



## **La natura «meravigliosamente ambigua» del sistema dell'Unione europea: profili comparati tra modelli internazionali, federali e confederali**

DI SERENA CRESPI\*

SOMMARIO: 1. L'originalità e l'autonomia del sistema delle Comunità e dell'Unione europea rispetto ai modelli internazionali e nazionali. – 2. La costituzione dell'ordinamento giuridico CEE/UE e la questione della limitazione della sovranità nazionale. – 3. Il sistema di ripartizione delle competenze tra l'Unione europea e gli Stati membri. – 4. Segue: il «federalismo europeo inverso» – fisco, moneta e politica estera e di difesa. – 5. Il sistema istituzione UE e il processo legislativo dell'Unione. – 6. I principi di funzionamento dell'ordinamento giuridico dell'Unione anche alla luce della giurisprudenza «creativa» UE. – 7. Segue: la cittadinanza dell'Unione europea. – 8. Conclusioni.

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

La natura del sistema dell'Unione europea è una questione che torna ciclicamente tanto in dottrina quanto nel dibattito politico e nell'opinione pubblica, così come testimonia, proprio al momento in cui si scrive, l'autorevole appello del Professor Mario Draghi quanto alla

---

\* Professore associato di Diritto dell'Unione europea nell'Università degli Studi Milano-Bicocca, Facoltà di Giurisprudenza. Questo contributo è il risultato della collaborazione con il Professor Humberto Cunha durante un periodo di *Visting Professor* (maggio 2024) nell'Università di Fortaleza (UNIFOR), Brasile, nel corso del quale ho insegnato Diritto dell'Unione europea nell'ambito del Master «*Teoria de Complexidade Estatal. Ciclo de Lições Internacionais. Organização política e estrutura de poderes*». Esso sarà impiegato nel maggio 2026 anche come testo di riferimento per illustrare, in chiave comparata, il funzionamento del sistema dell'Unione europea non solo nella nova edizione del Master «*Teoria de Complexidade Estatal. Ciclo de Lições Internacionais. Organização política e estrutura de poderes*» diretto e organizzato dal Prof. Humberto Cunha, ma anche nell'ambito del corso «*Direito Internacional e Globalização*», il quale sarà tenuto congiuntamente alla Professoressa Marina Cartaxo, *Universiade de Fortaleza* (UNIFOR), Brasile.

necessità di far evolvere quest'ultima «dalla confederazione alla federazione»<sup>1</sup>. Come tuttavia si avrà modo di vedere nel presente contributo, queste categorizzazioni appaiono riduttive quando applicate a un fenomeno inedito e complesso come quello dell'integrazione europea. In effetti, l'ordinamento dell'Unione, 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) – è caratterizzato da elementi originali e peculiari tali da non consentire di assimilarlo 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 (per l'appunto 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 [corsivo aggiunto] a favore del quale gli Stati hanno rinunciato, anche se in settori limitati, ai loro poteri sovrani».<sup>2</sup> Analogamente, nell'altrettanto celebre pronuncia *Costa contro Enel* del 15 luglio 1964, la Corte ha precisato che «a differenza dei comuni trattati internazionali [corsivo aggiunto], il trattato CEE ha istituito un proprio ordinamento giuridico [corsivo aggiunto], 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»<sup>3</sup>.

Ora, almeno a prima vista, in queste sentenze la Corte di giustizia ha evidenziato l'originalità e l'autonomia del sistema delle Comunità europee (solo) rispetto a quello internazionale – «la Comunità costituisce un ordinamento giuridico di nuovo genere nel campo del diritto internazionale...» (*Van gend en Loos*); «a differenza dei comuni trattati internazionali, il trattato CEE...» (*Costa contro Enel*). Esse erano fondate su dei trattati

<sup>1</sup> Si veda il discorso pronunciato all'Università Cattolica di Lovanio il 2 febbraio 2026 in occasione della cerimonia di conferimento della laurea *honoris causa*, [https://www.adnkronos.com/internazionale/esteri/lordine-globale-e-fallito-il-discorso-integrale-di-mario-draghi-alluniversita-di-lovanio\\_1nRrIhUYYPZNWUsWDGhLyzx](https://www.adnkronos.com/internazionale/esteri/lordine-globale-e-fallito-il-discorso-integrale-di-mario-draghi-alluniversita-di-lovanio_1nRrIhUYYPZNWUsWDGhLyzx).

<sup>2</sup> Causa 26/62, ECLI:EU:C:1963:1, punto B. Per un commento a questa sentenza storica della Corte di giustizia, v., tra i tanti, A. TIZZANO, J. KOKOTT, S. PRECHAL (eds), *50th Anniversary of the Judgment in van Gend en Loos*, Luxembourg, 2013; 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. Sul fatto che questa pronuncia consacrò per la prima volta il principio dell'autonomia del sistema delle allora Comunità europee, K. LENAERTS, *The autonomy of European Union Law*, in *Post AISDUE*, 2019, I, p. 1 ss. reperibile all'indirizzo [https://www.aisdue.eu/wpcontent/uploads/2019/04/001C\\_Lenaerts.pdf](https://www.aisdue.eu/wpcontent/uploads/2019/04/001C_Lenaerts.pdf). Sull'«autonomia dell'ordinamento giuridico comunitario», si veda anche la pronuncia *Kadi I* (3 settembre 2008, cause riunite C-402/05 P e C-415/05 P, ECLI:EU:C:2008:461).

<sup>3</sup> Causa 6/64, ECLI:EU:C:1964:66, punto «argomento tratto dall'obbligo per il giudice di applicare la legge interna». Per un commento, *ex multis*, 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 dr. europ.*, 2023-2025, n°1, p. 39 ss. V. anche i contributi contenuti in V. CAPUANO, C. SCHEPISI (a cura di), *Primato del diritto dell'Unione europea, giudice nazionale e dialogo con le Corti: quali nuovi equilibri?*, in *Eurojus*, Fascicolo speciale, settembre 2025, p. 1 ss.

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<sup>4</sup>. 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<sup>5</sup>, le confederazioni<sup>6</sup>. La scelta stessa d'impiegare l'espressione "Comunità", atipica per l'epoca, per definire il processo d'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,<sup>7</sup> 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;

<sup>4</sup> In tal senso, si veda l'analisi di J.P. JACQUÉ, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Parigi, 2015, VIII éd., p. 111 ss. In merito, si veda anche A. VON BOGDANDY, M. SMRKOLJ, *European Community and Union Law and International Law*, in *Max Planck Encyclopedia of International Law*, 2011, <https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e620?prd=MPIL>; S. MARCHISIO, *Il rigetto di atti vincolanti delle organizzazioni internazionali nelle procedure di opting-out come manifestazioni unilaterali di volontà degli Stati*, in AA.VV., *Liber Amicorum Angelo Davì. La vita giuridica internazionale nell'età della globalizzazione*, Napoli, 2019, vol. III, p. 1505 ss., spec. p. 1512. Quanto alla qualificazione dell'Unione come una organizzazione internazionale in particolare di tipo regionale, E. KASSOTI, T. CABRITA, N. IDRIZ, *The European Union and Regionalism. Conceptual and Contextual Perspectives*, Leiden-Boston, 2026.

<sup>5</sup> 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 un *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, nonché degli Emirati 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.

<sup>6</sup> 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. CLAPIE, *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, si veda espressamente L. RONCHETTI, *Sovranazionalità senza sovranità: la Commissione e il Parlamento dell'UE*, in *Politica del diritto*, giugno 2001, p. 197 ss.

<sup>7</sup> Così, *La Communauté européenne du Charbon et de l'Acier*, Parigi, 1953.

politica estera e di difesa etc.).<sup>8</sup> 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<sup>9</sup>. 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 tra i popoli d'Europa» (art. 1, par. 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<sup>10</sup>. 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<sup>11</sup>. La natura dell'Unione sembra allora poter continuare a giustificare l'applicazione della nozione di un ente «meravigliosamente ambiguo»<sup>12</sup> 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 e l'autonomia 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»,<sup>13</sup> 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

<sup>8</sup> 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.

<sup>9</sup> 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.

<sup>10</sup> In merito, R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di Diritto dell'Unione europea*, Torino, 2024, p. 6.

<sup>11</sup> *Ibidem*.

<sup>12</sup> Così, R. BIEBER, J. P. JACQUE, J.H.H. WEILER (sous la direction de), *L'Europe de demain : une Union sans cesse plus étroite*, Bruxelles, 1985, p. 7.

<sup>13</sup> 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](https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1945-59/schuman-declaration-may-1950_it).

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.

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*<sup>14</sup>, mantiene comunque un forte potere di attrazione sui paesi europei limitrofi<sup>15</sup>, 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 ad 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-statali<sup>16</sup>. 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 (par. 2); il sistema di ripartizione delle competenze tra l'Unione europea e gli Stati membri, anche con riguardo a settori tradizionalmente nella disponibilità statale (parr. 3-4); l'impianto istituzionale UE e in particolare l'esercizio della funzione legislativa (par. 5); i principi che disciplinano il funzionamento dell'ordinamento dell'Unione come, ad esempio, l'effetto diritto, la supremazia del diritto UE, la tutela dei diritti fondamentali e quella dei valori comuni (par. 6), nonché la cittadinanza dell'Unione (par. 7), la quale rientra «tra le disposizioni fondamentali

---

<sup>14</sup> Sulla *Brexit*, M. VELLANO, *Brexit e oltre*, in P. MANZINI, M. VELLANO (a cura di), *Unione europea 2020. I dodici mesi che hanno segnato l'integrazione europea*, Milano, 2020, p. 3 ss.

<sup>15</sup> 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".

<sup>16</sup> 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 contraenti 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 del Parlamento europeo. 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 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 tuttavia 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.

dei Trattati [...] e fanno quindi parte integrante del suo quadro costituzionale»<sup>17</sup> – 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 della sovranità nazionale.**

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»<sup>18</sup>. 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 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'Unione 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<sup>19</sup>. Ciò sembra oggi ancor più vero per l'Unione considerato che, come già anticipato, i trattati UE, a differenza di quelli istitutivi della Comunità europee a vocazione principalmente economica, tutelano anche ambiti di natura “costituzionale” come, ad esempio, i valori comuni (art. 2 TUE), i diritti fondamentali (art. 6 TUE e la Carta) e la cittadinanza europea (art. 6 TUE e artt. 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

---

<sup>17</sup> In tal senso, Corte giust. 18 dicembre 2014, parere 2/13, adesione dell'Unione alla CEDU, EU:C:2014:2454, punto 172, e più di recente Corte giust. 29 aprile 2025, causa C-181/23, *Commissione europea contro Malta*, ECLI:EU:C:2025:283, punto 91.

<sup>18</sup> Corte giust. 4 dicembre 2018, causa C-621/18, *Wightman e.a.*, ECLI:EU:C:2018:999, punto 78.

<sup>19</sup> Corte giust., 23 aprile 1986, causa 294/83, *Parti écologiste "Les Verts" contro Parlamento europeo*, ECLI:EU:C:1986:166.

trattati...] costituiscono la carta costituzionale di base»<sup>20</sup>. Queste diverse ricostruzioni, avanzate da due autorevoli membri della Corte di giustizia dell'Unione, sono un'ulteriore conferma del carattere sfuggente e difficilmente inquadrabile del processo d'integrazione europea, 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<sup>21</sup>. 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'art. 48, par. 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 (art. 48, par. 1, TUE) 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 (art. 48, parr. 2 e 3, TUE). 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<sup>22</sup>, 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<sup>23</sup>, i quali in tal modo hanno voluto mantenere il controllo del potere costituente e dei passaggi fondamentali del processo d'integrazione europea<sup>24</sup>. 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

---

<sup>20</sup> Corte giust., 16 gennaio 2008, cause C-402/05 e C-415/05, *Kadi contro Consiglio e Commissione*, cit., 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.

<sup>21</sup> 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 Constitutionism*, Cambridge, 2010, p. 19 ss.; H. DUMONT, M. EL BERHOUMI, *Les formes juridiques*, cit., p. 31.

<sup>22</sup> Un'eccezione è costituita dalla procedura di revisione dei trattati c.d. semplificata di cui all'art. 48, par. 6, TUE, il quale prevede in ogni caso il consenso unanime degli Stati membri conformemente alle rispettive norme costituzionali.

<sup>23</sup> Per un'analisi P. PONZANO, *Une réforme fédérale de l'Union européenne*, in *Revue de l'Union européenne*, 2022, p. 163 ss., spec. p. 166.

<sup>24</sup> Sulle difficoltà 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.

introdotto, con il trattato di Lisbona del 2009, un espresso diritto di recesso unilaterale dall'Unione (art. 50 TUE), il quale è stato esercitato nel 2017 dal Regno Unito<sup>25</sup>.

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.

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<sup>26</sup>. Inoltre, il legame federale è in linea di principio indissolubile e non permette quindi la secessione, così come risulta da norme costituzionali (in Brasile, art. 1 Costituzione) o da prassi e giurisprudenza costituzionale (Germania, India, Messico, Svizzera e USA).<sup>27</sup> 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

---

<sup>25</sup> Sul fatto che l'esercizio del diritto di recesso di cui all'art. 50 TUE sia nella piena disponibilità degli Stati membri e non sottoponibile quindi a limiti sovranazionali, Corte giust. 10 dicembre 2018, causa C-621/18, *Wightman*, cit., ove i giudici di Lussemburgo hanno riconosciuto che, nel caso in cui uno Stato membro abbia notificato al Consiglio europeo la propria intenzione di recedere dall'Unione, quest'ultimo ha parimenti il diritto, fintanto che non sia entrato in vigore un accordo di recesso concluso tra detto Stato membro e l'Unione, di revocare unilateralmente la notifica di recesso, in maniera univoca e incondizionata, mediante comunicazione scritta al Consiglio europeo. 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 *Eur. Constitut. Law Rev.*, 2024, p. 713 ss.

