Journal of Legal Sciences
Pensar
e-ISSN: 2317-2150
Universidade de Fortaleza

10.5020/2317-2150.2025.16346

L'originalità (e la complessità) del sistema giuridico dell'Unione europea tra modelli internazionali ed esperienze statali - Parte I

The originality (and complexity) of the European Union's legal system between international models and state experiences - Part I

A originalidade (e a complexidade) do sistema jurídico da União Europeia entre modelos internacionais e experiências estatais - Parte I

La originalidad (y la complejidad) del sistema jurídico de la Unión Europea entre modelos internacionales y experiencias estatales - Parte I

Serena Crespi * Università degli Studi Milano-Bicocca, Milano MI, Itália

Editorial

Histórico do Artigo
Recebido: 07/10/2025
Aceito: 15/10/2025

Eixo Temático: Artigo Internacional

Editores-chefes
Katherinne de Macêdo Maciel Mihaliuc
Universidade de Fortaleza, Fortaleza, Ceará, Brasil
katherinne@unifor.br

Sidney Soares Filho
Universidade de Fortaleza, Fortaleza, Ceará, Brasil
sidney@unifor.br

Editor Responsável
Sidney Soares Filho
Universidade de Fortaleza, Fortaleza, Ceará, Brasil
sidney@unifor.br

Autor
Serena Crespi
serena.crespi@unimib.it
https://orcid.org/0000-0002-3759-3036

Como citar:
CRESPI, Serena. L'originalità (E La Complessità) Del Sistema Giuridico Dell'unione Europea Tra Modelli Internazionali Ed Esperienze Statali. **Pensar – Revista de Ciências Jurídicas**, Fortaleza, v. 30, e16346, 2025. DOI: https://doi.org/10.5020/2317-2150.2025.16346

Declaração de disponibilidade de dados

Pensar – *Journal of Legal Sciences adopts Open Science practices and makes available, alongside this publication, the Data Availability Statement (Pensar Data Form) completed and signed by the authors, which contains information on the nature of the article and the possible existence of supplementary data. The document can be accessed as a supplementary file on this website.*

Abstract

Nato da un contributo all'attività di ricerca svolta nell'ambito del Master «Teoria de Complexidade Estatal. Ciclo de Lições Internacionais. Organização politica e estrutura de poderes» diretto dal Prof. Humberto Cunha nell'Universiade de Fortaleza (UNIFOR), il presente articolo si propone di illustrare come l'originalità e la complessità — se non l'essenza — del sistema dell'Unione europea (UE) risiedano nel fatto che esso sfugga, in gran parte, alle usuali categorie del diritto pubblico e di quello delle organizzazioni internazionali. Dall'esame del suo ordinamento giuridico, del suo funzionamento e della sua evoluzione risulta, infatti, che esso abbia, per alcuni versi, preso in prestito elementi da diversi modelli statali e internazionali e, per altri, se ne sia discostato, tracciando un percorso autonomo ed innovativo, il quale ha significativamente contribuito al successo del processo d'integrazione europea. L'analisi è svolta anche in ottica comparatistica, con riferimento ad altri ordinamenti nazionali e internazionali, in particolare confederali e federali.

Parole chiave: Unione Europea; sistema giuridico; integrazione europea; diritto comparato.

Abstract

Further developing a contribution to the Master's programme on "Teoria da Complexidade Estatal. Ciclo de Lições Internacionais. Organização política e estrutura de poderes" directed by Prof. Humberto Cunha at the University of Fortaleza (UNIFOR), this article seeks to illustrate how the originality and complexity — if not the essence — of the European Union (EU) system lie in the fact that it largely eludes the usual categories of public law and international organizations law. Indeed, from the examination of its legal order, its functioning, and its evolution, it emerges that in some respects this system has borrowed elements from various State and international models, while in others it has diverged from them, charting an autonomous and innovative path that has significantly contributed to the success of the European integration process. The analysis is also carried out from a comparative perspective, with reference to other international and national (in particular, confederal and federal systems) experiences.

Keywords: *European Union; legal system; European integration; comparative law.*

Resumo

Nascido de uma contribuição para a atividade de pesquisa desenvolvida no âmbito do Mestrado «Teoria da Complexidade Estatal. Ciclo de Lições Internacionais. Organização política e estrutura de poderes», dirigido pelo Prof. Humberto Cunha na Universidade de Fortaleza (UNIFOR), o presente artigo propõe-se a ilustrar como a originalidade e a complexidade — se não a própria essência — do sistema da União Europeia (UE) residem no fato de que este escapa, em grande parte, às categorias usuais do direito público e do direito das organizações internacionais. Da análise do seu ordenamento jurídico, do seu funcionamento e da sua evolução resulta, com efeito, que ele tenha, sob certos aspectos, tomado emprestados elementos de diversos modelos estatais e internacionais e, sob outros, deles se tenha distanciado, traçando um percurso autônomo e inovador, o qual contribuiu de modo significativo para o êxito do processo de integração europeia. A análise é igualmente desenvolvida sob uma ótica comparativa, com referência a outros ordenamentos nacionais e internacionais, em particular de natureza confederal e federal.

Palavras-chave: *União Europeia; sistema jurídico; integração europeia; direito comparado.*

* Professore associato di Diritto dell'Unione europea nell'Università degli Studi Milano-Bicocca, Facoltà di Giurisprudenza (serena.crespi@unimib.it).

Come richiesto dall'Editore, il presente contributo sarà pubblicato in due parti consequenziali: la prima parte, pubblicata a fine 2025, riguarderà i paragrafi da 1 a 5. La seconda parte, pubblicata all'inizio del 2026, concerne invece i paragrafi da 6 a 8. Il contributo è tuttavia da intendersi come unitario. Una versione integrale in lingua inglese dello stesso sarà pubblicata sulla Rivista on line.

© 2025 Revista Pensar – Revista de Ciências Jurídicas. Este é um artigo publicado em acesso aberto sob a licença Creative Commons Atribuição (CC-BY 4.0 Internacional).

Resumen

Nacido de una contribución a la actividad de investigación desarrollada en el marco del Máster «Teoría de la Complejidad Estatal. Ciclo de Lecciones Internacionales. Organización política y estructura de poderes», dirigido por el Prof. Humberto Cunha en la Universidad de Fortaleza (UNIFOR), el presente artículo se propone ilustrar cómo la originalidad y la complejidad —si no la propia esencia— del sistema de la Unión Europea (UE) radican en el hecho de que este escapa, en gran medida, a las categorías usuales del derecho público y del derecho de las organizaciones internacionales. Del examen de su ordenamiento jurídico, de su funcionamiento y de su evolución se desprende, en efecto, que este ha tomado, en ciertos aspectos, elementos prestados de diversos modelos estatales e internacionales y, en otros, se ha apartado de ellos, trazando un camino autónomo e innovador que ha contribuido de manera significativa al éxito del proceso de integración europea. El análisis se desarrolla asimismo desde una perspectiva comparada, con referencia a otros ordenamientos nacionales e internacionales, en particular de carácter confederal y federal.

Palabras clave: *Unión Europea; sistema jurídico; integración europea; derecho comparado.*

1 L'originalità e l'autonomia del sistema delle Comunità e dell'Unione europea rispetto ai modelli internazionali e nazionali

L'ordinamento dell'Unione europea, e già prima quello delle Comunità europee – Comunità economica del carbone e dell'acciaio (CECA), Comunità economica europea (CEE e poi CE) e Comunità dell'energia nucleare (EURATOM) – rientra a giusto titolo tra i sistemi giuridici da analizzare nell'ambito del Master «*Teoria de Complexidade Estatal. Ciclo de Lições Internacionais. Organização politica e estrutura de poderes*» diretto dal Prof. Humberto Cunha dell'Universiade de Fortaleza (UNIFOR). Come si avrà modo di vedere nel prosieguo, infatti, esse sono caratterizzate da elementi originali e peculiari tali da non consentire di assimilarle né alle organizzazioni internazionali nate nella metà del secolo scorso (Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU), quella del trattato dell'Atlantico del Nord (NATO) o il Consiglio d'Europa solo per menzionare alcuni esempi), né ad alcun altro modello di unioni di Stati (federale, quasi-federale, confederale). È la stessa Corte di giustizia ad averne evidenziato questa natura atipica ed inedita già agli inizi degli anni '60, affermando nella sentenza *Van gend en Loos* del 5 febbraio 1963, che «la Comunità costituisce un ordinamento giuridico di nuovo genere nel campo del diritto internazionale a favore del quale gli Stati hanno rinunziato, anche se in settori limitati, ai loro poteri sovrani».[1] Analogamente, nell'altrettanto celebre pronuncia *Costa contro Enel* del 15 luglio 1964, la Corte ha precisato che «a differenza dei comuni trattati internazionali, il trattato CEE ha istituito un proprio ordinamento giuridico, integrato in quello degli Stati membri... istituendo una Comunità senza limiti di durata, dotata di propri organi, di personalità e capacità giuridica, di rappresentanza sul piano internazionale e di poteri effettivi provenienti da una limitazione di competenza dagli Stati alla Comunità, questi ultimi hanno limitato, sia pur in capi circoscritti, i loro poteri sovrani e creato quindi un complesso di diritto vincolante per i loro cittadini e per loro stessi».[2]

Ora, almeno a prima vista, in queste sentenze la Corte di giustizia ha evidenziato l'originalità (*Van gend en Loos*) e l'autonomia (*Costa contro Enel*) del sistema delle Comunità europee (solo) rispetto a quello internazionale – «la Comunità costituisce un ordinamento giuridico di nuovo genere *nel campo del diritto internazionale*…»; «*a differenza dei comuni trattati internazionali*, il trattato CEE…». Esse erano fondate su dei trattati internazionali – quelli istitutivi della CECA, CEE ed EURATOM – cosicché comprensibilmente il primo e naturale confronto del modello comunitario è stato proprio con quello delle organizzazioni internazionali.[3] L'originalità e l'autonomia del sistema comune distingue tuttavia quest'ultimo anche dai modelli statuali, ivi comprese quelle entità multilivello quali sono le federazioni, o gli Stati fortemente decentrati o, seppur in una prospettiva più teorica,[4] le confederazioni.[5]

---

1 Causa 26/62, punto B, ECLI:EU:C:1963:1. Per un commento a questa sentenza storica della Corte di giustizia, v. tra i tanti, B. De Witte, *The Continuous Significance of Van Gend en Loos*, in L.M. Poiares Maduro, L. Azoulai (eds), *The past and future of EU law: the classics of EU law revisited on the 50th anniversary of the Rome Treaty*, Oxford, 2010, p. 9 ss.; P. Pescatore, *Van gend en Loos, 3 February 1963 - A View from Within*, *ibidem*, p. 3 ss.

2 Causa 6/64, punto «argomento tratto dall'obbligo per il giudice di applicare la legge interna», ECLI:EU:C:1964:66. Per un commento, *ex multiis*, M. Blanquet, *Affirmation du principe de primauté. CJCE*, *15 juill. 1964, n° 6/64, Costa c/ ENEL, Les grands arrêts de la Cour de justice de l'Union européenne. Droit constitutionnel et institutionnel de l'Union européenne*, Parigi, 2023, p. 892 ss.; L. S. Rossi, *Le principe de primauté en tant que « règle de cohésion » de l'ordre juridique de l'Union européenne*, in *Cahiers de droit européen*, 2023-2025, n°1, p. 39 ss. V. anche V. Capuano, C. Schepisi, *Primato del diritto dell'Unione europea, giudice nazionale e dialogo con le Corti: quali nuovi equilibri?*, in *Eurojus*, Fascicolo speciale, settembre 2025.

3 In tal senso, si veda l'analisi di J.P. Jacqué, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Parigi, 2015, 8 édition, p. 111 ss.

4 Si tratta, infatti, di un fenomeno per lo più storico in quanto non esistono oggi nel mondo sistemi propriamente confederali, le confederazioni avendo avuto di regola natura piuttosto fragile o transitoria nella misura in cui tendono ad evolvere, più o meno rapidamente, verso forme di organizzazione più stabili, trasformandosi spesso in federazioni (ad esempio, Argentina, Stati Uniti e Svizzera) oppure a dissolversi (ad esempio, Confederazioni germanica, di Senegambia, di Rhodesia e Nyasaland o, più di recente, l'Unione statale di Serbia e Montenegro sciolta nel 2006 a seguito di in *referendum* sull'indipendenza del Montenegro). Vi sono tuttavia dei sistemi formalmente federali che presentano alcuni tratti simili a una confederazione. È il caso, ad esempio, del *Commonwealth* delle Bahamas, Saint Kitts e Nevis (per quanto riguarda specialmente i poteri riconosciuti a Nevis, ivi incluso quello di secessione) e degli Emeriti Arabi Uniti. Sul modello confederale, G. De Vergottini, *Diritto costituzionale comparato*, Padova, 2022, p. 42 ss.; e già A. Watts, *Federal and Confederal Systems*, Montreal, 1999.

5 Per un'analisi di questi modelli statali, anche in raffronto a quello CE/UE, V. Constantinesco, *Europe fédérale ou fédération d'Etats-nations*, in R. Dehousse (sous la direction de), *Une constitution pour l'Europe*, Parigi, 2002, p. 115 ss. ; M. Clapié, *Manuel d'institutions européennes*, Parigi, 2006, p. 12 ss. ; H. Dumont, M. El Berhoumi, *Les formes juridiques fédératives d'association et de dissociation dans et entre les États*, in *Droit et société,* 2018, p. 15 ss. Sul fatto che in dottrina l'analisi del confronto tra sistema CE/UE e modelli costituzionali è stata temporalmente successiva a quella con i modelli internazionali, L. Ronchetti, *Sovranazionalità senza sovranità: la Commissione e il Parlamento dell'UE*, in *Politica del diritto*, giugno 2001, p. 197 ss.

La scelta stessa d'impiegare l'espressione "Comunità", atipica per l'epoca, per definire il processo di integrazione tra i paesi del continente europeo – in luogo di "organizzazione", ma anche di "confederazione" o di "federazione"– sottintendeva proprio la volontà degli allora sei Stati fondatori (Belgio, Francia, Germania, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi) di non irrigidire questo processo in un modello giuridico preesistente o prestabilito, ma di costruirne uno nuovo e distinto dai già noti sistemi nazionali e internazionali. Come in effetti affermato da Paul Reuter nella sua monografia del 1953,[6] una delle prime dedicate a questo nuovo fenomeno, la qualificazione del sistema CECA come "sovranazionale" è "*plus neutre et plus neuf*" e permette di evitare le opposizioni e i conflitti che potrebbero sorgere impiegando invece uno dei suddetti termini per riferirsi alle Comunità europee.

Ciò vale anche per l'attuale sistema dell'Unione, la quale costituisce una forma avanzata del progetto di integrazione europea in quanto va oltre l'originaria dimensione prevalentemente economica dei trattati CECA, CEE ed EURATOM, ossia principalmente la realizzazione di un mercato senza frontiere interne ove è garantita la libera circolazione dei lavoratori, delle merci, dei servizi e dei capitali, estendendosi a materie di natura più politica e comprese tradizionalmente nella sfera della sovranità statale (cittadinanza; moneta; sicurezza e giustizia; politica estera e di difesa etc.).[7] Il trattato che ha istituito l'Unione europea (Maastricht del 1993), quelli che ne hanno rafforzato la struttura e il funzionamento (Amsterdam del 1999 e poi Nizza del 2003) e l'ultimo trattato di revisione (Lisbona del 2009) che ha pienamente sostituito il concetto di "Comunità" con quello di "Unione", non contengono in effetti una definizione di quest'ultima, né cercano parimenti di farla rientrare in un determinato schema giuridico.[8] I trattati – compresi quelli attualmente in vigore, ossia quello sull'Unione europea (TUE) e quello sul funzionamento dell'Unione (TFUE) – si limitano, infatti, a precisare che essa rappresenta un'ulteriore tappa verso la creazione di «un'unione sempre più stretta trai popoli d'Europa» (articolo 1, paragrafo 2, TUE e già il preambolo dei trattati CEE). Essi lasciano, in altri termini, il sistema UE libero di definire l'impianto politico-istituzionale ritenuto più appropriato per assicurare la convivenza tra gli Stati che hanno liberamente accettato di aderire al progetto europeo. Anche quando l'ordinamento UE ha allora adottato regole che richiamano quelle delle organizzazioni internazionali o dei sistemi statali, esso lo ha fatto senza mai vincolarsi all'uso specifico ed esclusivo di uno di questi modelli, combinandone gli elementi a piacimento, in modo commisurato al momento storico e all'obiettivo concreto da raggiungere[9]. Si parla dunque di «libertà dai modelli», a sottolineare come il processo d'integrazione europea abbia in realtà sempre perseguito un proprio percorso, originale e peculiare, basandosi su considerazioni pragmatiche più che su modelli teorici[10]. La natura dell'Unione sembra allora poter continuare a giustificare l'applicazione della nozione di un ente «meravigliosamente ambiguo»[11] coniata più di quarant'anni fa per descrivere le Comunità europee, o ancora, per citare un celebre presidente della Commissione europea – Jacques Delors – di «oggetto politico non identificato».

