali si seguono metodi di governo diversi dal tradizionale metodo comunitario, e il diritto che viene posto in essere nell'Unione europea per perseguirle, influenzano e trasformano non poco l'ordinamento costituzionale italiano. Le vie di ingresso sono perlopiù diverse da quelle del primato e dell'effetto diretto, ma le fonti adottate seguendo gli altri metodi di governo sono in condizione di agire persino più in profondità: financo suggerendo revisioni costituzionali (è il caso, com'è noto, del Fiscal Compact), o determinando i tempi e i contenuti di esercizio della funzione legislativa, riguardo a materie anche del tutto diverse da quelle affidate al diritto dell'Unione europea (è il caso, come si è visto, delle riforme previste nel PNRR).

Nel complesso, non va trascurato il fatto che quello di cui si discute rappresenta un processo di trasformazione, di integrazione e di evoluzione costituzionale difficilmente percepibile o comprensibile appieno dai non giuristi⁵⁷, perché, al di là degli interventi di revisione costituzionale – alcuni dei quali si sono appena richiamati – opera avvalendosi di strumenti prettamente giuridici: attraverso fonti dell'Unione direttamente applicabili, ovvero mediante l'influenza di atti qualificati come di *soft law* o, ancora più incisivamente, attraverso i meccanismi propri dell'interpretazione conforme al diritto dell'Unione, che necessariamente deve essere ed è stata in effetti privilegiata da tutte le istituzioni italiane. I giudici, e la Corte costituzionale, ma anche le amministrazioni e lo stesso legislatore sono tutti costantemente tenuti a interpretare e applicare la carta costituzionale – al pari di ogni altra disposizione di diritto interno – in conformità al diritto dell'Unione. Questo vuol dire che la Costituzione repub-

⁵⁷ A titolo esemplificativo si veda il botta e risposta, sul punto, con Raffaele Romanelli: cfr. N. LUPO, *Una storia dell'Italia repubblicana attraverso la sua Costituzione (e i suoi interpreti)*, in *Quaderni costituzionali*, 2024, n. 4, pp. 965-974 e R. ROMANELLI, *Storia e diritto. Risposte*, ivi, pp. 983-996.

blicana non viene letta come se fosse rimasta inalterata nel tempo, bensì alla luce dei relevantissimi processi evolutivi che hanno accompagnato la sua vigenza tanto sul piano dell'interpretazione quanto su quello dell'applicazione. Soprattutto mediante il potente meccanismo dell'interpretazione conforme⁵⁸, perciò, il diritto dell'Unione è entrato stabilmente, per effetto dell'art. 11 Cost., a far parte del parametro costituzionale.

La Costituzione italiana, al pari e per certi versi persino in modo più chiaro delle carte fondamentali di altri Stati membri dell'Unione (specie di quelli di più recente adesione), è ormai stata integrata, grazie ai processi evolutivi sopra richiamati, da materiali costituzionali europei, al punto da potersi legittimamente dubitare che esista ancora un diritto costituzionale puramente nazionale⁵⁹. Ne discende che il ritorno a una Costituzione tutta ed esclusivamente nazionale, in chiave sovranista e statualista, volta cioè ad esaltare la sovranità statale e a disconoscere ogni rilievo alle forme di integrazione che,

⁵⁸ Cfr., tra gli altri, e anche per ulteriori indicazioni, G. PISTORIO, *Interpretazione e giudici. Il caso dell'interpretazione conforme al diritto dell'Unione europea*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2012, spec. p. 342 s.; T. GUARNIER, *Interpretazione, Costituzione e diritto giurisprudenziale. Specificità e problemi dell'interpretazione costituzionale nell'ordinamento giuridico integrato*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2024, spec. p. 299 s. Su tale forma di "integrazione 'silente'" si è insistito anche in N. Lupo, Introduzione all'organizzazione costituzionale, in M. BENVENUTI, R. BIFULCO (a cura di), *Trattato di diritto costituzionale. Vol. IV (L'organizzazione costituzionale)*, Giappichelli, Torino, 2024, pp. 1-27, spec. 18 s.