<sup>26</sup> 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 (tre quinti 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.

<sup>27</sup> L'unica eccezione tra gli Stati federali sembra essere la Repubblica federale democratica di Etiopia che prevede la possibilità di secessione all'art. 39 della sua Costituzione.



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 inoltre 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 questi 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'art. 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<sup>28</sup>.

### **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'art. 5, par. 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 titolo derivato, ossia in seguito ad un trasferimento di competenze da parte delle entità che lo compongono.

Analogamente invece a quanto accade in più Stati federali<sup>29</sup>, gli artt. 3, 4 e 6 TFUE si limitano ad elencare le competenze attribuite all'Unione europea, quelle nazionali, come chiarito all'art. 5 TUE, deducendosi, quantomeno in linea di massima, dall'assenza di menzione nei predetti artt. TFUE. Tale regola non è tuttavia ormai priva di eccezioni, l'art. 4, par. 2, TUE prevedendo, ad esempio, che la sicurezza nazionale sia una materia di responsabilità degli Stati membri; l'art. 153, par. 5, TFUE vietando all'Unione europea di occuparsi di alcune questioni giuslavoristiche (retribuzioni, diritto di associazione, diritto di sciopero, diritto di serrata) o l'art. 345 TFUE impedendo all'UE di pregiudicare il regime di proprietà negli Stati membri. Il fatto che tali disposizioni – pur derogando in modo inusuale alla logica del principio di attribuzione (art. 5 TUE) – non siano estranee all'ordinamento dell'Unione, ma siano invece parte integrante dei trattati, consente di ritenere che esse non sottraggano completamente tali ambiti ad ogni incidenza del diritto UE. Ne discende, come avremo modo di vedere quanto al potere degli Stati membri di stabilire i criteri per l'acquisto o la perdita della propria cittadinanza (par. 7), che le misure adottate dagli stessi in settori formalmente riservati alla loro competenza possono comunque essere sottoposte ad un controllo alla luce del diritto UE, laddove esse incidano su diritti contigui disciplinati da norme dell'Unione, i suoi valori (art. 2

---

<sup>28</sup> Sulla metamorfosi del concetto di sovranità nel processo d'integrazione europea, R. BARATTA, *Il sistema istituzionale dell'Unione europea*, Milano, 2022, p. 9 ss.

<sup>29</sup> 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).

TUE) o i diritti fondamentali protetti dal sistema comune (art. 6 TUE)<sup>30</sup>. Questo controllo, fondato sul principio di leale cooperazione (art. 4, par. 3, TUE)<sup>31</sup>, non incide così di per sé sulla titolarità delle competenze degli Stati membri, ma ne può vincolare l'esercizio, imponendo che anche prerogative sovrane degli stessi siano attuate in modo tale da non pregiudicare l'effettiva del diritto dell'Unione e il conseguimento degli obiettivi dell'integrazione europea<sup>32</sup>.

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'art. 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'art. 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<sup>33</sup> (competenze di coordinamento, completamento e supporto di cui all'art. 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

---

<sup>30</sup> In aggiunta a quanto si dirà nel par. 7 sulla cittadinanza UE, si permetta il rinvio, con riferimento all'art. 4, par. 2, TUE inerente la sicurezza nazionale, a S. CRESPI, *L'influenza del diritto dell'Unione europea sulla sicurezza nazionale: l'art. 4, par. 2, TUE alla prova della recente giurisprudenza UE tra l'altro in materia di privacy*, in *Eurojus*, 2022, p. 85 ss., spec. p. 94 ss. In generale sull'influenza del diritto UE su quelli nazionali, L. AZOULAI, *La formule des compétences retenues des États membres devant la Cour de Justice de l'Union européenne*, in E. NEFRAMI (sous la direction de), *Objectifs et compétences dans l'Union européenne*, Bruxelles, 2012, p. 341 ss.; G. DI FEDERICO, *L'identità costituzionale degli Stati membri nel diritto dell'Unione europea. Natura e portata dell'art. 4, par. 3, TUE*, Napoli, 2017, spec. p. 66 ss.; M. E. BARTOLONI, *Ambito di applicazione del diritto dell'Unione europea e ordinamenti nazionali. Una questione aperta*, Napoli, 2018, p. 120 ss.; P. DE PASQUALE, *Competenze proprie degli Stati e obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2019, p. 5 ss.

<sup>31</sup> Sul principio di leale cooperazione – di cui agli artt. 4, par. 3, TUE («l'Unione e gli Stati membri si rispettano e si assistono reciprocamente nell'adempimento dei compiti derivanti dai trattati...») e 13, par. 2, TUE («le istituzioni attuano tra loro una leale cooperazione» – impiegato, tra l'altro, per limitare l'esercizio da parte degli Stati membri di proprie prerogative sovrane in modo confliggente con gli obiettivi dell'integrazione europea, F. CASOLARI, *op. cit.*, spec. p. 89 ss. Per un'ulteriore funzione del principio di leale cooperazione nel funzionamento del sistema UE, si veda quanto detto oltre (par. 5) in questo contributo.

<sup>32</sup> A titolo esemplificativo sul principio di leale cooperazione quale limite all'esercizio delle competenze statali, Corte giust. 15 gennaio 1986, causa 44/84, *Hurd*, ECLI:EU:C:1986:2, punto 38, quanto al prelievo fiscale applicabile, da parte degli Stati membri, agli insegnanti delle scuole europee, stabilite sul loro territorio, che siano loro cittadini; Corte giust. 27 settembre 1988, causa 235/87, *Matteucci*, ECLI:EU:C:1988:460, punto 19, con riferimento all'impatto sulla disciplina UE in materia di lavoratori di un accordo bilaterale in materia culturale stipulato tra Belgio e Germania; Corte giust. 14 dicembre 1995, causa C-312/93, *Peterbroeck*, punto 12, sulle modalità di tutela giurisdizionale; Corte giust. 4 febbraio 2015, causa C-647/13, *Melchior*, ECLI:EU:C:2015:54, punto 21, sull'organizzazione dei sistemi previdenziali nazionali; Corte giust. 8 giugno 2017, causa C-541/15, *Freitag*, ECLI:EU:C:2017:432, punto 33, sulla trascrizione negli atti dello stato civile del cognome di una persona; Corte giust. 2 aprile 2020, cause C-715/17, C-718/17 e C-719/17, *Commissione europea contro Polonia*, EUC:2020:257, con riguardo al rifiuto di tale paese membro in materia di ricollocazione dei richiedenti asilo per ragioni di mantenimento dell'ordine pubblico e di sicurezza interna nell'ambito dello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

<sup>33</sup> 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 (art. 2, par. 5, TFUE). Per un'analisi, M. E. BARTOLONI, *op. cit.*

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 dell'UE, l'art. 5, par. 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 d'intervento legislativo avendo, ormai sempre più spesso, una dimensione transnazionale, il che tende a giustificare misure a livello UE<sup>34</sup>. 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 (art. 5, par. 3, TUE e Protocollo 2 allegato ai trattati in vigore).

Il par. 4 dell'art. 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'adequatezza e la portata dei provvedimenti adottati dall'UE nell'esercizio delle proprie competenze<sup>35</sup>.

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<sup>36</sup> – è quello di *preemption*, 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<sup>37</sup>. Tale principio si ritrova ora all'art. 2, par. 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

---

<sup>34</sup> 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.

<sup>35</sup> In tal senso, R. ADAM, A. TIZZANO, *op. cit.*, 2024, p. 444 ss., spec. pp. 447-448.

<sup>36</sup> 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.

<sup>37</sup> Per un commento a questo principio, A. ARENA, *Il principio della preemption in diritto dell'Unione*, Napoli, 2013.

d'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, 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 d'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<sup>38</sup>. In altri casi ancora – in materia di protezione di consumatori di cui all'art. 169, par. 4, TFUE e di tutela dell'ambiente di cui all'art. 193 TFUE – i trattati prevedono che la legislazione dell'Unione si limiti ad 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*<sup>39</sup>. Prendendo spunto dalla teoria degli *implied powers* della Corte Suprema USA<sup>40</sup>, 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<sup>41</sup>.

L'art. 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 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 europea, 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'art. 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

---

<sup>38</sup> V. artt. 4, parr. 3 e 4, TFUE; nonché 180 e 181 TFUE.

<sup>39</sup> Corte giust., 31 marzo 1971, causa 22/70, *Commissione europea contro Consiglio*, ECLI:EU:C:1971:32.

<sup>40</sup> E il caso *McCulloch v. Maryland*, 17 U.S. 316 (1819).

<sup>41</sup> 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 di cooperazione tra Europol e la Polizia Federale Brasiliana (2025) e il quadro reciproco di adeguatezza in materia di protezione e flussi di dati personali (2026).

sistema – per usare un concetto del diritto costituzionale<sup>42</sup> – 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<sup>43</sup>, nonché contribuendo in tal modo ad allontanare l’ordinamento UE dai classici modelli delle organizzazioni internazionali e ad avvicinarlo invece a talune esperienze federali<sup>44</sup>.

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 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’art. 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’art. 81 TFUE per la cooperazione giudiziaria civile e gli artt. 82-84 TFUE per quella penale. Tali disposizioni individuano non solo il preciso ambito di intervento del legislatore UE (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’art. 82, par. 2, TFUE, delle direttive di armonizzazione minima in materia di procedura penale) e le relative modalità di adozione (secondo l’art. 81, par. 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»<sup>45</sup>, ovvero quale livello

---

<sup>42</sup> In merito a tale nozione, V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, vol. II/1: *L’ordinamento costituzionale italiano. Le fonti normative*, Padova, 1993, spec. p. 221.

<sup>43</sup> 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 (art. 352, par. 3, TFUE), non può servire di base per il conseguimento di obiettivi riguardanti la politica estera e di sicurezza comune (PESC) (art. 352, par. 4, TFUE) e non può spingersi fino a giustificare l’adozione di misure che condurrebbero sostanzialmente a modificare i trattati, evitando di seguire la procedura di revisione degli stessi (v. dichiarazione n. 42 allegata ai trattati in seguito al trattato di Lisbona).

<sup>44</sup> Si pensi alla *Necessary and Proper Clause* dell’art. 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 (eds), *Fundamentals of American Law*, Oxford, p. 30, e sulle sue somiglianze con l’art. 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>).

<sup>45</sup> 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.

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 d'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 artt. 3, 4 e 6 TFUE – le quali la distinguono da molte organizzazioni internazionali, ma anche da alcuni modelli statali per lo più confederali<sup>46</sup> e in alcuni casi federali<sup>47</sup>. 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.<sup>48</sup> Ciò pare ancor più vero considerato che, come si è già rilevato e come si avrà modo di approfondire 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,

---

<sup>46</sup> In tal senso, anche H. DUMONT, M. EL BERHOUMI, *Les formes juridiques*, cit., p. 31.

<sup>47</sup> 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 europea, 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 in quello UE, F. MASSART-PIERARD, *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. ARCO, V. DE COOREBYTER, C. ISTASSE, *Fédéralisme et confédéralisme*, Bruxelles, 2012, pp. 9-10 e pp. 70-76.

<sup>48</sup> 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](http://www.europeandatajournalism.eu/cp_data_news/to-what-extent-eu-lawmaking-matters-for-citizens-life-facts-and-figures/?utm_source=chatgpt.com).

queste 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 d'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<sup>49</sup>. Tali operazioni sono, infatti, effettuate dagli Stati membri e poi trasferiti da questi ultimi nel bilancio dell'Unione. 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)<sup>50</sup>. Inoltre, e pur se queste ultime sono rimosse 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<sup>51</sup>, e dall'altro lato, a trasferire queste somme al bilancio UE contestualmente alla loro riscossione a livello interno<sup>52</sup>.

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

---

<sup>49</sup> 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'art. 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 (artt. 101-106 TFUE).

<sup>50</sup> Questo sistema è stato introdotto con la decisione n. 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, *op. cit.*, 2024, p. 141.

<sup>51</sup> 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.

<sup>52</sup> In merito, Regolamento n. 15552/89 del Consiglio del 29 maggio 1989, *GUUE* L 155 del 7 giugno 1989.

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 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<sup>53</sup>.

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 (art. 2 CE e oggi art. 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)<sup>54</sup> – a 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 (art. 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 maggior 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 (criteri di convergenza)<sup>55</sup>, ma anche ad una chiara volontà nazionale<sup>56</sup>, l'euro è oggi usato da ventuno Stati membri (la Bulgaria ha adottato l'euro dal 1° gennaio 2026) su ventisette, nonché da alcuni paesi terzi del continente europeo in virtù di accordi conclusi con l'Unione (Andorra, Principato

---

<sup>53</sup> V. la proposta di quadro finanziario pluriennale per il periodo 2028-2034: [https://commission.europa.eu/news-and-media/news/eu-budget-2028-2034-stronger-europe-2025-07-16\\_it](https://commission.europa.eu/news-and-media/news/eu-budget-2028-2034-stronger-europe-2025-07-16_it).

<sup>54</sup> 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 C. HERMANN, *Differentiated Integration in the Field of Economic and Monetary Policy and the Use of '(Semi-)Extra' Union Legal Instruments — The Case for 'Inter Se Treaty Amendments'*, in B. DE WITTE ET AL. (eds), *Between Flexibility and Disintegration. The Trajectory of Differentiation in EU Law*, Cheltenham-Northampton, 2017, p. 237 ss.; F. MUNARI, *Da Pringle a Gauweiler; i tormentati anni dell'Unione monetaria e i loro effetti sull'ordinamento giuridico europeo*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2015, p. 723 ss.; O. PORCHIA (a cura di), *Governance economica europea*, Napoli, 2015.

