

## PREMESSA ALLA IV EDIZIONE

Il volume vuole fornire uno strumento di lavoro per studenti, professionisti e operatori giuridici e del Servizio Sociale che necessariamente deve essere aggiornato con i continui sviluppi di una materia in divenire; in quest'ottica si è reso necessario procedere ad una sua revisione sul fronte della parte istituzionale ed ad una sua modifica ancor più sostanziale sul fronte della parte "specialistica" dedicata al diritto di famiglia.

Nell'opera di revisione e sulla scorta dell'imponente *corpus* normativo di cui l'Unione europea si è dotata con riferimento alla disciplina delle relazioni familiari, abbiamo deciso di mantenere il *focus* sulla parte relativa al diritto istituzionale dell'Unione, della tutela dei diritti fondamentali e dei ricongiungimenti familiari, affiancando ad esso un nuovo testo che, da un lato riprendesse alcuni temi caratterizzanti il diritto di famiglia ma dall'altro ne integrasse i contenuti con specifico riferimento ai regolamenti europei finalizzati a risolvere i problemi di diritto internazionale privato e processuale che sorgono tra persone che abbiano legami familiari in qualche misura riconducibili allo spazio europeo (Carpaneto L., Pesce F., Queirolo I., *La "famiglia in movimento" nello spazio europeo di libertà e giustizia*, Torino, 2019).

Ancora una volta il nostro speciale ringraziamento va ai colleghi e collaboratori della Scuola genovese di diritto internazionale e dell'Unione europea per il loro prezioso contributo nella finalizzazione del lavoro, in particolare a Simone Carrea, Chiara Cellerino e Stefano Dominelli.

Genova, 1° ottobre 2019

ILARIA QUEIROLO  
LORENZO SCHIANO DI PEPE



## PREMESSA ALLA III EDIZIONE

A quattro anni dalla pubblicazione della seconda edizione di questo volume, la necessità di fornire innanzitutto agli studenti uno strumento di lavoro aggiornato ai più recenti sviluppi della materia ha imposto la revisione dei suoi contenuti, sia di carattere “istituzionale” che “specialistico”.

Nell’opera di revisione (e talvolta di riscrittura) si è così potuto tenere conto, da un lato, dell’ultimo “allargamento” (alla Croazia) dell’Unione europea nonché della prima prassi applicativa di alcune delle riforme introdotte con il Trattato di Lisbona. Dall’altro lato, si è dato conto delle più rilevanti evoluzioni normative e giurisprudenziali a livello di diritto dell’Unione europea, con particolare attenzione alla tutela dei diritti fondamentali, alla libera circolazione delle persone e al diritto internazionale privato e processuale di famiglia.

Un ringraziamento ai giovani collaboratori della Scuola genovese di diritto internazionale e dell’Unione europea per il loro entusiastico e prezioso contributo nella finalizzazione del lavoro.

Genova, 8 settembre 2014

ILARIA QUEIROLO  
LORENZO SCHIANO DI PEPE



## PREMESSA ALLA II EDIZIONE

Dopo due anni rispetto alla prima uscita del volume, ci siamo dovuti convincere della assoluta necessità di predisporre una nuova edizione che desse atto dei profondi cambiamenti – nel frattempo – intervenuti a livello normativo e giurisprudenziale, tanto in sede europea quanto in sede nazionale.

L'entrata in vigore del trattato di Lisbona ha, infatti, se non del tutto stravolto, quantomeno profondamente modificato il quadro normativo di riferimento a livello europeo e ha determinato la completa revisione della prima parte del manuale.

Anche sul fronte dei temi di carattere più specialistico, sono intervenute pesanti modifiche della legislazione europea e nazionale secondo percorsi non sempre armonici e coordinati fra loro; per questo, capaci di suscitare rilevanti questioni portate all'esame delle Corti sovrastatali (Corte di giustizia e Corte europea dei diritti dell'uomo) e di quelle interne (Corte di Cassazione e Corte costituzionale). Basti pensare, sul fronte europeo, al valore vincolante assunto dalla Carta dei diritti fondamentali, alla prospettata adesione dell'Unione europea alla CEDU, all'approvazione del regolamento 4/2009 e alla proposta di avviare una cooperazione rafforzata per l'approvazione di un regolamento dedicato alla legge regolatrice del divorzio e della separazione personale; sul fronte del diritto nazionale, invece, è sufficiente menzionare le novità introdotte dal cd. pacchetto sicurezza.

Di conseguenza anche la seconda parte del volume è stata oggetto non di un semplice aggiornamento ma di una vera e propria rielaborazione, per dare atto di tutte le novità occorse nell'ultimo biennio.

Genova, 31 luglio 2010

ILARIA QUEIROLO  
LORENZO SCHIANO DI PEPE



## PREMESSA

L'esperienza maturata nell'insegnamento di diritto dell'Unione europea, in special modo nell'ambito di un corso di laurea dalle caratteristiche peculiari come quello in Servizio sociale, ci ha convinti ad azzardare l'elaborazione di un volume che seguisse un approccio nuovo – in quanto funzionale alle tematiche trattate in detto corso – e fornisse un quadro di riferimento il più possibile chiaro ed aggiornato.

Non occorre neppure soffermarsi sui continui sviluppi cui la Comunità europea ci ha abituati e che proprio nell'attuale momento storico si stanno concretizzando, con l'approvazione del trattato di Lisbona, nella disgregazione delle precedenti organizzazioni regionali e nella concentrazione delle relative competenze in capo ad un unico soggetto, di difficile qualificazione, quale è l'Unione europea.

Il volume, nella prima parte (elaborata da Lorenzo Schiano di Pepe), intende fornire i riferimenti di carattere istituzionale, corredati dalla pertinente giurisprudenza della Corte di giustizia, indispensabili al fine di comprendere la struttura dell'ordinamento europeo, la ripartizione delle competenze con gli Stati membri nonché il rilievo delle fonti comunitarie nella prospettiva dell'adattamento del diritto interno. La scelta degli argomenti affrontati è stata, in questo caso, necessariamente "mirata" e si è, pertanto, cercato di privilegiare quei profili dimostratisi di particolare interesse per gli studenti impegnati nei corsi di studio cui il presente lavoro è destinato.

Dopo aver introdotto le nozioni istituzionali, si è rivelato possibile trattare argomenti di carattere più specialistico, di particolare attenzione sia per i soggetti che operano all'interno dei servizi sociali, sia per gli studenti che intendano approfondire il rapporto che si è instaurato tra diritto comunitario e diritto interno in relazione al tema delle relazioni familiari. La seconda parte del volume (elaborata da Ilaria Queirolo) è, dunque, dedicata all'analisi dei diversi profili di intervento dell'Unione europea nel settore del diritto di famiglia. In essa, si è analizzato il costante avanzamento della linea che separa competenze comunitarie e competenze statali tanto nel settore della libera circolazione delle persone, in particolare esaminando la disciplina del ricongiungimento fami-

liare, quanto con riferimento alla tutela dei diritti fondamentali inerenti alla famiglia. Infine, sono stati presi in considerazione gli strumenti di diritto internazionale privato e processuale, ossia il regolamento 2201/2003 relativo allo scioglimento del vincolo coniugale e alla responsabilità genitoriale, attualmente in fase di modifica, nonché il regolamento sulle obbligazioni alimentari la cui approvazione è fissata nel mese di novembre di quest'anno. Dette tematiche hanno un taglio decisamente più approfondito, che può essere adeguatamente analizzato nell'ambito di lezioni a carattere seminariale.

Infine, non si è potuto trascurare il costante adeguamento del diritto interno rispetto alle novità introdotte a livello comunitario. In tale prospettiva si è esaminata l'attuazione, nell'ordinamento italiano, degli atti adottati dalle istituzioni europee in materia di diritto di famiglia, dal momento che la stessa ha – talora – suscitato non solo critiche ma veri e propri dubbi di legittimità: basti pensare al cd. “pacchetto sicurezza”.

Dunque, il compimento della prima stesura del volume è accompagnato dalla consapevolezza che ne è indispensabile un continuo e costante aggiornamento alla luce tanto dei mutamenti normativi che si susseguono a livello comunitario ed interno, quanto della giurisprudenza della Corte di giustizia.

A conclusione di questa breve premessa, non possiamo fare a meno di sottolineare che il libro, in ogni sua parte, rappresenta il frutto dell'esperienza maturata e del lavoro di ricerca compiuto all'interno della Scuola genovese, il cui punto di riferimento è rappresentato da Sergio Carbone, maestro e studioso capace di orientare ogni passo ed ogni sforzo dei propri allievi. Questo libro è, pertanto, a lui dedicato.

Dobbiamo, infine, ringraziare i giovani della Scuola senza il cui aiuto, in forme e contributi differenti, non sarebbe stato possibile arrivare a compimento del volume nei tempi prescritti.

Genova, 1° settembre 2008

ILARIA QUEIROLO  
LORENZO SCHIANO DI PEPE

**Parte Prima**

**UNIONE EUROPEA: COMPETENZE,  
ISTITUZIONI, FONTI**



## Capitolo I

# L'ORDINAMENTO GIURIDICO DELL'UNIONE EUROPEA E LA RIPARTIZIONE DELLE COMPETENZE CON GLI STATI MEMBRI

SOMMARIO: 1. Dalle Comunità all'Unione: profili evolutivi dell'integrazione europea. – 2. L'Unione europea attuale. – 3. *Brexit* e gli altri scenari futuri. – 4. Unione europea e "metodo comunitario". – 5. Il principio di attribuzione delle competenze. – 6. I principi di sussidiarietà e proporzionalità. – 7. Le competenze dell'Unione europea: il mercato interno e le altre politiche originariamente "comunitarie". – 8. (Segue): lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia e la politica estera e di sicurezza comune. – 9. (Segue): l'azione esterna dell'Unione europea (in particolare, la conclusione di accordi internazionali). – 10. Poteri "non previsti" e cooperazione rafforzata. – 11. La cittadinanza europea.