⁵⁹ Come sostenuto, con riferimento a tutti gli Stati membri dell'Unione nella già ricordata riflessione di T. FLYNN, *Triangular constitutionalism: some consequences of constitutional pluralism for domestic constitutional thought*, cit. Per una sua applicazione all'Irlanda, cfr. ID., *The Triangular Constitution: Constitutional Pluralism in Ireland, the EU and the ECHR*, Hart, Oxford, 2019. Del resto, che "il diritto costituzionale degli Stati è ormai inautonomo rispetto al diritto dell'Unione" era già stato notato nella Presentazione alla prima edizione di P. COSTANZO, L. MEZZETTI, A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2006. I quali correlativamente osservavano che è vera "anche la reciproca, il diritto costituzionale dell'Unione dovendo, per la sua parte e in una non secondaria misura, variamente alimentarsi dal diritto costituzionale degli Stati".

invece, continuerebbero ad operare nel continente europeo, risulterebbe un'eventualità non compatibile con la Costituzione repubblicana e i suoi principi supremi⁶⁰.

In questa chiave, riprendendo alcuni spunti che avevo già prospettato in altre sedi⁶¹, anche sulla scorta del lungo e certo non agevole processo di *disentangle* costituzionale e ordinamentale che ha fatto seguito al referendum inglese sulla Brexit del 2016, mi permetto in conclusione di sostenere che sarebbe impossibile, in base alla Costituzione attuale, ipotizzare un'uscita dell'Italia dall'Unione europea. L'ipotesi che viene sinteticamente chiamata come "Italexit" mi appare infatti in frontale e drammatico contrasto con l'ispirazione e con i principi e i valori di fondo della Costituzione repubblicana (che sono in continuità assiologica con il diritto europeo e internazionale)⁶², a maggior ragione per come invernati nei quasi ottanta anni di vigenza della carta fondamentale, e inciderebbe così in profondità sui contenuti effettivi di pressoché tutta la carta, al punto da non po-

⁶⁰ Per esemplificare – e perché le ipotesi inverosimili non è escluso che si verifichino – contrasterebbe a mio avviso con l'art. 11 Cost. e con i principi supremi della Costituzione italiana una decisione analoga a quella assunta dal governo statunitense guidato da Donald Trump, allorché ha deciso l'uscita degli Stati Uniti da 66 organizzazioni internazionali, convenzioni o trattati: cfr. il *presidential memorandum* del 7 gennaio 2026 (<https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2026/01/withdrawing-the-united-states-from-international-organizations-conventions-and-treaties-that-are-contrary-to-the-interests-of-the-united-states/>).

⁶¹ Cfr. N. LUPO, *Sull'art. 11 Cost. come "chiave di volta" della Costituzione vigente e sull'illegittimità costituzionale di ogni ipotesi di "Italexit"*, in P. CARNEVALE, E. CASTORINA, G. GRASSO, R. MANFRELOTTO (a cura di), *L'Europa dei tre disincanti. Liber Amicorum per Giovanni Cocco*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021, pp. 573-594; ID., *La "super clausola europea" contenuta nell'art. 11 della Costituzione italiana e il contrasto di ogni ipotesi di "Italexit" con i principi supremi*, cit., p. 232 s.

⁶² Cfr., ad esempio, F. FABBRINI, O. POLLICINO, *Constitutional Identity in Italy: European Integration As the Fulfillment of the Constitution*, EUI Department of Law Research Paper, 2017, n. 6 (available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2930106>) or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2930106>); e P. CASTILLO-ORTIZ, G. MARTINICO, *The Eurosceptic Mobilization of Constitutional Law*, cit., p. 123 s.

ter essere legittimata, a mio avviso, neppure attraverso un intervento di revisione costituzionale.