Tale scelta ha permesso peraltro non solo di salvaguardare l'originalità (*van Gend en Loos*) e l'autonomia (*Costa contro Enel*) della costruzione europea, ma anche di rafforzare l'integrazione tra gli Stati membri e i suoi popoli in modo graduale o, per riprendere le parole di Robert Schuman nella Dichiarazione del 9 maggio 1950 che ha segnato il momento fondativo di tale processo, «a piccoli passi»,[12] evitando scelte troppo nette che avrebbero potuto creare tensioni tra chi proponeva un mero rafforzamento della cooperazione tra gli Stati membri e chi invece auspicava un superamento di tale dimensione. Per dirlo in modo probabilmente troppo schematico, il processo di integrazione europea – e in un certo senso anche l'originalità dello stesso – si articola attraverso la continua ricerca di un punto di equilibrio tra un approccio intergovernativo che, pur consapevole della necessità di rafforzare questa integrazione, cerca di mantenere la centralità degli Stati, e spinte invece sovranazionali, le quali sono volte a rafforzare la natura (quasi o più) federale dell'Unione.

---

6 *La Communauté européenne du Charbon et de l'Acier*, Paris, 1953.

7 Per una ricostruzione delle principali tappe dell'integrazione europea, B. Olivi, *L'Europe difficile – Storia politica della Comunità europea*, Bologna, 1998; P. Magnette, Le *régime politique de l'Union européenne*, Parigi, 2023, spec. p. 17 ss

8 In tal senso, A. Tizzano, *Il costituzionalismo europeo nell'età dell'incertezza*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2023, p. 363 ss. Parla di «individualità» delle Comunità europee, già F. Pocar, *Lezioni di diritto delle Comunità europee,* Milano, 1997, p. 16. Per una riflessione in merito, si vedano anche B. Conforti, *Sulla natura giuridica delle Comunità europee*, in *Scritti Raselli*, Milano, 1971, p. 563 ss.; L. Ferrari-Bravo, E. Moavero-Milanesi, *Lezioni di diritto comunitario*, Napoli, 1997, p. 36; V. Guizzi, *Manuale di diritto e politica dell'Unione europea*, Napoli, 2000, p. 51; L. Daniele, Diritto *dell'Unione europea*, Milano, 2014, p. 47 ss.

9 In merito, R. Adam, A. Tizzano, *Manuale di Diritto dell'Unione europea*, Torino, 2024, p. 6.

10 *Ibidem*.

11 Così, R. Bieber,J. P. Jacqué, J.H.H. Weiler (sous la direction de), *L'Europe de demain : une Union sans cesse plus étroite*, Bruxelles, 1985, p. 7.

12 Il testo della Dichiarazione è reperibile sul sito della Commissione europea: https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1945-59/schuman-declaration-may-1950_it

Questa tensione di fondo del processo di costruzione europea è stato senz'altro all'origine, negli ultimi settant'anni, di fasi di stallo e difficoltà, ma ha anche stimolato lo sviluppo di soluzioni innovative mediante le quali sono stati raggiunti importanti traguardi evolutivi dal punto di vista quantitativo e qualitativo. Dai sei paesi fondatori delle Comunità europee si è, infatti, passati agli attuali ventisette Stati membri dell'Unione, la quale, una volta assorbito lo shock della *Brexit*,[13] mantiene comunque un forte potere di attrazione sui paesi europei limitrofi,[14] anche in quanto rappresenta un'area di stabilità in un mondo che lo è sempre meno. Come si è poi già notato, una Comunità di natura essenzialmente economica si è trasformata in un'Unione con ambizioni politiche molto più ampie. Infine, come avremo modo di vedere nel prosieguo, la ricerca di quel punto d'equilibrio tra diverse aspirazioni e modelli ha portato a importanti riforme dell'assetto istituzionale UE. Il processo legislativo, ad esempio, inizialmente dominato dall'istituzione che rappresenta gli Stati membri (Consiglio), si articola adesso intorno al dialogo, per lo più paritario, tra quest'ultimo e l'istituzione che rappresenta i cittadini europei (Parlamento europeo), la quale, dalla fine degli anni '70, è peraltro direttamente eletta a suffragio universale, il che rappresenta un esempio unico nelle esperienze parlamentari sovra-statuali[15]. L'uso iniziale del voto all'unanimità e del diritto di veto è poi stato progressivamente sostituito da quello a maggioranza qualificata.

In tale contesto di fondo, pare allora utile evidenziare in quale misura l'originalità e l'autonomia del sistema dell'Unione caratterizza alcuni dei suoi elementi fondanti – la costituzione dell'ordinamento comune e la questione della limitazione della sovranità nazionale (paragrafo 2); il sistema di ripartizione delle competenze tra l'Unione europea e gli Stati membri, anche con riguardo a settori tradizionalmente nella disponibilità statale (paragrafi 3-4); l'impianto istituzionale UE e in particolare l'esercizio della funzione legislativa (paragrafo 5); i caratteri strutturali dell'ordinamento dell'Unione come, ad esempio, l'effetto diritto e la supremazia del diritto UE, o la tutela dei diritti fondamentali e dei valori comuni (paragrafo 6); la cittadinanza dell'Unione (paragrafo 7) – anche illustrandone i cambiamenti intervenuti negli anni per effetto dei principali trattati di revisione (Atto Unico europeo del 1986; Maastricht del 1993; Amsterdam del 1998; Nizza del 2003; Lisbona del 2009). In questo contesto, l'indagine delle differenze e delle similitudini tra il sistema UE e quelli internazionali o nazionali sarà solo funzionale ad illustrare la «meravigliosa ambiguità» del primo, non potendo condividersi la tendenza, prevalsa per lo più in passato tra gli esperti di diritto internazionale e costituzionale, di valor catalogare il modello in esame in una o nell'altra categoria giuridica. Ciò pare a maggior ragione vero posto che queste ultime non sono neppure omogenee al loro interno, esistendo, come si avrà modo di vedere nel prosieguo, molte varianti di sistemi tanto internazionali quanto confederali o federali. Queste categorie saranno dunque richiamate nel presente contributo con la consapevolezza che ciò implica un certo grado di approssimazione giuridica.

2 La costituzione dell'ordinamento giuridico CE/UE e la questione della limitazione di sovranità

L'Unione europea, e già le Comunità europee, si fonda sulla volontà degli Stati membri di aderire a quest'ultima, trasferendo alla stessa una serie di competenze. Questa cessione è avvenuta e avviene attraverso la conclusione di trattati di diritto internazionale – CECA, CEE, EURATOM ed oggi UE – conclusi appunto tra Stati sovrani. Come ricordato dall'Avvocato generale Sánchez-Bordona «[i]l TUE è un trattato internazionale concluso tra Stati e, al contempo, un atto costitutivo di un'organizzazione internazionale».[16] Ciò avvicina decisamente il sistema in esame al modello in uso più nelle organizzazioni internazionali o nelle confederazioni rispetto alle federazioni. In quest'ultimo caso, infatti, l'atto fondativo è costituito da una costituzione, e non dunque da un trattato, in quanto la

---

13 Sulla *Brexit*, M. Vellano, Brexit *e oltre*, in P. Manzini, M. Vellano, *Unione europea 2020. I dodici mesi che hanno segnato l'integrazione europea*, Milano, 2021, p. 3 ss.

14 Sono attualmente nove i paesi candidati ad aderire all'Unione: Albania, Bosnia-Erzegovina, Georgia, Macedonia del Nord, Moldavia, Montenegro, Serbia, Turchia e Ucraina. Un decimo paese, il Kosovo, ha lo status di "potenziale candidato".

15 Gli organi parlamentari istituiti in seno a talune organizzazioni internazionali (in particolare, le assemblee parlamentari della NATO, del Consiglio d'Europa, dell'OSCE, dell'Unione Africana e dell'ASEAN) non sono composti da membri eletti direttamente dai cittadini dei paesi membri e dispongono, per lo più, di attribuzioni di natura consultiva. Essi sono invero formati da delegati scelti tra i parlamentari nazionali degli Stati, ossia un sistema simile a quello che caratterizzava la CEE prima dell'introduzione dell'elezione a suffragio universale diretto nel 1979. Le uniche eccezioni a questo modello sono il Parlamento andino e il Parlamento del Mercosur (c.d. *Parlasur*), i cui membri sono in parte eletti direttamente (in Colombia, Ecuador e Perù per il Parlamento andino; in Argentina e Paraguay per il *Parlasur*) e in parte designati dai parlamenti nazionali degli Stati membri che hanno optato per un'elezione indiretta (Bolivia e Cile per il Parlamento andino; Brasile e Uruguay per il *Parlasur*). Anche queste assemblee parlamentari, diversamente dal Parlamento europeo, non esercitano funzioni propriamente legislative, ma svolgono un ruolo principalmente consultivo e di monitoraggio. Al riguardo, A. Colefelice, *Parliamentary Institutions in Regional and International Governance: Functions and Powers*, Londra, 2018.

16 Corte giust. 4 dicembre 2018, causa C-621/18, *Wightman e.a.*, ECLI:EU:C:2018:97, punto 78.

sovranità appartiene esclusivamente alla federazione nel suo complesso, e ciò pur se le entità federate godono di un'ampia autonomia. La distanza tra i sistemi federali e quello dell'UE è tuttavia forse più limitata di quanto può apparire, nella sentenza *Les Verts* del 1986 la Corte di giustizia avendo precisato che il trattato CE costituiva «la Carta Costituzionale di base» del sistema comune.[17] Ciò sembra oggi ancor più vero per l'Unione considerato che, come già anticipato, i trattati UE, a differenza di quelli istituitivi della Comunità europee a vocazione principalmente economica, tutelano anche ambiti di natura "costituzionale" come, ad esempio, i valori comuni (articolo 2 TUE), i diritti fondamentali (articolo 6 TUE e la Carta) e la cittadinanza europea (articolo 6 TUE e articoli 20 ss. TFUE). Non pare allora così sorprendente che un altro Avvocato generale presso la Corte di giustizia, Miguel Poiares Maduro, abbia potuto – citando proprio la sentenza *Les Verts* – qualificare l'ordinamento UE basato sui trattati come «un ordinamento giuridico interno [perfino *«municipal*», nella versione inglese] di dimensioni transnazionali del quale [i trattati…] costituisc[ono] la carta costituzionale di base».[18] Queste diverse ricostruzioni, avanzate da due autorevoli membri della Corte di giustizia dell'UE, sono un'ulteriore conferma del carattere sfuggente e difficilmente inquadrabile del processo d'integrazione, il quale sfida le tradizionali categorizzazioni giuridiche.

Nonostante quest'ambiguità di fondo, rimane tuttavia incontestabile che l'adesione degli Stati membri alle Comunità e oggi all'Unione e il trasferimento a queste ultime di competenze prima nazionali non comporta la perdita da parte dei primi della loro piena sovranità.[19] Ciò si deduce principalmente da un triplice elemento. Innanzitutto, gli Stati aderenti all'Unione mantengono, in via esclusiva, la facoltà di decidere se ed eventualmente come modificare i trattati. L'articolo 48, paragrafo 4, TUE attribuisce in effetti tale potere proprio agli Stati membri, peraltro di comune accordo nell'ambito di una «conferenza» dei rappresentanti dei loro governi, i quali non a caso sono chiamati i "redattori dei trattati". Le altre istituzioni UE e in particolare quelle che, come si avrà modo di vedere, sono indipendenti dagli Stati membri e agiscono nell'interesse dell'UE (Commissione europea e Parlamento europeo) possono solo proporre di avviare la procedura di modifica dei trattati (paragrafo 1) e/o esaminare, peraltro congiuntamente ai rappresentanti dei parlamenti nazionali e dei capi di Stato o di governo degli Stati membri, le proposte di modifica degli stessi (paragrafi 2 e 3). Le revisioni da apportare ai trattati, adottate dagli Stati membri nell'ambito della conferenza, devono poi essere ratificate da tutti i paesi membri secondo le rispettive procedure costituzionali,[20] il che attesta una volta di più il ruolo centrale degli Stati membri nel procedimento di modifica della «Carta Costituzionale di base» del sistema comune. Al riguardo, è utile ricordare come la proposta contenuta nel c.d. «progetto Spinelli» del 1984, di natura marcatamente federale, di modificare i trattati a maggioranza qualificata – una maggioranza di Stati membri che rappresentassero i due terzi della popolazione europea – non sia mai stata introdotta nei trattati per l'opposizione proprio dei paesi membri,[21] i quali in tal modo hanno voluto mantenere il controllo del potere costituente e dei passaggi fondamentali del processo di integrazione europea.[22] In altri termini, l'Unione non dispone della cosiddetta competenza della competenza, nel senso che non dispone della facoltà di determinare autonomamente l'ambito della propria sfera decisionale ovvero di attribuirsi nuove competenze.

In secondo luogo, è proprio nel senso di riaffermare la sovranità degli Stati, anche dopo l'adesione all'Unione e la cessione di competenze prima nazionali alla stessa, che è stato introdotto, con il trattato di Lisbona del 2009, un espresso diritto di recesso unilaterale dall'Unione (articolo 50 TUE), il quale è stato esercitato nel 2020 dal Regno Unito.[23]

Infine, proprio perché gli Stati membri, aderendo all'Unione, non abbandonano la loro sovranità, essi conservano la loro personalità giuridica in diritto internazionale accanto a quella dell'Unione – seppur quest'ultima sia di natura diversa nella misura in cui è limitata alle competenze che le sono state attribuite dai suoi membri.

---

17 Corte giust., 23 aprile 1986, causa 294/83, *Parti écologiste "Les Verts" contro Parlamento europeo*, ECLI: ECLI:EU:C:1986:166.

18 Corte giust.,16 gennaio 2008, cause C-402/05 e C-415/05, *Kadi contro Consiglio e Commissione*, EU:C:2008:11, punto 21. Su tale scelta terminologica, F. Casolari, *Leale cooperazione tra Stati membri e Unione europea. Studio sulla partecipazione all'Unione al tempo delle crisi*, Napoli, 2020, p. 12.

19 Su questi aspetti, B. De Witte, *The European Union as an International Legal Experiment*, in G. De Burca, J..H.H. Weiler (eds), *The Wolds of European Constitutiuonalism*, Cambridge, 2010, p. 19 ss.; H. Dumont, M. El Berhoumi, *Les formes juridiques* cit., p. 31.

20 Un'eccezione è costituita dalla procedura di revisione dei trattati c.d. semplificata di cui all'articolo 48, paragrafo 6, TUE, il quale prevede in ogni caso il consenso unanime degli Stati membri conformemente alle rispettive norme costituzionali.

21 Per un'analisi P. Ponzano, *Une réforme fédérale de l'Union européenne*, in *Revue du droit de l'Union européenne*, 2022, p. 163 ss., spec. p. 166.

22 Sulle difficioltà di ratifica delle revisioni dei trattati con un sistema fondato sulla doppia unanimità, J. Ziller, *The Law and Politics of the Ratification of the Treaty of Lisbon*, in S. Griller, J. Ziller (eds), *The Lisbon Treaty. EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty?*, New York, 2008, p. 309 ss.

23 Per un'analisi del diritto di secessione nei sistemi confederali e federali anche in rapporto al sistema dell'Unione, P. B. Busquets, *Constitutional theory of federalism and the European Union*, in *European Constitutional Law Review*, 2024, p. 713 ss.

I predetti poteri riservati agli Stati membri creano allora assonanze più con i modelli internazionali e confederali rispetto a quelli federali. Nei primi, infatti, gli Stati restano sovrani e cooperano tra loro per il raggiungimento degli obiettivi previsti nei trattati fondativi, detenendo il potere di modificare questi ultimi all'unanimità e potendo sempre recedere dal sistema confederale. Viceversa, i modelli federali, i quali di regola hanno l'ambizione di andare al di là di una mera collaborazione tra Stati e mirano a creare un territorio, una cittadinanza e un ordinamento comune, presuppongono che le entità federate non siano più sovrane, pur godendo di un'ampia autonomia. Di conseguenza, la costituzione degli Stati federali, nonostante sia fondata sulla convergenza delle volontà degli Stati federati, può in generale essere modificata con un voto a maggioranza, spesso rafforzata, con un qualche tipo di coinvolgimento degli Stati federati e dei popoli degli stessi.[24] Inoltre, il legame federale è in linea di principio indissolubile e non permette quindi la secessione, così come risulta da norme costituzionali (in Brasile, articolo 1 Costituzione) o da prassi e giurisprudenza costituzionale (Germania, India, Messico, Svizzera e USA).[25] Non è allora un caso che l'introduzione del diritto di recesso dall'Unione europea sia stata voluta dagli Stati membri (su iniziativa britannica…), al momento dell'adozione del trattato di Lisbona del 2009, per compensare gli elementi di maggior integrazione del sistema UE ivi contenuti – ad esempio, il rafforzamento dei poteri del Parlamento europeo e la natura vincolante della Carta dei diritti fondamentali UE.