### *1. Dalle Comunità all'Unione: profili evolutivi dell'integrazione europea*

L'Unione europea (UE) com'è oggi configurata costituisce l'ultimo stadio evolutivo, in ordine di tempo, di un processo che ha preso le mosse dall'adozione a Parigi, il 18 aprile 1951, del trattato istitutivo della Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA), entrato in vigore il 23 luglio 1952 tra i sei Stati contraenti Belgio, Francia, Lussemburgo, Italia, Paesi Bassi e Repubblica Federale Tedesca.

L'obiettivo immediato di tale iniziativa era assai circoscritto (ancorché solo relativamente modesto), trattandosi essenzialmente di mettere in comune la produzione carbossiderurgica nazionale dei partecipanti nel quadro di un'organizzazione internazionale alla quale potessero in futuro aderire anche altri Stati europei. In via mediata, tuttavia, per il tramite di detta organizzazione, si mirava a eliminare le condizioni che, proprio in Europa, nella prima metà del XX secolo, avevano contribuito all'innescio di due conflitti mondiali.

L'ambizioso progetto era stato illustrato il 9 maggio 1950 dall'allora ministro degli esteri francese Robert Schuman in una celebre dichiarazione:

*«[L]a pace mondiale non potrà essere salvaguardata se non con sforzi creativi, proporzionali ai pericoli che la minacciano. Il contributo che un'Europa organizzata e vitale può apportare alla civiltà è indispensabile per il mantenimento di relazioni pacifiche. La Francia, facendosi da oltre vent'anni antesignana di un'Europa unita, ha sempre avuto per obiettivo essenziale di servire la pace. L'Europa non è stata fatta: abbiamo avuto la guerra. L'Europa non potrà farsi in una sola volta, né sarà costruita tutta insieme; essa sorgerà da realizzazioni concrete che creino anzitutto una solidarietà di fatto. L'unione delle nazioni esige l'eliminazione del contrasto secolare tra la Francia e la Germania: l'azione intrapresa deve concernere in prima linea la Francia e la Germania. A tal fine, il governo francese propone di concentrare immediatamente l'azione su un punto limitato ma decisivo. Il governo francese propone di mettere l'insieme della produzione franco-tedesca di carbone e di acciaio sotto una comune Alta Autorità, nel quadro di un'organizzazione alla quale possono aderire gli altri paesi europei. La fusione delle produzioni di carbone e di acciaio assicurerà subito la costituzione di basi comuni per lo sviluppo economico, prima tappa della Federazione europea, e cambierà il destino di queste regioni che per lungo tempo si sono dedicate alla fabbricazione di strumenti bellici di cui più costantemente sono state le vittime. La solidarietà di produzione in tal modo realizzata farà sì che una qualsiasi guerra tra la Francia e la Germania diventi non solo impensabile, ma materialmente impossibile. La creazione di questa potente unità di produzione, aperta a tutti i paesi che vorranno aderirvi e intesa a fornire a tutti i paesi in essa riuniti gli elementi di base della produzione industriale a condizioni uguali, getterà le fondamenta reali della loro unificazione economica».*

In tale occasione erano state altresì preconizzate alcune delle caratteristiche che avrebbero contraddistinto il futuro sviluppo della cooperazione intrapresa tra i sei membri originari e il carattere marcatamente funzionale della stessa:

*«[q]uesta proposta, mettendo in comune le produzioni di base e istituendo una nuova Alta Autorità, le cui decisioni saranno vincolanti per la Francia, la Germania e i paesi che vi aderiranno, costituirà il primo nucleo concreto di una Federazione europea indispensabile al mantenimento della pace»;*

*«[c]ontrariamente ad un cartello internazionale, che tende alla ripartizione e allo sfruttamento dei mercati nazionali mediante pratiche restrittive e il mantenimento di profitti elevati, l'organizzazione progettata assicurerà la fusione dei mercati e l'espansione della produzione»;*

*«[l]'Alta Autorità comune, incaricata del funzionamento dell'intero regime, sarà composta di personalità indipendenti designate su base paritaria dai governi; un presidente sarà scelto di comune accordo dai governi; le sue decisioni saranno esecutive in Francia, Germania e negli altri paesi aderenti. Disposizioni appropriate assicureranno i necessari mezzi di ricorso contro le decisioni dell'Alta Autorità».*

Che la fondazione della CECA costituisse solo il primo passo verso la realizzazione di un disegno più ampio fu confermato a qualche anno di distanza quando, il 25 marzo 1957, vennero adottati a Roma i trattati istitutivi della Comunità economica europea (CEE) e della Comunità europea per l'energia atomica (CEEA o Euratom), entrambi entrati in vigore il 1° gennaio 1958.

L'iniziale ambito di cooperazione tra i sei Stati membri della CECA si arricchiva, così, di due nuovi importanti settori, rispettivamente relativi, il primo, alla creazione di un mercato comune europeo caratterizzato dall'abbattimento delle barriere alla circolazione dei fattori della produzione (merci, lavoratori, servizi e capitali) in un contesto di libera concorrenza tra gli operatori economici e, il secondo, allo sviluppo dell'utilizzo dell'energia nucleare per scopi civili.

Era invece fallito, nel frattempo, il tentativo di dotare tali Stati di un sistema di cooperazione istituzionalizzata in materia militare, poiché all'entrata in vigore del trattato istitutivo di una Comunità europea di difesa (CED), concluso a Parigi il 27 maggio 1952, si era opposta la decisione della Francia di non procedere alla relativa ratifica.

A partire dalla creazione della CECA, della CEE e della CEEA, la costruzione dell'attuale Unione europea è stata perseguita per il tramite (soprattutto) di ulteriori trattati internazionali (oltre che, in misura minore, di atti di altro genere) lungo *tre linee direttrici* distinte ma fortemente connesse tra loro.

Innanzitutto (ed è certamente l'aspetto di più immediata evidenza tra quelli qui presi in esame), si è assistito ad un processo di *allargamento su base geografica* del fenomeno di cui si tratta: ai sei Stati fondatori se ne sono, infatti, progressivamente aggiunti ulteriori 22, così che oggi il numero degli Stati membri dell'Unione europea è pari a 28 (corrispondente ad una popolazione che viene calcolata in oltre mezzo miliardo di persone), salve le conseguenze della cd. *Brexit*, della quale si dirà tra breve. In particolare, a tali successive adesioni si è proceduto con il trattato di Bruxelles del 22 gennaio 1972 (in vigore dal 1° gennaio 1973) per Danimarca, Irlanda e Regno Unito, con il trattato di Atene del 28 maggio 1979 (in vigore dal 1° gennaio 1981) per la Grecia, con il trattato di Madrid del 12 giugno 1985 (in vigore dal 1° gennaio 1986) per Portogallo e Spagna, con il trattato di Corfù del 24 giugno 1994 (in vigore dal 1° gennaio 1995) per Austria, Finlandia e Svezia, con il trattato di Atene del 16 aprile 2003 (in vigore dal 1° maggio 2004) per Cipro, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Repubblica ceca, Slovacchia, Slovenia e Ungheria, con il trattato di Lussemburgo del 25 aprile 2005 (in vigore dal 1° gennaio 2007) per Bulgaria e Romania e, infine,

con il Trattato di Bruxelles del 9 dicembre 2011 (in vigore dal 1° luglio 2013) per la Croazia.

Trattasi, come è noto, di un processo in continua evoluzione, atteso che lo *status* di Paese “candidato” è attualmente riconosciuto ad Albania, Macedonia del Nord, Montenegro, Serbia e Turchia, laddove Bosnia-Erzegovina e Kosovo vengono considerati candidati “potenziali”. Esistono, peraltro, limiti oggettivi e anche di carattere geografico al coinvolgimento di nuovi Stati membri. Lo stesso trattato sull’Unione europea (TUE), adottato a Maastricht il 7 febbraio 1992 (in vigore dal 1° novembre 1993), così come modificato dal trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 (cfr. *infra*, par. 2), sancisce infatti, al suo art. 49, che può domandare di diventare membro dell’Unione ogni «*Stato europeo*» che osservi i valori, di cui all’art. 2 dello stesso trattato, del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell’uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze.

Si tratta, peraltro, di un processo che presenta anche i caratteri della reversibilità, come dimostrato dalla programmata “uscita” del Regno Unito sulla quale ci si soffermerà nel paragrafo che segue.

In secondo luogo, si è altresì avuto un costante e parallelo *ampliamento di carattere materiale* delle attribuzioni delle Comunità e, in seguito, dell’Unione. Le competenze della CEE, in particolare, sono state, infatti, progressivamente integrate con l’inserimento di settori non originariamente previsti dal trattato istitutivo. Ciò è avvenuto, per esempio, già con il trattato del 17-28 febbraio 1986, noto con il nome di “Atto Unico Europeo” (in vigore dal 1° luglio 1987), che ha inserito tra le materie oggetto di azione comunitaria la politica sociale, la tutela dell’ambiente e la promozione della ricerca e dello sviluppo tecnologico.