<sup>55</sup> 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 (art. 140 TFUE).

<sup>56</sup> 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 nn. 15 e 16 allegati ai trattati attualmente in vigore.



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'Unione, 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<sup>57</sup>.

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 menzionati congiuntamente nei trattati (artt. 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 (art. 2, par. 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 (ad una parte generale sull'economia dell'Unione seguono di regola delle raccomandazioni per Stato membro inerenti proprio la politica economica, fiscale e del lavoro degli stessi). Quest'ultimo, che è l'istituzione UE che rappresenta gli Stati membri, ha anche il compito di

---

<sup>57</sup> 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'art. 20 TUE. Queste ultime permettono ad un gruppo di Stati membri (almeno nove) 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 né costituire un ostacolo o una discriminazione etc. (art. 326, par. 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 sede di Consiglio. Questo strumento è stato usato in materia di legge applicabile al divorzio e alla separazione (regolamento n. 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 venticinque paesi membri (regolamenti nn. 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 n. 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 n. 30 che sottoposto a determinate condizioni l'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. Quanto alla portata effettivamente derogatoria di quest'ultimo protocollo, la Corte di giustizia ha rilevato come lo stesso preambolo della Carta riconosca che l'art. 6 TUE dispone che la Carta deve essere applicata e interpretata dagli organi giurisdizionali polacchi rigorosamente in conformità con le spiegazioni allegate alla stessa (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.

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 *shock* 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 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%<sup>58</sup>, pena l'avvio di procedure d'infrazione da parte della Commissione europea (art. 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 rischino di trovarsi in una grave situazione finanziaria<sup>59</sup>; il trattato (peraltro di diritto internazionale) sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'Unione economica e monetaria (TSCG o *Fiscal Compact*) impone ai paesi firmatari di introdurre la regola del pareggio di bilancio nel diritto interno vincolante, preferibilmente costituzionale<sup>60</sup>; 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<sup>61</sup>; i sistemi bancari sono sottoposti ad un sistema europeo di vigilanza<sup>62</sup>; 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<sup>63</sup>.

---

<sup>58</sup> Trattasi dei sei regolamenti nn. 1173, 1174, 1175, 1176 e 1177 del Consiglio del 16 novembre 2011 sulla sorveglianza del bilancio nella zona euro, nonché della direttiva n. 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.

<sup>59</sup> Per un'analisi di dettaglio del trattato internazionale che ha istituito il 2 febbraio 2021 il Meccanismo europeo di stabilità (MES), [www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/art2\\_mb201107en\\_pp71-84en.pdf](http://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.

<sup>60</sup> 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.

<sup>61</sup> I predetti regolamenti sono stati adottati dal Parlamento europeo e dal Consiglio il 21 maggio 2013, *GUUE* L 140 del 27 maggio 2013.

<sup>62</sup> Il Sistema europeo di vigilanza finanziaria (SEVIF) è stato istituito con regolamento n. 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.

<sup>63</sup> Decisione n. 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 n. 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 n. 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*

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<sup>64</sup>, così da superare la tensione tra l'esigenza di escludere, conformemente all'art. 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'art. 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<sup>65</sup>. 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<sup>66</sup>. 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).

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 europea può apparire, per alcuni versi, incompleta e incompiuta. Anche se si è progressivamente

---

*Next Generation EU*, in P. MANZINI, M. VELLANO (a cura di), *op. cit.*, p. 169 ss. Sulla generalizzazione di strumenti di questo tipo per rafforzare l'autonomia strategica UE, P. RECALDINI, *La nuova politica industriale dell'Unione europea tra autonomia (strategica) e principio di attribuzione: una lettura critica*, in *Quaderni AISDUE*, 2026, <https://www.aisdue.eu/paolo-recaldini-la-nuova-politica-industriale-dellunione-europea-tra-autonomia-strategica-e-principio-di-attribuzione-una-lettura-critica>.

<sup>64</sup> Discorso intitolato “*L'Europa tra oggi e domani*” tenuto il 22 agosto 2025 a Rimini [https://www.ansa.it/documents/1755878141437\\_Intervento.pdf](https://www.ansa.it/documents/1755878141437_Intervento.pdf).

<sup>65</sup> In tal senso, E. GREPPI, *Politica estera e difesa europea*, in M. VELLANO, A. MIGLIO (a cura di), *Sicurezza e difesa comune dell'Unione europea*, Alphen aan den Rijn, 2023, p. 5 ss.

<sup>66</sup> Sul ruolo in particolare della Corte di giustizia in ambito PESC, C. NOVI, *Corte di giustizia e competenze esterne dell'Unione europea*, Bari, 2023, p. 214 ss.; L. DI ANSELMO, *La competenza della Corte di giustizia in ambito PESC: questioni di autonomia interna ed esterna nella prospettiva di adesione alla CEDU*, in *Quaderni Aisdue*, 5 maggio 2025, p. 1 ss.

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, assistito dal Servizio europeo di azione esterna (SEAE), il quale svolge funzioni simili a quelle di un ministero degli affari esteri<sup>67</sup> – 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<sup>68</sup> o istituiscono un'azione di natura operativa come l'invio di una missione di addestramento delle forze armate di un paese terzo<sup>69</sup>, 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» (art. 24 TUE). Ci sembra allora condivisibile l'affermazione della più autorevole dottrina secondo cui difficilmente la PESC può tutt'ora definirsi una vera e propria politica comune<sup>70</sup>. 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<sup>71</sup> (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 europea – 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

---

<sup>67</sup> Così, 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.

<sup>68</sup> 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 (artt. 29 e 34, par. 1, TUE).

<sup>69</sup> Anche in questo caso, gli Stati membri devono conformarvi le proprie posizioni e azioni (art. 28, par. 1, TUE).

<sup>70</sup> In tal senso, R. ADAM, A. TIZZANO, *op. cit.*, 2024, p. 880.

<sup>71</sup> 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 (art. 31, par. 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 stata 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](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/SPEECH_25_2053).

letali a un paese terzo aggredito<sup>72</sup>, ossia l'Ucraina, imprimendo alla politica in esame un'evoluzione significativa che pochi avrebbe potuto immaginare anche solo alcuni anni fa. Nel periodo più recente, la dimensione difesa della PESC si è così progressivamente ampliata e continuerà probabilmente ad espandersi alla luce delle crescenti tensioni geopolitiche, includendo sia il rafforzamento delle capacità militari tradizionali – mediante, ad esempio, investimenti nell'industria europea della difesa<sup>73</sup> – sia interventi volti a fronteggiare minacce ibride, quali la disinformazione, gli attacchi informatici e la protezione delle infrastrutture critiche<sup>74</sup>.

Questi sviluppi della politica di difesa europea si collocano invero in un contesto più generale segnato da richiami sempre più insistenti alla necessità di meglio tutelare la «sovranità» dell'Unione<sup>75</sup> o, quanto meno, la sua «autonomia strategica»<sup>76</sup>, espressioni la cui

---

<sup>72</sup> 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/>. In merito, si veda, tra i tanti, C. CELLERINO, *La difesa europea dinanzi alla guerra in Ucraina tra "autonomia strategica" e vincoli strutturali: quali prospettive per la Difesa comune?*, in *I Post di Aisdue*, sezione Articoli, 2022, p. 28 ss.

<sup>73</sup> V. da ultimo, la strategia *ReArm Europe/Readiness 2030*, proposta dalla Commissione europea nel marzo 2025, per potenziare la difesa europea, in particolare concedendo agli Stati membri maggiore flessibilità nell'ambito del Patto di Stabilità per aumentare la spesa militare (fino all'1,5% del PIL), promuovendo programmi di armamenti congiunti per standardizzazione ed efficienza, e creando un nuovo strumento finanziario da 150 miliardi di euro (*Azione di sicurezza per l'Europa - SAFE*) per prestiti agli Stati membri al fine di accelerare acquisti congiunti di materiale militare (ad es. droni, difesa missilistica, cybersicurezza). Lo strumento *SAFE* è stato adottato dal Consiglio nel maggio 2025 (regolamento 2025/1106, *GUUE* L 2025/1106 del 28 maggio 2025).

<sup>74</sup> Ad esempio, il Consiglio ha approvato nel maggio 2024 un quadro di riferimento per l'istituzione di gruppi di risposta rapida dell'UE alle minacce ibride, in grado di attingere alle pertinenti competenze civili e militari a livello nazionale e dell'UE, per fornire assistenza agli Stati membri, alle missioni ed operazioni PESC e a paesi *partner* nella lotta contro le minacce ibride (disinformazione, attacchi informatici, attacchi contro infrastrutture critiche, strumentalizzazione della migrazione, interferenze elettorali ecc.). V. le conclusioni del Consiglio sulla sicurezza e la difesa dell'UE, 27 maggio 2024, n. 9225/24.

<sup>75</sup> La nozione di «sovranità» UE è usata, ad esempio, nella relazione della Commissione europea sulla proposta, del 29 settembre 2025, di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica i regolamenti nn. 2021/694, 2021/695, 2021/697, 2021/1153, 2023/1525 e 2024/795 per quanto riguarda l'incentivazione di investimenti nel settore della difesa nell'ambito del bilancio dell'UE per attuare il piano "*ReArm Europe*", (COM(2025)0188 – C10-0070/2025 – 2025/0103(COD)). In dottrina, tra i tanti, J.-L. BOURLANGES, *Europe souveraine. Entre provocation juridique et refondation politique*, in *Pouvoirs*, n. 190 sur la souveraineté européenne, 2024, p. 113 ss.; Z. LAÏDI, *Europe: une souveraineté à pas lent*, *ibidem*, p. 45 ss.; L. MOLA, *Fostering 'European Technological Sovereignty' Through the CSDP: Conceptual and Legal Challenges. First Reflections Around the 2022 Strategic Compass*, in *European Papers*, 2023, <https://doi.org/10.15166/2499-8249/667>; L. F. PACE, *L'inapplicabilità della nozione di "sovranità" all'ordinamento giuridico dell'Unione europea: motivi teorici e pratici. L'Unione quale soluzione della crisi dello Stato nazionale nel continente europeo*, in *I Post di Aisdue*, sezione Articoli, 2022, p. 1 ss.

<sup>76</sup> Sulla nozione di «autonomia strategica» dell'Unione nell'originario ambito della PESC, J. BORRELL, *Why European strategic autonomy matters. European Union External Action*, 12 marzo 2020, [www.eeas.europa.eu/eeas/why-europeanstrategic-autonomy-matters\\_en](http://www.eeas.europa.eu/eeas/why-europeanstrategic-autonomy-matters_en). Per un'analisi in dottrina, F. CASOLARI, *Supranational Security and National Security in Light of the EU Strategic Autonomy Doctrine: The EU-Member States Security Nexus Revisited*, in *Europ. Foreign Aff.*, 2023, p. 323 ss.; C. CELLERINO, *La difesa europea dinanzi alla guerra in Ucraina*, cit.; F. FERRARO, *L'Unione europea fa cadere la scure sulle sovvenzioni estere accentrando il loro controllo nelle mani della Commissione*, in *I Post di Aisdue*, sezione Articoli, 2023, p. 68 ss.; F. HOFFMEISTER, *Strategic autonomy in the European Union's external relations law*, in *Comm. Mark. Law Rev.*, vol. 60, n. 3, 2023, p. 667 ss. Per l'autonomia strategica nell'ambito della politica commerciale comune, W. WEIB, C. FURCULITA, *Open Strategic Autonomy in EU Trade Policy. Assessing the Turn to Stronger Enforcement and More Robust Interest Representation*, Cambridge, 2024; quanto alla politica industriale, P. RECALDINI, *La nuova politica industriale*, cit.; con riguardo poi al mercato unico, v. lo studio, del novembre 2023, effettuato dal CEPS per il Comitato economico e sociale, *What ways and means for a real strategic autonomy of the EU in the economic field?*.

portata resta tuttavia in parte indeterminata nel quadro di un ordinamento privo di una sovranità *stricto sensu* di tipo statale. Se, per un'organizzazione quale l'UE, tali nozioni non possono in effetti rinviare ad una sovranità in senso classico, esse riflettono tuttavia l'esigenza – che emerge con crescente forza in un contesto internazionale segnato da minacce molteplici – di potenziare la capacità dell'Unione, e quindi dei suoi Stati membri, di preservare il controllo su risorse, decisioni e strumenti essenziali, come dimostrato da una serie di iniziative recenti volte a ridurre le dipendenze esterne e ad accrescere la resilienza europea in settori strategici: dai progressi appunto della politica di difesa alla questione dell'accesso alle materie prime critiche<sup>77</sup> o alla rafforzamento dell'autonomia tecnologica europea mediante importanti investimenti nell'uso dell'intelligenza artificiale in settori industriali chiave<sup>78</sup>, per citare solo alcuni esempi. Si va così sviluppando un approccio sempre più integrato e olistico al concetto di difesa della sicurezza dell'Unione e dei suoi Stati membri, al fine di tener conto della varietà delle minacce e della diversità degli attori, interni ed esterni, che possono metterle in atto. Ne testimonia la recente adozione, da parte della Commissione, dello «Scudo europeo della democrazia» (o “*European Democracy Shield*”)<sup>79</sup>, volto a contrastare una vasta gamma di minacce ibride — ivi incluse le interferenze straniere — atte a compromettere i processi democratici e la coesione sociale all'interno dell'UE. Lo Scudo include iniziative quali, ad esempio, la creazione di una rete indipendente di *fact-checker* europei, l'istituzione di un Centro europeo per la resilienza democratica volto a potenziare la capacità collettiva di previsione, individuazione e risposta alle minacce, nonché il rafforzamento delle discipline in materia di disinformazione e dell'uso responsabile dell'intelligenza artificiale nei processi elettorali.