Tuttavia, come già illustrato, le differenze e le somiglianze tra il modello dell'Unione e quelli nazionali o internazionali non sono mai così nette come potrebbero apparire a prima vista. Analogamente alle federazioni, infatti, già le Comunità europee miravano a fondare un ordinamento che andasse al di là di una mera cooperazione tra Stati membri – per l'appunto l'integrazione europea – i trattati istitutivi avendo creato un mercato [*rectius*: territorio] unico senza frontiere interne, nonché un «popolo europeo» dotato fin dall'inizio di diritti poi confluiti, come si vedrà più avanti, in una vera e propria cittadinanza UE. A differenza poi di quanto accade nei modelli confederali, una volta che gli Stati membri hanno attribuito all'Unione la competenza in una certa materia, essi perdono, seppur solo in tali ambiti circoscritti, «i loro poteri sovrani», così come affermato nella celebre formula usata dalla Corte di giustizia nelle pronunce *Van gend en Loos* e *Costa contro Enel*. Ciò ovviamente non significa che gli Stati membri dell'Unione abbiano completamente perso tale sovranità, al pari quindi degli Stati federati in un sistema federale, ma piuttosto che l'adesione all'UE comporta una condivisione dei poteri sovrani, gli Stati membri avendo scelto di esercitare certe competenze insieme, ossia attraverso le istituzioni UE (quelle citate all'articolo 13 TUE) e che, come si avrà modo di vedere nel prosieguo, producono regole giuridiche condivise (gli atti UE) dotate, in linea di massima, di effetti diretti e che prevalgono sui diritti nazionali[26].

3 Il sistema di ripartizione delle competenze tra l'Unione europea e gli Stati membri

La ripartizione di competenze tra l'Unione e gli Stati membri è disciplinata dal principio di attribuzione di cui all'articolo 5, paragrafo 2, TUE: «l'Unione agisce esclusivamente nei limiti delle competenze che le sono attribuite dagli Stati membri nei trattati per realizzare gli obiettivi da questi stabiliti. Qualsiasi competenza non attribuita all'Unione nei trattati appartiene agli Stati membri». Si tratta di un principio fondante di tutti quei sistemi giuridici – in particolare, organizzazioni internazionali e confederazioni – che dispongono di poteri solo a tiolo derivato, ossia in seguito a un trasferimento di competenze da parte delle entità che lo compongono. Analogamente invece a quanto accade in più Stati federali, i trattati TUE e TFUE non fanno alcun riferimento ai settori di competenza nazionale,[27] gli articoli

---

[24] Vedi, ad esempio, l'Australia (in aggiunta alla maggioranza assoluta in entrambe le camere del parlamento federale, una revisione della costituzione richiede un *referendum* con "doppia maggioranza", ossia la maggioranza complessiva dei votanti e la maggioranza in almeno quattro Stati su sei), il Brasile (3/5 dei membri di entrambe le camere del Congresso), la Germania (due terzi del *Bundestag* e due terzi del *Bundesrat*), gli Stati Uniti (due terzi di entrambe le camere del Congresso e ratifica di tre quarti degli Stati federati) e Svizzera (doppia maggioranza, ossia dei votanti complessivi in tutta la Svizzera e dei cantoni). Su questi aspetti e, più generalmente, sul funzionamento dei sistemi federali, F. Palermo, K. Kössler, *Comparative Federalism: Constitutional Arrangements and Case Law*, Oxford, 2017.

[25] L'unica eccezione tra gli Stati federali sembra essere la Repubblica federale democratica di Etiopia che prevede la possibilità di secessione all'articolo 39 della sua Costituzione.

[26] Sulla metamorfosi del concetto di sovranità nell'integrazione europea, R. Baratta, *Il sistema istituzionale* cit., p. 9 ss.

[27] Ci sono tuttavia alcune eccezioni importanti come, ad esempio, il Belgio (la cui Costituzione definisce in modo positivo le competenze dello Stato federale, delle Regioni e delle Comunità), il Canada (che fa altrettanto elencando sia le competenze federali sia quelle provinciali) e l'India (la Costituzione indiana includendo un elenco delle materie di competenze esclusive degli Stati federati).

3, 4 e 6 TFUE limitandosi in effetti ad elencare le competenze attribuite all'Unione. Come chiarito all'articolo 5 TUE, le prime si deducono, in linea di massima, dall'assenza di menzione nei predetti articoli del TFUE.[28]

Come inoltre precisato dal trattato di Lisbona del 2009, le competenze attribuite all'Unione europea sono di diverso tipo: in alcune materie l'UE è l'unica a poter legiferare (competenze esclusive elencate all'articolo 3 TFUE, quali l'unione doganale, la politica commerciale le regole di concorrenza, o la politica monetaria per i paese membri che usano l'euro), mentre in altre questo potere è condiviso con gli Stati membri (competenze concorrenti elencate all'articolo 4 TFUE, tra cui l'ambiente, l'energia, i trasporti o la giustizia), in altre ancora l'Unione può solo adottare atti a completamento, sostegno o coordinamento dell'azione nazionale, la quale mantiene in tal caso intatto il potere di legiferare[29] (competenze di coordinamento, completamento e supporto di cui all'articolo 6 TFUE, che comprendono, ad esempio, la cultura, l'istruzione, la protezione civile, lo sport). Questo tipo di classificazione dettagliata tende a riecheggiare categorie conosciute più dai sistemi federali, o comunque fortemente decentrati, rispetto ad altri modelli, come quelli delle organizzazioni internazionali e delle confederazioni, i quali sono volti per lo più al mero coordinamento delle politiche nazionali.

Al fine di determinare il livello – Unione europea o sistemi nazionali – deputato ad esercitare le competenze non esclusive UE, l'articolo 5, paragrafo 3, TUE prevede poi l'applicazione del principio di sussidiarietà. Si tratta di un principio che tipicamente regola la distribuzione delle competenze in varie forme di sistemi dove più livelli di governo (locale, regionale, statale, sovranazionale etc.) condividono delle competenze. Nel sistema dell'Unione, questo principio stabilisce in particolare che quest'ultima può intervenire soltanto se sia soddisfatta la seguente duplice condizione: gli Stati membri non possono realizzare gli obiettivi del trattato in modo sufficiente e tali obiettivi possano essere meglio realizzati a livello d'Unione. Pur se questo principio è volto a contenere l'esercizio delle competenze da parte di quest'ultima – essa « interviene soltanto se…» – la prassi applicativa sembra dimostrare che le sue condizioni siano frequentemente soddisfatte, molte materie oggetto di intervento legislativo avendo, ormai sempre più spesso, una dimensione transnazionale, il che tende a giustificare misure a livello UE.[30] In tale contesto, il trattato di Lisbona del 2009 ha voluto rafforzare il controllo politico nazionale sull'applicazione del principio in esame facendo intervenire, come si avrà modo di vedere meglio in seguito, i parlamenti degli Stati membri attraverso una procedura specificamente dedicata (articolo 5, paragrafo 3, TUE e Protocollo 2 allegato ai trattati in vigore).

Il paragrafo 4 dell'articolo 5 TUE individua poi un ulteriore principio rilevante per l'esercizio delle competenze UE, ossia quello di proporzionalità – «il contenuto e la forma dell'azione dell'Unione si limitano a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi dei trattati». Esso disciplina l'intensità dell'intervento dell'UE e in particolare il contenuto degli obblighi che possono essere imposti dal legislatore dell'Unione, i quali devono essere idonei a realizzare lo scopo perseguito e non eccedere quanto necessario per raggiungerli. L'esperienza mostra che mentre il principio di sussidiarietà tende ad avere un carattere maggiormente politico, quello di proporzionalità permette alla Corte di giustizia di operare un controllo giurisdizionale più incisivo sull'adeguatezza e la portata dei provvedimenti adottati dall'UE nell'esercizio delle proprie competenze.[31]

Al di fuori di un'attribuzione di competenza esclusiva, un ulteriore principio che spesso disciplina l'esercizio delle competenze in sistemi multilivello – quali quello federale, ad esempio, USA in virtù della giurisprudenza della Corte Suprema[32] – è quello di *pre-emption*, secondo cui qualora una certa materia è oggetto di intervento da parte del livello superiore, quello inferiore (Stato membro, Stato federale, regione etc.) non può più intervenire.[33] Tale principio si ritrova ora all'articolo 2, paragrafo 2, TFUE che precisa che, in caso di materie concorrenti, gli Stati membri possono esercitare la propria competenza solo «nella misura in cui l'Unione non ha esercitato la propria» o quando quest'ultima « ha deciso di cessare di esercitar[la]». Ciò tuttavia non impedisce che, tenuto conto della natura e dell'ampiezza della materia oggetto di intervento, in alcuni casi le due sfere di competenza possano coesistere, con l'unico limite che gli interventi nazionali non entrino in conflitto con, o non possano in altro modo pregiudicare,

---

28 In realtà, vi sono talune eccezioni come l'articolo 4, paragrafo 2, TUE che prevede che la sicurezza nazionale sia una materia di responsabilità degli Stati membri; l'articolo 153, paragrafo 5, TFUE che vieta all'Unione di occuparsi di alcune questioni sociali (stipendi, sciopero, diritto d'associazione) o l'articolo 345 TFUE che impedisce all'Unione di pregiudicare il regime di proprietà negli Stati membri.

29 Nei settori per i quali è prevista un'azione di sostegno e coordinamento, l'Unione non può adottare atti che comportano un'armonizzazione delle disposizioni legislative o regolamentari degli Stati membri (articolo 2, paragrafo 5, TFUE).

30 Il protocollo sulla sussidiarietà allegato al trattato di Amsterdam suggeriva in effetti proprio di attribuire la competenza all'Unione quando la questione da disciplinarsi avesse aspetti transnazionali.

31 In tal senso, R. Adam, A. Tizzano*, Manuale di Diritto dell'Unione europea* cit., p. 444 ss., spec. pp. 447-448.

32 Così, J. Nowak, R. Rotunda, *Constitutional Law*, St. Paul, 2000, p. 197. In tal senso, si veda anche G. F. Mancini, *La nascita di una Costituzione per l'Europa*, in G. F. Mancini (a cura di), *Democrazia e costituzionalismo nell'Unione europea*, Bologna, 2004, p. 48.

33 Per un commento a questo principio, A. Arena, *Il principio della* preemption *in diritto dell'Unione*, Napoli, 2013.

le misure prese dall'Unione. Un'ipotesi del genere concerne, ad esempio, la materia della ricerca scientifica e tecnologica, nonché quella della cooperazione e dello sviluppo, ossia ambiti di competenza concorrente per i quali il trattato prevede espressamente che l'esercizio della competenza UE non abbia per effetto di impedire agli Stati membri di esercitare la loro, a condizione che l'Unione e gli Stati membri coordinino le loro azioni al fine di garantirne la coerenza reciproca.[34] In altri casi ancora – in materia di protezione di consumatori di cui all'articolo 169, paragrafo 4, TFUE e di tutela dell'ambiente di cui all'articolo 193 TFUE – i trattati prevedono che la legislazione dell'Unione si limiti a una regolamentazione minima della materia, lasciando agli Stati membri la possibilità di mantenere o introdurre misure di protezione più rigorose.

La complessità del sistema dell'Unione in materia di ripartizione ed esercizio delle competenze si manifesta poi in ulteriori aspetti. L'Unione europea dispone, infatti, della facoltà di esercitare i propri poteri anche in alcuni ambiti non espressamente elencati nei trattati, grazie innanzitutto alla cosiddetta teoria dei poteri impliciti elaborata dalla Corte di giustizia nel caso AETS.[35] Prendendo spunto dalla teoria degli *implied powers* della Corte Suprema USA,[36] tale orientamento giurisprudenziale ha in particolare riconosciuto all'Unione europea la competenza a concludere accordi di diritto internazionale con Stati terzi ed organizzazioni internazionali in tutti i settori in cui essa dispone di una competenza interna (nel caso di specie, in materia di trasporti), e ciò al fine di mantenere coerenza tra l'esercizio delle competenze interne e quelle esterne. Trattasi di un filone giurisprudenziale di grande importanza, il quale ha permesso all'Unione di assumere un ruolo di primo piano in numerosi settori della cooperazione internazionale, negoziando e concludendo accordi a nome e per conto dei propri Stati membri.[37]

L'articolo 352 TFUE, noto come "clausola di flessibilità", consente poi all'Unione di adottare eccezionalmente atti UE anche nel caso in cui i trattati non prevedono alcun potere specifico per farlo, a condizione che tale azione comune sia necessaria per realizzare uno degli obiettivi dei trattati. Questo meccanismo, pur se soggetto a condizioni stringenti (unanimità del Consiglio e previa approvazione del Parlamento europeo), ha avuto un impatto significativo sul processo d'integrazione, permettendo al legislatore UE d'intervenire in ambiti nuovi e in rapida evoluzione, come, ad esempio, l'ambiente, la ricerca, la tutela dei consumatori o la protezione civile prima che queste materie venissero formalmente attribuite alla competenza UE dai successivi trattati di revisione. La vastità degli scopi previsti dai trattati, oggi elencati all'articolo 3 TUE (istituzione di un mercato interno, promozione della coesione economica, sociale e territoriale e del progresso scientifico e tecnologico, contributo alla pace, alla sicurezza e allo sviluppo sostenibile nel mondo ecc.), ha, infatti, favorito un'interpretazione estensiva della clausola di flessibilità. Essa svolge quindi una funzione sostanzialmente "di chiusura" del sistema – per usare un concetto del diritto costituzionale[38] – al fine di consentire a quest'ultimo di adattarsi a nuove realtà, non previste dai redattori dei trattati, attenuando i limiti posti dal principio di attribuzione,[39] nonché contribuendo in tal modo ad allontanare l'ordinamento UE dai classici modelli delle organizzazioni internazionali e ad avvicinarlo invece a talune esperienze federali.[40]

Similmente a diversi sistemi federali o fortemente decentrati, la ripartizione delle competenze nell'ordinamento dell'Unione offre allora un quadro complesso e dinamico, non sempre di agevole lettura. Ciò dipende anche dal fatto

---

34 V. articoli 4, paragrafi 3 e 4, TFUE; nonché 180 e 181 TFUE.

35 Corte giust., 31 marzo 1971, causa 22/70, *Commissione europea contro Consiglio*, ECLI:EU:C:1971:32.

36 E il caso *McCulloch versus Maryland*, 17 U.S. 316 (1819).

37 Per prendere il solo esempio dei rapporti tra il Brasile e l'Unione nell'arco dell'ultimo decennio, l'esercizio di tale competenza include la conclusione da parte dell'UE dell'Accordo amministrativo per la cooperazione in ricerca e innovazione (2018), l'Accordo di Partenariato e l'Accordo di commercio interinale con il Mercosur (2024), l'Accordo per lo scambio di dati personali tra Europol e la Polizia Federale Brasiliana (2025) e l'accordo reciproco di adeguatezza in materia di protezione e flussi di dati personali (2025).

38 In merito a tale nozione, Vezio Crisafulli, *Lezioni di diritto costituzionale, vol. II/1: L'ordinamento costituzionale italiano. Le fonti normative*, Padova, 1993, p. 221.

39 Tuttavia, va anche ricordato che, oltre alle già menzionate condizioni di natura procedurale, l'uso della clausola di flessibilità è soggetto ad importanti condizioni sostanziali. In particolare, l'impiego di tale clausola non può comportare un'armonizzazione legislativa o regolamentare nei casi in cui i trattati lo escludono (articolo 352, paragrafo 3 TFUE), non può servire di base per il conseguimento di obiettivi riguardanti la politica estera e di sicurezza comune (PESC) (articolo 352, paragrafo 4 TFUE) e non può spingersi fino a giustificare l'adozione di misure che condurrebbero sostanzialmente a modificare i trattati, evitando di seguire la procedure di revisione degli stessi (v. dichiarazione n. 42 allegata ai trattati in seguito al trattato di Lisbona).