Un passaggio cruciale di tale graduale ampliamento è stato indubbiamente costituito, nel 1992, dall’adozione del già menzionato trattato di Maastricht: con tale strumento, infatti, gli allora 12 Stati membri hanno deciso di attivare nuovi ambiti di collaborazione non solo *all’interno* ma anche *all’esterno delle esistenti Comunità*, individuando nei settori della politica estera e di sicurezza comune (PESC) e della giustizia e degli affari interni (GAI) due comparti che avrebbero beneficiato di una forma istituzionalizzata di cooperazione tra gli stessi membri delle Comunità ancorché al di fuori di esse. Venne così istituita un’Unione europea «*fondata sulle Comunità europee*» integrate dalle ulteriori «*politiche e forme di cooperazione*» instaurate dal trattato di Maastricht (così la versione originaria dell’art. 1 TUE). L’immagine tradizionalmente associata all’articolata struttura risultante dall’istituzione dell’Unione europea è quella che ha visto quest’ultima come un tempio che ha alla base le disposizioni comu-

ni contenute nei previgenti artt. 1-7 TUE e che si sorregge su tre cd. "pilastri", rispettivamente rappresentativi delle originarie Comunità (il primo) e delle disposizioni in materia di PESC (il secondo) e di GAI (il terzo), ormai superati (come si vedrà tra poco) dal trattato di Lisbona.

Degne di assoluto rilievo, peraltro, sono state anche le modifiche contestualmente introdotte nell'ambito dello stesso (*ex*) primo pilastro, tra le quali spiccava, in particolare, l'istituzione di una cittadinanza dell'Unione europea (cfr. *infra*, par. 11). Il complesso di tali modifiche, per il taglio oramai non più meramente mercantile che le contraddistingueva, aveva tra l'altro portato alla decisione, incorporata dal trattato di Maastricht, di eliminare (simbolicamente, ma non solo) la connotazione "economica" dalla denominazione ufficiale dell'allora Comunità economica europea (CEE), trasformandola così in Comunità europea (CE).

La terza e ultima linea direttrice del percorso evolutivo intrapreso dalle Comunità e, in seguito, dall'Unione europea è, infine, consistita nella costante *intensificazione dei meccanismi di cooperazione tra gli Stati membri*. Significativa, al riguardo, è stata, ad esempio, la relativa flessibilità della struttura "a pilastri", che ha permesso, in occasione del trattato di Amsterdam del 2 ottobre 1997 (in vigore dal 1° maggio 1999), di "comunitarizzare" (di attrarre, cioè, nella competenza della Comunità europea), con le conseguenze che si diranno di qui a poco (cfr. *infra*, par. 4), il settore relativo a «*visti, asilo, immigrazione ed altre politiche connesse con la libera circolazione delle persone*» poi confluito nel capo 2 del titolo V, parte terza, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea («*Politiche relative ai controlli alle frontiere, all'asilo e all'immigrazione*»), ma originariamente incluso nel(*ex*) terzo pilastro.

Trattasi, peraltro, di un percorso che ha vissuto un importante ulteriore passaggio evolutivo proprio in occasione dell'adozione del trattato di Lisbona che, come si vedrà meglio tra breve (cfr. *infra*, parr. 4 e 8), ha sancito, almeno in linea di principio e con i limiti che si diranno, il superamento del sistema "a pilastri" e la tendenziale estensione del "metodo comunitario" (con alcune importanti riserve) all'intero campo di azione dell'Unione europea.

Nel senso appena accennato è ancor più indicativo il ruolo progressivamente sempre meno determinante assunto dagli Stati membri, sia individualmente considerati che nel loro complesso, come risulta dal tendenziale abbandono della regola dell'unanimità in occasione di votazioni in seno al Consiglio e dall'oramai sempre più decisivo coinvolgimento del Parlamento europeo nell'azione legislativa dell'Unione europea. Può, a questo riguardo, utilmente richiamarsi la procedura detta di "codecisione" introdotta dal trattato di Maastricht e oggi disciplinata quale «*procedu-*

*ra legislativa ordinaria»* dall'art. 294 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (su cui cfr. *infra*, par. 2). In virtù di tale procedura, infatti, da un lato, il Consiglio delibera, di regola, a maggioranza qualificata e, dall'altro lato, un atto normativo non può essere adottato se non in presenza di un concorso di consensi del Consiglio stesso e del Parlamento europeo, il quale, essendo «composto di rappresentanti dei cittadini dell'Unione» (art. 14.2 TUE) «eletti a suffragio universale diretto» (art. 14.3 TUE), a differenza del Consiglio, «composto da un rappresentante di ciascuno Stato membro a livello ministeriale» (art. 16.1 TUE), non necessariamente si renderà sostenitore degli interessi dei governi dei singoli Stati membri.

Il processo che tende alla progressiva perdita di rilevanza degli Stati membri non è, tuttavia, privo di deroghe o – se si vuole – di contraddizioni. Particolarmente esemplificativa di ciò è la serie di misure adottate a livello intergovernativo per far fronte alla crisi finanziaria ed economica, misure delle quali si dirà nel prosieguo (cfr. *infra*, par. 6).

## 2. *L'Unione europea attuale*

La continua (e, invero, non organica) stratificazione di modifiche ad opera di successivi trattati internazionali che, come si è sinteticamente descritto, ha caratterizzato l'evoluzione delle Comunità e, poi, dell'Unione europea ha alimentato – sin dalla fine degli anni '90 del secolo scorso e in coincidenza con il profilarsi dell'eventualità di un'adesione degli Stati dell'Europa orientale, nel frattempo liberati dall'influsso sovietico – la ricerca di una riforma istituzionale che tenesse conto della necessità di governare un'organizzazione costituita da un numero di Stati ben più elevato di quello che aveva dato vita all'Unione europea nel 1992 e che vi aveva successivamente aderito.

In questa prospettiva, con il trattato di Nizza del 26 febbraio 2001 (in vigore dal 1° febbraio 2003), si era intervenuti, da un lato, sull'assetto istituzionale esistente, soprattutto sotto il profilo dei meccanismi decisionali (aumentando, ad esempio, le ipotesi di votazioni a maggioranza del Consiglio e di ricorso alla già menzionata procedura di "codecisione"). Dall'altro lato, si era altresì operata una razionalizzazione (rispetto a quanto in materia originariamente previsto dal trattato di Amsterdam) delle regole sulla cooperazione rafforzata al fine di agevolare la possibilità, per gli Stati desiderosi di farlo, di avviare tra loro ulteriori politiche comuni, nel quadro degli obiettivi della Comunità e dell'Unione europea, anche in assenza di un consenso unanime al riguardo (cfr. *infra*, par. 10).

Non deve perciò stupire che, a fronte di questi limitati "ritocchi", per ben due volte, a partire dal 2004 (vale a dire proprio dall'anno del più ampio allargamento mai realizzato), gli Stati membri abbiano tentato di procedere a una riforma "globale" del quadro istituzionale esistente, dapprima con il trattato che adotta una costituzione per l'Europa, firmato a Roma il 29 ottobre 2004 e mai entrato in vigore a causa dell'esito contrario dei referendum tenuti in Francia e nei Paesi Bassi nella primavera del 2005 e, quindi, con il trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007, entrato in vigore il 1° dicembre 2009 a seguito del deposito dell'ultimo strumento di ratifica, da parte della Repubblica ceca, il 13 novembre dello stesso anno.

Il trattato di Lisbona, in estrema sintesi, ha abbandonato la prospettiva della sostituzione di un unico testo "costituzionale" ai trattati esistenti (fatta propria, invece, dal precedente trattato di Roma del 2004) e si è invece limitato ad apportare una serie di (talvolta assai significative) modifiche al trattato sull'Unione europea e al trattato che istituisce la Comunità europea (quest'ultimo, peraltro, rinominato come già accennato «*trattato sul funzionamento dell'Unione europea*» o TFUE). Sono dunque rimasti in vigore entrambi questi trattati, il primo (di 55 articoli) formalmente istitutivo dell'Unione europea e il secondo (di 358 articoli) volto ad organizzarne il funzionamento. Essi hanno, comunque, il medesimo valore giuridico e su entrambi (come chiarito dagli artt. 1 TUE e 1.2 TFUE) si fonda l'Unione europea.

Delle maggiori innovazioni apportate dalla riforma di Lisbona si darà conto, ove opportuno e nei limiti suggeriti dallo spirito del presente lavoro, nel contesto della discussione di alcuni degli argomenti nel prosieguo specificamente trattati. È, però, il caso di rimarcare, già in questa sede introduttiva, la (nominale) scomparsa della Comunità europea (l'art. 1 TUE precisa che «*[l']Unione sostituisce e succede alla Comunità europea*») e il tendenziale superamento della distinzione in tre pilastri sopra ricordata.

Il trattato di Lisbona, comunque, a ben guardare, ha confermato le tre tendenze evolutive innanzi illustrate, *non escludendo la possibilità di ulteriori futuri allargamenti*, che si sono effettivamente realizzati, *introducendo nuove materie di competenza dell'Unione europea* e, infine, *intensificando con varie modalità i meccanismi di cooperazione tra gli Stati membri*.

E così, sotto il primo profilo può essere utile riferirsi all'art. 49 TUE, che ribadisce e rafforza, come già anticipato, le condizioni per l'ammissione a Stato membro dell'Unione europea. Nel senso non già di un possibile ulteriore allargamento dell'Unione, quanto invece in quello, opposto, di un ridimensionamento geografico della stessa, va poi ricordato, per il suo carattere innovativo, l'art. 50 TUE, che, proprio a seguito delle modifi-

che introdotte a Lisbona, esplicita ora la possibilità, per ogni Stato membro, di «*decidere, conformemente alle proprie norme costituzionali, di recedere dall'Unione*» (par. 1), notificando tale intenzione al Consiglio europeo (par. 2).