Il rapido esame di queste tre ambiti d'intervento dell'Unione ci fa allora capire perché l'acquisizione da parte dell'UE 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»<sup>80</sup>. 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.

## 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

<sup>77</sup> In merito, regolamento n. 24/1252 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 aprile 2024 che istituisce un quadro atto a garantire un approvvigionamento sicuro e sostenibile di materie prime critiche e che modifica i regolamenti nn. 168/2013, 2018/858, 2018/1724 e (UE) 2019/1020, *GUUE* L del 3 maggio 2024.

<sup>78</sup> Si veda la Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo e al Consiglio, *Strategia per l'IA applicata*, COM(2025) 723 final, 8 ottobre 2025.

<sup>79</sup> In merito, si veda la Comunicazione congiunta della Commissione europea e dell'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni – *European Democracy Shield*, JOIN(2025) 791 final, del 12 novembre 2025, disponibile all'indirizzo <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52025JC0791>.

<sup>80</sup> L'espressione è di V. CONSTANTINESCO, *Europe fédérale ou fédération d'Etats-nations*, cit., p. 128 con riguardo all'ambito PESC.

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 (art. 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 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 secondo uno schema che, come si avrà modo di vedere tra poco, si dimostra originale<sup>81</sup>.

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 conferite dai trattati, essa dispone, infatti, di un vero e proprio potere legislativo – come espressamente previsto dagli artt. 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 artt. 4, par. 3, TUE («l'Unione e gli Stati membri si rispettano e si assistono reciprocamente nell'adempimento dei compiti derivanti dai trattati...») e 13, par. 2, TUE («le istituzioni attuano tra loro una leale cooperazione»)<sup>82</sup> – o quella della sussidiarietà, di cui si è già discusso.

---

<sup>81</sup> Così, anche R. BARATTA, *op. cit.*, p. 9 ss.

<sup>82</sup> Sul principio di leale cooperazione e in particolare sulla matrice federale di questo principio, F. CASOLARI, *op. cit.*, spec. p. 12 ss.; e già K. LENAERS, J. A. GUTIERREZ-FONS, *A Constitutional Perspective*, in R. SCHUTZE, T. TRIDIMAS, (eds.), *Principles of European Union Law. The European Union Legal Order*, vol. I, Oxford, 2018, p. 103 ss., spec. p. 118 ss. In merito, si vedano anche le conclusioni dell'Avvocato generale Mazák, 8 maggio 2008, causa C-203/07, *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. Sul fatto che questo principio è richiamato anche nella Costituzione belga, v. art. 143, par. 1, e M. UYTENDAELE, *Précis de Droit Constitutionnel Belge: Regards sur un système institutionnel paradoxal*, Bruxelles, 2005, p. 998 ss., nonché in quella dell'Italia (art. 120 e R. BIN, *La leale cooperazione nella giurisprudenza costituzionale più recente*, 6 aprile 2017, <http://www.robertobin.it>). Esso presenta anche delle affinità con il principio della buona fede nella cooperazione tra Stati quanto alle organizzazioni internazionali.

Al di là di queste similitudini e di queste differenze, la composizione e le funzioni delle singole istituzioni UE, nonché i rapporti interistituzionali tra le stesse, rispondono tuttavia ad una logica di fondo diversa e specifica – per l'appunto autonoma e di nuovo genere – rispetto ad altri modelli statuali o internazionali, rispecchiando quella continua ricerca di un punto d'equilibrio tra la dimensione intergovernativa e quella sovranazionale che caratterizza il processo d'integrazione europea fin dal suo inizio. E così, ad 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<sup>83</sup>; 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. Ad 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<sup>84</sup>. Analogamente, l'Alto Rappresentante UE per gli affari esteri e la politica di sicurezza, pur essendo membro della Commissione europea, di cui è peraltro uno dei 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 diventato 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

---

<sup>83</sup> Il trattato di Lisbona del 2009 ha formalmente qualificato il Consiglio europeo come una vera e propria istituzione UE, annoverandola così all'art. 13 TUE, in tal modo rafforzando la componente intergovernativa all'interno del sistema istituzionale dell'Unione.

<sup>84</sup> Tuttavia, ai sensi dell'art. 235, par. 1, TFUE, allorché il Consiglio europeo delibera mediante votazione, il Presidente della Commissione europea non partecipa al voto, il che ridimensiona il peso della componente sovranazionale nella composizione e nel funzionamento del Consiglio europeo.



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<sup>85</sup>, 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* 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<sup>86</sup>. 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, 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 (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 Federal* in Brasile). Inoltre, in modo simile al Consiglio nel sistema dell'Unione in cui siede un rappresentante per Stato membro<sup>87</sup>, 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<sup>88</sup>. Questo non significa tuttavia che tale fattore non venga preso in considerazione nel funzionamento del Consiglio. Il metodo di voto più usato è,

---

<sup>85</sup> Così, ad esempio, in Germania, Italia, Israele Portogallo e Spagna.

<sup>86</sup> Ed è proprio per evitare tale censura che nel 1998 la Commissione europea, guidata allora dal lussemburghese Jacques Santer, presentò le proprie dimissioni.

<sup>87</sup> Il numero dei parlamentari europei è invece digressivamente proporzionale al peso demografico dei singoli Stati membri (art. 14 TUE), con una soglia minima di sei seggi (Lussemburgo, Cipro e Malta) e una massima di novantasei (Germania).

<sup>88</sup> 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.

infatti, quello, appunto ponderato, della maggioranza qualificata volto ad assicurare che nessuno atto legislativo UE 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<sup>89</sup>. Nel sistema dell’Unione, il Consiglio, in quanto camera alta che concorre all’esercizio della potestà di adottare atti UE, non è composto da membri eletti direttamente dai cittadini europei, 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<sup>90</sup>. 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 europeo e del Consiglio nella procedura legislativa. Da un lato, il processo di integrazione europea ha visto il progressivo affermarsi dell’istituzione 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 dell’Unione, “codecisione”. Il trattato di Lisbona del 2009 ha in effetti formalmente riconosciuto che la funzione legislativa e quella di bilancio vengono esercitate congiuntamente da queste due istituzioni UE (artt. 14 e 16 TUE)<sup>91</sup>. 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<sup>92</sup>.

Dall’altro, e in alcuni ambiti circoscritti, i trattati UE prevedono che gli atti legislativi siano adottati 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

---

<sup>89</sup> 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.

<sup>90</sup> 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.

<sup>91</sup> 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.

<sup>92</sup> 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](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2024)007-e).

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 ad un ruolo meramente consultivo: una soluzione coerente con l’impostazione originaria della Comunità economica europea strutturata in chiave per lo più intergovernativa e internazionale<sup>93</sup>. 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 decisa con il Parlamento europeo.

L’esercizio della funzione legislativa non si limita peraltro ad 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 (art. 17, par. 1, TUE), essa è indipendente dagli Stati membri<sup>94</sup> 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 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 europea ovvero l’applicazione a operatori economici delle regole (ed eventualmente di sanzioni pecuniarie) in materia di concorrenza. Con specifico riferimento all’adozione di atti UE, 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, quest’ultimo non potendo essere avviato 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<sup>95</sup> o del Parlamento europeo, anche come questi indirizzi vadano tradotti in proposte normative concrete<sup>96</sup>. La centralizzazione di un siffatto potere d’impulso in capo ad un organo

---

<sup>93</sup> 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.

<sup>94</sup> 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» (art. 17, par. 3, TUE).

<sup>95</sup> Sull’influenza che ha il Consiglio europeo nella procedura legislativa, R. ADAM, A. TIZZANO, *op. cit.*, 2024, p. 83 ss.

<sup>96</sup> Come risulta dall’art. 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 europea 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

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)<sup>97</sup>, 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<sup>98</sup>, il progetto legislativo 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)<sup>99</sup>.

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 parere 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 attribuiscono 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

---

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.

<sup>97</sup> L’art. 11, par. 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.

<sup>98</sup> 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.

<sup>99</sup> 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.

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).

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 iniziale 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 (artt. 311 e 312 TFUE); il regime linguistico delle istituzioni UE (art. 342 TFUE); l'armonizzazione delle misure fiscali indirette (art. 113 TFUE) o di quelle relative alla sicurezza e alla protezione sociale (art. 153 TFUE); il diritto di famiglia (art. 81 TFUE); l'estensione delle prerogative della Procura europea (EPPO) (art. 86 TFUE); o la cooperazione operativa tra forze dell'ordine (artt. 87 e 89 TFUE).

Più in generale, il voto all'unanimità, o per consenso nel caso del Consiglio europeo (art. 15, par. 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 (la constatazione dell'esistenza di una violazione grave e persistente dei valori comuni da parte di uno Stato membro – art. 7 TUE; la fissazione del numero dei membri della Commissione europea – art. 17 TUE; l'adesione di nuovi paesi all'Unione – art. 49 TUE; la conclusione di accordi di associazione con Stati terzi – art. 218, par. 8, TFUE), vuoi perché relativi a politiche con un forte contenuto intergovernativo, quali quelle estera e di difesa (art. 31 TUE)<sup>100</sup>. A fronte tra l'altro dell'uso della doppia unanimità richiesta, come si è visto, per la revisione dei trattati (art. 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

---

<sup>100</sup> In tal senso, L. S. ROSSI, *Da arma “atomica” ad arma “convenzionale”. Reinterpretare l'art. 7 TUE per neutralizzare la strategia di veto ungherese nella PESC*, in *Eurojus*, 2025, fasc. 3, p. 99 ss., spec. p. 100.

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 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<sup>101</sup> 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 UE<sup>102</sup> che esercita la sua funzione obbligatoria in via esclusiva nelle materie 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 artt. 258-260 TFUE) o tra le istituzioni europee e i loro dipendenti (art. 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<sup>103</sup>. Le ampie e variegate competenze UE a cui si è già fatto cenno incidono, infatti, spesso sulle situazioni giuridiche di questi ultimi<sup>104</sup>. In particolare, seppur a determinate condizioni<sup>105</sup>, il sistema dell'Unione europea 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'art. 263, par. 4, TFUE) quanto dei comportamenti omissivi delle stesse (ricorso in carenza di cui all'art. 265 TFUE) che incidono sulla loro sfera giuridica, peraltro anche in modo incidentale (art. 277 TFUE). Inoltre, e sempre a determinate condizioni, l'illiceità di questi comportamenti attivi e inattivi può portare la Corte di giustizia ad accertare l'eventuale responsabilità extracontrattuale UE in relazione ai danni provati ai singoli dalle istituzioni UE nell'esercizio delle loro funzioni (artt. 268 e 340, par. 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

---

<sup>101</sup> In tal senso, già diffusamente A. TIZZANO, *La Corte di giustizia delle Comunità europee*, Napoli, 1967; R. ADAM, A. TIZZANO, *op. cit.*, 2024, p. 279 ss.

<sup>102</sup> La Corte di giustizia dispone invero anche di una competenza consultiva (art. 218, par. 11, TFUE) quanto alla conclusione di accordi di diritto internazionale dell'Unione, la quale è tuttavia residuale rispetto alle funzioni 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.

<sup>103</sup> V. in merito, A. ARNULL, *The European Union and its Court of Justice*, Oxford, 2005.

<sup>104</sup> 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.

<sup>105</sup> L'art. 263, par. 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'art. 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».

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<sup>106</sup> – 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 UE.

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 (art. 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 di giustizia,<sup>107</sup> la quale è notificata al giudice remittente. Quanto agli effetti delle sentenze d'invalidità dell'atto UE, 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<sup>108</sup>. 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»<sup>109</sup>.

Sempre al fine di assicurare l'unità e l'uniformità dell'applicazione del diritto UE<sup>110</sup>, 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 (art. 267 TFUE)<sup>111</sup>, così come invero previsto in molti

---

<sup>106</sup> Il 20 agosto 2025, il Parlamento europeo ha, ad esempio, presentato alla Corte di giustizia un ricorso ai sensi dell'art. 263 TFUE nei confronti del Consiglio, volto ad ottenere l'annullamento del regolamento n. 2025/1106 che istituisce lo strumento di azione per la sicurezza dell'Europa (*Security Action for Europe* – SAFE), cit., 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 giuridica del regolamento nell'art. 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.

<sup>107</sup> 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 di giustizia tende invece ad usare l'ordinanza motivata.

<sup>108</sup> 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.

<sup>109</sup> Corte giust. 30 ottobre 1975, causa 23/75, *Rey Soda*, ECLI:EU:C:1975:142.

<sup>110</sup> 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) prevedono 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.

<sup>111</sup> 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 (a cura di), *Il rinvio pregiudiziale come strumento di sviluppo degli ordinamenti*, Pisa, 2023, p. 3 ss.

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 sentenze sono 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'art. 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 europea, 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»<sup>112</sup> del rinvio pregiudiziale d'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 – i quali non applichino o applichino in modo parziale o scorretto il diritto UE a livello interno, in tal modo negando loro i diritti che le persone fisiche e giuridiche 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 ricorso per inadempimento (artt. 258-260 TFUE). Vi è inadempimento quando una misura dell'UE non trovi attuazione completa o corretta in ambito nazionale, o allorché lo Stato membro adotti o mantenga una misura interna in contrasto con quella dell'Unione. Questo strumento di controllo dei comportamenti dei paesi membri è tuttavia nella disponibilità non delle persone fisiche e giuridiche, ma della Commissione europea (art. 258 TFUE), in quanto istituzione UE indipendente dagli Stati membri deputata a garantire proprio l'osservanza del diritto dell'Unione (art. 17 TUE), nonché dei paesi membri (art. 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 artt. 258 e 259 TFUE prevedono che la Commissione, sempre in virtù del suo predetto ruolo istituzionale, svolga una preliminare fase precontenziosa, la quale, fondata sul contraddittorio 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 extragiudiziale. Solo qualora quest'ultimo tentativo fallisca, la Commissione europea e gli Stati membri possono adire la Corte di giustizia, la quale accerterà 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'art. 260, par. 2, TFUE, di ricorrere

---

<sup>112</sup> Questa espressione è usata in R. ADAM, A. TIZZANO, *op. cit.*, 2024, p. 384.



nuovamente alla Corte<sup>113</sup> 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)<sup>114</sup>.