40 Si pensi alla *Necessary and Proper Clause* dell'articolo I, sezione 8, clausola 18 della Costituzione statunitense, la quale conferisce al Congresso il potere di adottare tutte le leggi necessarie e appropriate per attuare i poteri attribuiti dalla Costituzione al governo federale. Questa clausola "di elasticità" è stata interpretata dalla Corte Suprema come fonte di poteri impliciti, consentendo al Congresso di esercitare poteri non esplicitamente menzionati nel testo costituzionale, ma ritenuti necessari per l'esercizio dei poteri espressi. Così nella celebre pronuncia *McCulloch v. Maryland* già cit., la Corte Suprema ha confermato la legittimità della creazione di una banca nazionale come mezzo necessario per l'esercizio dei poteri di tassazione e di spesa del governo federale. Sull'interpretazione estensiva di tale clausola, v., tra i tanti, G. Sager, *The sources and limits of legal authority*, in A. B. Morrison, *Fundamentals of American Law*, Oxford, p. 30, e sulle sue somiglianze con l'articolo 352 TFUE, A. Cuyvers, *The EU as a Confederal Union of Sovereign Member Peoples – Exploring the potential of American (con)federalism and popular sovereignty for a constitutional theory of the EU*, Leiden, 2013, p. 115 ss. (reperibile al seguente indirizzo: https://scholarlypublications.universiteitleiden.nl/access/item%3A2715656/download).

che, per determinare l'esatta portata di una competenza dell'UE, occorre riferirsi non solo alla generale categoria a cui appartiene (esclusiva, concorrente, di sostegno, coordinamento o complemento), ma anche alle disposizioni che disciplinano in modo specifico la materia interessata (ambito preciso della competenza, tipo di atto adottabile, procedura decisionale applicabile ecc.). Così, a titolo esemplificativo, se le politiche inerenti la giustizia figurano tra le materie di competenza concorrente elencate all'articolo 4 TFUE, sono in realtà le norme dei capi 3 e 4 del Titolo V (spazio di libertà, sicurezza e giustizia) a delinearne i contorni concreti: l'articolo 81 TFUE per la cooperazione giudiziaria civile e gli articoli 82-84 TFUE per quella penale. Tali disposizioni individuano non solo il preciso ambito di intervento del legislatore europeo (ad esempio, in materia civile, il mutuo riconoscimento delle decisioni giudiziarie ed extragiudiziali, la cooperazione nell'assunzione dei mezzi di prova, lo sviluppo di metodi alternativi per la risoluzione delle controversie, o ancora il sostegno alla formazione dei magistrati e degli operatori giudiziari), ma anche la tipologia degli atti adottabili (ad esempio, ai sensi dell'articolo 82, paragrafo 2, TFUE, delle direttive di armonizzazione minima in materia di procedura penale) e le relative modalità di adozione (secondo l'articolo 81, paragrafo 3, TFUE, l'unanimità per gli atti in materia di diritto di famiglia). Anche per effetto di tali complessità, domandarsi – non solo tra i giuristi, ma anche nei media, nei dibattiti politici o tra l'opinione pubblica – «chi fa cosa»,[41] ovvero quale livello di potere detenga (o dovrebbe detenere) la competenza per agire in un determinato settore, rappresenta una questione ricorrente nel contesto UE, così come accade spesso nei sistemi statali multilivello (e molto meno invece nelle organizzazioni internazionali tradizionali). E ciò ci dice certamente qualcosa non solo sul tipo di riparto di competenze tra livello UE e nazionale, ma anche sulla natura stessa del processo di integrazione europea.

4 Segue: il «federalismo europeo inverso» – fisco, moneta e politica estera e di difesa.

L'Unione europea gode oggi di competenze particolarmente ampie e varie – quelle elencate agli articoli 3, 4 e 6 TFUE – le quali la distinguono da molte organizzazioni internazionali, ma anche da alcuni modelli statali per lo più confederali[42] e in alcuni casi federali.[43] Dall'Atto Unico del 1986 in poi ogni trattato di revisione ha progressivamente aumentato le competenze attribuite all'Unione, cosicché essa dispone di poteri in ben trenta ambiti diversi che spaziano da materie orizzontali (mercato unico, unione doganale, commercio estero, concorrenza, ricerca e innovazione, ambiente, sviluppo regionale etc.) a politiche settoriali (industria, agricoltura, pesca, energia, trasporti etc.), dalla moneta alla giustizia, dall'immigrazione alla politica estera e di sicurezza comune. Sotto questo specifico profilo, il sistema UE assomiglia allora maggiormente ai sistemi federali, i quali, in modo più ambizioso rispetto ai modelli confederali, si occupano non solo e prevalentemente delle relazioni esterne e della difesa, ma anche di aspetti che interessano le competenze interne degli Stati come, ad esempio, la moneta, l'economia, i trasporti, le politiche sociali etc. E infatti la produzione di norme nei settori di competenza UE ha ormai raggiunto un'estensione simile a quello della legislazione centrale nei sistemi federali o comunque fortemente decentrati, pochi settori della normativa nazionale restando esclusi dall'influenza del diritto dell'Unione.[44] Ciò pare ancor più vero considerato che, come si avrà modo di vedere parlando della cittadinanza dell'Unione, anche ambiti di competenza esclusiva nazionale devono rispettare il diritto di quest'ultimo sistema.

A differenza tuttavia di quanto accade nei sistemi federali o comunque fortemente decentrati, nell'Unione europea taluni dei settori tipicamente attribuiti al potere centrale – la politica estera e di difesa, la materia fiscale e monetaria, la giustizia, l'immigrazione e l'asilo ecc. – sono stati per molti anni nella disponibilità esclusiva degli Stati membri, i trattati fondativi non attribuendo alle Comunità europee competenze al riguardo o, pur facendolo, queste

---

41 Così, J. M. Smits, *Who does what? On the distribution of competences among the European Union and the Member States,* in K. Purnhagen, P. Rott (eds), *Varieties of European Economic Law and Regulation.* Liber Amicorum *for Hans Micklitz*, Heidelberg, 2014, p. 343 ss.

42 In tal senso, anche H. Dumont, M. El Berhoumi, *Les formes juridiques* cit., p. 31.

43 Secondo P. M. Leslie (*Le modèle de Maastricht. Point de vue canadien sur l'Union européenne*, Institut des relations intergouvernementales, Université Queens, Kingston, 1995) questo varrebbe, ad esempio, per il sistema canadese. All'interno della stessa Unione, si pensi anche ad alcuni aspetti del sistema federale belga che riconosce un'autonomia molto ampia alle regioni e alle comunità che lo compongono. Sul riparto delle competenze nel sistema belga e quello UE, F. Massart-Piérard, *La Belgique à l'épreuve de l'introduction du principe de subsidiarité au sein de l'Union européenne: entre fédéralisme européen et fédéralisme belge*, in *Belgique 2000 : entre régulations globales et exigences réflexives. Observatoire social et politique*, 2000, vol. 31, p. 67 ss. Secondo alcuni autori, quest'ultimo sistema presenta allora tratti quasi confederali. Così, E. Arcq, V. de Coorebyter, C. Istasse, *Fédéralisme et confédéralisme*, Bruxelles, 2012, spec. pp. 9-10 e pp. 70-76.

44 Secondo alcuni studi, circa il 50-60% del diritto vigente negli Stati membri sarebbe riconducibile, in misura diretta o indiretta, al diritto dell'Unione europea. Così, European Data Journalism Network, *To what extent EU lawmaking matters for citizens' life: facts and figures*, reperibile al seguente indirizzo: www.europeandatajournalism.eu/cp_data_news/to-what-extent-eu-lawmaking-matters-for-citizens-life-facts-and-figures/?utm_source=chatgpt.com.

ultime essendo solo parziali e funzionali alla creazione del mercato comune (così in materia di legislazione fiscale, i poteri di armonizzazione essendo limitati a talune imposte e in ogni caso assoggettandoti alla regole dell'unanimità). Posto che il presente contributo non permette una trattazione di dettaglio dell'insieme di queste complesse questioni, ci si limiterà allora ad alcuni esempi – potere impositivo, moneta, politica estera e di difesa – che riguardano ambiti che tradizionalmente caratterizzano la potestà statale.

Partendo dal potere di imporre e riscuotere tributi, sebbene il bilancio UE sia finanziato, dagli anni settanta in poi, da un sistema di risorse proprie – e non più da contributi versati dagli Stati membri come è di norma nelle organizzazioni internazionali – l'Unione europea non dispone, a differenza dei sistemi statali, di un'autonoma capacità di prelievo fiscale.[45] Tali operazioni sono, infatti, effettuate dagli Stati membri e poi trasferiti da questi ultimi nel bilancio dell'UE. Il potere dei sistemi nazionali in quest'ambito è tuttavia bilanciato da una serie di fattori. Innanzitutto, l'ammontare delle predette risorse è ormai il frutto di un'imposta fissata direttamente a livello europeo (dazi doganali riscossi sulle importazioni dai paesi terzi e prelievi agricoli, in tal modo peraltro rispecchiando l'importanza delle competenze dell'Unione in materia di commercio estero e agricoltura), nonché di percentuali predeterminate di una specifica imposta (IVA) e di un parametro condiviso di prosperità (risorsa basata sul reddito nazionale lordo).[46] Inoltre, e pur se queste ultime sono riscosse dagli Stati membri, essi sono obbligati, da un lato, a effettuare tali prelievi secondo modalità che non rendano queste operazioni meno efficaci di quelle concernenti le imposte nazionali dello stesso tipo,[47] e dall'altro lato, a trasferire queste somme al bilancio UE contestualmente alla loro riscossione a livello interno.[48]

Benché l'Unione disponga allora di strumenti atti a finanziare in modo autonomo il proprio bilancio, le sue capacità finanziarie restano nel complesso piuttosto modeste se rapportate, da un lato, all'ampiezza e alla varietà delle sue competenze, e dall'altro lato, alle cospicue risorse di cui generalmente dispongono i governi centrali di Stati federali. Il bilancio attuale dell'Unione, il quale copre il periodo 2027-2034, corrisponde, infatti, solo al 1,26% del prodotto interno lordo (PIL) dell'intera Unione. Ciò rappresenta una spesa annuale vicina ai 200 miliardi di euro, da raffrontare, ad esempio, con i circa 6 trilioni di euro del bilancio annuo federale USA, pari al 24% del PIL nazionale. In generale, a livello internazionale, il bilancio delle autorità centrali nei sistemi federali si attesta intorno al 25% del PIL nazionale, con significative variazioni a seconda del grado di decentramento. Tali raffronti vanno tuttavia letti tenendo anche conto del fatto che l'Unione, diversamente dal governo centrale di Stati federali, non sostiene ordinariamente spese cospicue in settori quali la difesa o il sostegno macroeconomico. Il quadro delineato è del resto soggetto a significative evoluzioni, giacché l'Unione è sempre più direttamente chiamata a dare risposte a sfide geopolitiche, come nell'ambito della guerra di aggressione russa contro l'Ucraina, o a crisi sistemiche quale, ad esempio, quella conseguente alla pandemia Covid-19. Non sorprende, dunque, che la Commissione europea abbia recentemente cercato di ampliare e diversificare i propri strumenti di finanziamento, emettendo debiti sui mercati finanziari per fornire prestiti o garanzie a Stati membri che attraversano periodi di difficoltà economica, ovvero ancora proponendo l'introduzione di nuove fonti di risorse proprie.[49]

Il potere poi di battere moneta rappresenta probabilmente l'attributo della potestà statale sul quale l'integrazione europea ha avuto l'impatto più dirompente: dal pressoché silenzio dei trattati fondativi al progressivo affermarsi, negli anni '70 e '80 del secolo scorso, di un coordinamento delle politiche monetarie dei paesi membri, fino ad arrivare alla previsione nel trattato di Maastricht del 1993 dell'istituzione di una moneta unica, ossia l'euro (articolo 2 CE e oggi articolo 3 TUE), la quale, dal 28 febbraio 2002, ha formalmente sostituito quelle degli Stati partecipanti. Si tratta invero di uno dei rarissimi esempi nella storia di una moneta realmente sovranazionale, gestita da un'istituzione comune – la Banca Centrale Europea (BCE), assistita dal Sistema europeo delle banche centrali (SEBC)[50] – a

---

45 L'Unione europea ha però un potere diretto in merito ad alcune entrate, ossia le imposte europee sulle retribuzioni dei membri e dei funzionari delle istituzioni UE, le sanzioni pecuniarie comminate dalla Corte di giustizia ai sensi dell'articolo 260 TFUE (ricorso per infrazione o inadempimento di cui si parlerà nel testo del presente contributo) allorché gli Stati membri risultino inadempienti al diritto UE e alle sentenze della stessa Corte di giustizia, nonché alle ammende imposte alle imprese che violano le norme UE in materia di concorrenza (articoli 101-106 TFUE).

46 Questo sistema è stato introdotto con la decisione 70/243 CECA/CEE/Euratom del Consiglio del 21 aprile 1970, *GUCE* L 94 del 28 aprile 1970. In merito, si veda la dettagliata analisi di R. Adam, A. Tizzano*, Manuale di diritto dell'Unione europea* cit., p. 141.

47 Corte giust., 27 marzo 1980, cause 66/79, 127/79 e 128/79, *Meridionale Industria Salumi e.a*, ECLI:EU:C:1980:101, punto 18.

48 In merito, regolamento 15552/89 del Consiglio del 29 maggio 1989, *GUUE* L 155 del 7 giugno 1989.

49 V. la proposta di quadro finanziario pluriannuale per il periodo 2028-2034: https://commission.europa.eu/news-and-media/news/eu-budget-2028-2034-stronger-europe-2025-07-16_it

50 La BCE detiene la responsabilità della gestione e della direzione dell'eurozona e determina la politica monetaria dell'Unione, nonché ha il diritto esclusivo di autorizzare l'emissione di euro (banconote e monete) e di rappresentare l'eurosistema a livello internazionale. La BCE costituisce, unitamente alle banche centrali degli Stati membri, il sistema europeo delle banche centrali (SEBC), il quale ha la missione di mantenere la stabilità dei prezzi nell'eurozona. Per una ricostruzione dell'Unione economica e monetaria, M. Markakis, *Accountability in the Economic and Monetary Union: Foundations, Policy, and Governance*, Oxford, 2020, e prima già O. Porchia (a cura di), Governance *economica europea*, Napoli, 2015.

seguito di un pieno trasferimento dei relativi poteri dagli Stati membri. Sotto il profilo monetario, l'UE presenta quindi una situazione molto simile a quella di uno Stato-nazione. E, infatti, la politica monetaria rientra nelle competenze esclusive dell'Unione (articolo 3 TFUE).

A ben vedere però, anche questo settore presenta caratteristiche specifiche e originali che, pur se in evoluzione, non possono essere interamente ricondotte a modelli statuali. Così, proprio perché l'adozione di una moneta unica rappresentava un passo molto significativo verso una maggiore integrazione di tipo "federale", si è deciso che la partecipazione all'eurozona non costituisse un elemento obbligatorio dell'adesione all'Unione. Considerato che la possibilità di adottare l'euro è subordinata non solo al rispetto di criteri economici specifici (c.d. di convergenza),[51] ma anche a una chiara volontà nazionale,[52] l'euro è oggi usato da venti Stati membri (la Bulgaria lo adotterà dal 1° gennaio 2026) su ventisette, nonché da alcuni paesi terzi del continente europeo in virtù di accordi conclusi con l'Unione (Andorra, Principato di Monaco, San Marino e Vaticano) o di scelte unilaterali (Kosovo e Montenegro). Anche se questa differenziazione tra Stati membri e paesi aderenti all'eurozona rappresenta senz'altro un ulteriore fattore di complessità in un sistema multilivello già assai intricato come è quello dell'UE, questo tipo di soluzioni pragmatiche, fondate su un certo grado di differenziazione tra gli Stati membri, non sono infrequenti nel processo di costruzione europea. Nella misura in cui esse permettono di evitare, su questioni particolarmente sensibili, scelte troppo nette tra questo o quel modello, esse consentono a paesi apripista di compiere notevoli passi avanti nel processo di integrazione europea, per finire spesso per essere raggiunti in un momento ulteriore da Stati membri originariamente più cauti o restii rispetto a tali evoluzioni.[53]

Un altro elemento che caratterizza la competenza monetaria UE, distinguendola dal più compiuto assetto delle organizzazioni statuali, è che essa non è stata affiancata da poteri di simile portata e incisività in materia di politica economica (tasse, spesa pubblica, investimenti, *welfare*). Quest'ultimo ambito, pur complementare a quello monetario e in effetti trattati congiuntamente nei trattati (articoli 119-144 TFUE), manca di una vera e propria *governance* europea, l'Unione disponendo in merito di una competenza limitata al coordinamento delle politiche nazionali (articolo 2, paragrafo 3, TFUE). Esso resta, in altri termini, nella pressoché piena disponibilità nazionale, gli Stati membri essendo (solo!) obbligati ad esercitarla in modo da non ostacolare la realizzazione degli obiettivi UE (ad esempio, vi è il divieto di disavanzi pubblici eccessivi o di discipline fiscali non corrette, così da mantenere la capacità di finanziarsi sui mercati autonomamente) e nel rispetto degli orientamenti generali stabiliti dal Consiglio (a una parte generale sull'economia dell'Unione seguono di regola delle raccomandazioni per Stato membro inerenti proprio la politica economia, fiscale e del lavoro degli stessi). Quest'ultimo, che è l'istituzione UE che rappresenta gli Stati membri, ha anche il compito di sorvegliare il rispetto di siffatte raccomandazioni da parte dei paesi membri nell'esercizio della loro competenza nazionale.

È con questa struttura, in qualche modo monca e parziale, che l'UE ha dovuto fare i conti nell'ultimo ventennio, spesso con conseguenti problemi di coordinamento tra i vari aspetti delle predette politiche, nonché difficoltà a rispondere in modo rapido e organico a s*hock* economici. Si tratta tuttavia, come si è detto, di una situazione in evoluzione. L'impossibilità per l'Unione di dettare in positivo politiche economiche e fiscali adeguate e il debole

---

51 Se uno Stato non possiede tali condizioni è detto «Stato in deroga». Detto *status* viene riesaminato periodicamente per verificare se sussistono le condizioni per far cadere la deroga (articolo 140 TFUE).