Del resto, se, come in molti hanno sostenuto, l'appartenenza all'Unione europea comporta una trasformazione della forma di Stato, tale da abbandonare l'idea dello Stato nazione come Stato sovrano, in favore di quello che si è denominato come "Stato comunitario"⁶³ o "Stato membro"⁶⁴, sarebbe decisamente ingenuo pensare che un mutamento così rilevante della forma di Stato come quello che deriverebbe da un'uscita dall'Unione europea, per giunta in direzione diametralmente opposta rispetto a quella lungo cui si è mossa tutta la storia costituzionale repubblicana⁶⁵, possa essere

⁶³ Cfr. A. MANZELLA, *Lo Stato "comunitario"*, cit., p. 279, secondo cui "dalle auto-limitazioni di sovranità emerge uno Stato diverso ma non affatto indebolito, e semmai 'rafforzato', rispetto allo Stato di piena sovranità". Uno Stato che "deve perciò essere radicalmente ripensato, in ogni sua realtà, alla luce del processo costituzionale che lo trasforma" e che lo chiama a entrare "come soggetto costitutivo nell'ordine sovranazionale comunitario". Cfr. anche R. TONIATTI, *Forma di Stato comunitario, sovranità e principio di sopranazionalità: una difficile sintesi*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 2003, n. 3, pp. 1552-1560, spec. 1552, il quale rileva come la "clausola europea" sia una "norma costituzionale indefettibile degli Stati membri" e parla, con riferimento a questi ultimi, di "una nuova forma di Stato": vale a dire, "lo Stato membro di un ente sovranazionale ovvero 'Stato comunitario'".

⁶⁴ Cfr. C. BICKERTON, *European Integration: From Nation-States to Member States*, Oxford University Press, Oxford, 2012, spec. p. 51 s. nonché ora, proprio facendo leva sul sistema delle fonti, A. ARCURI, *La forma delle fonti*, cit., p. 265 s. Parla di una «forma di Stato integrata» F. PALERMO, *La forma di Stato dell'Unione europea. Per una teoria costituzionale dell'integrazione sovranazionale*, Cedam, Padova, 2005, spec. p. 203 s. Cfr. anche R. SCHÜTZE, *Die Mitgliedstaaten als Glieder der Union*, in J. BAST, A. VON BOGDANDY (eds.), *Unionsverfassungsrecht: Eine Neubestimmung anhand der Grundlagen im EU-Vertrag*, Nomos, Berlin, 2025, pp. 569-610, spec. 575 s.

⁶⁵ Sottolinea l'importanza del principio di apertura in Assemblea costituente e nell'esperienza repubblicana, ad esempio, P. FARAGUNA, *Costituzione senza confini? Principi e fonti costituzionali tra sistema sovranazionale e diritto internazionale*, in F. CORTESE, C. CARUSO, S. ROSSI (a cura di), *Immaginare la Repubblica. Mito e attualità dell'Assemblea Costituente*, Franco Angeli, Milano, 2018, pp. 63-96.

legittimato solo ed esclusivamente attraverso un intervento di revisione costituzionale; o persino, secondo altri, per simmetria rispetto a quanto accaduto in origine, unicamente mediante l'approvazione di una semplice legge ordinaria⁶⁶.

È evidente che, ove una tale ipotesi di uscita dell'Italia dall'Unione si verificasse – il che, ovviamente, in fatto, non può escludersi, ancorché essa appaia oggi assai remota e improbabile – ci troveremmo davanti ad una Costituzione nella quale non solo il diritto dell'Unione e le sue fonti non avrebbero spazio alcuno, se non in via transitoria e residuale, ma che risulterebbe essere inevitabilmente diversa, nuova, ispirata a principi e valori opposti rispetto a quelli collocati alla base della Costituzione repubblicana, per come pensata e voluta dai costituenti e per come inverteasi nei suoi quasi ottanta anni di vigenza.

⁶⁶ In questo senso cfr. invece, tra gli altri, R. BIN, *Italexit? Come si potrebbe fare (se si può fare)*, in *Quaderni costituzionali*, 2008, n. 4, pp. 813 ss., spec. 815 s.; ID., *L'art. 11 Cost.*, cit., p. 243 s.; F. SAVASTANO, *Uscire dall'Unione europea. Brexit e il diritto di recedere dai Trattati*, II ed., Giappichelli, Torino, 2019, p. 161 s., e A. MIGLIO, *Le incertezze dell'Italexit tra regole costituzionali interne e diritto dell'UE*, in *Federalismi.it*, 2019, n. 12, pp. 2-30, spec. 29 s.