Dal secondo punto di vista, quello dell'ampliamento dell'ambito materiale delle competenze dell'Unione, i settori maggiormente interessati da nuove o più estese competenze a seguito dell'entrata in vigore del trattato di Lisbona paiono essere quelli della politica spaziale (art. 189 TFUE) e dell'energia (art. 194 TFUE), oltre al turismo (art. 195 TFUE) e allo sport (art. 165 TFUE). È stato, però, anche il settore delle relazioni esterne a conoscere interventi riformatori di particolare momento. Tra questi, giova segnalare, in primo luogo, ed emblematicamente, la proclamazione, per opera dell'art. 3.5 TUE (così come modificato dal trattato di Lisbona), degli obiettivi e dei valori dell'Unione europea nelle sue relazioni con il resto del mondo, individuati, tra l'altro, nella pace, nella sicurezza, nello sviluppo sostenibile della Terra, nella solidarietà e nel rispetto reciproco tra i popoli, nel commercio libero ed equo, nell'eliminazione della povertà e nella tutela dei diritti umani, in particolare dei diritti del minore, nonché nella rigorosa osservanza e nello sviluppo del diritto internazionale, con particolare riguardo ai principi della Carta delle Nazioni Unite. In secondo luogo, e anche alla luce dei già evidenziati limiti oggettivi del processo di allargamento, particolarmente importante appare la definitiva emersione di una specifica azione politica volta allo sviluppo, con gli Stati limitrofi, di relazioni privilegiate al fine di creare uno «*spazio di prosperità e buon vicinato fondato sui valori dell'Unione e caratterizzato da relazioni strette e pacifiche basate sulla cooperazione*» (art. 8.1 TUE). In terzo luogo, degno di nota è l'arricchimento della politica commerciale comune (parte integrante dell'azione esterna) di specifiche competenze dell'Unione europea in materia *inter alia* di investimenti diretti esteri (art. 207.1 TFUE).

Quanto, infine, alla progressiva intensificazione dei meccanismi di integrazione, possono qui farsi solo alcune sintetiche osservazioni relative, anzitutto, all'ulteriore rafforzamento del ruolo del Parlamento europeo (anche tramite la nuova qualificazione della procedura di codecisione come "procedura legislativa ordinaria" ai sensi dell'art. 294 TFUE) e del voto a maggioranza in seno al Consiglio. Egualmente rivelatrici al riguardo risultano alcune altre specifiche disposizioni relative, ad esempio, al voto a maggioranza qualificata da parte del Consiglio (art. 16.2 TUE) che, a partire dal 1° novembre 2014, ha visto l'abbandono del meccanismo dell'attribuzione di un numero ponderato di voti a ciascuno Stato di cui al previgente art. 205.2 TCE (che per la sua formulazione aveva richiesto di essere aggiornato in occasione dell'ingresso di ogni nuovo Stato membro), in favore di un criterio a doppia maggioranza basato sul voto positivo di

un certo numero di membri del Consiglio (55%) a loro volta rappresentativi di una percentuale minima di popolazione dell'Unione (65%).

È, peraltro, soprattutto da questo punto di vista (oltre che in una prospettiva sistematica e generale) che deve essere apprezzato il venir meno della struttura a pilastri che, combinata con la successione dell'Unione alla precedente Comunità europea, di cui si è detto poc' anzi, ha comportato l'estensione anche a una serie di materie che si collocavano al di fuori dell'*ex* primo pilastro di un metodo di integrazione (quello, per l'appunto, tipico del diritto comunitario) che presenta da sempre profili assolutamente originali rispetto all'esperienza delle organizzazioni internazionali classiche, tipica della cooperazione di stampo intergovernativo nell'ambito degli *ex* secondo e terzo pilastro. Ciò è valso, in verità, soprattutto con riferimento alle materie dell'*ex* terzo pilastro, atteso che la materia della PESC (che, come detto, costituiva l'oggetto del secondo pilastro) risulta godere, anche nell'assetto istituzionale attuale, di un trattamento autonomo, differenziato e ancora grandemente ispirato ad un'impostazione tipicamente intergovernativa. È, dunque, sul tema delle peculiarità dell'integrazione comunitaria che ci si dovrà tra poco brevemente intrattenere per comprendere appieno i risultati conseguiti dagli Stati membri in sessant'anni e più di progressi e gli strumenti con i quali detti risultati sono stati realizzati (cfr. *infra*, par. 4).

La riforma di Lisbona del 2007, qui descritta nelle sue linee essenziali, che pure ambiva a dotare l'Unione europea di un assetto istituzionale adeguato ad affrontare sfide e progetti a lungo termine, non ha evitato la necessità di ricorrere a strumenti "di emergenza" per far fronte alla crisi finanziaria ed economica che ha colpito l'Unione proprio all'epoca dell'entrata in vigore del trattato di Lisbona.

Sintomatica di tale circostanza è, ad esempio, l'adozione, il 2 marzo 2012, del trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'unione economica e monetaria (comprendente il cd. *Fiscal compact*), entrato in vigore il 1° gennaio 2013. Trattasi, infatti, di un atto che non solo è "esterno" ai trattati dell'Unione, consistendo esso stesso in un accordo internazionale di tipo "tradizionale", ma che per di più è stato concluso da (soli) 25 su (allora) 27 Stati membri, senza la partecipazione di Regno Unito e Repubblica ceca che hanno deciso di non sottoscriverlo non condividendo, in particolare, la forma scelta per adottare le misure necessarie a far fronte alla crisi in corso e, soprattutto, a prevenirne di future.

Nel merito, infatti, il *Fiscal compact* si caratterizza per una serie di disposizioni (in materia di rafforzamento dell'unione di bilancio e di coordinamento tra le politiche economiche nazionali) che ribadiscono, o anticipano o rafforzano i contenuti di una serie di atti di diritto derivato dell'Unione

(su questa nozione cfr. cap. III, parr. 5 e 6), tant'è che se ne era prevista l'incorporazione nei trattati dell'Unione entro cinque anni dalla sua adozione. Simili considerazioni si possono fare con riferimento al Trattato che istituisce il Meccanismo europeo di stabilità ("MES") adottato fra gli Stati membri della zona euro il 2 febbraio 2012.

Prima di procedere oltre è senz'altro opportuno, a questo punto, fornire alcune notazioni circa il destino degli altri due trattati "comunitari". A tale proposito è in primo luogo da rammentare la scadenza, avvenuta nel 2002, del trattato istitutivo della CEEA e la conseguente riconducibilità anche del settore carbo siderurgico alla disciplina del mercato comune di cui al trattato istitutivo della Comunità europea. Va poi accennato al fatto che, a seguito dell'entrata in vigore del trattato di Lisbona, si è assistito ad una sorta di marginalizzazione della CEEA, la quale (a differenza della CE) è sopravvissuta alla "nuova" Unione europea, ancorché aggiornata, quanto a struttura istituzionale e modalità decisionali, in linea con le riforme introdotte nel 2007.

### 3. Brexit e gli altri scenari futuri

L'art. 50 TUE è divenuto di stretta attualità a seguito dell'esito del *referendum* popolare sulla permanenza del Regno Unito nell'Unione europea svolto in data 23 giugno 2016, in occasione del quale una stretta maggioranza dei cittadini britannici che hanno partecipato alla consultazione (51,9%) ha espresso un voto favorevole all'uscita del proprio Paese dall'Unione europea.

Alcuni mesi dopo, il Regno Unito notificava formalmente al Consiglio europeo la propria decisione di recesso dall'Unione europea (e dall'Euratom), determinando così l'avvio della procedura prevista dall'art. 50.2 TUE con l'obiettivo di negoziare e concludere «*un accordo volto a definire le modalità del recesso, tenendo conto del quadro delle future relazioni con l'Unione*»:

*«oggi, quindi, scrivo per dare effetto alla decisione democratica del popolo del Regno Unito. Notifico pertanto al Consiglio europeo ai sensi dell'articolo 50(2) del Trattato dell'Unione europea l'intenzione del Regno Unito di recedere dall'Unione europea»* (lettera del Primo Ministro Theresa May al Presidente del Consiglio Europeo Donald Tusk, 29 marzo 2017).

Per effetto di tale notifica, inoltre, veniva fissata al 29 marzo 2019 la

data entro la quale, anche in assenza di un accordo di recesso, i trattati avrebbero cessato di essere applicabili al Regno Unito. In virtù dell'art. 50.3 TUE, infatti, «*[i] trattati cessano di essere applicabili allo Stato interessato a decorrere dalla data di entrata in vigore dell'accordo di recesso o, in mancanza di tale accordo, due anni dopo la notifica di cui al paragrafo 2, salvo che il Consiglio europeo, d'intesa con lo Stato membro interessato, decida all'unanimità di prorogare tale termine*».

I negoziati tra l'Unione europea e il Regno Unito sono formalmente iniziati il 19 giugno 2017, sono progrediti per cicli e si sono conclusi (almeno in una prima fase "ordinaria") con l'adozione di un testo di accordo sul recesso del Regno Unito e di una dichiarazione politica, approvati dal Consiglio europeo in una riunione straordinaria tenuta il 25 novembre 2018.

Tali atti sono stati successivamente affiancati, su richiesta del Regno Unito, da uno strumento relativo all'accordo sul recesso e da una dichiarazione congiunta integrativa della dichiarazione politica dell'11 marzo 2019 (cd. Accordo di Strasburgo tra la Commissione europea e il Regno Unito), ma nonostante i chiarimenti e le rassicurazioni ricevuti in tale sede, il Parlamento britannico, pur avendo espresso con un voto formale la propria contrarietà a un'uscita del Regno Unito dall'Unione europea senza accordo (cd. *no-deal Brexit*), ha ripetutamente respinto i termini dell'intesa raggiunta tra le parti. L'approvazione parlamentare risulta, peraltro necessaria per espressa previsione della s. 13 dell'*European Union (Withdrawal) Act 2018*, che recita, in parte:

*«L'accordo di recesso può essere ratificato solo se ... è stata approvata una legge del Parlamento che dispone l'applicazione dell'accordo di recesso».*

Non è ovviamente questa la sede per analizzare nel dettaglio le complesse implicazioni del processo che si è sin qui sommariamente descritto. Ci si limiterà pertanto a osservare, da un lato, la scarsa preparazione dimostrata dalla classe politica britannica sia nella fase di avvicinamento al referendum che in quella di gestione dei risultati dello stesso. Dall'altro lato, che il principale ostacolo al positivo superamento dell'*impasse* che si è venuto a creare sembra risiedere nell'apparente impossibilità di conciliare l'uscita del Regno Unito (e la conseguente necessità di instaurare un confine "esterno" tra Repubblica d'Irlanda e Irlanda del Nord per il controllo della circolazione di persone e merci) con il principio di libera circolazione che trova attualmente applicazione tra Repubblica d'Irlanda e Irlanda del Nord, il quale risulta incompatibile con la creazione di postazioni di controllo lungo la frontiera anche in una più generale ottica di mantenimento di una situazione di pace nella regione.