52 A titolo esemplificativo, il Regno Unito, allora Stato membro, e la Danimarca, pur soddisfacendo i predetti criteri economici, hanno fin dall'inizio esercitato il loro diritto di *opting out*, ossia di non aderire all'euro, così come previsto ai protocolli 15 e 16 allegati ai trattati attualmente in vigore.

53 L'applicazione differenziata del diritto UE è stata istituzionalizzata con il trattato di Amsterdam del 1999 attraverso le c.d. cooperazioni rafforzate ed è oggi prevista all'articolo 20 TUE. Queste ultime permettono ad un gruppo di Stati membri (almeno 9) di realizzare tra loro, ma nel quadro dell'Unione e nel rispetto dello stesso (l'oggetto della cooperazione deve rientrare nei limiti delle competenze UE ma non può riguardare ambiti di competenza esclusiva UE; deve rispettare ogni altra norma di trattati; non deve recare pregiudizio al mercato interno, costituire un ostacolo o una discriminazione etc. (articolo 326, paragrafo 2, TFUE)), un obiettivo dei trattati che non possa essere per il momento perseguito dall'Unione nel suo insieme per la mancanza delle maggioranze necessarie in Consiglio. Questo strumento è stato usato in materia di legge applicabile al divorzio e alla separazione legale (regolamento 1259/2010 del Consiglio del 20 dicembre 2010, *GUUE* L 343 del 29 dicembre 2010) e per l'istituzione di una tutela brevettuale unitaria tra 25 paesi membri (regolamenti 1257/2012 e 1260/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2012, *GUUE* L 361 del 31 dicembre 2012), nonché per istituire la Procura europea competente per individuare, perseguire e rinviare a giudizio gli autori di reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione e i loro complici (regolamento 2017/1939 del Consiglio del 12 ottobre 2017, *GUUE* L 283 del 31 ottobre 2017). Il sistema dell'Unione conosce peraltro anche altre forme di applicazione differenziata del diritto UE. In aggiunta a quanto già detto alla nota precedente con riguardo al Regno Unito e alla Danimarca, si veda, ad esempio, il protocollo 30 che ha sancito la non applicabilità alla Polonia e al Regno Unito della Carta dei diritti fondamentali nel momento in cui, con il trattato di Lisbona del 2009, essa è diventata vincolante. A differenza delle cooperazioni rafforzate, queste ultime forme di applicazione differenziata permettono a uno Stato membro, grazie alla deroga concessagli, di sottrarsi, con il consenso degli altri, all'applicazione del diritto UE. La portata effettivamente derogatoria di quest'ultimo protocollo è stata però smentita dalla Corte di giustizia, la quale ha rilevato come il suo stesso preambolo riconosca che l'articolo 6 TUE dispone che la Carta deve essere applicata e interpretata dagli organi giurisdizionali della Polonia rigorosamente in conformità con le spiegazioni allegate alla stessa Carta (Corte giust., 24 giugno 2019, causa C-619/18, *Commissione europea contro Polonia*, ECLI:EU:C:2019:531**,** punto 53). Per un'analisi di dettaglio delle forme di integrazione differenziata, A. Miglio, *Integrazione differenziata e principi strutturali dell'Unione europea*, Torino, 2020.

controllo del Consiglio sulle stesse – gli indirizzi di massima non hanno mai determinato modifiche sensibili alle politiche nazionali – hanno finito per mettere in pericolo la stabilità del sistema monetario durante la crisi finanziaria del 2008, inducendo l'Unione a rafforzare i propri poteri con una serie di iniziative: con il c.d. *Six packs* ad esempio, i paesi membri hanno concordato di ridurre progressivamente il rapporto debito/PIL se superiore al 60%,[54] pena l'avvio di procedure d'infrazione da parte della Commissione europea (articolo 258 TFUE); è stato istituito il Meccanismo europeo di stabilità (MES), il quale ha il compito di concedere, a determinate condizioni, assistenza finanziaria agli Stati dell'eurozona che già si trovino o rischiano di trovarsi in una grave situazione finanziaria;[55] il trattato (peraltro di diritto internazionale) sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'Unione economica e monetaria (TSCG o *Fiscal Compact*) impone poi ai paesi firmatari di introdurre la regola del pareggio di bilancio nel diritto interno vincolante, preferibilmente costituzionale;[56] mediante i regolamenti 472 e 473 del 2013 sono state stabilite regole comuni per il monitoraggio e la valutazione dei progetti di bilancio nazionali e la correzione dei *deficit* eccessivi;[57] i sistemi bancari sono sottoposti a un sistema europeo di vigilanza;[58] per far fronte poi alle crisi economiche successive al 2020 (Covid-19; guerra in Ucraina, inflazione), il *Next Generation EU* ha contribuito, con prestiti particolarmente elevati e per la prima volta dell'intera Unione in quanto iscritti nel bilancio UE, a sostenere e proteggere le economie degli Stati membri.[59]

Tali strumenti, pur costituendo un indubbio passo avanti, danno luogo tuttavia a interventi ancora troppo parziali, frammentari e di natura spesso intergovernativa. Fatta eccezione per il *Next Generation EU*, infatti, le istituzioni UE a carattere sovranazionale, ossia la Commissione europea e il Parlamento europeo, hanno un ruolo ancora marginale. Non è allora un caso che anche di recente l'ex governatore della BCE – Mario Draghi – abbia sottolineato proprio l'esigenza, in nome di un «europeismo pragmatico», di ulteriori progressi nell'integrazione UE tra l'altro proprio in ambito economico e monetario,[60] così da superare la tensione tra l'esigenza di escludere, conformemente all'articolo 125 TFUE, che «l'Unione…e gli Stati membri [siano] responsabili e subentr[i]no agli impegni dell'amministrazione statale, degli enti regionali, locali o degli altri enti pubblici, di altri organismi di diritto pubblico o di imprese pubbliche di un altro Stato membro» e quella di autorizzare, ai sensi dell'articolo 122 TFUE, misure di solidarietà a favore dei paesi membri in difficoltà anche economiche.

Infine, la politica estera e di difesa incarna tradizionalmente uno dei più importanti baluardi della potestà statale e segnatamente dei poteri del governo centrale nei modelli federali e confederali. La possibilità per l'Unione d'intervenire in questi ambiti è stata introdotta solo con il trattato di Maastricht del 1993 e ancora oggi è esercitata utilizzando il metodo intergovernativo, più simile cioè a quello vigente di regola nelle organizzazioni internazionali. Il potere decisione si trova, infatti, nelle mani delle istituzioni UE che rappresentano gli Stati membri, ossia il Consiglio europeo e il Consiglio, le istituzioni di natura sovranazionale (Parlamento europeo, Commissione europea e Corte di giustizia) avendo invece un ruolo abbastanza marginale. Parimenti, il metodo di voto è, in linea di principio, l'unanimità o il consenso, e non la maggioranza qualificata tradizionalmente in uso nel sistema UE. Infine, le decisioni in tali settori, in quanto qualificate come atti non legislativi e non produttivi di effetti nei confronti dei terzi, sono sottratte al controllo giurisdizionale della Corte di giustizia, fatta eccezione per le misure individuali restrittive (sanzioni contro persone fisiche o giuridiche).

---

54 Trattasi dei sei regolamenti 1173, 1174, 1175, 1176 e 1177 del Consiglio del 16 novembre 2011 sulla sorveglianza del bilancio nella zona euro, nonché della direttiva 2011/85 del Consiglio dell'8 novembre 2011 relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri, tutti pubblicati in *GUUE* L 306 del 23 novembre 2011.

55 Per un'analisi di dettaglio del trattato internazionale che ha istituito il 2 febbraio 2021il Meccanismo europeo di stabilità (MES), www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/art2_mb201107en_pp71-84en.pdf. Nel 2021, diciannove Stati membri dell'eurozona hanno adottato un nuovo accordo – il c.d. *Single Resolution Fund* – per rafforzare ulteriormente i poteri del MES nella prevenzione delle crisi. Per l'entrata in vigore di quest'ultimo manca, tuttavia, ancora la ratifica dell'Italia.

56 Il trattato è stato approvato dal Consiglio europeo il 30 gennaio 2012, firmato il 2 marzo 2012 da tutti gli Stati membri dell'Unione ad eccezione del Regno Unito e della Repubblica Ceca, ed è poi entrato in vigore il 1° gennaio 2013.

57 I predetti regolamenti sono stati adottati dal Parlamento europeo e dal Consiglio il 21 maggio 2013, *GUUE* L 140 del 27 maggio 2013.

58 Il Sistema europeo di vigilanza finanziaria (SEVIF) è stato istituito con regolamento 1092/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010 relativo alla vigilanza macroprudenziale del sistema finanziario dell'Unione, *GUUE* L 331 del 15 dicembre 2010, modificato in ultimo nel 2019, *GUUE* L 334 del 27 dicembre 2019.

59 Decisione 2020/2053 del Consiglio del 14 dicembre 2020 relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea, *GUUE* L 424 del 15 dicembre 2020; regolamento 2020/2094 del Consiglio del 14 dicembre 2020 che istituisce uno strumento dell'Unione europea per la ripresa, a sostegno del rilancio dell'economia dopo la crisi COVID-19 (*GUUE* L 433 del 22 dicembre 2020); regolamento 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza (*GUUE* L 57 del 18 febbraio 2021). Per un commento in dottrina, L. Calzolari, F. Costamagna, *La riforma del bilancio e la creazione di SURE e Next Generation EU*, in P. Manzini, M. Vellano, *Unione europea 2020* cit., p. 169 ss.

60 Discorso intitolato "*L'Europa tra oggi e domani*" tenuto il 22 agosto 2025 a Rimini https://www.ansa.it/documents/1755878141437_Intervento.pdf.

Ma non sono solo le procedure che distinguono la politica estera e di sicurezza comune (PESC) dagli ambiti d'intervento più tradizionali dell'Unione. Rispetto a diversi aspetti e successi dell'azione esterna dell'UE maggiormente legati al funzionamento del mercato unico e dell'unione doganale (ad esempio la conclusione di accordi commerciali, come quello recente con il *Mercosur*, che rientra nelle competenze esclusive dell'UE) o ad altre politiche comuni (ad esempio, i rapporti internazionali nel settore dei trasporti, dell'energia, dell'ambiente, dell'agricoltura, della cooperazione allo sviluppo ecc.), la politica estera *tout court* dell'Unione può apparire, per alcuni versi, incompleta e incompiuta. Anche se si è progressivamente dotata di un proprio assetto istituzionale che l'avvicina ai modelli statuali – attraverso la creazione di un Alto Rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza, e cioè di una sorta di Ministro degli affari esteri UE, assistito dal Servizio europeo di azione esterna (SEAE), il quale svolge funzioni simili a quelle di un ministero degli affari esteri[61] – essa non sembra avere, infatti, acquisito una vera autonomia. Attraverso strumenti quali le decisioni che definiscono una posizione dell'Unione rispetto a una determinata situazione internazionale[62] o istituiscono un'azione di natura operativa come l'invio di una missione di addestramento delle forze armate di un paese terzo,[63] tale politica rimane invero per lo più volta a coordinare le politiche dei singoli Stati membri e/o a facilitare la concertazione tra questi ultimi, al fine di realizzare «un livello sempre maggiore di convergenza delle azioni degli Stati membri» e di «rafforzare e sviluppare la loro reciproca solidarietà politica» (articolo 24 TUE). Ci sembra allora condivisibile l'affermazione della più autorevole dottrina secondo cui difficilmente la PESC può tutt'ora definirsi une vera e propria politica comune.[64] Ciò appare il risultato non solo delle rigidità del processo decisionale e in particolare del fatto che l'unanimità continui a essere la regola di voto generalmente applicabile nel quadro PESC[65] (come purtroppo illustrato al momento della redazione del presente contributo dalle persistenti difficoltà dell'Unione a definire un approccio chiaro e deciso rispetto alla situazione nella Striscia di Gaza), ma più fondamentalmente dell'impostazione stessa delle pertinenti disposizioni del trattato che, in più passaggi, si rivolgono agli Stati membri in quanto veri titolari delle loro politiche estere.

Sebbene la politica estera e di difesa tenda quindi ad apparire, per usare una celebre espressione della prassi costituzionale francese, come uno degli ultimi *domaines réservés* della sovranità statale – e pertanto non facilmente collocabile in una organizzazione *sui generis* come è l'Unione – ciò non esclude che in futuro quest'ultima possa rafforzare i propri poteri in merito. L'integrazione europea ha già dimostrato di essere un processo dinamico, il cui esito è difficilmente prevedibile, caratterizzato tanto da battute d'arresto quanto da inaspettate accelerazioni. Non stupisce allora che il sempre più difficile contesto internazionale abbia innescato – e continuerà probabilmente a generare – spinte innovative in questa materia. Basti pensare che, a seguito dell'aggressione russa del febbraio 2022 e per la prima volta nella sua storia, l'Unione europea ha fatto uso di specifici fondi PESC per finanziare la fornitura di armi letali a un paese terzo aggredito,[66] ossia l'Ucraina, imprimendo alla politica in esame un'evoluzione significativa che pochi avrebbe potuto immaginare anche solo alcuni anni fa.

Il rapido esame di questi tre esempi ci fa allora capire perché l'acquisizione da parte dell'Unione di un certo grado di competenza, variabile ed evolutivo, in settori che tradizionalmente appartengono al cuore della sovranità statale (moneta, fiscalità, politiche di bilancio, politica estera, difesa ecc.) ha portato certa dottrina a parlare di un «federalismo europeo inverso».[67] Mentre nei sistemi federali classici, queste materie sono generalmente tra le prime attribuite alla competenza centrale, quelle più settoriali o tecniche essendo invece un'attribuzione solo successiva, l'Unione europea, all'inverso per l'appunto, si è vista assegnare prima quest'ultime e solo dopo, e progressivamente, quelle più tipicamente "federali".

---

61 Cosi, ad esempio, al Servizio europeo di azione esterno (SEAE) fanno capo le rappresentanze diplomatiche (c.d. delegazioni) dell'Unione presso i paesi terzi e le organizzazioni internazionali.

62 In caso di adozione di tali posizioni, gli Stati membri sono tenuti a conformarvi le proprie politiche nazionali e a difenderle nelle organizzazioni e nelle conferenze internazionali cui partecipano (articoli 29 e 34, paragrafo 1, TUE).

63 Anche in questo caso, gli Stati membri devono conformarvi le proprie posizioni e azioni (articolo 28, paragrafo 1, TUE).

64 In tal senso, R. Adam, A. Tizzano*, Manuale di diritto dell'Unione europea* cit., p. 880.

65 A conferma della natura fortemente intergovernativa della PESC, le rilevanti disposizioni del trattato prevedono che qualora uno Stato membro decida di astenersi – seppur tale astensione non osta al raggiungimento dell'unanimità – quest'ultimo può accompagnare la sua astensione con una dichiarazione formale di non voler essere vincolato dalla decisione in questione. In tal caso, esso non sarà destinatario dei conseguenti obblighi (articolo 31, paragrafo 1, TUE). È interessante notare come nell'attuale difficile contesto internazionale, il quale richiede risposte rapide, proprio la questione del superamento della regola dell'unanimità in politica estera è stato menzionata dalla Presidente della Commissione europea, Ursula von der Leyen, nel suo ultimo discorso sullo Stato dell'Unione pronunciato davanti al Parlamento europeo il 10 settembre 2025: «E ritengo che sia necessario passare alla maggioranza qualificata in alcuni ambiti, ad esempio in politica estera. È arrivato il momento di liberarci delle catene dell'unanimità». Il discorso è reperibile: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/SPEECH_25_2053.

66 Si tratta dell'*European Peace Facility*. Sull'uso di tale strumento finanziario per sostenere la difesa dell'Ucraina a seguito dell'invasione russa, https://www.consilium.europa.eu/it/policies/european-peace-facility/

67 L'espressione è di V. Constantinesco*, Europe fédérale ou fédération d'Etats-nations* cit., p. 128 con riguardo all'ambito PESC.