Dotata così di poteri inediti nel panorama degli organi giurisdizionali sovrastatali, la Corte di giustizia non ha deluso le aspettative<sup>115</sup>. 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 UE 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<sup>116</sup>. Indipendentemente dalla scelta del termine più 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.

## **6. I principi di funzionamento dell'ordinamento giuridico dell'Unione anche alla luce della giurisprudenza “creativa” UE.**

Come già anticipato, la giurisprudenza della Corte di giustizia ha avuto un impatto particolarmente significativo sul sistema giuridico dell'Unione europea, configurandolo come un ordinamento nuovo e tendenzialmente completo, autonomo tanto rispetto al diritto internazionale quanto ai diritti nazionali degli Stati membri. Ciò vale innanzitutto per l'idoneità delle norme UE a rivolgersi direttamente ai singoli, creando in capo a questi diritti e obblighi senza dover passare per l'intermediazione del diritto interno e che essi possono far valere dinanzi al giudice, nazionale o UE a seconda delle situazioni. Mentre le norme internazionali, o quelle dei modelli confederali, di regola producono effetti nei confronti dei soli Stati e sono considerate esterne rispetto ai sistemi nazionali, dovendo allora essere sempre recepite da questi ultimi affinché incidano su situazioni giuridiche soggettive interne, quelle prodotte dalle istituzioni UE, analogamente a quanto accade per la normativa emanata dal livello centrale delle organizzazioni multi-livello, fanno parte del diritto nazionale dei paesi membri. E in effetti

---

<sup>113</sup> 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 precontenziosa 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.

<sup>114</sup> 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 (art. 260, par. 3, TFUE).

<sup>115</sup> L'espressione è di R. ADAM, A. TIZZANO, *Lineamenti di diritto dell'Unione europea*, Torino, 2025, p. 222.

<sup>116</sup> In tal senso, G. F. MANCINI, *op. cit.*, p. 39 ss. e gli autori da lui citati, nonché R. BARATTA, *op. cit.*, p. 10 ss.

l'art. 288 TFUE, nell'elencare gli atti che le istituzioni europee possono adottare, attribuisce a uno di questi ultimi – il regolamento – proprio la capacità di essere applicato direttamente nei paesi membri senza bisogno di misure di recepimento nazionali<sup>117</sup>. Questa eventualità è anzi addirittura incompatibile con il diritto UE – e crea così un inadempimento che può essere oggetto di ricorso dinanzi alla Corte di giustizia come spiegato nel paragrafo precedente – l'adozione di atti di recepimento dei regolamenti comprometterebbe, infatti, la diretta applicabilità degli stessi, nonché la loro simultanea ed uniforme attuazione all'interno dell'Unione<sup>118</sup>.

Il fatto che i trattati attribuiscono espressamente la caratteristica della diretta applicabilità solo ai regolamenti avrebbe allora dovuto indurre, *a contrario*, ad escludere il riconoscimento della stessa ad ogni altra fonte di diritto UE tanto di diritto primario (norme dei trattati o della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione) quanto di diritto derivato (disposizioni delle direttive<sup>119</sup> e delle decisioni<sup>120</sup>) o ancora agli accordi di diritto internazionale conclusi dall'UE con Stati terzi od organizzazioni internazionali. Questo avrebbe significato che il riconoscimento in tali casi di diritti e obblighi UE in capo ai singoli sarebbe stato subordinato all'adozione da parte di ciascun Stato membro di atti di attuazione nazionali. Abbracciando un'interpretazione estensiva – secondo alcuni in chiave federale<sup>121</sup> – dei trattati, la Corte di giustizia, nella già citata sentenza *Van gend en Loos*, ha tuttavia affermato che, a talune

---

<sup>117</sup> Il regolamento si rivolge non già a un numero limitato di destinatari, indicati espressamente o facilmente individuabili, bensì a una o più categorie di destinatari determinate astrattamente e nel loro complesso. Esso è inoltre obbligatorio in tutti i suoi elementi e, come affermato nel testo, è direttamente applicabile (art. 288 TFUE).

<sup>118</sup> Corte giust. 7 febbraio 1973, causa 39/72, *Commissione europea contro Italia*, ECLI:EU:C:1973:13, punto 127; 27 maggio 1993, causa C-290/91, *Peter*, ECLI:EU:C:1993:220.

<sup>119</sup> La direttiva è un atto normativo UE che stabilisce gli obiettivi da raggiungere, ma lascia gli Stati membri liberi di scegliere gli strumenti nazionali e le modalità con cui raggiungere tali obiettivi. A differenza dei regolamenti, le direttive presuppongono per natura una ripartizione del potere tra l'Unione, che adotta l'atto, e gli Stati membri, i quali sono tenuti, entro un termine indicato dalla direttiva stessa, a trasporre quest'ultima nel sistema nazionale perché essa possa ivi spiegare i propri effetti. Il fatto che lo strumento richieda una mediazione del diritto interno non esclude che alcune norme della direttiva possano esplicare effetti diretti negli ordinamenti nazionali, il che implica la facoltà dei privati di far valere dinanzi ai giudici nazionali obblighi che le norme in questione pongano a carico dello Stato membro quando quest'ultimo non abbia dato attuazione alla direttiva o lo abbia fatto in modo scorretto o incompleto. Il riconoscimento dell'effetto diretto è allora una garanzia a vantaggio degli individui a fronte dell'inadempimento dei paesi membri nella trasposizione dell'atto a livello nazionale. In tal senso, la storica sentenza Corte giust., 4 dicembre 1974, causa 41-74, *Yvonne van Duyn*, ECLI:EU:C:1974:133. A differenza delle norme dei trattati e dei regolamenti, nel caso delle direttive la giurisprudenza UE ha limitato la possibilità dei privati di far valere eventuali effetti diretti alle ipotesi che ciò avvenga nei confronti dello Stato, non potendo queste ultime creare obblighi in capo ad altri privati. In tal senso, Corte giust., 10 marzo 2005, causa C-235/03, *QDQ Media*, ECLI:EU:C:2005:147.

<sup>120</sup> La decisione è per lo più lo strumento attraverso il quale le istituzioni UE danno applicazione concreta alle regole del trattato nei confronti degli individui (ad esempio, le decisioni della Commissione europea rinviate alle imprese che violino le regole della concorrenza) o degli Stati membri (ad esempio, le decisioni della Commissione europea rinviate agli Stati membri che violino il divieto di aiuti pubblici concessi a una o più imprese). Mentre le prime, avendo come destinatari proprio i privati, hanno effetti diretti, le decisioni rivolte agli Stati membri spiegano questi ultimi alle medesime condizioni delle direttive, le quali sono parimenti rivolte a questi ultimi. In tal senso, *ex multis*, Corte giust., 6 ottobre 1970, causa 9/70, *Grad*, ECLI:EU:C:1970:78; 12 dicembre 1990, cause C-100/89 e C-101/89, *Peter Kaefler e Andrea Procacci*, ECLI:EU:C:1990:456; 10 novembre 1992, causa C-156/91, *Hansa Fleisch Ernst Mundt*, ECLI:EU:C:1992:423; 7 giugno 2007, causa C-80/06, *Carp*, ECLI:EU:C:2007:327. Il trattato di Lisbona del 2009 ha aggiunto a questi tipi di decisioni anche quelle a portata generale, le quali non hanno un destinatario specifico, ma si rivolgono a categorie generali ed astratte di destinatari (ad esempio, le decisioni in cui sono fissate le formazioni del Consiglio o quelle in ambito PESC del Consiglio e del Consiglio europeo).

<sup>121</sup> Così, E. CANNIZZARO, *Il diritto dell'integrazione europea. L'ordinamento dell'Unione*, Torino, 2017, p. 289 ss.

condizioni, anche le norme dei trattati – nel caso di specie, l’art. 12 CEE/30 TFUE che vieta i dazi doganali tra gli Stati membri all’importazione e all’esportazione – attribuiscono dei diritti ai singoli – quello della società olandese *Van gend en Loos* di non vedersi imporre dall’amministrazione dei Paesi Bassi dazi per l’importazione di prodotti acquistati in Germania – e ciò anche in mancanza di una legge olandese che, riproducendo il contenuto dell’art. 12 CEE/30 TFUE, desse attuazione nei Paesi Bassi al divieto previsto da tali norme. In un ordinamento che, come quello dell’Unione, «riconosce come soggetti non soltanto gli Stati membri, ma anche i loro cittadini», il trattato è in grado di attribuire diritti soggettivi ai singoli, e questo «non soltanto nei caso in cui il trattato espressamente li menzioni, ma anche come contropartita di precisi obblighi imposti dal trattato ai singoli, agli Stati membri e alle istituzioni» UE<sup>122</sup>. L’origine internazionalistica delle norme dei trattati non permette tuttavia di attribuire questa caratteristica ad ogni norma del trattato. Proprio tenendo conto di ciò, la Corte di giustizia, sempre nella pronuncia in esame, ha, infatti, subordinato la produzione di effetti diretti in capo alle persone fisiche e giuridiche alla rispondenza della singola norma dei trattati a determinate caratteristiche – chiarezza, precisione, completezza e carattere incondizionato della stessa<sup>123</sup> – le quali sono da accertare caso per caso.

La successiva giurisprudenza UE ha inoltre esteso l’applicazione di tale principio e delle sue condizioni attuative anche ad altre fonti di diritto primario dell’Unione, come ad esempio, talune norme della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione<sup>124</sup>, nonché delle direttive e delle decisioni, in tal modo tramutando la capacità del diritto UE di creare diritti in capo ai singoli in una caratteristica diffusa, il che ha permesso a sua volta sia di migliorare la posizione di questi ultimi sia di rafforzare ulteriormente la componente “federale” del sistema dell’Unione. Attraverso tale opera interpretativa, la Corte ha svolto un ruolo il cui rilievo fondamentale è difficilmente negabile nel dare contenuto operativo al principio, già contenuto nei trattati fondativi, secondo cui la costruzione europea non è una mera cooperazione tra Stati membri, ma è un processo di integrazione che interessa direttamente le persone fisiche e giuridiche. Facendo, in altri termini, delle libertà previste dai trattati dei veri e propri diritti (e obblighi) di cui tali persone possono beneficiare – e quindi invocare – direttamente in settori quali, ad esempio, la libera circolazione, la non discriminazione, la parità di retribuzione tra uomini e donne, la libera concorrenza, la tutela ambientale o la sicurezza e la salute sul lavoro.

Il fatto che il diritto dell’Unione sia integrato a quello degli Stati membri pone per natura le norme dei due predetti ordinamenti giudici in una situazione di permanente interferenza e di

---

<sup>122</sup> Corte giust., 5 febbraio 1963, causa 26-62, *Van gend en Loos*, cit., punto 23.

<sup>123</sup> Il divieto di cui all’art. 12 CEE/30 TFUE, come tutti gli obblighi di *non facere*, ha queste tre caratteristiche, i divieti essendo per natura chiari, precisi e non richiedendo l’attuazione di disposizioni ulteriori nazionali o UE.

<sup>124</sup> Ad esempio, Corte giust., 19 gennaio 2010, causa C-555/07, *Küçükdeveci*, ECLI:EU:C:2010:21, quanto al principio di non discriminazione in base all’età; 3 ottobre 2013, causa C-583/11, *Inuit*, ECLI:EU:C:2013:625, quanto all’art. 47 della Carta (diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale); 17 aprile 2018, causa C-414/16, *Vera Egenberger*, ECLI:EU:C:2018:257, quanto all’art. 21 (non discriminazione) e 47 (diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale) della Carta. Viceversa, nella pronuncia Corte giust., 15 gennaio 2014, causa C-176/12, *Association de médiation sociale*, ECLI:EU:C:2014:2, la Corte di giustizia ha stabilito che l’art. 27 della Carta (diritto dei lavoratori all’informazione e alla consultazione nell’ambito dell’impresa) non ha effetti diretti in quanto tale norma prevede che il diritto fondamentale sia «garantito nei casi e alle condizioni previsti dal diritto comunitario e dalle legislazioni e prassi nazionali», il che implica la mancanza della predetta condizione dell’incondizionalità.

potenziale conflitto<sup>125</sup>. È allora proprio al fine di governare questi eventuali contrasti che la Corte di giustizia, nel silenzio dei trattati fondativi, ha elaborato, nella già citata sentenza *Costa contro Enel*, il principio del primato del diritto UE su quelli dei paesi membri, ossia un elemento strutturale ricorrente anche in molti Stati multilivello in particolare federali<sup>126</sup>, il quale è volto a garantire la coerenza e l'unità del sistema nel suo complesso. L'occasione per la Corte di giustizia di pronunciarsi in merito è stata creata, nei primi anni sessanta, dal rinvio pregiudiziale effettuato dal giudice conciliatore di Milano in merito al conflitto tra le norme del trattato CEE in materia di concorrenza e una legge italiana successiva che aveva nazionalizzato l'impresa di fornitura elettrica (ENEL). Posto che gli Stati membri, «istituendo una Comunità senza limiti di durata, dotata di propri organi, di personalità giuridica e di poteri effettivi, hanno limitato i loro poteri sovrani, creando un complesso di diritto vincolante per i loro cittadini e per loro stessi», gli atti legislativi nazionali che invadono la sfera di competenza dell'Unione vanno considerati privi di qualsiasi efficacia<sup>127</sup>, l'esercizio di queste ultime avendo l'effetto di impedire la formazione e il mantenimento di atti interni in contrasto con le disposizioni UE<sup>128</sup>. Ammettere il contrario, ossia la possibilità per gli Stati membri di far prevalere, contro un ordinamento giuridico da essi accettato volontariamente, una misura unilaterale ulteriore, avrebbe, per riprendere le parole stesse della Corte di giustizia, negato il «carattere reale di impegni incondizionatamente ed irrevocabilmente assunti, in forza del trattato, dagli Stati membri, mettendo in pericolo le basi stesse» dell'Unione<sup>129</sup>. Come inoltre precisato dalla

<sup>125</sup> Quanto all'integrazione tra il sistema UE e quelli nazionali, si veda espressamente, la pronuncia 15 luglio 1964, *Costa contro Enel*, causa 6/64, cit.