L'accordo originariamente raggiunto tra le parti prevedeva la permanenza dell'Irlanda del Nord (e dell'intero Regno Unito) nel mercato interno europeo e nell'unione doganale (cfr. *infra*, par. 7) per un periodo transitorio destinato a spirare il 31 dicembre 2020:

*«Fino a che diventino applicabili le relazioni future, è istituito un territorio doganale unico tra l'Unione e il Regno Unito ... Pertanto l'Irlanda del Nord si situa nello stesso territorio doganale della Gran Bretagna»* (articolo 6 del Protocollo su Irlanda/Irlanda del Nord allegato all'accordo sul recesso).

Si trattava di una soluzione provvisoria la quale però, in assenza di un accordo sullo specifico punto al termine del periodo transitorio, era destinata ad applicarsi indefinitamente (cd. *"backstop"*), ponendo le basi per due linee di sviluppo alternative ma parimenti inaccettabili dal punto di vista del Regno Unito: la rottura dell'unità territoriale del Paese, sotto il profilo della regolamentazione economica e doganale, ovvero il mantenimento a lungo termine dell'intero Regno Unito nel mercato interno e nell'unione doganale. L'Unione europea, da parte sua, ha costantemente ribadito l'irrinunciabilità della clausola in oggetto, ritenuta fondamentale per la preservazione dello status di Stato membro della Repubblica d'Irlanda.

Anche in conseguenza di quanto appena osservato, una versione "riveduta" dell'accordo è stata concordata il 17 giugno 2019. Essa esclude la permanenza dell'Irlanda del Nord nell'unione doganale dell'Unione europea e conferma invece l'applicazione all'Irlanda del Nord di una gamma limitata di norme relative al mercato unico. Tali meccanismi sono completati dalla possibilità di effettuare controlli sulle merci in transito tra Irlanda del Nord e resto del Regno Unito (e viceversa) al momento dell'attraversamento del Mare d'Irlanda e dalla necessità di un continuo "supporto democratico" attraverso il periodico (ogni quattro anni) controllo esercitato dall'assemblea parlamentare dell'Irlanda del Nord.

Al momento della pubblicazione di questo volume, il termine ultimo per il raggiungimento di un accordo risulta fissato al 31 gennaio 2020, a seguito dell'ultima proroga richiesta dal Regno Unito e concessa dagli Stati membri. Fino ad allora, il Regno Unito resta a tutti gli effetti uno Stato membro dell'Unione europea, come testimoniato – ad esempio – dalla partecipazione dei cittadini britannici all'elezione del Parlamento europeo tenute in data 23 maggio 2019 (cfr. cap. II, par. 2).

Il fenomeno *Brexit* ha, nel frattempo, dato origine un notevole contenzioso giudiziario, rispetto al quale si segnala una fondamentale pronuncia della Corte di giustizia che, nel silenzio della norma sul punto, afferma il carattere revocabile della notifica di cui all'art. 50 TUE:

«[l]’articolo 50 TUE deve essere interpretato nel senso che, nel caso in cui uno Stato membro abbia notificato al Consiglio europeo, ai sensi di detta disposizione, la propria intenzione di recedere dall’Unione, la menzionata disposizione consente a tale Stato membro, fintanto che non sia entrato in vigore un accordo di recesso concluso tra detto Stato membro e l’Unione o, in mancanza di siffatto accordo, fino a quando non sia scaduto il termine di due anni ... eventualmente prorogato ... di revocare unilateralmente la notifica, in maniera univoca e incondizionata, mediante comunicazione scritta al Consiglio europeo, dopo che lo Stato membro interessato abbia assunto la decisione di revoca conformemente alle sue norme costituzionali»

tanto che

«[l]a revoca in parola è finalizzata a confermare l’appartenenza dello Stato membro di cui trattasi all’Unione in termini immutati per quanto riguarda il suo status di Stato membro e pone fine alla procedura di recesso» (10 dicembre 2018, *Wightman*, causa C-621/18).

Nel raggiungere tale conclusione la Corte di giustizia fa riferimento, da un lato, al “carattere sovrano” del diritto di recesso, dal quale non possono a suo avviso non derivare il diritto dello Stato membro di revocare la notifica della sua intenzione di recedere dall’Unione e la natura unilaterale di tale diritto e, dall’altro lato, al principio della “unione sempre più stretta dei popoli dell’Europa” (art. 1 TUE), evidentemente incompatibile con la possibilità di costringere uno Stato membro ad uscire dall’Unione contro la sua volontà prima che il relativo procedimento sia giunto a termine.

Venendo, infine, agli scenari futuri non si può fare a meno di richiamare il contributo apportato dal *Libro bianco sul futuro dell’Europa e sulla via da seguire*, presentato il 1° marzo 2017 dalla Commissione europea in occasione del sessantesimo anniversario dell’istituzione della Comunità europea. Il Libro bianco, partendo dal presupposto di un’Unione europea (ormai) a 27 (e dando dunque per scontata l’uscita del Regno Unito), delinea cinque possibili scenari per l’evoluzione dell’Unione europea che si distinguono sia per continuità con l’esperienza passata sia per grado di ambizione. Gli scenari evocati dal Libro bianco consistono: (i) nella prosecuzione del progetto di riforme attuale, (ii) nella progressiva rifocalizzazione (solo o principalmente) sul mercato interno, (iii) nel più esteso utilizzo della cooperazione rafforzata (cfr. *infra*, par. 10), (iv) nella riduzione degli obiettivi, selezionando i settori di intervento, a vantaggio dell’efficienza complessiva dei risultati e, infine, (v) nell’ampliamento e nell’intensificazione dell’azione dell’Unione europea.

Alla pubblicazione del Libro bianco ha fatto seguito un’attività di dif-

fusione delle principali implicazioni di tali diversi scenari e di “ascolto” delle reazioni sul campo, che si confida potrà costituire una solida base di partenza per il lavoro che attende le istituzioni europee nel quinquennio 2019-2024.

#### **4. Unione europea e “metodo comunitario”**

Non sono mancate e non mancano, nella storia del continente europeo, importanti esperienze di cooperazione internazionale su base regionale quali l’Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) o il Consiglio d’Europa. Si tratta, però, di realtà che, per quanto spesso all’avanguardia nei rispettivi settori d’intervento, risultano prive di quegli elementi di originalità che hanno caratterizzato da sempre le Comunità europee.

Ferma restando l’unicità del quadro istituzionale dell’Unione europea su cui ci s’intratterà più avanti (cfr. cap. II, par. 1) e, dunque, la riferibilità ad essa dell’apparato innanzitutto costituito da Parlamento europeo, Consiglio, Commissione e Corte di giustizia, va subito sottolineato che l’originalità di metodo e di effetti cui si è appena accennato ha tradizionalmente contraddistinto quel nucleo del processo di cooperazione costituito dalle tre Comunità originarie e risulta oggi segnatamente continuata dalla UE, essendo, come visto, la CECA scaduta e la CEEA rappresentativa di interessi (seppure importanti) meramente settoriali.

Detta originalità può essere provvisoriamente riassunta nel concetto di *sopranazionalità*, rivelatore dell’unicità dell’esperienza comunitaria come fenomeno organizzativo e giuridico “terzo” rispetto al modello degli Stati nazionali e alle organizzazioni internazionali governative di stampo classico.

Tra gli elementi che alimentano il carattere sopranazionale dell’Unione europea spicca, anzitutto, la presenza di istituzioni che, come si vedrà, a differenza di quanto avviene in seno ad altre organizzazioni internazionali governative, sono formate da individui che, ancorché cittadini di uno Stato membro, siedono a titolo personale e in regime di assoluta indipendenza anziché quali rappresentanti degli Stati membri, com’è il caso della Commissione e della Corte di giustizia (per tale motivo definibili quali organi costituiti da individui piuttosto che da Stati).

Per quanto concerne la Commissione, ad esempio, è espressamente stabilito dall’art. 17.3 TUE che i suoi membri sono scelti in base alla loro competenza generale e al loro impegno europeo tra personalità che offrono ogni garanzia di indipendenza, che la Commissione esercita le sue

responsabilità in piena indipendenza e che i suoi membri non sollecitano né accettano istruzioni da alcun governo, istituzione, organo od organismo astenendosi altresì da ogni atto incompatibile con il carattere delle loro funzioni o con l'esecuzione dei loro compiti. Correlativamente, infine, a norma dell'art. 245 TFUE, gli Stati membri si impegnano a rispettare il carattere indipendente dei membri della Commissione e a non influenzare questi ultimi nell'esecuzione dei loro compiti.

Simili considerazioni, seppure sotto un diverso profilo, valgono anche con riguardo al Parlamento europeo, «composto di rappresentanti di cittadini dell'Unione» (art. 14.2 TUE) «eletti a suffragio universale diretto» (art. 14.3 TUE).