5 Il sistema istituzionale UE e il processo legislativo dell'Unione

Come messo in luce già dalle sentenze *Van gend en Loos* e *Costa contro Enel* degli anni '60, le Comunità europee, e oggi anche l'Unione, sono dotate «di organi investiti istituzionalmente di poteri sovrani da esercitarsi nei confronti degli Stati membri sia dei loro cittadini». L'esistenza di un sistema istituzionale articolato e permanente – Consiglio europeo, Consiglio, Parlamento europeo, Commissione europea, Corte di giustizia, Corte dei Conti e Banca centrale europea (articolo 13 TUE) – che agisce, nel rispetto dei trattati, adottando atti vincolanti per gli Stati membri e i cittadini degli stessi, ravvicina così il sistema dell'Unione più a quelli dei paesi federali rispetto ai modelli confederali. A differenza dei primi, che sono per l'appunto dotati di istituzioni permanenti che esercitano i poteri propri (legislativo, esecutivo e giudiziario) in conformità alla costituzione federale, i modelli giuridici confederali dispongono invece di un sistema istituzionale meno evoluto, i meccanismi decisionali essendo basati essenzialmente sulla cooperazione tra i rappresentanti degli Stati partecipanti. Anche rispetto ai modelli predominanti nelle organizzazioni internazionali, l'architettura istituzionale dell'Unione si contraddistingue per il suo maggiore grado di maturità e complessità, combinando enti di natura intergovernativa e sovranazionale dotati di diversi ed estesi poteri in ambito legislativo, esecutivo e giurisdizionale[68].

L'Unione si avvicina decisamente a modelli statali anche per quanto riguarda la natura e il volume della sua produzione normativa. Nei limiti delle competenze conferitele dai trattati, essa dispone, infatti, di un vero e proprio potere legislativo – come espressamente previsto dagli articoli 14 e 16 TUE – esercitato, in linea di principio, congiuntamente dal Parlamento europeo e dal Consiglio. Tale potere si traduce, ogni anno, nell'adozione di alcune centinaia di atti legislativi e di migliaia di atti di natura regolamentare ed esecutiva, che – come già osservato – incidono in misura significativa sugli ordinamenti nazionali. È infine interessante rilevare come i rapporti tra le istruzioni UE (e tra queste ultime e gli Stati membri) siano disciplinati dai trattati attraverso alcuni principi di matrice prevalentemente federale quale quello della leale cooperazione – di cui agli articoli 4, paragrafo 3, TUE («l'Unione e gli Stati membri si rispettano e si assistono reciprocamente nell'adempimento dei compiti derivanti dai trattati….») e 13, paragrafo 2, TUE («le istituzioni attuano tra loro una leale cooperazione»[69] – o quella della sussidiarietà di cui si è già discusso.

Al di là di queste similitudini e di queste differenza, la composizione e le funzioni delle singole istituzioni UE, nonché i rapporti interistituzionali tra le stesse, rispondono tuttavia a una logica di fondo diversa e specifica – per l'appunto autonoma e di nuovo genere – rispetto ad altri modelli statuali o internazionali, la quale rispecchia quella continua ricerca di un punto d'equilibro tra la dimensione intergovernativa e quella sovranazionale che caratterizza il processo d'integrazione europea dal suo inizio. E così, a istituzioni che sono indipendenti dagli Stati membri (Commissione europea, Corte di giustizia, Corte dei Conti e Banca centrale europea; i membri del Parlamento europeo sono inoltre divisi per gruppi secondo il loro orientamento politico e non per nazionalità) e sono preposte ad agire nell'interesse dell'Unione, sono affiancate, svolgendo tra l'altro un ruolo di prima importanza, istituzioni invece a composizione intergovernativa e che rappresentano i diversi interessi nazionali (il Consiglio europeo composto dai capi di Stato o di governo degli Stati membri;[70] il Consiglio formato dai ministri degli stessi, i quali variano a seconda della materia trattata: ministri dell'agricoltura per la formazione del Consiglio che si occupa di agricoltura, ministri dei trasporti per quella competente per i trasporti ecc.), in modo simile a quanto accade per lo più nei sistemi internazionali o nei modelli confederali. A ulteriore conferma, tuttavia, che il sistema dell'Unione non si lascia facilmente racchiudere in questo o quel modello, il Consiglio europeo annovera tra i suoi membri anche il Presidente della Commissione europea, così da creare un equilibrio e continuità decisionale e di azione tra le istituzioni UE intergovernative e quelle invece sovranazionali.[71] Analogamente, l'Alto Rappresentante UE per la politica estera e di sicurezza comune, pur essendo membro della Commissione europea, di cui è peraltro uno dei

---

68 Così, anche R. Baratta, *Il sistema istituzionale dell'Unione europea*, Milano, 2022, p. 9 ss.

69 Sul principio di leale cooperazione, F. Casolari, *Leale cooperazione* cit. In merito, si vedano anche le conclusioni dell'Avvocato generale Mazák, 8 maggio 2008, causa C-203/07 P, *Commissione europea contro Grecia*, ECLI:EU:C:2008:270, punto 83, ove quest'ultimo parla di «un accresciuto obbligo di buona fede che incombe sugli Stati membri dell'Unione europea circa le loro relazioni con un altro Stato membro e con le istituzioni dell'Unione europea quale conseguenza del fatto di essere membri dell'Unione». Nella presente fattispecie siffatto obbligo è stato applicato alla Repubblica ellenica nelle sue relazioni con la Commissione europea e con gli Stati partecipanti al progetto Abuja II, il quale riguardava la costruzione nella capitale nigeriana di edifici destinati a essere condivisi dall'UE e da più Stati membri per ospitare le loro rispettive rappresentanze diplomatiche. Sull'uso di questo principio nei sistemi federali, H. Dumont, M. El Berhoumi, *Les formes juridiques* cit., p. 31. Esso presenta anche delle affinità con il principio della buona fede nella cooperazione tra Stati quanto alle organizzazioni internazionali.

70 Il trattato di Lisbona del 2009 ha formalmente qualificato il Consiglio europeo come una vera e propria istituzione UE, annoverandola così all'articolo 13 TUE, in tal modo rafforzando la componente intergovernativa all'interno del sistema istituzionale dell'Unione.

71 Tuttavia, ai sensi dell'articolo 235, paragrafo 1, TFUE, allorché il Consiglio europeo delibera mediante votazione, il Presidente della Commissione europea non partecipano al voto, il che ridimensione il peso della componente sovranazionale nella composizione e nel funzionamento del Consiglio europeo.

vicepresidenti, opera congiuntamente al Consiglio e ne presiede le riunioni nella sua formazione «Affari esteri» (ministri degli esteri dei paesi membri).

Quanto alla nomina dei membri delle predette istituzioni, mentre il Parlamento europeo è eletto direttamente dai cittadini UE, il Consiglio europeo (capi di Stato o di governo dei paesi membri) e il Consiglio (ministri degli stessi) rappresentano le scelte di questi ultimi solo indirettamente. I candidati al ruolo di membro della Commissione europea, della Corte di giustizia, della Banca Centrale e della Corte dei Conti sono invece indicati dagli Stati membri e nominati dalle istituzioni di natura intergovernativa, ossia il Consiglio europeo (Commissione europea), il Consiglio (Banca Centrale europea e Corte dei Conti) o i rappresentanti degli Stati membri (Corte di giustizia). Questa circostanza ha così spesso indotto a criticare l'eccessivo potere degli Stati membri nella nomina di istituzioni UE, anche quando indipendenti dagli stessi. Al fine di controbilanciare tale potere nazionale, sono peraltro previsti meccanismi correttivi. Il Parlamento europeo è, ad esempio, consultato nelle procedure di nomina dei membri della Banca Centrale europea e della Corte dei Conti. Negli anni, e a seguito delle modifiche dei trattati, il controllo del Parlamento europeo è poi divento più pervasivo sulla nomina del Presidente e dei membri della Commissione europea. Questi ultimi sono, infatti, sottoposti a una vera e propria audizione pubblica dinanzi alle competenti commissioni parlamentari, la quale, in caso di esito negativo, può anche condurre – e ha condotto in passato per vari Stati membri compresa l'Italia – al ritiro del candidato. Inoltre, la nomina prima del Presidente e poi di quella dell'insieme del collegio dei membri della Commissione europea deve essere approvata dal Parlamento europeo, secondo una procedura che ricorda, per alcuni versi, il voto di fiducia che il governo deve ottenere in taluni regimi parlamentari prima di entrare formalmente in funzione,[72] e per altri versi, l'approvazione parlamentare richiesta per la nomina di alte cariche pubbliche in sistemi spesso di natura presidenziale (il potere di *confirmation* in particolare dei membri del gabinetto presidenziale o dei giudici federali da parte del Senato USA, o la cosiddetta procedura di *sabatina* dinanzi al Senato federale brasiliano richiesto per la nomina, ad esempio, dei vertici della magistratura, di organi di controllo e agenzie regolatorie). In modo speculare, la Commissione europea può essere sottoposta ad una mozione di sfiducia che, se approvata a maggioranza dei due terzi dei voti espressi e a maggioranza dei membri che compongono il Parlamento europeo, pone fine alle sue funzioni.[73] Essa è, in altri termini, responsabile davanti a quest'ultimo. Quanto ai candidati ai ruoli di giudice ed avvocato generale presso la Corte di giustizia dell'Unione europea, essi devono superare un colloquio davanti a un apposito comitato di esperti indipendenti che raccoglie ex membri della Corte di giustizia stessa o delle corti supreme dei paesi membri.

L'attribuzione nei trattati di una certa funzione a questa o a quella istituzione UE risponde agli interessi di cui esse sono portatrici. È dunque tenendo a mente quanto appena detto che sarà analizzato, a titolo esemplificativo, l'esercizio nell'Unione della funzione legislativa, la quale, quantomeno successivamente al trattato di Lisbona del 2009, ricorda, in alcuni dei suoi elementi strutturali, il modello in uso negli Stati federali. Essa è, infatti, assolta congiuntamente dal Parlamento europeo, eletto a suffragio universale dai cittadini dell'Unione, e dal Consiglio, che rappresenta invece gli interessi dei governi nazionali (c.d. procedura legislativa ordinaria). Analogamente, i parlamenti federali sono generalmente composti da due camere portatrici d'interessi diversi: una che rappresenta la comunità nazionale nel suo insieme (Camera dei rappresentanti negli USA; *Bundestag* in Germania; Consiglio nazionale in Svizzera; *Câmara dos Deputados* in Brasile) e una che rappresenta gli enti federati (Senato negli USA, *Bundesrat* in Germania; Consiglio degli Stati in Svizzera; *Senado Federa*l in Brasile). Inoltre, in modo simile al Consiglio nel sistema dell'Unione in cui siede un rappresentante per Stato membro,[74] in molti casi la camera portatrice degli interessi degli Stati federati è composta da un numero identico di membri per ciascun Stato, a cioè a prescindere dal loro relativo peso demografico, seppur non mancano eccezioni in merito.[75] Questo non significa tuttavia che tale fattore non venga preso in considerazione nel funzionamento del Consiglio. Il metodo di voto più usato è, infatti, quello, appunto ponderato, della maggioranza qualificata volto ad assicurare che nessuno atto legislativo

---

72 Così, ad esempio, in Germania, Italia, Israele Portogallo e Spagna.

73 Ed è proprio per evitare tale censura che nel 1998 la Commissione europea, guidata allora dal lussemburghese Jacques Santer, presentò le proprie dimissioni.

74 Il numero dei parlamentari europei è invece digressivamente proporzionale al peso demografico dei singoli Stati membri (articolo 14 TUE), con una soglia minima di sei seggi (Lussemburgo, Cipro e Malta) e una massima di novantasei (Germania).

75 Così come accade, ad esempio, negli USA, ove la rappresentanza in Senato è sempre di due, in Brasile, ove il Senato Federale è composto da tre senatori per ciascun Stato o distretto federale, o in Svizzera, ove ogni cantone è rappresentato da due rappresentanti nel Consiglio degli Stati. Diversamente, il *Bundesrat* tedesco conta da tre a sei rappresentanti per *Länder* e il *Rajya Sabha* indiano da uno a trentuno per Stati. Ci sono poi anche sistemi misti come quello del Senato messicano, il quale combina una rappresentanza paritaria degli enti federati (tre membri per Stati e Città del Messico) e membri (trentadue) eletti a livello nazionale secondo un sistema proporzionale.

possa essere adottato in assenza di un chiaro sostegno degli Stati – i quali devono rappresentare almeno il 55% dei paesi membri – e dei popoli europei – il voto dovendo rappresentare almeno il 65% della popolazione totale dell'UE perché un atto possa essere adottato secondo tale procedura. Vi è tuttavia una differenza importante con gran parte dei moderni sistemi federali.[76] Nel sistema dell'Unione, il Consiglio, in quanto camera alta che concorre all'esercizio della potestà di adottare atti europei, non è composto da membri eletti direttamente dai cittadini UE, ma da delegati dei governi nazionali (come si è visto, il ministro competente per la materia in discussione), seguendo in questo modo un approccio maggiormente imperniato sulla centralità degli stessi, più simile quindi a quello delle organizzazioni internazionali o delle confederazioni.[77] Ciò sebbene in questi ultimi tipi di modelli gli organi in questione abbiano spesso poteri molto più limitati e non propriamente legislativi. Ancora una volta, emerge allora la natura fondamentalmente ibrida del sistema dell'Unione, il quale sfugge alle categorizzazioni più tradizionali.

Tale specificità si riflette anche nel peso rispettivo del Parlamento europea e del Consiglio nella procedura legislativa. Da un lato, il processo di integrazione europea ha visto il progressivo affermarsi dell'istituzione UE parlamentare, la quale gode oggi, nella maggior parte dei casi (90% di quelli in cui i trattati prevedano l'adozione di atti normativi), di una posizione paritaria rispetto all'istituzione UE di natura intergovernativa (Consiglio) – bicameralismo perfetto o, per usare il gergo UE, "codecisione". Il trattato di Lisbona del 2009 ha in effetti formalmente riconosciuto che la funzione legislativa e quella di bilancio vengono eserciate congiuntamente dalle due istituzioni (articoli 14 e 16 TUE).[78] In applicazione di tale procedura legislativa ordinaria, l'atto è allora adottato solo allorché il Parlamento europeo e il Consiglio convergano sul testo dello stesso. Ciò segna una distinzione con molti sistemi statuali bicamerali, ivi compresi di Stati federali, ove le camere tendono ad avere invece ruoli in parte diversi.[79]

Dall'altro, e in alcuni ambiti circoscritti, i trattati UE prevedono che gli atti legislativi siano addottati dal Consiglio con la collaborazione del Parlamento europeo o, seppur meno spesso, da quest'ultimo con la collaborazione del Consiglio. La previsione di queste procedure legislative c.d. speciali e, più in particolare, l'attribuzione in questo ambito del ruolo di legislatore maggiormente al Consiglio rispetto al Parlamento europeo poggia le proprie radici in ragioni storiche. Nei trattati CEE tale funzione spettava, infatti, in via esclusiva al Consiglio, mentre il Parlamento europeo era limitato a un ruolo meramente consultivo: una soluzione coerente con l'impostazione originaria della Comunità strutturata in chiave perlopiù intergovernativa e internazionale.[80] E in effetti la procedura legislativa speciale, la quale vede tuttora il Consiglio come legislatore unico, è applicabile in settori che gli Stati membri ritengono troppo sensibili (fiscalità, politica estera e di difesa, diritto di famiglia, previdenza sociale ecc.), in quanto facenti parte del nucleo centrale della sovranità statale e/o particolarmente influenzati da scelte e tradizioni nazionali, per poter essere oggetto di una decisione pienamente codecisa con il Parlamento europeo.

L'esercizio della funzione legislativa non si limita peraltro a un dialogo tra il Consiglio e il Parlamento europeo ma, assumendo connotati più complessi, coinvolge una pluralità di attori ulteriori, a livello tanto sovrastatale quanto nazionale. In tale contesto, la Commissione europea occupa una posizione certamente molto originale rispetto ad altri modelli internazionali e statali. In quanto istituzione UE garante dell'interesse generale (articolo 17, paragrafo 1, TUE), essa è indipendente dagli Stati membri[81] e gode di prerogative particolarmente estese, le quali spaziano dalla vigilanza sulla corretta applicazione del diritto dell'UE, potere che si estrinseca anche nella possibilità di adire la Corte di giustizia contro uno Stato membro inadempiente agli obblighi derivanti da tale diritto (c.d. procedura

---

76 Un'eccezione a tal riguardo è rappresentata dal Belgio, il cui Senato è composto da cinquanta membri nominati dai parlamenti delle comunità e delle regioni e di dieci membri cooptati dal Senato stesso.

77 Erano così composti da delegati rispettivamente degli Stati e dei cantoni il Congresso della Confederazione degli Stati americani e il *Tagsatzung* della Confederazione elvetica, prima che questi sistemi si trasformassero in federazioni.

78 Sul rafforzamento del ruolo del Parlamento europeo quale elemento di "federalizzazione" del sistema comune, M. Croisat, J.L. Quermonne, *L'Europe et le fédéralisme*, Parigi, 1999, p. 99 ss.