<sup>126</sup> Ad esempio, l'art. VI della costituzione americana afferma che le leggi degli Stati Uniti sono la legge suprema dei paesi e che i giudici di ogni Stato sono tenuti a conformarsi a esse (*Supremacy Clause*); la sezione 109 della costituzione australiana stabilisce che quando una legge dello Stato è in contrasto con una del *Commonwealth*, quest'ultima prevale; mentre l'art. 31 della legge fondamentale tedesca (*Grundgesetz*) e l'art. 49 della costituzione svizzera prevedono che il diritto federale prevale rispettivamente su quelli dei *Länder* e dei cantoni. In altri sistemi (Brasile, Canada), è stata la giurisprudenza e la prassi istituzionale ad affermare e consolidare il principio di supremazia del diritto federale in assenza di un'espressa previsione nella costituzione. All'opposto, nel sistema belga, fondato su un sistema di distribuzione delle competenze rigido e paritario in cui ogni livello esercita i propri poteri in via esclusiva, non vige il principio di supremazia del diritto federale. Al riguardo, E. ARCQ, V. DE COOREBYTER, C. ISTASSE, *op. cit.*, pp. 62-64, F. AMEZ, *Primauté au fédéral*, <https://bplus.be/fr/articles/dossiers/primaute-au-federal> del 27 settembre 2024, M. CROISAT, J.L. QUERMONNE, *op. cit.*, p. 92, G. F. MANCINI, *op. cit.*, p. 43, M. MOUSSA, *On sovereign bonds and marijuana: Comparing supremacy limits in the US and the EU*, in *Maastricht Journal of Eur. and Comp. Law*, 2021, p. 834 ss.; L.F. RIBEIRO, *Supremo Tribunal Federal e federalismo: antes e durante a pandemia*, in *Rev. Direit. Fundamentais & Governança*, 2021, p. 163 ss. Parla proprio di «approccio federalista» della Corte di giustizia quanto alla creazione del principio del primato UE, E. CANNIZZARO, *op. cit.*, p. 289. Tutto ciò non significa tuttavia che tale principio non sia anche presente, in forme diverse, nel diritto internazionale, in quanto esistono regole, specialmente nei trattati e nelle norme consuetudinarie, che impongono agli Stati obblighi vincolanti che prevalgono su norme interne contrastanti, quale il principio *pacta sunt servanda* o la supremazia delle norme internazionali di diritto umano fondamentali rispetto alle leggi interne incompatibili. Ricordiamo, ad esempio, l'art. 27 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati che stabilisce che «[u]na parte non può invocare le disposizioni della propria legislazione interna per giustificare la mancata esecuzione di un trattato».

<sup>127</sup> Corte giust. 15 luglio 1964, *Costa contro Enel*, causa 6/64, cit., spec. parte relativa «all'argomento trattato dall'obbligo per il giudice di applicare la legge interna». Per una ricostruzione di questo principio, in aggiunta alla dottrina cit. alla nota 2 del presente contributo, si veda A. ARENA, *Sul carattere "assoluto" del primato del diritto dell'Unione europea*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2018, p. 317 ss.

<sup>128</sup> Corte giust., 9 marzo 1978, causa 106/77, *Simmenthal*, ECLI: ECLI:EU:C:1978:49, punto 17.

<sup>129</sup> Corte giust. 15 luglio 1964, *Costa contro Enel*, causa 6/64, cit., spec. parte relativa «all'argomento trattato dall'obbligo per il giudice di applicare la legge interna», nonché 9 marzo 1978, causa 106/77, *Simmenthal*, cit., punto 18. I principi qui illustrati sono stati ribaditi anche in Corte giust., 8 settembre 2010, causa C-409/06, *Winner*

Dichiarazione n. 17 relativa al primato, allegata ai trattati attualmente in vigore, questo principio è ancorato alla «natura specifica» dell'Unione.

Da tale concezione del primato consegue allora che tutte le norme UE prevalgono su tutte quelle nazionali, ossia di qualsiasi rango – legislativo, regolamentare, amministrativo ma anche costituzionale<sup>130</sup> – peraltro tanto precedenti quanto successive a quella dell'Unione<sup>131</sup>. L'adozione o il mantenimento di una norma interna contrastante costituisce pertanto una violazione da parte dello Stato membro degli obblighi derivanti dalla sua adesione all'UE, la quale può essere tra l'altro oggetto di un ricorso per infrazione. Quando inoltre tale contrasto si verifica rispetto a una norma UE dotata di efficacia diretta, i giudici nazionali sono tenuti a disapplicare, anche di propria iniziativa, le misure interne incompatibili con il diritto UE o anche solo che siano in grado di ridurre la concreta efficacia del diritto dell'Unione europea a livello nazionale<sup>132</sup>, e ciò «senza dover chiedere o attendere la previa rimozione di tale normativa o prassi nazionali in via legislativa o mediante qualsiasi altro procedimento costituzionale»<sup>133</sup>. Tale obbligo non si applica solo al giudice ma si estende all'ordinamento interno nel suo insieme, gravando quindi anche sugli organi amministrativi nazionali, in quanto sarebbe «contraddittorio statuire che i singoli possono invocare dinanzi ai giudici nazionali le norme di una direttiva e al contempo ritenere che l'amministrazione non sia tenuta ad applicare le disposizioni della direttiva disapplicando le norme nazionali ad esse non conformi»<sup>134</sup>.

La disapplicazione del diritto interno incompatibile con quello UE non esime peraltro il legislatore nazionale di procedere all'abrogazione o alla modifica della norma interna contrastante con quella dell'UE<sup>135</sup>, il mantenimento di una tale norma creando incertezza nei singoli quanto all'effettiva possibilità di avvantaggiarsi dei diritti che essi vantano direttamente in virtù del diritto UE<sup>136</sup>. Si capisce allora come queste due caratteristiche fondamentali dell'ordinamento dell'Unione – quella dell'efficacia diretta e quella del primato – si completino e s'intreccino ponendo l'individuo al centro di questo sistema e permettendogli di beneficiare pienamente della tutela che quel diritto gli attribuisce. Se l'effetto diretto non fosse accompagnato dal primato, la norma UE non sarebbe in grado, infatti, di attribuire in concreto diritti a soggetti di Stati membri in cui trovassero applicazione norme nazionali contrastanti o comunque divergenti.

---

*Wetten*, ECLI:EU:C:2010:503, punto 61; 21 dicembre 2021, cause C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 e C-840/19, *PM e a.*, EU:C:2021:1034, punti 245 ss.; 22 febbraio 2022, causa C-430/21, *RS (Effet des arrêts d'une cour constitutionnelle)*, ECLI:EU:C:2022:99, punto 49 ss.

<sup>130</sup> In tal senso, con riguardo specifico alle norme anche costituzionali, Corte giust., 17 dicembre 1970, causa 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft*, EU:C:1970:114, punto 3; 21 dicembre 2021, cause C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 e C-840/19, *PM e a.*, cit., punto 251; 22 febbraio 2022, causa C-430/21, *RS (Effet des arrêts d'une cour constitutionnelle)*, cit., punto 51.

<sup>131</sup> Corte giust., 22 giugno 2010, causa C-188/10 e C-189/10, *Melki e Abdeli*, ECLI:EU:C:2010:363; 6 settembre 2012, causa C-18/11, *Philips Electronics UK*, ECLI:EU:C:2012:532.

<sup>132</sup> Corte giust., 9 giugno 1990, causa C-213/89, *Factortame e a.*, ECLI:EU:C:1990:257, punto 20.

<sup>133</sup> Corte giust. 9 marzo 1978, causa 106/77, *Simmenthal*, cit., punto 21. I principi affermati in quest'ultima pronuncia sono stati ribaditi in Corte giust. 22 giugno 2010, causa C-188/10 e C-189/10, *Melki e Abdeli*, cit., punto 43; 18 maggio 2021, cause C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 e C-397/19, *Asociația «Forumul Judec ă torilor din România»*, ECLI:EU:C:2021:393, punto 251.

<sup>134</sup> Corte giust., 22 giugno 1989, causa 103/88, *Fratelli Costanzo*, ECLI:EU:C:1989:256, punto 31.

<sup>135</sup> Corte giust. 21 dicembre 2021, cause C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 e C-840/19, *PM e a.*, cit., punto 193.

<sup>136</sup> Corte giust. 24 marzo 1998, causa 104/86, *Commissione europea contro Italia*, ECLI:EU:C:1988:171, punto 12.

Non stupisce, dunque, che la Corte di giustizia abbia tratto dal principio di primato tutte quelle conseguenze necessarie al fine di assicurare una tutela effettiva delle situazioni soggettive individuali, non esitando ad affrontare nodi giuridici assai delicati nei rapporti tra diritto dell'Unione europea ed ordinamenti nazionali. Nel caso *Lucchini*, ad esempio, essa, pur riconoscendo l'importanza del principio dell'autorità della cosa giudicata, ha sancito l'obbligo per il giudice *a quo* (nel caso di specie italiano) di non tener conto dell'art. 2909 del codice civile inerente il predetto principio nei limiti in cui l'applicazione di questa disposizione avrebbe impedito il recupero di un aiuto di Stato erogato in violazione dei principi di ripartizione delle competenze tra gli Stati membri e l'Unione, solo la Commissione europea (e non una corte di appello nazionale come invece accaduto nel caso di specie) disponendo del potere di accertare la compatibilità con il mercato interno di una misura nazionale di aiuti di Stato<sup>137</sup>. Nel caso *Taricco* poi, la Corte ha affermato che l'art. 325, par. 1 TFUE («l'Unione e gli Stati membri combattono contro la frode e le altre attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'Unione stessa mediante misure...dissuasive e tali da permettere una protezione efficace negli Stati membri») e il par. 2 dello stesso («gli Stati membri adottano, per combattere contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione, le stesse misure che adottano per combattere contro la frode che lede i loro interessi finanziari») imponesse al giudice, ancora una volta italiano, di disapplicare, nell'ambito di un procedimento penale riguardante reati in materia di imposta sul valore aggiunto (IVA), disposizioni interne sulla prescrizione che ostavano all'infrazione di sanzioni penali effettive e dissuasive in un numero considerevole di casi di frode grave che ledevano gli interessi finanziari UE e che prevedevano termini di prescrizione più brevi di quelli previsti per i casi nazionali<sup>138</sup>.

Inoltre, l'incompatibilità e l'inapplicabilità con il diritto UE è stata rilevata dalla Corte di giustizia anche con riguardo a talune norme processuali che subordinavano lo stesso potere dei giudici nazionali di accertare la compatibilità con il diritto UE di una norma interna ad una serie

---

<sup>137</sup> Si veda Corte giust., 18 luglio 2007, causa C-119/05, *Lucchini*, ECLI:EU:C:2007:434. Al riguardo, si precisa tuttavia che in Corte giust., 10 luglio 2014, C-213/13, *Impresa Pizzarotti*, ECLI:EU:C:2014:2067, la Corte ha affermato che il caso e la soluzione proposta in *Lucchini* è «una situazione del tutto particolare, in cui erano in questione principi che disciplinano la ripartizione delle competenze tra gli Stati membri e l'Unione europea in materia di aiuti di Stato» (punto 61), cosicché il diritto UE non impone a un giudice nazionale di disapplicare necessariamente le norme procedurali interne che attribuiscono forza di giudicato a una pronuncia giurisdizionale (punti 59-60), neanche quando ciò permetterebbe di porre rimedio a una situazione nazionale contrastante con il diritto UE. Per un'analisi in dottrina anche di ulteriori pronunce che si inseriscono in questo filone giurisprudenziale, B. GENCARELLI, *Alcune riflessioni conclusive sui rapporti tra diritto comunitario e atti nazionali definitivi*, in F. SPITALERI (a cura di), *L'incidenza del diritto comunitario e della CEDU sugli atti nazionali definitivi*, Milano, 2009, p. 113 ss.; A. TIZZANO, B. GENCARELLI, *Union Law and Final Decisions of National Courts in the Recent Case Law of the Court of Justice*, in A. ARNULL, C. BARNARD, M. DOUHAN, E. SPAVENTA (eds), *A Constitutional Order of States. Essays in EU Law in Honour of Alan Dashwood*, Oxford-Portland, 2011, p. 267 ss.