Ma vi è di più. Nell'ambito dell'Unione europea, infatti, per il tramite delle sue istituzioni, possono essere adottati atti dotati di efficacia giuridicamente vincolante, quali sono, come si vedrà, i regolamenti, le direttive e le decisioni di cui all'art. 288 TFUE (cfr. cap. III, par. 5). Tale possibilità riguardava invero già le disposizioni del trattato istitutivo della CE e vale oggi, con riferimento al TUE e al TFUE, in linea con quanto affermato dalla Corte di giustizia in una storica pronuncia che ha provveduto altresì a chiarire l'ampia portata soggettiva del carattere obbligatorio delle disposizioni di diritto comunitario:

*«[I]lo scopo del trattato C.E.E., cioè l'instaurazione di un mercato comune il cui funzionamento incide direttamente sui soggetti della Comunità, implica che esso va al di là di un accordo che si limitasse a creare degli obblighi reciproci fra gli Stati contraenti. Ciò è confermato dal preambolo del Trattato il quale, oltre a menzionare i Governi, fa richiamo ai popoli e, più concretamente ancora, dalla instaurazione di organi investiti istituzionalmente di poteri sovrani da esercitarsi nei confronti sia degli Stati membri sia dei loro cittadini. Va poi rilevato che i cittadini degli Stati membri della Comunità collaborano, attraverso il Parlamento europeo e il Comitato economico e sociale, alle attività della Comunità stessa. Oltracciò, la funzione attribuita alla Corte di giustizia dall'art. 177 [oggi 267 TFUE], funzione il cui scopo è di garantire l'uniforme interpretazione del Trattato da parte dei giudici nazionali, costituisce la riprova del fatto che gli Stati hanno riconosciuto al diritto comunitario un'autorità tale da poter esser fatto valere dai loro cittadini davanti a detti giudici. In considerazione di tutte queste circostanze si deve concludere che la Comunità costituisce un ordinamento giuridico di nuovo genere nel campo del diritto internazionale, a favore del quale gli Stati hanno rinunciato, anche se in settori limitati, ai loro poteri sovrani, ordinamento che riconosce come soggetti, non soltanto gli Stati membri ma anche i loro cittadini».*

Con riferimento all'allora art. 12 del trattato istitutivo della CEE (oggi 30 TFUE), recante un generale divieto di imposizione di dazi doganali

all'importazione o all'esportazione tra gli Stati membri, è stato in particolare nettamente precisato quanto segue:

*«[i]l disposto dell'articolo 12 pone un divieto chiaro e incondizionato che si concreta in un obbligo non già di fare, bensì di non fare. A questo obbligo non fa riscontro alcuna facoltà degli Stati di subordinare l'efficacia all'emanazione di un provvedimento di diritto interno. Il divieto dell'articolo 12 è per sua natura perfettamente atto a produrre direttamente degli effetti sui rapporti giuridici fra gli Stati membri ed i loro amministrati.*

*Per la sua attuazione, quindi, l'articolo 12 non richiede interventi legislativi degli Stati. Il fatto, poi, che questo stesso articolo designi gli Stati membri come soggetti dell'obbligo di non fare non significa affatto che gli amministrati non se ne possano avvalere» (5 febbraio 1963, van Gend & Loos, causa 26/62).*

Ne risulta uno scenario per cui un'organizzazione internazionale, le cui istituzioni sono almeno in parte costituite da soggetti che agiscono a prescindere dalla volontà degli Stati membri, è in grado, a certe condizioni, di adottare atti giuridicamente vincolanti, come si vedrà, non solo per gli Stati stessi ma anche per i privati cittadini di questi, secondo meccanismi che possono anche escludere la necessità di un'intermediazione da parte degli Stati membri e delle loro istituzioni.

Ovviamente, di tutti i profili ora appena accennati ci si occuperà oltre più nel dettaglio. Quanto sopra sinteticamente osservato, però, dà già l'idea del carattere innovativo e, in certa misura rivoluzionario, del processo di integrazione avviato in Europa a metà del XX secolo. Dà, in altri termini, la misura di una nuova e particolarmente incisiva modalità di cooperazione tra Stati sovrani cui si attribuirà, per l'appunto, il nome di "metodo comunitario", e le cui linee essenziali sono state così descritte dalla Corte di giustizia in occasione di un altro celebre caso:

*«a differenza dei comuni trattati internazionali, il Trattato C.E.E. ha istituito un proprio ordinamento giuridico, integrato nell'ordinamento degli Stati membri all'atto dell'entrata in vigore del Trattato e che i giudici nazionali sono tenuti ad osservare. Istituito una Comunità senza limiti di durata, dotata di propri organi, di personalità, di capacità giuridica, di capacità di rappresentanza sul piano internazionale, ed in specie di poteri effettivi provenienti da una limitazione di competenza o da un trasferimento di attribuzioni degli Stati alla Comunità, questi hanno limitato sia pure in campi circoscritti, i loro poteri sovrani e creato quindi un complesso di diritto vincolante per i loro cittadini e per loro stessi» (15 luglio 1964, Costa c. E.N.E.L., causa 6/64).*

Il metodo comunitario come sopra descritto ha caratterizzato da subito

solo le Comunità – e, in particolare, la Comunità europea – e il loro ordinamento giuridico ma non, invece, l'Unione europea intesa nel suo complesso. Conseguentemente, la cooperazione tra gli Stati membri dell'Unione, al di fuori del pilastro comunitario, è in una prima fase avvenuta con metodi di tipo “classico” e, dunque, intergovernativo, basati in larga misura sulla volontà unanime degli Stati partecipanti. Non sono, però, mancate occasioni di “contaminazione” tra i pilastri (in particolare tra il primo e il terzo) rappresentate, ad esempio, dalla comunitarizzazione di settori originariamente riconducibili alla materia della giustizia e degli affari interni (cfr. *supra*, par. 2) e dall'estensione – ad opera della Corte di giustizia – di principi giuridici elaborati nell'ambito dell'*ex* primo pilastro al diritto dell'Unione europea nel suo complesso (cfr., ad esempio, il cap. III, par. 11, per quanto concerne il principio di “interpretazione conforme”).

La prospettiva del graduale superamento della struttura a pilastri si è, peraltro, consolidata con l'entrata in vigore del trattato di Lisbona. La successione intervenuta tra Comunità e Unione europea anche sotto il profilo delle modalità decisionali ha comportato infatti l'assunzione del metodo comunitario, pur essendo scomparsa la relativa terminologia, come regola generale per l'azione della “nuova” Unione europea ancorché, come si vedrà, non senza deroghe di una certa rilevanza. Tra queste, giova sin da ora ricordare che, nel contesto della Politica estera e di Sicurezza comune (PESC), gli atti continuano ad essere adottati, prevalentemente secondo la regola dell'unanimità e senza il coinvolgimento del Parlamento.

Peraltro, le deroghe e i limiti al cd. metodo comunitario sono tanto più significativi quanto più relativi ad aree di azione dell'Unione europea che, interessando direttamente posizioni giuridiche individuali, dovrebbero ispirarsi a principi di democraticità, trasparenza e piena giustiziabilità tipici dell'ordinamento UE. Particolarmente critiche risultano pertanto, a questo riguardo, da un lato, una serie di misure di politica economica (segnatamente il già citato trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'unione economica e monetaria) che, anche in ragione della fase di emergenza in occasione della quale sono state adottate, hanno visto il ricorso da parte degli Stati membri a strumenti di diritto internazionale convenzionale anziché a quelli tipici dell'ordinamento dell'Unione europea (cfr. *supra*, par. 2). Sono, dunque, da approvare, i recenti sforzi della Commissione europea volti a ricondurre il trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'unione economica e monetaria nell'alveo del diritto dell'Unione così come rappresentati dalla proposta di direttiva del Consiglio «che stabilisce disposizioni per rafforzare la responsabilità di bilancio e l'orientamento di bilancio a medio termine negli Stati membri» (documento COM(2017) 824 final del 6 dicembre 2017).

## 5. Il principio di attribuzione delle competenze

Le istituzioni dell'Unione europea non hanno competenze di carattere originario, ma solo derivato; tali competenze, pertanto, non presentano neppure carattere di generalità, essendo limitate al mandato conferito dagli Stati membri.

L'affermazione che precede, riassuntiva del principio di attribuzione delle competenze che informa il diritto dell'Unione europea, risulta pienamente suffragata da quanto disposto dai trattati. Che l'azione dell'Unione non possa andare oltre alle competenze ad essa attribuite risulta, in primo luogo, chiaramente stabilito dall'art. 5 TUE: «*[l]a delimitazione delle competenze dell'Unione si fonda sul principio di attribuzione*» (art. 5.1 TUE) in virtù del quale «*[l]'Unione agisce esclusivamente nei limiti delle competenze che le sono attribuite dagli Stati membri nei trattati per realizzare gli obiettivi da questi stabiliti*» (art. 5.2 TUE). Sono, poi, sia l'art. 5.2 che l'art. 4.1 TUE a reiterare il concetto per cui «*qualsiasi competenza non attribuita all'Unione nei trattati appartiene agli Stati membri*».

Quanto appena osservato non stupisce se si considera che anche il tentativo (non riuscito) di "costituzionalizzazione" dell'Unione europea, che avrebbe (teoricamente) potuto comportare una rivisitazione, anche parziale, di detto principio, non aveva invero perseguito tale obiettivo, come conferma la lettura dell'art. I-11 del trattato di Roma del 2004 (mai entrato in vigore per i motivi di cui si è detto), disposizione meramente riepilogativa dello *status quo*: «*[l]a delimitazione delle competenze dell'Unione si fonda sul principio di attribuzione*», «*[q]ualsiasi competenza non attribuita all'Unione nella Costituzione appartiene agli Stati membri*».

Sotto il profilo dell'attività legislativa dell'Unione europea, il principio di attribuzione delle competenze implica la formalizzazione del contenuto dei trattati quale parametro di legittimità degli atti adottati dalle istituzioni dell'Unione e determina, conseguentemente, la necessità che ciascuno di tali atti menzioni, a pena di invalidità, la norma dei trattati sul fondamento della quale esso è stato adottato (ovvero la sua "base giuridica"), in quanto è l'Unione, tramite le sue istituzioni, a dovere dimostrare, caso per caso, l'esercizio di una propria legittima competenza.