79 In alcuni sistemi, quali quelli brasiliano, italiano o svizzero, le due camere hanno esattamente gli stessi poteri legislativi, cosicché ogni legge deve essere adottata da entrambe le camere con riguardo al medesimo testo. Molti sistemi prevedono invece che prevalga, in caso di disaccordo, il voto di una delle due camere, generalmente quella che rappresenta la comunità nazionale nel suo insieme e/o è eletta direttamente dai cittadini (così, ad esempio, in Canada, Francia, India e Spagna), ovvero includono comunque un certo grado di differenziazione (così, ad esempio, in Germania, ove prevale il *Bundestag*, salvo per quanto riguarda le leggi che interessano direttamente le competenze dei *Länder* sulle quali il *Bundesrat* ha diritto di veto). Taluni sistemi affidano poi a una delle due camere responsabilità aggiuntive (ad esempio, poteri del senato in materia di approvazione di nomine, come nel caso brasiliano, o di ratifica di trattati internazionali, come in quello statunitense). In merito, si veda, Commissione di Venezia, *Report on bicameralism*, 2024, https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2024)007-e .

80 Al riguardo, pare peraltro utile rammentare come nella CECA, istituita nel 1952, la funzione decisionale fosse invece assolta dall'Alta Autorità (divenuta ora Commissione europea), ossia dall'istituzione indipendente dagli Stati membri e che agisce nel solo interesse comune. A differenza dei tratti CEE del 1957, la CECA (in settori tuttavia più circoscritti) aveva adottato un modello pienamente sovranazionale. Si veda la ricostruzione di P. Fois, *Dalla CECA all'Unione europea. Il declino della sovranazionalità*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2006, n. 3, p. 479 ss.

81 I trattati prevedono che i membri della Commissione europea esercitano le proprie funzioni «in piena indipendenza», non sollecitando né accettando «istruzioni da alcun governo, organo e organismo» (articolo 17, paragrafo 3, TUE).

di inadempimento di cui si parlerà più avanti), alla gestione del bilancio o di funzioni di natura esecutiva, quali, ad esempio, la negoziazione di accordi internazionali a nome dell'Unione o l'applicazione a operatori economici delle regole (ed eventualmente di sanzioni pecuniarie) in materia di concorrenza. Con specifico rifermento all'adozione di atti normativi, la Commissione europea ha il potere dell'iniziativa legislativa il quale, salvo rare eccezioni, le spetta in via esclusiva. Questa prerogativa consente così a quest'ultima d'incidere in modo molto significativo sul procedimento legislativo, tale procedura non potendo essere avviata in assenza di una proposta della stessa. È dunque la Commissione europea che decide quali temi devono arrivare sul tavolo legislativo e, qualora la sua proposta facesse seguito agli orientamenti politici generali del Consiglio europeo[82] o del Parlamento europeo, anche come questi indirizzi vadano tradotti in proposte normative concrete.[83] La centralizzazione di un siffatto potere d'impulso in capo ad un organo sovranazionale – indipendente dagli Stati membri e dalle altre istituzioni UE e quindi da logiche troppo nazionali o partitiche – rappresenta un elemento fortemente caratterizzante del sistema UE, il quale lo distingue sia da quello internazionale sia da vari modelli statuali, in questi ultimi casi, ad esempio, il potere dell'iniziativa legislativa essendo spesso condiviso tra governo e parlamento.

Proprio in ragione del carattere così incisivo di questa competenza, la quale ha in effetti permesso alla Commissione europea d'imprimere spinte di grande importanza al processo d'integrazione europea, non sorprende allora che in occasione delle varie revisioni dei trattati siano giunte da più parti richieste d'inquadrare, in un modo o nell'altro, l'esercizio di tale potere di proposta. E così i trattati prevedono oggi che l'elaborazione di una proposta legislativa possa essere sollecitata dal Parlamento europeo, dal Consiglio, da un terzo degli Stati membri e dagli stessi cittadini europei attraverso il meccanismo della iniziativa dei cittadini europei (ICE),[84] senza però che ci sia un obbligo della Commissione europea di accogliere queste richieste. Inoltre, qualora una proposta legislativa riguardi materie non di competenza esclusiva UE, quest'ultima è trasmessa anche ai parlamenti nazionali per il controllo sul rispetto del principio di sussidiarietà, a cui si è già fatto riferimento. In particolare, se, entro un termine di otto settimane dalla trasmissione, un terzo dei parlamenti nazionali ritenga che l'iniziativa in questione non sia conforme al predetto principio,[85] il progetto deve essere riesaminato dalla Commissione europea (c.d. procedura del "cartellino giallo") al fine di decidere se mantenerlo, modificarlo ovvero ritirarlo. Nel caso in cui la Commissione europea decida di mantenere l'iniziativa, il Consiglio, a maggioranza del 55 % dei suoi membri, e il Parlamento europeo, a maggioranza dei voti espressi, possono bloccare definitivamente la proposta (c.d. procedura del cartellino arancione).[86]

Infine, due organi consultivi, il Comitato economico e sociale (rappresentanti delle principali categorie economico-sociali degli Stati membri) e il Comitato delle Regioni (rappresentanti delle autonomie locali degli Stati membri), sono chiamati a rendere un parere sulla proposta legislativa. Al fine di valorizzare il più possibile il contributo di questi ultimi, la Commissione europea richiede spesso il parare di tali Comitati anche quando i trattati non prevedano un obbligo in tal senso e/o tiene in debito conto il parere degli stessi anche allorché i trattati non vi attribuiscano un valore vincolante. Solo una volta che la Commissione europea abbia raccolto, ed eventualmente integrato nella sua proposta, le osservazioni di tutti i detti soggetti, essa invia quest'ultima al co-legislatore – di regola dunque il Parlamento europeo e il Consiglio insieme – i quali l'esamineranno secondo la procedura applicabile. Tali articolati meccanismi di raccordo tra attori UE e nazionali mirano così a rafforzare la legittimità dell'azione comune, coinvolgendo tutte le diverse anime del sistema dell'Unione: non solo le istituzioni UE e gli Stati membri, ma anche i cittadini europei (ICE), i parlamenti nazionali (controllo sulla sussidiarietà), le collettività regionali e locali (Comitato delle Regioni), nonché i rappresentanti delle parti sociali e di altre categorie socio-professionali (Comitato economico e sociale).

---

82 Sull'influenza che ha il Consiglio europeo nella procedura legislativa, si veda R. Adam, A. Tizzano*, Manuale di diritto dell'Unione europea* cit., p. 83 ss.

83 Come risulta dall'articolo 293 TFUE, il monopolio d'iniziativa della Commissione europea è ulteriormente rafforzato in un duplice modo. Da un lato, il Consiglio può discostarsi dalla proposta della Commissione solo mediante un voto all'unanimità, ivi compreso quindi in materie disciplinate dal voto alla maggioranza qualificata. Dall'altro, la Commissione europea può modificare la propria proposta iniziale in ogni fase della procedura. La sua significativa influenza sul processo legislativo non si esercita quindi solo nella fase iniziale, ma anche durante tutto il negoziato che porta all'adozione dell'atto, svolgendo spesso un ruolo centrale nell'identificare convergenze e possibili compromessi tra le posizioni del Consiglio e del Parlamento europeo.

84 L'articolo 11, paragrafo 4, TUE richiede che un'iniziativa dei cittadini europei sia sostenuta da almeno un milione di cittadini provenienti da un numero significativo di Stati membri. Solo poche iniziative (circa una decina) hanno superato tale soglia e, ancor meno, hanno indotto la Commissione europea a presentare una proposta legislativa. Tra i rari esempi si può menzionare la proposta di revisione della direttiva sull'acqua potabile, la quale recepiva parzialmente l'iniziativa *Right2Water*, volta a riconoscere l'accesso all'acqua come diritto umano e ad escludere i servizi idrici dalla liberalizzazione. Tale proposta è stata adottata nel 2020.

85 Per quanto riguarda i progetti di atti relativi alla cooperazione di polizia o alla cooperazione giudiziaria in materia penale, tale soglia si abbassa a un quarto dei voti.

86 Fino ad oggi, la procedura c.d. cartellino giallo è stata avviata tre volte, portando la Commissione europea a ritirare la proposta in un caso, mentre non si è mai stato fatto ricorso alla procedura c.d. cartellino arancione.

Quanto poi al metodo di voto impiegato per l'adozione di atti legislativi UE, si è già avuto modo di rilevare come esso consista di regola nella maggioranza qualificata, la quale richiede il soddisfacimento di due condizioni cumulative: una maggioranza di Stati membri (55%) e una rappresentanza di una maggioranza della popolazione (65%). Ciò distingue dunque il sistema dell'Unione da gran parte delle organizzazioni internazionale e dei modelli confederali, ove le decisioni sono di regola prese all'unanimità o per consenso. In realtà, l'uso della maggioranza qualificata è stata una conquista progressiva dei trattati di revisione che, dall'Atto Unico del 1986 in poi, hanno modificato l'assetto inziale della CEE – di natura fortemente intergovernativa – il quale comportava l'utilizzo dell'unanimità, del consenso e del sistema di veto, e ciò anche per prassi nei pochi casi in cui i trattati prevedevano la possibilità di votare a maggioranza. Ma anche a seguito del trattato di Lisbona del 2009, il quale ha ulteriormente esteso l'uso del voto a maggioranza qualificata nel sistema decisionale UE, quello all'unanimità resta impiegato in svariati ambiti legislativi che, non sorprendentemente, corrispondono per lo più a quelli ove i trattati prevedono l'uso della procedura legislativa speciale e, più in particolare, di quella che pone il Consiglio in posizione di legislatore UE unico (per quanto riguarda il sistema delle risorse proprie e nel quadro finanziario pluriennale – articoli 311 e 312 TFUE; il regime linguistico delle istituzioni UE – articolo 342 TFUE; l'armonizzazione delle misure fiscali indirette – articolo 113 TFUE o di quelle relative alla sicurezza e alla protezione sociale – articolo 153 TFUE; il diritto di famiglia – articolo 81 TFUE; l'estensione delle prerogative della Procura europea (EPPO) – articolo 86 TFUE; o la cooperazione operativa tra forze dell'ordine – articoli 87 e 89 TFUE).

Più in generale, il voto all'unanimità, o per consenso nel caso del Consiglio europeo (articolo 15, paragrafo 4, TUE), continua ad applicarsi ad altri tipi di decisioni in settori ritenuti dagli Stati membri particolarmente importanti o sensibili vuoi per la loro natura "costituzionale" o istituzionale (ad esempio, la costatazione dell'esistenza di una violazione grave e persistente dei valori comuni da parte di uno Stato membro – articolo 7 TUE; la fissazione del numero dei membri della Commissione europea – articolo 17 TUE; l'adesione di nuovi paesi all'Unione – articolo 49 TUE; la conclusione di accordi di associazione con Stati terzi – articolo 218, paragrafo 8, TFUE), vuoi perché relativi a politiche con un forte contenuto intergovernativo, quali quelle estera e di difesa (articolo 31 TUE).[87] A fronte tra l'altro dell'uso della doppia unanimità richiesta, come si è visto, per la revisione dei trattati (articolo 48 TUE), l'introduzione d'importanti novità sostanziali, strutturali e costituzionali al sistema UE, tende quindi sempre a passare per gli Stati membri attraverso metodi decisionali marcatamente intergovernativi.

Se c'è un'istituzione UE che incarna l'altra anima della costruzione europea, ossia quella di matrice "federale", questa è probabilmente la Corte di giustizia dell'Unione europea, e ciò sia per le funzioni svolte (che saranno analizzate nel presente paragrafo) sia per l'impatto della sua giurisprudenza sul sistema UE nel suo complesso (a cui è dedicato il prossimo paragrafo). Quanto al primo profilo, la Corte di giustizia dell'Unione europea – oggi articolata in una Corte e in un Tribunale, le cui decisioni possono essere impugnate davanti alla prima – dispone di un ambito di azione molto ampio in materia di interpretazione e di controllo di validità degli atti delle istituzioni dell'UE, il quale si estende ben oltre quello degli organi giurisdizionali che operano tradizionalmente nel sistema internazionale[88] e presenta, invece, significative analogie con l'amministrazione della giustizia negli ordinamenti statali. In effetti, la Corte di giustizia, in quanto autorità giurisdizionale permanente del sistema dell'UE[89] che esercita la sua funzione obbligatoria in via esclusiva nelle materia ad essa assegnate, è chiamata non solo e non tanto a dirimere controversie tra gli Stati membri (attraverso il ricorso per infrazione o inadempimento di cui agli articoli 258-260 TFUE) o tra le istituzioni europee e i loro dipendenti (articolo 270 TFUE), ossia il tipo di controversie per cui sono di regola competenti i tribunali internazionali, ma soprattutto a pronunciarsi sui diritti e gli obblighi delle persone fisiche e giuridiche garantiti negli (e dagli) Stati membri.[90] Le ampie e variegate competenze UE a cui

---

87 In tal senso, L. S. Rossi, *Da arma "atomica" ad arma "convenzionale". Reinterpretare l'articolo 7 TUE per neutralizzare la strategia di veto ungherese nella PESC,* in *Eurojus,* 2025, fascicolo 3, p. 99 ss. , spec. p. 100.

88 In tal senso, già diffusamente A. Tizzano, *La Corte di giustizia delle Comunità europee*, Napoli, 1967; R. Adam, A. Tizzano, *Manuale di Diritto dell'Unione europea* cit., p. 279 ss.

89 La Corte di giustizia dispone invero anche di una competenza consultiva (articolo 218, paragrafo 11, TFUE) quanto alla conclusioni di accordi di diritto internazionale dell'Unione, la quale è tuttavia residuale rispetto alle funzione propriamente giurisdizionali. Quanto agli effetti del parere, se quest'ultimo è negativo, l'accordo può entrare in vigore solo se vengono apportate le modifiche indicate dalla Corte, come accaduto, ad esempio, con riguardo all'Accordo sullo Spazio economico europeo (SEE) che, giudicato incompatibile coi trattati nel parere n. 1 del 14 dicembre 1991 (ECLI:EU:C:1991:490), fu in ultimo giudicato conforme (parere n. 1 del 10 aprile 1992, ECLI:EU:C:1992:189) dopo essere stato modificato.

90 V. in merito, A. Arnull, *The European Union and its Court of Justice*, Oxford, 2005.

si è già fatto cenno incidono, infatti, spesso sulle situazioni giuridiche di questi ultimi.[91] In particolare, seppur a determinate condizioni,[92] il sistema dell'Unione permette ai privati di sollecitare il controllo della Corte di giustizia tanto sulla compatibilità con i trattati degli atti adottati dalle istituzioni UE (ricorso in annullamento di cui all'articolo 263, paragrafo 4, TFUE) quanto dei comportamenti omissivi delle stesse (ricorso in carenza di cui all'articolo 265 TFUE) che incidono sulla loro sfera giuridica, peraltro anche in modo incidentale (articolo 277 TFUE). Inoltre, e sempre a determinate condizioni, l'illiceità di questi comportamenti attivi e inattivi può portare la Corte ad accertare l'eventuale responsabilità extracontrattuale UE in relazione ai danni provati ai singoli dalle istituzioni UE nell'esercizio delle loro funzioni (articoli 268 e 340, paragrafo 2, TFUE).

Tali controlli possono peraltro essere attivati anche da ogni istituzione UE – ad esempio, quelli in annullamento tra la Commissione europea, il Parlamento europeo e/o il Consiglio per accertare il rispetto delle rispettive sfere di competenze, o quanto alla scelta della base giuridica più adeguata per permettere l'adozione di un atto UE, il che influisce sulla procedura legislativa, ordinaria e speciale, da seguire e sull'esercizio delle competenze del Parlamento europeo e del Consiglio[93] – nonché dagli Stati membri. In particolare, in quest'ultimo caso i predetti ricorsi costituiscono una garanzia per questi in relazione al corretto esercizio dei rilevanti poteri attribuiti alle istituzioni europee.

Al fine poi di rafforzare ulteriormente il controllo sulla validità degli atti delle istituzioni UE e contemporaneamente di evitare divergenze applicative di questi ultimi nei vari Stati membri, ossia un'esigenza fondamentale per ogni sistema multilivello, l'ordinamento dell'Unione impone ai giudici nazionali di ogni grado di rimettere questa valutazione alla Corte di giustizia attraverso il cosiddetto rinvio pregiudiziale di validità (articolo 267 TFUE) ogni volta in cui essi, applicando tale atto UE in una controversia interna, nutrano dei dubbi sulla compatibilità dello stesso con il diritto primario. Tale rinvio determina la sospensione del procedimento interno fino all'adozione della sentenza della Corte,[94] la quale è notificata al giudice remittente. Quanto agli effetti delle sentenze d'invalidità dell'atto, esse, pur formalmente indirizzate al giudice *a quo*, costituiscono per qualsiasi altro giudice anche degli altri Stati membri un motivo sufficiente per considerare tale atto non valido ai fini della decisione che deve emettere.[95] Inoltre, le autorità nazionali sono chiamate a non applicare l'atto UE dichiarato invalido e le istituzioni europee che lo hanno adottato sono tenute «ad adottare i provvedimenti che la sentenza di invalidità comporta».[96]

Sempre al fine di assicurare l'unità e l'uniformità dell'applicazione del diritto UE,[97] la Corte di giustizia ha inoltre il potere di accertare la compatibilità con il diritto primario non solo degli atti adottati dalle istituzioni europee, ma anche di quelli degli Stati membri attraverso il rinvio pregiudiziale di interpretazione (articolo 267 TFUE),[98] così come invero previsto in molti sistemi federali. Questa norma prevede che qualora gli organi giurisdizionali nazionali, nell'applicare il diritto UE in una causa interna, abbiano un dubbio sull'interpretazione di quest'ultimo, anche al fine di valutare la compatibilità con lo stesso di una legislazione interna, essi possono (quelli le cui sentenza sono

---

91 Come già metteva in evidenza il Prof. Monaco nel 1958 (R. Monaco, *Struttura ed organi della Comunità*, in Unione italiana delle camere di commercio, industria e agricoltura (a cura di), *Comunità economica europea. Ciclo di conversazioni per i Funzionari direttivi delle Camere di Commercio, Industria e Agricoltura*. Roma 9-19 aprile 1958, Milano, 1958, p. 60) le controversie che possono sorgere nel sistema UE riguardano solo in minima parte i conflitti inter-statali, coinvolgendo invece con maggior frequenza cause inter-istituzionali o inter-individuali.