1. C. FRANCHINI, *La disciplina pubblica dell'economia tra diritto nazionale, diritto europeo e diritto globale*, 2020, II ed. 2022
2. G. SORRENTI, *Il giudice soggetto alla legge ... in assenza di legge: lacune e meccanismi integrativi*, 2020
3. G. DELLA CANANEA, L. FIORENTINO (a cura di), I "poteri speciali" del Governo nei settori strategici, 2020
4. M. ESPOSITO, (Dis)Unione Europea. Dal miraggio di una federazione perequativa al consolidamento egemonico dei "più uguali" (a margine della sentenza del BverfG 5 maggio 2020), 2021
5. F. MUSELLA (a cura di), *L'emergenza democratica. Presidenti, decreti, crisi pandemica*, 2021
6. C. PINELLI, *Lavoro e Costituzione*, 2021
7. C. FRANCHINI, *L'intervento pubblico di contrasto alla povertà*, 2021
8. M. MACCHIA, *Amministrare la democrazia. Parlamento ed equilibrio dei poteri ai tempi delle crisi*, 2021
9. E. LAMARQUE, *Corte costituzionale e giudici nell'Italia repubblicana. Nuova stagione, altri episodi*, 2021
10. R.J. HEFFRON, *L'energia attraverso il diritto*, a cura di L.M. Pepe, 2021
11. F.M. NICOSIA, *Concetti economici. Il mercato e la forza*, 2021
12. C. BASSU, F. CLEMENTI, G. E. VIGEVANI (a cura di), *Quale Presidente? La scelta del Presidente della Repubblica nelle crisi costituzionali*, 2022
13. I. NICOTRA, *La staffetta dei diritti e dei doveri oltre le crisi*, 2022
14. S. GIUBBONI, *Solidarietà. Un itinerario di ricerca*, 2022
15. B. BARBISAN, *Patriottismo costituzionale. Il caso italiano in prospettiva comparata*, 2022
16. C.E. BALDI, *Così è... (se vi pare). Gli aiuti di Stato tra concorrenza e competitività*, 2022
17. A. DI MARTINO, E. OLIVITO (a cura di), *Generazioni dei diritti fondamentali e soggettività femminile*, 2022

18. A. ZOPPOLI, *Prospettive rimediare, fattispecie e sistema nel diritto del lavoro*, 2022
19. M.P. IADICICCO, *Modifiche tacite della Costituzione e rigidità costituzionale*, 2023
20. M. SIRIMARCO, *Oltre il deserto... Scritti di filosofia della crisi ecologica*, 2023
21. A. CERRI, *Aggiornamenti di diritto pubblico*, 2023
22. G. CAIA, M. CALCAGNILE, E. CARLONI, F. FIGORILLI, P. PRINCIPATO, D. SIMEOLI, *Il riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica. Contenuto e caratteri del D.Lgs. 23 dicembre 2022, n. 201*, 2023
23. P. ACRI, N. AICARDI, G. CAIA, M. CALCAGNILE, *La gestione dei servizi pubblici locali dopo il d.lgs. 23 dicembre 2022, n. 201. Approfondimenti e inquadramento concettuale*, 2024
24. F. PATRONI GRIFFI, *Sulla giustizia amministrativa. Riflessioni sparse di un suo presidente (2018-2022)*, 2024
25. A. MERLINO, *La storia e lo Stato di potenza. La sfida storicista allo statalismo giuridico*, 2025
26. M. CINELLI, *Previdenza e Costituzione. Temi e percorsi di ricerca*, 2025
27. D.-U. GALETTA, *Artificial Intelligence and Public Administration A Journey*, 2025
28. S.P. EMILIANI, *La lotta per il diritto nello spazio sociale europeo. Il caso del lavoro interinale*, 2025
29. G. FARES, *Amministrare i dati sensibili nello spazio digitale europeo. Interessi protetti e tecniche di bilanciamento*, 2025
30. R.G. CONTI, A. RUGGERI, *Verità e diritto. Dialoghi su Costituzione, giustizia e umanità*, 2026

Finito di stampare nel mese di marzo 2026
presso la *Grafica Elettronica* - Napoli