<sup>138</sup> Così, Corte giust., 5 dicembre 2017, causa C-42/17, *M.A.S. e M.B.*, ECLI:EU:C:2017:936, punti 51 ss. Ciò tuttavia a meno che una disapplicazione siffatta comporti una violazione del principio di legalità dei reati e delle pene di cui all'art. 49 della Carta dei diritti fondamentali. Su questa delicata questione, *ex multis*, A. TIZZANO, *Les relations entre juridictions en Europe*, in K. LENAERTS, N. PIÇARRA, C. FARINHAS, A. MARCIANO, F. ROLIN (eds), *Building the European Union: The Jurist's View of the Union's Evolution*, London, 2021, p. 223 ss.; M. BLANQUET, *Droits fondamentaux - Pluralisme juridique - Double préjudicialité*. CJUE, gr. ch., 8 sept. 2015, n° C-105/14, *Procédure pénale contre Ivo Taricco e.a et CJUE*, gr. ch., 5 déc. 2017, n° C-42/17, *Procédure pénale contre M.A.S. et M.B.*, *Les grands arrêts de la Cour de justice de l'Union européenne. Droit constitutionnel et institutionnel de l'Union européenne*, Parigi, 2023, p. 933 ss.

di condizioni: quella di riservare questa competenza alla sola Corte Costituzionale (italiana)<sup>139</sup>, o di permettere la disapplicazione della norma interna all'obbligo di effettuare previamente il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia in merito all'interpretazione della norma UE in discussione<sup>140</sup>; nel sistema inglese, il giudice interno non avrebbe potuto adottare provvedimenti cautelari sospensivi di una norma nazionale fino all'effettivo accertamento, da parte di un altro giudice, dell'incompatibilità della stessa con il diritto UE<sup>141</sup>; in diritto belga, questo accertamento avrebbe potuto essere effettuato solo se invocato dalle parti della causa (e dunque non d'ufficio) ed entro un determinato termine<sup>142</sup>.

Ed è proprio perché la Corte di giustizia ha affermato con tale forza l'efficacia del diritto dell'Unione che è progressivamente emersa, anche alla luce di alcune tensioni con gli ordinamenti nazionali, l'esigenza di garantire all'interno dello stesso ordinamento UE un'adeguata tutela dei diritti fondamentali. Tali aspetti erano, infatti, assenti dell'assetto iniziale, avendo all'origine le Comunità europee come scopo essenziale quello di realizzare obiettivi di natura principalmente economica, come la creazione di un mercato comune, cosicché vi era la convinzione che le aree connesse ai diritti fondamentali non sarebbero state intaccate dal diritto CEE. E ciò a maggior ragione considerato che queste tematiche erano già disciplinate tanto dalle costituzioni nazionali quanto da accordi di diritto internazionale come, ad esempio, la Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), di cui gli Stati membri erano parte. È interessante notare al riguardo come questo approccio originario ricordi, per alcuni versi, il ragionamento seguito da alcuni tra i più celebri padri costituenti americani, Alexander Hamilton e James Madison, i quali ritenevano che non fosse necessario inserire nella Costituzione federale specifiche tutele dei diritti individuali – i quali già beneficiavano di protezione in virtù delle costituzioni degli Stati federati – a fronte dei limitati poteri attribuiti al governo centrale. In altri termini, per citare le parole dello stesso Hamilton, «*Why declare that things shall not be done which there is no power to do?*»<sup>143</sup>. Anche se poi, com'è noto, attraverso una successione di emendamenti costituzionali, fu elaborata una vera e propria *Bill of Rights*, non è prima del 1900 inoltrato che la Corte suprema statunitense ha iniziato a occuparsi di tali diritti, attraverso, ad esempio, una serie di sentenze rilevanti in materia di *free speech*<sup>144</sup>.

Analogamente, nell'Unione, nonostante il silenzio iniziale dei trattati, la Corte di giustizia si è ben presto trovata a dover affrontare questioni inerenti i diritti fondamentali. Da un lato, perché l'esercizio da parte delle Comunità europee delle proprie competenze finiva per intersecarsi ed avere un impatto su diritti civili e/o costituzionali. Ciò avveniva, in particolare in casi in cui normative o provvedimenti UE venivano contestati da singoli per la loro presunta violazione di diritti fondamentali (libertà d'impresa, diritto di proprietà, giusto processo ecc.). Ad esempio, in un famoso caso del 1969, un cittadino tedesco sostenne che un programma CE

---

<sup>139</sup> Corte giust. 9 marzo 1978, causa 106/77, *Simmenthal*, cit.

<sup>140</sup> Corte giust., 19 gennaio 2010, causa C-555/07, *Kücükdeveci*, cit.

<sup>141</sup> Corte giust. 9 giugno 1990, causa C-213/89, *Factortame e a.*, cit.

<sup>142</sup> Corte giust., 14 dicembre 1995, causa C-312/93, *Peterbroeck*, cit.

<sup>143</sup> Opponendosi all'inclusione di queste tutele nella costituzione federale, Alexander Hamilton dichiarava: «*Why declare that things shall not be done which there is no power to do? Why, for instance, should it be said that the liberty of the press shall not be restrained, when no power is given by which restrictions may be imposed?*». A. HAMILTON, *Federalist No. 84*, in C. ROSSITER (ed), *The Federalist Papers*, New York, 2003, p. 513.

<sup>144</sup> Così, M. CAPPELLETTI, M. SECCOMBE, J.H.H. WEILER (eds), *op. cit.*, p. 225; G. F. MANCINI, *op. cit.*, p. 55.

di distribuzione di burro a prezzo ridotto – con l’obiettivo principale di favorire lo smercio nel mercato comune delle eccedenze – violasse il proprio diritto alla dignità umana, tutelato dalla costituzione del suo paese, in quanto per poterne beneficiare era richiesta la presentazione di un buono nominativo<sup>145</sup>. Dall’altro lato, proprio l’impatto che le norme europee possono avere sui diritti fondamentali aveva indotto alcune Corti costituzionali – dapprima quella tedesca e italiana<sup>146</sup>, seguite negli anni da altre corti supreme<sup>147</sup> – ad affermare che, pur riconoscendo, in linea di principio, la primazia del diritto comunitario, si riservavano il potere di esercitare il proprio sindacato costituzionale al fine di opporsi all’applicazione di norme europee nei casi, ritenuti per lo più eccezionali, in cui queste dovessero violare i principi costituzionali fondamentali dei rispettivi ordinamenti. In altri termini, ponendo in tal modo – per citare una più recente pronuncia della Corte costituzionale italiana che riassume quell’orientamento giurisprudenziale risalente agli anni 1970 – dei cosiddetti “controlimiti” all’ingresso delle norme UE nell’ordinamento interno<sup>148</sup>. Tale controllo, concepito come una sorta di “filtro” o “clausola di salvaguardia”, trovava giustificazione proprio nell’originaria assenza, nel sistema comunitario, di una competenza esplicita in materia di diritti fondamentali.

Anche al fine allora di non mettere a repentaglio il principio del primato e di tutelare l’autonomia del sistema comune, nel 1974 i giudici di Lussemburgo hanno allora affermato che «i diritti fondamentali fanno parte integrante dei principi generali del ditto tutelati dalla Corte»<sup>149</sup> ed elaborati da quest’ultima ispirandosi «alle tradizioni costituzionali comuni agli

<sup>145</sup> Si tratta dal caso *Stauder*, ossia Corte giust. 12 novembre 1969, causa 29/69, ECLI:EU:C:1969:57.

<sup>146</sup> Corte Costituzionale italiana, sentenza 27 dicembre 1965, n. 98, *Acciaierie San Michele*, e poi 27 dicembre 1973 n. 183, *Frontini*. Quanto alla Corte Costituzionale tedesca, si veda la pronuncia del 29 maggio 1974, *Solange I*; 22 ottobre 1986, *Solange II*; 7 giugno 2000, *Bananen II*; 15 dicembre 2015, 2 BvR 2735/14. La giurisprudenza tedesca si riferisce in particolare alla c.d. «clausola eterna» di cui art. 79(3) della Legge Fondamentale, ossia quei principi intangibili, non negoziabili (dignità umana, uguaglianza davanti alla legge, inviolabilità del domicilio, organizzazione federale dello Stato ecc.) che non possono essere oggetto di modifica, e fanno pertanto parte dell’identità costituzionale di quel paese.

<sup>147</sup> Altre Corti Costituzionali hanno invece contestato la portata del principio del primato del diritto dell’Unione da un punto di vista più generale. Così, ad esempio, le sentenze delle Corti costituzionali slovacca (18 ottobre 2005, Pl. ÚS 8/04); ceca (31 gennaio 2012, Pl. ÚS 5/12); danese (6 dicembre 2016, n. 15/2014); ungherese (30 novembre 2016, n. 22/2016; 25 febbraio 2020, n. 2/2019; 19 maggio 2020 n. 11/2020); rumena (8 giugno 2021, n. 390/2021) e polacca (7 ottobre 2021, K 3/21, e 11 dicembre 2023, K 8/21). In termini critici sulla recente tendenza della Corte Costituzionale italiana (v. sentenze n. 181/2024 e già nel medesimo senso la pronuncia n. 269/2017) di accertare l’eventuale illegittimità di una normativa italiana per contrasto tra l’altro con i principi UE anche quando di effetto diretto, in violazione dei principi elaborati negli anni settanta dalla Corte di giustizia nella pronuncia *Simmenthal* (9 marzo 1978, causa 106/77, *Simmenthal*, cit.), allorché la questione giuridica abbia un tono costituzionale, si veda il contributo di R. MASTROIANNI, V. CAPUANO, *Primato del diritto dell’Unione europea e “tono costituzionale”: le risposte della prassi*, in V. CAPUANO, C. SCHEPISI (a cura di), *op. cit.* p. 1 ss.; nonché quelli, contenuti nel medesimo fascicolo, di F. FERRARO, *I chiarimenti forniti dalla giurisprudenza costituzionale sul “tono costituzionale” e i nodi ancora da sciogliere*, p. 77 ss.; C. SCHEPISI, *Il primato del diritto dell’Unione nel nuovo orientamento della Corte Costituzionale e le possibili tensioni con il rinvio pregiudiziale*, p. 99 ss.; e L. DANIELE, *Norma di legge incompatibile con norma dell’Unione direttamente efficace, tra disapplicazione e dichiarazione di incostituzionalità: una storia “vecchia” di quarant’anni*, p. 134 ss. Sulle analoghe successive ordinanze del 2025 della Corte Costituzionale italiana (n. 21/2025 e n. 31/2025), v., *ex multis*, C. AMALFITANO, *“Tono costituzionale”: formalmente conciliante, sostanzialmente preoccupante. Brevi riflessioni a partire dalla sentenza costituzionale n. 31/2025*, in *Riv. contenzioso eur.*, 2025, p. 1 ss.

<sup>148</sup> Sentenza Corte Costituzionale italiana n. 238/2014, punto 3.2. Sulla teoria controlimiti nella giurisprudenza costituzionale italiana, la quale è stata ivi introdotta proprio in ragione della mancanza di una originaria tutela dei diritti fondamentali nel sistema CEE, R. MASTROIANNI, V. CAPUANO, *Primato del diritto dell’Unione europea e “tono costituzionale”*, cit., p. 6.

<sup>149</sup> Corte giust., 17 dicembre 1970, causa 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft*, cit., punto 4.



Stati membri [e] ai trattati internazionali per la tutela dei diritti dell'uomo, ai quali gli Stati membri hanno cooperato o aderito»<sup>150</sup> (come, ad esempio, la CEDU). Per principi generali del diritto UE s'intendono quei principi a cui la Corte di giustizia ha attribuito rango di diritto primario, analogo quindi a quello dei trattati, e che fungono da parametro di legittimità ed interpretazione delle norme europee. E' dunque per tale via che la Corte ha elaborato negli anni un catalogo di diritti fondamentali – relativamente, ad esempio, all'equo processo e a un controllo giurisdizionale effettivo, alla libertà di espressione e informazione, al divieto della tortura o di trattamenti inumani o degradanti, alla non discriminazione e al principio di uguaglianza, alla tutela della vita privata, all'inviolabilità del domicilio, all'irretroattività della legge penale, al segreto professionale degli avvocati o al diritto a non autoincriminarsi – poi confluito nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione del 2000, la quale, in virtù del trattato di Lisbona del 2009, ha acquisito il medesimo valore giuridico dei trattati (art. 6, par. 1, TUE). L'art. 51 della Carta ne stabilisce l'ambito di applicazione, chiarendo che i diritti fondamentali da essa tutelati operano solo nell'ambito di applicazione del diritto UE e costituiscono cioè il parametro di legittimità per gli atti e i comportamenti delle istituzioni UE<sup>151</sup>, nonché quelli degli Stati membri in attuazione del diritto dell'Unione – ad esempio, qualora una norma UE richieda o autorizzi l'adozione di una misura nazionale<sup>152</sup>. I detti limiti all'applicazione della Carta ricordano, in un certo senso, quelli in vigore in alcuni Stati federali nella loro fase iniziale. Così, prima di acquisire portata *erga omnes* a seguito del XIV emendamento del 1868 e della successiva dottrina dell'*incorporation* sviluppata dalla Corte Suprema<sup>153</sup>, la *Bill of Rights* statunitense vincolava solo lo Stato federale<sup>154</sup>. Similmente, e in tempi più recenti, è stata la Carta canadese dei diritti e delle libertà, adottata nel 1982, ad estendere queste tutele a tutte le autorità pubbliche del Canada, non solo federali ma anche provinciali<sup>155</sup>.

I progressi compiuti dal sistema dell'Unione per introdurre e rafforzare la tutela dei diritti fondamentali hanno senz'altro ridotto le possibilità di contrasto tra diritto UE e diritto

<sup>150</sup> Corte giust., 14 maggio 1974, causa C-4/73, *Nold*, ECLI:EU:C:1974:51, punto 13.

<sup>151</sup> Quanto all'incompatibilità di una direttiva, si veda, ad esempio, Corte giust., 8 aprile 2014, cause C-293/12 e C-594/12, *Digital Rights Ireland Ltd e Kärntner Landesregierung*, ECLI:EU:C:2014:238; quanto all'incompatibilità di un accordo di diritto internazionale, Corte giust., parere n. 1/15 del 26 luglio 2017, ECLI:EU:C:2017:592, e parere n. 1/17 del 30 aprile 2019, ECLI:EU:C:2019:341, punto 162 ss.