Così, nel decidere su una richiesta di parere presentata dalla Commissione relativamente alla scelta della base giuridica più adeguata per l'adozione di una decisione concernente la stipula da parte della Comunità del protocollo di Cartagena del 2000 in tema di biosicurezza, la Corte di giustizia aveva avuto modo di affermare che

«[n]ell'ambito del sistema di competenze della Comunità, la scelta del fondamento normativo di un atto, compreso quello adottato per la stipulazione di un accordo internazionale, non dipende dal solo convincimento del suo autore, ma deve basarsi su elementi oggettivi suscettibili di sindacato giurisdizionale. Tra detti elementi figurano, in particolare, lo scopo e il contenuto dell'atto» (6 dicembre 2001, *Adesione della Comunità al Protocollo di Cartagena sulla biodiversità*, parere 2/00).

Nell'assetto precedente all'entrata in vigore del trattato di Lisbona, la questione della corretta individuazione delle competenze concerneva anche la distribuzione delle attribuzioni conferite dagli Stati all'Unione nell'ambito dei diversi "pilastri" di cui essa si componeva. Sintomatico del problema era, ad esempio, il contenuto dell'allora art. 47 TUE che, in merito ai rapporti tra i trattati comunitari e quello sull'Unione europea, si premurava di stabilire che nessuna disposizione di quest'ultimo «*pregiudica[va] i trattati che istituiscono le Comunità europee, né i trattati e atti successivi che li hanno modificati o completati*».

Il "nuovo" art. 40 TUE, che di fatto l'ha sostituito in un quadro istituzionale significativamente mutato, configura tra i diversi settori di intervento dell'Unione europea un meccanismo di compatibilità reciproca anziché di prevalenza, sancendo, da un lato, che l'attuazione della PESC lascia impregiudicata l'applicazione delle procedure e la rispettiva portata delle attribuzioni delle istituzioni previste dai trattati per l'esercizio delle competenze dell'Unione disciplinate dal TFUE (e di cui agli artt. 3-6 TFUE) e, dall'altro lato, che l'attuazione delle politiche previste in tali articoli lascia parimenti impregiudicata l'applicazione delle procedure e la rispettiva portata delle attribuzioni delle istituzioni previste dai trattati per l'esercizio delle competenze dell'Unione in materia di PESC.

Proprio interpretando l'art. 40 TUE, la Corte di giustizia ha poi recentemente confermato, in linea di continuità con la propria precedente giurisprudenza, che

«[s]e l'esame di un atto dimostra che esso persegue una duplice finalità o che possiede una duplice componente, e se una di tali finalità o componenti è identificabile come principale, mentre l'altra è solo accessoria, l'atto deve fondarsi su una sola base giuridica, ossia quella richiesta dalla finalità o dalla componente principale o preponderante. Se invece un atto persegue contemporaneamente più finalità oppure ha più componenti legate tra loro in modo inscindibile, senza che una sia accessoria rispetto all'altra, cosicché siano applicabili diverse disposizioni dei Trattati, un atto siffatto deve fondarsi, in via eccezionale, sulle diverse basi giuridiche corrispondenti» (24 giugno 2014, *Parlamento europeo c. Consiglio*, causa C-658/11).

Al di là delle generiche indicazioni desumibili dai previgenti artt. 3 TCE e 2 TUE, prima dell'entrata in vigore del trattato di Lisbona non si riscontrava nel testo dei trattati una chiara ripartizione di competenze tra la Comunità e l'Unione, da un lato, e gli Stati membri, dall'altro lato, e, dunque, era solo attraverso un'opera di interpretazione delle disposizioni relative alle singole politiche e azioni previste dai trattati che si potevano dedurre gli esatti confini delle attribuzioni comunitarie e dell'Unione, con ovvie ricadute (negative) in termini di certezza del diritto e prevedibilità delle soluzioni. Mancavano inoltre, del tutto, indicazioni circa la natura esclusiva o meno del conferimento alla Comunità e all'Unione da parte degli Stati membri del potere di agire nei detti settori. Non era perciò dato sapere con immediatezza se l'inserimento nei trattati di una specifica materia aveva l'effetto di privare gli Stati membri di ogni potere d'intervento ovvero di dare vita ad un concorso di attribuzioni.

Quanto appena accennato spiega perché un ruolo decisivo è stato al riguardo storicamente assolto da parte della Corte di giustizia, con riferimento, in particolare, da un lato, all'esatta definizione delle competenze della Comunità e dell'Unione e, dall'altro lato, alla determinazione delle relative conseguenze in termini di possibilità residua di azione da parte degli Stati membri.

Sotto quest'ultimo profilo, in un caso concernente la conservazione delle risorse biologiche marine, materia di competenza esclusiva della Comunità, era stato ad esempio precisato dalla Corte di giustizia che

*«gli Stati membri non hanno ... più il diritto di esercitare una competenza autonoma in materia di provvedimenti di conservazione, per quel che riguarda le acque sottoposte alla loro giurisdizione ... l'adozione di siffatti provvedimenti, con le limitazioni che essi implicano per le attività di pesca, dipende, a partire da detta data, dal diritto della Comunità»* (5 maggio 1981, *Commissione c. Regno Unito*, causa 804/79).

Si poteva perciò ricavare da tale affermazione di principio la conclusione, valida ancora oggi con riferimento all'Unione, che laddove fosse configurabile una competenza comunitaria esclusiva, era preclusa agli Stati membri l'adozione di qualsivoglia provvedimento, con la precisazione, peraltro, che restavano ammissibili quelle misure specificamente autorizzate dai trattati. Nel decidere una vertenza in materia di politica commerciale comune (a sua volta di competenza esclusiva della Comunità), la Corte di giustizia non aveva infatti avuto esitazioni nell'affermare che

*«[p]oiché l'art. 113 [oggi art. 207 TFUE], n. 1, ha conferito alla Comunità una competenza generale in materia di politica commerciale, i provvedimenti di poli-*

*tica commerciale d'indole nazionale sono ammissibili ... solo se specificamente autorizzati dalla Comunità» (15 dicembre 1976, Donckerwolcke, causa 41/76).*

Se nel caso di competenze esclusive risultano legittimi esclusivamente gli atti autorizzati, nel caso di competenze concorrenti l'azione degli Stati membri può esplicarsi solo nella misura in cui l'Unione non ha esercitato la propria, a condizione che non risulti evidente la legittimità di un'applicazione parallela della disciplina comunitaria e di quella nazionale.

Ciò emerge, ad esempio, da una risalente pronuncia della Corte di giustizia in materia di intese tra operatori economici, relativa all'allora art. 83.2, lett. e), TCE (oggi art. 103.2, lett. e), TFUE) ai sensi del quale il Consiglio era autorizzato a definire i rapporti delle legislazioni nazionali con le disposizioni del trattato e di diritto derivato. Anche in questo caso, infatti, come non si mancò di osservare,

*«onde salvaguardare la finalità generale del Trattato, tale applicazione parallela della disciplina nazionale è ammissibile solo in quanto non pregiudichi l'uniforme applicazione, nell'intero mercato comune, delle norme comunitarie sulle intese e il pieno effetto dei provvedimenti adottati in applicazione delle stesse» (13 febbraio 1969, Wilhelm, causa 14/68).*

Il trattato di Lisbona non ha inciso sul principio di attribuzione delle competenze in sé considerato, ma ha prodotto importanti innovazioni sulla sua concreta messa in opera. Tra le novità di rilievo sono senz'altro da annoverare l'espressa indicazione delle competenze dell'Unione europea e la tripartizione delle tipologie di competenza, che risultano infatti oggi distinte in (i) esclusiva, (ii) concorrente e (iii) di sostegno, coordinamento o completamento.

Sussiste una competenza *esclusiva* dell'Unione nei campi indicati dall'art. 3 TFUE e, quindi, in materia di unione doganale, definizione delle regole di concorrenza necessarie al funzionamento del mercato interno, politica monetaria (per gli Stati la cui moneta è l'euro), conservazione delle risorse biologiche del mare nel quadro della politica comune della pesca e politica commerciale comune, oltre che nella conclusione di accordi internazionali *«allorché tale conclusione è prevista in un atto legislativo dell'Unione o è necessaria per consentirle di esercitare le sue competenze a livello interno o nella misura in cui può incidere su norme comuni o modificarne la portata».*

Quanto alla "nuova" categoria di competenze, vale a dire quelle di sostegno, coordinamento o completamento, descritte come utili a *«svolgere azioni intese a sostenere, coordinare o completare l'azione degli Stati membri»*, l'art. 6 TFUE vi riconduce le materie della tutela della salute umana, dell'industria, della cultura, del turismo, dell'istruzione, della formazione

professionale, della gioventù, dello sport, della protezione civile e della cooperazione amministrativa.

Si presenta, così, a carattere almeno residuale il novero delle materie ascrivibili a una competenza *concorrente* tra Unione europea e Stati membri: ai sensi dell'art. 4.1 TFUE, infatti, qualsiasi competenza attribuita all'Unione al di fuori dei settori di cui agli appena menzionati artt. 3 e 6 TFUE è da ritenersi trasferita in via concorrente. Sono, peraltro, indicati al par. 2 del medesimo articolo i «*principali*» settori di cui si tratta: il mercato interno, la politica sociale, la coesione economica, sociale e territoriale, l'agricoltura e la pesca (tranne la conservazione delle risorse biologiche del mare), l'ambiente, la protezione dei consumatori, i trasporti, le reti transeuropee, l'energia, lo spazio di libertà sicurezza e giustizia e i problemi comuni di sicurezza in materia di sanità pubblica. Con riferimento ad altre materie individualmente richiamate (quali la ricerca, lo sviluppo tecnologico, lo spazio, la cooperazione allo sviluppo e gli aiuti umanitari) l'azione dell'Unione europea dovrà comunque avvenire «*senza che l'esercizio di tale competenza possa avere per effetto di impedire agli Stati membri di esercitare la loro*» (art. 4.3 e art. 4.4 TFUE). Si parla, in questi casi, di competenze concorrenti "parallele".