92 L'articolo 263, paragrafo 4, TFUE prevede che: «qualsiasi persona fisica o giuridica può proporre un ricorso contro gli atti adottati nei suoi confronti o che la riguardano direttamente e individualmente, e contro gli atti regolamentari che la riguardano direttamente e che non comportano alcuna misura d'esecuzione». Analogamente, l'articolo 265 TFUE stabilisce che «ogni persona fisica o giuridica può adire la Corte…per contestare ad una istituzione, organo o organismo dell'Unione di avere omesso di emanare nei suoi confronti un atto che non sia una raccomandazione o un parere».

93 Il 20 agosto 2025, il Parlamento europeo ha, ad esempio, presentato alla Corte di giustizia un ricorso ai sensi dell'articolo 263 TFUE nei confronti del Consiglio, volto a ottenere l'annullamento del regolamento 2025/1106 che istituisce lo strumento di azione per la sicurezza dell'Europa (*Security Action for Europe* – SAFE), *GUUE* L 2025/1106 del 28 maggio 2025, ossia un meccanismo volto a fornire assistenza finanziaria agli Stati membri per investimenti nel settore della difesa, per la supposta erroneità dell'individuazione della base giudica del regolamento nell'articolo 122 TFUE, disposizione che attribuisce potere decisionale al solo Consiglio. In particolare, lo strumento SAFE non costituirebbe una misura urgente finalizzata a rispondere a circostanze eccezionali di emergenza, tali da giustificare il ricorso alla predetta norma.

94 In caso tuttavia di manifesta incompetenza o irricevibilità del rinvio pregiudiziale o ancora se la questione posta è stata già risolta da una precedente pronuncia UE e/o una giurisprudenza UE consolidata, la Corte tende invece ad usare l'ordinanza motivata.

95 Corte giust. 13 maggio 1981, causa 66/80, *International Chemical Corporation*, ECLI:EU:C:1981:102, punto 13; ord. 8 novembre 2007, causa C-421/06, *Fratelli Martini*, ECLI:EU:C:2007:662.

96 Corte giust. 30 ottobre 1975, causa 23/75, *Rey Soda*, ECLI:EU:C:1975:142.

97 Ed è del resto per questo stesso motivo che taluni sistemi federali (ad esempio, in Austria, Belgio, Germania) o comunque fortemente decentrati (ad esempio, Italia e Spagna) prevendono forme di ricorsi incidentali che permettono al giudice ordinario di sottoporre alla Corte costituzionale questioni di costituzionalità, quindi generalmente limitate alla validità più che all'interpretazione di norme di diritto nazionale o di enti federati/regionali. Il sistema belga usa peraltro la stesa terminologia dell'ordinamento UE, riferendosi alla possibilità per il giudice di formulare "questioni pregiudiziali" sulle norme federali o quelle delle entità federate. In merito poi al sistema USA e al ruolo della Corte Suprema nel controllare la compatibilità delle leggi degli Stati federati con il diritto federale, M. Cappelletti, M. Seccombe, J.H.H. Weiler (ed.), *Integration through Law. Europe and the American Federal Experience*, Berlino, 1985-88, vols 1– 5; G. D'Ignazio, *Il sistema costituzionale degli Stati Uniti d'America*, Milano, 2020.

98 Sul rinvio pregiudiziale come strumento di tutela dei diritti individuali, R. Adam, *Il rinvio pregiudiziale tra tutele dei diritti soggettivi e controllo delle inadempienze statali*, in J. Alberti, G. De Cristofaro, Il *rinvio pregiudiziale come strumento di sviluppo degli ordinamenti*, Pisa, 2023, p. 3 ss.

impugnabili davanti ad una istanza superiore) o devono (quelli di ultima o unica istanza) operare un rinvio alla Corte di giustizia, la quale fornisce loro la corretta interpretazione del diritto UE da applicarsi poi nel caso di specie. Sebbene l'articolo 267 TFUE lasci ai giudici interni il (delicato) compito di valutare, sulla base dell'interpretazione offerta dalla Corte di giustizia, la compatibilità del diritto nazionale con quello dell'Unione, la prassi applicativa del meccanismo in esame porta spesso quest'ultima a pronunciarsi più direttamente in merito, affermando, secondo una formula ormai classica, se la disposizione dell'Unione «osti o non osti» all'applicazione di quella interna. Questo «uso alternativo»[99] del rinvio pregiudiziale di interpretazione ha irrobustito gli strumenti UE a disposizione delle persone fisiche e giuridiche per tutelarsi dagli Stati membri – e, in particolare del proprio Stato membro – il quale non applichino o applichino in modo parziale o scorretto il diritto UE a livello interno, in tal modo negando loro i diritti che essi vantano in virtù di quest'ultimo.

Considerato poi che l'integrazione europea passa dalla collaborazione tra le istituzioni UE e gli Stati membri, i quali applicano negli ordinamenti nazionali gli atti UE adottati dalle prime, i trattati riconoscono alla Corte di giustizia il potere di controllare il rispetto da parte dei paesi membri (governo, poteri legislativo e giudiziario, apparati pubblici centrali o articolazioni territoriali o locali, enti di diritto privato le cui attività siano controllate dallo Stato) degli obblighi a essi incombenti in virtù del diritto UE attraverso il cosiddetto ricorso per inadempimento di cui agli articoli 258-260 TFUE. Vi è inadempimento quando una misura dell'Unione non trovi attuazione completa o corretta in ambito nazionale, o allorché lo Stato membro adotti o mantenga una misura interna in contrasto con quella UE. Questo strumento di controllo dei comportamenti dei paesi membri è tuttavia nella disponibilità non delle persone fisiche e giuridiche, ma della Commissione europea (articolo 258 TFUE), in quanto istituzione indipendente dagli Stati membri deputata a garantire proprio l'osservanza del diritto dell'Unione (articolo 17 TUE), nonché dei paesi membri (articolo 259 TFUE). Quest'ultima eventualità è in ogni caso rara, gli Stati, piuttosto che affrontare una controversia con un altro Stato, preferendo sollecitare la Commissione europea ad avviare la procedura in esame. Peraltro, prima che quest'ultima o uno Stato membro propongano tale ricorso davanti alla Corte di giustizia, gli articoli 258 e 259 TFUE prevedono che la Commissione europea, sempre in virtù del suo predetto ruolo istituzionale, svolga una preliminare fase precontenziosa, la quale, fondata sul contradditorio tra quest'ultima e il paese membro oggetto della procedura, è volta, da un lato, ad accertare l'effettiva sussistenza di un inadempimento agli obblighi UE e a definire i termini della questione giuridica che potrà poi essere deferita alla Corte, e dall'altro lato, a tentare di comporre la controversia in sede extra-giudiziale. Solo qualora quest'ultimo tentativo fallisca, la Commissione europea e gli Stati membri possono adire la Corte, la quale accerterà poi in sentenza l'eventuale inadempimento agli obblighi UE. Quando lo Stato membro non si conformi alla pronuncia UE, la Commissione europea ha inoltre il potere, ai sensi dell'articolo 260, paragrafo 2, TFUE, di ricorrere nuovamente alla Corte di giustizia[100] per chiederle di imporre a carico dello Stato, ormai doppiamente inadempiente, una sanzione pecuniaria (somma forfettaria e/o penalità di mora) di cui la stessa Commissione europea propone l'importo in funzione delle circostanze del caso (ad esempio, gravità della violazione o la durata della stessa).[101]

Dotata così di poteri inediti nel panorama degli organi giurisdizionali sovrastatali, la Corte di giustizia non ha deluso le aspettative.[102] Interpretando con particolare scrupolo il proprio ruolo di garante dell'unità e dell'uniformità giuridica dell'Unione, essa ha in effetti dato un contributo unico al processo d'integrazione europea, elaborando — spesso nel silenzio dei trattati — principi essenziali per il buon funzionamento e l'effettività del sistema europeo nel suo complesso, i quali contraddistinguono alcuni dei suoi tratti fondamentali e profondamente originali: dal riparto delle competenze agli equilibri istituzionali, dalla natura e gli effetti del diritto UE alla tutela delle situazioni giuridiche individuali nei confronti sia delle istituzioni europee sia delle autorità degli Stati membri, per citare solo alcuni esempi. La dottrina non ha allora esitato a parlare di "costituzionalizzazione" o "federalizzazione" del sistema UE operata proprio dalla giurisprudenza della Corte di giustizia[103]. Indipendentemente dalla scelta del termine più

---

99 Questa espressione è usata in R. Adam, A. Tizzano, *Manuale di Diritto dell'Unione europea* cit., p. 384.

100 La procedura di doppia condanna è, nella sostanza, analoga a quella illustrata nel testo con riguardo alla prima procedura di infrazione o inadempimento, constando parimenti di una fase precontenziose e di una successiva fase eventuale contenziosa. In questo caso, la fase precontenziosa è tuttavia più breve in ragione della mancanza di uno degli atti che scandiscono la prima procedura, ossia il c.d. parere motivato.

101 Al fine di rafforzare la forza deterrente di questa procedura, il trattato di Lisbona del 2009 ha aggiunto la possibilità di richiedere l'applicazione di queste misure già nel corso della prima procedura di infrazione, ma solo allorché la violazione riguardi la mancata comunicazione alla Commissione europea dei provvedimenti nazionali di trasposizione negli Stati membri di una direttiva adottata con la procedura legislativa ordinaria (articolo 260, paragrafo 3, TFUE).

102 L'espressione è di R. Adam, A. Tizzano in *Lineamenti di diritto dell'Unione europea*, Torino, 2025, p. 222.

103 In tal senso, G. F. Mancini, *La nascita di una Costituzione per l'Europa* cit., p. 39 ss. e gli autori da lui citati, nonché R. Baratta, *Il sistema istituzionale* cit., p. 10 ss.

adatto per qualificare questo apporto della giurisprudenza UE – e del resto abbiamo già avuto modo di ridimensionare l'importanza di queste questioni terminologiche e di queste categorizzazioni – si può ragionevolmente affermare che, senza tale contributo, l'intero sistema dell'Unione presenterebbe oggi una configurazione molto diversa e certamente meno integrata.

(Segue: paragrafi 6-8).

References Prima Parte

BIEBER, R.; JACQUÉ, J-P.; WEILER, J. H. H. (orgs.). **L'Europe de demain**: une Union sans cesse plus étroite: analyse critique du projet de traité instituant l'Union européenne. Bruxelles : Bruylant, 1985.

BLANQUET, M. Affirmation du principe de primauté. CJCE, n° 6/64, 15 juill. 1964. Costa c/ ENEL, Les grands arrêts de la Cour de justice de l'Union européenne. Droit constitutionnel et institutionnel de l'Union européenne, Paris, 2023. p. 892-s.

BUSQUETS, P. B. Constitutional theory of federalism and the European Union. **European Constitutional Law Review**, [*s. l.*], v. 20, n. 4, p. 713-729, 2024. DOI: https://doi.org/10.1017/S1574019624000385

CAPUANO, V.; SCHEPISI, C. Primato del diritto dell'Unione europea, giudice nazionale e dialogo con le Corti : quali nuovi equilibri?. **Eurojus**, [*s. l.*], fascicolo speciale, p. 1-152, set. 2025. Disponibile presso: https://rivista.eurojus.it/wp-content/uploads/pdf/FASCICOLO-PRIMATO-definitivo.pdf. accesso a: 30 set. 2025.

CASOLARI, F. **Leale cooperazione tra Stati membri e Unione europea**: Studio sulla partecipazione all'Unione al tempo delle crisi. Napoli: Editoriale Scientifica, 2020.

CLAPIÉ, M. **Manuel d'institutions européennes**. 3. éd. Paris: Flammarion, 2006.

COLEFELICE, A. **Parliamentary Institutions in Regional and International Governance**: Functions and Powers. Londres: Routledge, 2018.

CONFORTI, B. **Sulla natura giuridica delle Comunità europee**, in Scritti dedicati ad Alessandro Raselli. Milano: Giuffrè, 1971. p. 563-572.

CONSTANTINESCO, V. Europe fédérale ou fédération d'Etats-nations? *In*: DEHOUSSE, R. (dir.). **Une constitution pour l'Europe**. Paris: Presses de Sciences Po, 2002. Chapitre 5, p. 115-149.

CRISAFULLI, V. **Lezioni di diritto costituzionale**. Padova: CEDAM, 1993. Vol. II/1 : L'ordinamento costituzionale italiano. Le fonti normative

DANIELE, L. **Diritto dell'Unione europea**. Milano: Giuffrè, 2014.

DE VERGOTTINI, G. **Diritto costituzionale comparato**. Padova: CEDAM, 2022.

DE WITTE, B. The Continuous Significance of Van Gend en Loos. *In*: POIARES MADURO, L. M.; AZOULAI, L. (eds.). **The past and future of EU law: the classics of EU law revisited on the 50th anniversary of the Rome Treaty**. Oxford: Hart, 2010. p. 9-15.

DE WITTE, B. The European Union as an International Legal Experiment. *In*: DE BURCA, G.; WEILER, J. H. H. (eds.). **The Worlds of European Constitutionalism**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010. p. 19-56.

DUMONT, H; EL BERHOUMI, M. Les formes juridiques fédératives d'association et de dissociation dans et entre les États. **Droit et société**, [*s. l.*], v. 98, n. 1, p. 15-36, 2018.

FERRARI-BRAVO, L.; MOAVERO-MILANESI, E. **Lezioni di diritto comunitario**. Napoli: Jovene, 1997.

GUZZI, V. **Manuale di diritto e politica dell'Unione europea**. Napoli: Jovene, 2000.

JACQUÉ, J-P. **Droit institutionnel de l'Union européenne**. 8. éd. Paris: Dalloz, 2015.

MAGNETTE, P. **Le régime politique de l'Union européenne**. Paris: Presses de Sciences Po, 2023.

MANCINI, G. F. (org.). **Democrazia e costituzionalismo nell'Unione europea**. Bologna: Il Mulino, 2004.

NOWAK, J. E.; ROTUNDA, R. D. **Constitutional Law**. St. Paul: West Publishing, 2000.

OLIVI, B. **L'Europe difficile** – Storia politica della Comunità europea. Bologna: Il Mulino, 1998.

PALERMO, F.; KÖSSLER, K. **Comparative Federalism**: Constitutional Arrangements and Case Law. Oxford: Hart, 2017.

PESCATORE, P. Van gend en Loos, 3 February 1963 - A View from Within. *In*: MADURO, M. P.; AZOULAI, L. (eds.). **The past and future of EU law**: the classics of EU law revisited on the 50th anniversary of the Rome Treaty. Oxford : Hart Publishing, 2010. p. 432-559.

POCAR, F. **Lezioni di diritto delle Comunità europee**. Milano: Giuffrè, 1997.

PONZANO, P. Une réforme fédérale de l'Union européenne**. Revue du droit de l'Union européenne**, [*s. l.*], spec., p. 163-166, 2022.

REUTER, P. **La Communauté européenne du Charbon et de l'Acier**. Paris: LGDJ, 1953.

RONCHETTI, L. Sovranazionalità senza sovranità: la Commissione e il Parlamento dell'UE. **Politica del diritto**, [*s. l.*], v. 32, n. 2, p. 197-256, 2001.

ROSSI, L. S. Le principe de primauté en tant que « règle de cohésion » de l'ordre juridique de l'Union européenne. **Cahiers de droit européen**, [*s. l.*], n. 1, p. 39 à 60, 2023-2025.

TIZZANO, A. Il costituzionalismo europeo nell'età dell'incertezza. **Il diritto dell'Unione europea**, [*s. l.*], n.2, p. 363-372, 2023.

VELLANO, M. Brexit e oltre. *In*: MANZINI, P.; VELLANO, M. **Unione europea 2020**: I dodici mesi che hanno segnato l'integrazione europea. Milano: Wolters Kluwer, 2021. p. 3-27.

VERGOTTINI, G. de. **Diritto costituzionale comparato**. Padova: CEDAM, 2022.

WATTS, A. **Federal and Confederal Systems**. Montreal: McGill-Queen's University Press, 1999.