Per opera del trattato di Lisbona risulta egualmente riordinata, rispetto alla ricostruzione giurisprudenziale sopra richiamata, la disciplina degli effetti dell'attribuzione all'Unione europea di uno piuttosto che dell'altro tipo di competenza. Così, in base a quanto previsto dall'art. 2.1 TFUE, quando i trattati attribuiscono all'Unione una competenza esclusiva in un determinato settore, solo l'Unione può legiferare e adottare atti giuridicamente vincolanti e gli Stati membri possono agire autonomamente se autorizzati dall'Unione ovvero per dare attuazione agli atti dell'Unione. Per converso, ai sensi del par. 2 dello stesso articolo, quando i trattati attribuiscono all'Unione una competenza concorrente con quella degli Stati membri, sia l'Unione che gli Stati membri possono legiferare e adottare atti giuridicamente vincolanti. Gli Stati membri, tuttavia, sono legittimati ad agire nella misura in cui l'Unione non ha esercitato la propria competenza (o, eventualmente, in seguito alla decisione dell'Unione di cessare l'esercizio della propria competenza) in un particolare settore.

Quanto, infine, alle competenze di sostegno, coordinamento e completamento, pare sussistere in tali comparti quale unico vincolo all'intervento a livello nazionale il generale divieto di violazione del diritto dell'Unione europea.

Al di là del potenzialmente problematico coordinamento della disposizione richiamata da ultimo con il particolare trattamento riservato dall'art. 4 (parr. 3 e 4) a talune materie di competenza concorrente, può sot-

tolinearsi che, se da un lato non vi è dubbio circa le positive ricadute delle riforme introdotte in argomento dal trattato di Lisbona in termini di certezza del diritto, resta, dall'altro lato, un significativo quesito di fondo circa la desiderabilità di un possibile futuro affievolimento del decisivo ruolo sin qui svolto dalla Corte di giustizia su questo così come su altri importanti fronti e, così, dell'eventualità che quella che appare, oggi, come una più netta e migliore ripartizione possa costituire, domani, un freno ad importanti spinte evolutive.

## 6. I principi di sussidiarietà e proporzionalità

L'originale modalità di ripartizione delle attribuzioni di cui si è appena detto presuppone l'individuazione di un criterio per la distribuzione del potere di azione tra Unione europea, da un lato, e Stati membri, dall'altro lato, negli ambiti caratterizzati da una competenza non esclusiva della prima. Tale criterio è stato individuato, a partire dal trattato di Maastricht, nel principio di sussidiarietà, in virtù del quale, secondo quanto è oggi previsto dall'art. 5.3 TUE, nei settori che non sono di sua esclusiva competenza, l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri né a livello centrale né a livello regionale e locale, e possono dunque, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere meglio conseguiti a livello di Unione.

Strettamente collegato al concetto di sussidiarietà, il principio di proporzionalità, ai sensi dell'art. 5.4 TUE, stabilisce, inoltre, che il contenuto e la forma dell'azione dell'Unione si limitano a quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi dei trattati, completando così la declinazione del principio di attribuzione delle competenze.

Si delinea, dunque, un ulteriore, importante parametro di legittimità dell'azione legislativa dell'Unione europea al quale, tuttavia, non sono estranei rilevanti problemi di applicazione pratica. Fermo restando, infatti, che i pertinenti termini di riferimento, individuabili negli *obiettivi dell'azione prevista*, nella *portata* e negli *effetti dell'intervento* dell'Unione europea hanno indubbiamente carattere di oggettività, le valutazioni che i principi di sussidiarietà e proporzionalità implicano si presentano, al contrario, imperniate (almeno in parte) su un giudizio di opportunità o, comunque, suscettibile di considerazioni di tipo altamente discrezionale, e quindi soggettivo, trattandosi, infatti, di verificare la *sufficiente* realizzazione da parte degli Stati membri di taluni obiettivi e l'eventualità di

una loro *migliore* attuazione a livello di Unione.

A fronte del rischio di una limitata giustiziabilità dei principi di cui si tratta, ne va registrata, a partire dal trattato di Amsterdam, la progressiva procedimentalizzazione, attuata, in particolare, per il tramite del protocollo sull'applicazione dei principi di proporzionalità e sussidiarietà allegato, in quell'occasione, al trattato istitutivo della Comunità europea e aggiornato, nella sua formulazione, contestualmente all'adozione del trattato di Lisbona. In base a quanto previsto dall'attuale protocollo n. 2 al TUE e al TFUE, la verifica dell'effettivo rispetto dei due principi va operata anche riscontrando l'ottemperamento, da parte delle istituzioni dell'Unione, a una serie di requisiti di tipo procedurale, quali l'esposizione delle motivazioni di una proposta legislativa, l'allegazione di indicatori qualitativi o quantitativi e l'effettuazione di consultazioni per quanto possibile ampie tra i soggetti interessati all'eventuale intervento a livello sopranazionale (art. 2).

Il protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità sancisce, in particolare, che:

*«[o]gni progetto di atto legislativo dovrebbe essere accompagnato da una scheda contenente elementi circostanziati che consentano di valutare il rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità. Tale scheda dovrebbe fornire elementi che consentano di valutare l'impatto finanziario e le conseguenze, quando si tratta di una direttiva, sulla regolamentazione che sarà attuata dagli Stati membri, ivi compresa, se del caso, la legislazione regionale. Le ragioni che hanno portato a concludere che un obiettivo dell'Unione può essere conseguito meglio a livello di quest'ultima sono confortate da indicatori qualitativi e, ove possibile, quantitativi. I progetti di atti legislativi tengono conto della necessità che gli oneri, siano essi finanziari o amministrativi, che ricadono sull'Unione, sui governi nazionali, sugli enti regionali o locali, sugli operatori economici e sui cittadini siano il meno gravosi possibile e commisurati all'obiettivo da conseguire» (art. 5).*

Considerazioni circa la sussidiarietà e la proporzionalità investono, infine, anche la scelta della forma dell'atto che si tratta di adottare. Il protocollo non impone, a differenza di quanto previsto con il trattato di Amsterdam, che le misure meno dettagliate siano preferite anche se, nel caso della direttiva, richiede che la scheda di cui sopra tenga anche conto della regolamentazione che sarà attuata dagli Stati membri, ivi compresa la legislazione regionale.

In un celebre caso, la Corte di giustizia, nel rigettare l'argomento secondo il quale la direttiva 2001/37 sul ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri relative alla lavorazione, alla presentazione e alla vendita dei prodotti del tabacco sarebbe stata invalida per violazione del principio di sussidiarietà, ha

chiaramente precisato i due diversi passaggi nei quali si articola la relativa verifica. In primo luogo, infatti, ha osservato:

*«[p]er quanto riguarda la questione se la direttiva sia stata adottata in conformità al principio di sussidiarietà, occorre esaminare ... se l'obiettivo dell'azione progettata potesse essere meglio realizzato a livello comunitario ... [L]a direttiva ha l'obiettivo di eliminare gli ostacoli risultanti dalle differenze che ancora sussistono tra le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri relative alla lavorazione, presentazione e vendita dei prodotti del tabacco, assicurando nel contempo un livello di protezione elevato in materia di tutela della salute ... Un simile obiettivo non può essere realizzato in modo soddisfacente mediante un'azione intrapresa a livello dei singoli Stati membri e presuppone un'azione a livello comunitario, come è dimostrato dall'evoluzione eterogenea delle legislazioni nazionali nel caso di specie ... Ne consegue che, nel caso della direttiva, l'obiettivo dell'azione progettata poteva essere realizzato meglio a livello comunitario».*

In secondo luogo, ha aggiunto

*«che l'intensità dell'azione intrapresa dalla Comunità nel caso di specie ha parimenti rispettato i dettami del principio di sussidiarietà in quanto essa ... non ha oltrepassato la misura necessaria per realizzare l'obiettivo cui tale azione è diretta».*

Alla luce di quanto sin qui esposto, non deve stupire che la Corte di giustizia si sia mostrata piuttosto riluttante a sostituire le proprie valutazioni a quelle del potere legislativo. Nel caso citato, ad esempio, soffermandosi sul problema dell'idoneità dello strumento in discussione a realizzare lo scopo perseguito e della sua proporzionalità, è stato precisato quanto segue:

*«si deve riconoscere al legislatore comunitario un ampio potere discrezionale in un settore come quello del caso di specie, che richiede da parte sua scelte di natura politica, economica e sociale e rispetto al quale esso è chiamato ad effettuare valutazioni complesse. Di conseguenza, solo la manifesta inidoneità di una misura adottata in tale ambito, in relazione allo scopo che l'istituzione competente intende perseguire, può inficiare la legittimità di tale misura» (10 dicembre 2002, British American Tobacco, causa C-491/01).*

La tendenza verso la procedimentalizzazione, come già detto, risulta confermata ed accentuata dalla riforma di Lisbona e, in particolare, dalle modifiche che in tale occasione sono state apportate al protocollo sull'applicazione dei principi di proporzionalità e sussidiarietà. L'accentuazione consiste, tra l'altro, nel coinvolgimento dei parlamenti nazionali degli Stati membri – “controparte” naturale del legislatore europeo in un'ottica di sussidiarietà – nella procedura legislativa dell'Unione. In particolare, si