<sup>152</sup> Su quest'ultimo profilo, Corte giust., 11 luglio 1985, cause 60 e 61/84, *Cinéthèque SA ed altri contro Fédération nationale des cinémas français*, ECLI:EU:C:1985:329; 26 febbraio 2013, *Åkerberg Fransson*, causa C-617/10, ECLI:EU:C:2013:105. Le spiegazioni della Carta relative all'art. 51 della Carta ricordano peraltro che «per quanto riguarda gli Stati membri, la giurisprudenza della Corte sancisce senza ambiguità che l'obbligo di rispettare i diritti fondamentali definiti nell'ambito dell'Unione vale per gli Stati membri soltanto quando agiscono nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione». Dall'applicabilità della Carta a normative nazionali attuative del diritto dell'UE deriva allora la conseguenza che, nel caso di conflitto tra disposizioni di diritto interno e diritti garantiti dalla Carta in modo chiaro, preciso e incondizionato, il giudice nazionale adito ha l'obbligo di garantire la piena efficacia di tali tutele, disapplicando qualsiasi disposizione contrastante del diritto interno (Corte giust., 26 febbraio 2013, *Åkerberg Fransson*, causa C-617/10, cit., punto 45; 11 settembre 2018, causa C-68/17, *IR contro JQ*, ECLI:EU:C:2018:696, punto 71; 6 novembre 2018, causa C-684/16, *Max-Planck-Gesellschaft*, ECLI:EU:C:2018:874, punto 74). Qualora la Carta sia inapplicabile, la Corte ha sottolineato come anche in questi casi non venga meno la tutela dei diritti fondamentali dedotti in giudizio, essendo ivi applicabile la CEDU (Corte giust., 15 novembre 2011, causa C-256/11, *Murat Dereci*, ECLI:EU:C:2011:734, punto 72).

<sup>153</sup> Sentenza *Gitlow v. New York*, 268 U.S. 652 (1925).

<sup>154</sup> Sentenza *Barron v. Baltimore*, 32 U.S. 243 (1833).

<sup>155</sup> Diversamente dalla *Canadian Bill of Rights* del 1960, la quale si applicava solo alle normative federali. Anche nel sistema australiano, messicano o svizzero, taluni diritti e libertà fondamentali erano inizialmente garantiti solo a livello federale, prima cioè che la loro tutela fosse successivamente estesa agli enti federati.

costituzionale nazionale, e pertanto le ipotesi di invocazione dei controlimiti<sup>156</sup>. E in effetti, per limitarsi alla situazione italiana, questa ipotesi è stata sollevata in poche occasioni e in un solo caso – la già citata controversia *Taricco* – la Corte Costituzionale ne ha rilevato la fondatezza. Secondo quest’ultima, infatti, l’obbligo imposto dalla Corte di giustizia ai giudici interni di disapplicare i termini di prescrizione applicabili a frodi lesive degli interessi finanziari UE in quanto più ridotti rispetto a quelli previsti per analoghe frodi nazionali e tali da dar luogo, in ragione della durata dei processi in Italia, ad una sostanziale impunità ledeva il principio di legalità in materia penale di cui all’art. 25, comma 2, Costituzione italiana, il quale esprime «un principio supremo dell’ordinamento, posto a presidio dei diritti inviolabili dell’individuo». Tale conflitto è stato in ogni caso composto dalla Corte di giustizia, in via interpretativa, nella successiva pronuncia del 2017<sup>157</sup>, quest’ultima avendo precisato che il giudice nazionale non è tenuto a conformarsi all’obbligo di disapplicare norme del proprio codice penale per rimediare ad una loro incompatibilità con il diritto UE laddove ciò si ponga in conflitto con il principio di legalità dei reati e delle pene, il quale è tra l’altro sancito dall’art. 49 della Carta e che riveste perciò un’assoluta importanza tanto nell’ordinamento dell’Unione quanto in quelli nazionali. Senza voler eccedere in ottimismo, tale vicenda tende allora a dimostrare come oggi, in presenza di motivi reali e legittimi quanto alla sensibilità della questione giuridica in discussione, i controlimiti, più che un momento di scontro tra ordinamenti, possono rappresentare un’occasione di confronto e dialogo tra giudici alla ricerca di quel equilibrio pragmatico tra esigenze UE e identità nazionali, il quale è sotteso allo stesso processo d’integrazione europea. Ed è allora lo stesso sistema dell’Unione, attraverso strumenti sia procedurali – come il rinvio pregiudiziale – sia sostanziali – quali il rafforzamento della tutela dei diritti fondamentali – a fornire elementi strumentali alla ricerca di tali punti di convergenza, e talvolta persino di compromesso, tra le diverse istanze coinvolte<sup>158</sup>, nonché idonei a contribuire allo sviluppo di un “patrimonio costituzionale europeo”<sup>159</sup> alimentato ed arricchito dagli apporti reciproci dei sistemi nazionali e UE.

Le considerazioni appena svolte quanto al progressivo rafforzamento della tutela dei diritti fondamentali a livello UE paiono a maggior ragione vere considerando che la dimensione “costituzionale” di tale sistema è stata ulteriormente rafforzata introducendo nei trattati la protezione dei valori comuni. A seguito delle modifiche apportate dal trattato di Lisbona del 2009, infatti, l’art. 2 TUE stabilisce che «l’Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell’uguaglianza, dello Stato di diritto e dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza,

---

<sup>156</sup> Ciò sembra valere anche per il controlimite connesso all’identità costituzionale, il trattato di Lisbona del 2009 avendo introdotto nei trattati l’art. 4, par. 2, TUE, il quale impone all’Unione e alle sue istituzioni il rispetto della «identità nazionale [degli Stati membri] insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali».

<sup>157</sup> Corte giust. 5 dicembre 2017, causa C-42/17, *M.A.S. e M.B.*, cit., punti 51-53 e 61. Sull’uso del dialogo tra Corte di giustizia e Corte Costituzionale italiana per risolvere questi tipi di conflitti, L. S. ROSSI, *Il nuovo corso della Corte Costituzionale italiana sui rapporti tra l’ordinamento dell’Unione europea: è davvero una questione di tono costituzionale?*, in *Federalismi*, n. 14/2025.

<sup>158</sup> A. TIZZANO, *Corte e Corte di Giustizia*, in *La Corte costituzionale compie cinquant’anni. Foro it.*, vol. 129, ottobre 2006, p. 351 ss.

<sup>159</sup> L’espressione è di A. TIZZANO, *ibidem*, p. 351.

dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini». In realtà, molti di questi principi e diritti erano già stati riconosciuti nell'ordinamento UE grazie alla giurisprudenza della Corte di giustizia. Quest'ultima, prendendo ispirazioni anche in questo caso dalla CEDU e dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, aveva in effetti qualificato molti di essi – dalla non discriminazione/uguaglianza a principi inerenti la nozione di Stato di diritto come, ad esempio, quelli di legalità, certezza del diritto o del legittimo affidamento – come principi generali del diritto dell'Unione<sup>160</sup>.

Come affermato dalla giurisprudenza interpretativa dell'art. 2 TUE, questa norma «contiene valori che fanno parte dell'identità stessa dell'Unione quale ordinamento giuridico comune»<sup>161</sup> e «sui quali l'Unione si fonda»<sup>162</sup>. In ragione di ciò, l'osservanza di questi ultimi è una condizione per poter diventare membro dell'UE (art. 49, par. 1 TUE), nonché essi devono essere rispettati dalle istituzioni europee e dagli Stati membri in quanto, come ha avuto modo di precisare la giurisprudenza comune, «[l'] art. 2 TUE non costituisce [...] una mera enunciazione di orientamenti o di intenti di natura politica, ma contiene valori [...] che sono concretizzati in principi che comportano obblighi giuridicamente vincolanti»<sup>163</sup>. Da questo assunto, la Corte di giustizia ha dedotto conseguenze particolarmente incisive per gli ordinamenti statali, stabilendo, tra l'altro, che gli Stati membri, una volta entrati nell'Unione, non possono modificare la propria legislazione interna in modo da comportare una regressione della tutela dello Stato di diritto – ad esempio riducendo l'indipendenza della magistratura o limitando la tutela giurisdizionale effettiva dei diritti conferiti dal diritto UE ai singoli – l'osservanza dei valori comuni essendo un obbligo che discende direttamente dagli impegni assunti dagli Stati membri gli uni nei confronti degli altri, nonché dell'Unione stessa<sup>164</sup>. Inoltre, il mancato rispetto dei valori comuni da parte dei paesi membri può avere specifiche conseguenze giuridiche come, in particolare, l'apertura di procedure di inadempimento da parte della Commissione europea, nonché di quella contemplata all'art. 7 TUE. Quest'ultima è proprio volta ad accertare il rischio grave di violazioni ai predetti valori, nonché ad accertare ed eventualmente sanzionare – con, ad esempio, la perdita del diritto di voto in seno al Consiglio – le violazioni agli stessi che siano già in atto<sup>165</sup>. L'introduzione nei trattati anche di una specifica disciplina sulla tutela dei valori comuni ha dunque ulteriormente arricchito l'assetto

---

<sup>160</sup> Sul fatto che la giurisprudenza della Corte di giustizia ha via via sancito l'affermazione e la tutela dei valori comuni e in particolare di quello dello Stato di diritto nell'ordinamento UE quali principi generali dello stesso, desumibili anche dalla CEDU e dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, R. ADAM, A. TIZZANO, *op. cit.*, 2024, p. 434, e già L. DANIELE, *op. cit.*, 2014, p. 172 ss.

<sup>161</sup> Corte giust., 16 febbraio 2022, causa C-156/21, *Ungheria contro Parlamento europeo e Consiglio*, ECLI:EU:C:2022:97, punti 124, 127, 231, 233, e causa C-157/21, *Polonia contro Parlamento europeo e Consiglio*, ECLI:EU:C:2022:98, punti 145, 169, 265.

<sup>162</sup> Corte giust. parere 2/13, 18 dicembre 2014, sull'adesione dell'Unione europea alla CEDU, cit., punti 167-168.

<sup>163</sup> Corte giust. 16 febbraio 2022, causa C-156/21, *Ungheria contro Parlamento e Consiglio*, cit., punto 232.

<sup>164</sup> Tale principio è stato illustrato per la prima volta nella sentenza Corte giust., 20 aprile 2021, causa C-896/19, *Repubblica*, ECLI:EU:C:2021:311, punto 63 con riguardo al rispetto dello Stato di diritto a Malta. Esso è stato poi confermato in ulteriori pronunce come, ad esempio, Corte giust. 18 maggio 2021, cause C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 e C-397/19, *Asociația «Forumul Judec ă torilor din România»*, cit., punto 162, con riguardo al rispetto dello Stato di diritto in Romania.

<sup>165</sup> Per una ricostruzione del valore giuridico dell'art. 2 TUE e degli strumenti previsti dal sistema dell'Unione per garantire la tutela, si permetta di rinviare a S. CRESPI, *La protezione dello Stato di diritto nel sistema dell'Unione europea: cosa resta da fare?*, in *Eurojus*, 2024, Fascicolo n. 2, p. 326 ss., ove è peraltro narrato anche l'uso della procedura prevista all'art. 7 TUE nei confronti di Polonia e Ungheria.

giuridico UE, configurandolo sempre più come un ordinamento tendenzialmente completo e più saldamente ancorato ai principi dei moderni sistemi statali democratici.

## **7. Segue: la cittadinanza dell'Unione europea.**

La cittadinanza europea rappresenta, in un certo senso, la conclusione ideale di questo percorso – necessariamente parziale e selettivo – nella complessità del sistema dell'Unione. Non solo perché essa è tradizionalmente considerata uno delle principali competenze della sovranità statale, ma anche perché si tratta di un tema che rispecchia tratti distintivi dell'ordinamento UE incontrati a ogni tappa di questo percorso: il carattere evolutivo e innovativo del processo d'integrazione europea; la natura ibrida del sistema comune, il quale sfugge alle tradizionali classificazioni tra sistemi nazionali e diritto internazionale; la sua capacità a rivolgersi direttamente agli individui, conferendo a questi diritti propri, passando “sopra la testa” degli Stati membri; l'impatto strutturante, particolarmente incisivo, della giurisprudenza della Corte di giustizia.

L'introduzione nei trattati, in virtù delle modifiche apportate dal trattato di Maastricht del 1993, dell'istituto della cittadinanza dell'Unione rappresenta, infatti, un'evoluzione particolarmente originale del sistema UE, la quale non ha equivalenti in altre organizzazioni internazionali o statali multilivello. Tale cittadinanza si configura invero come un elemento identitario comune di significata portata, rafforzando, da un lato, il legame diretto dei cittadini con l'Unione, ossia la loro identificazione con una comunità politica più ampia di quella nazionale, e dall'altro lato, l'integrazione europea, i cittadini degli Stati membri beneficiando tendenzialmente del medesimo trattamento riservato da un paese membro diverso da quello di nazionalità ai propri cittadini<sup>166</sup>. E in effetti, come affermato dalla Corte di giustizia in una recente pronuncia, «le disposizioni relative alla cittadinanza [UE] contribuiscono alla realizzazione del processo di integrazione europea, [ossia] la ragion d'essere dell'Unione stessa, e fanno quindi parte integrante del suo quadro costituzionale»<sup>167</sup>. Non è allora un caso che la norma principale inerente la cittadinanza UE – ossia l'art. 9 TUE secondo cui «è cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro» – sia collocata, a seguito delle revisioni apportate dal trattato di Lisbona del 2009, nel Titolo II del TUE contenente le «disposizioni relative ai principi democratici» del sistema dell'Unione, il quale precisa tra l'altro che «ogni cittadino ha il diritto di partecipare alla vita democratica dell'Unione» (art. 10, par. 3, TUE).

Pur trattandosi, sempre secondo l'art. 9 TUE, di una cittadinanza che «si aggiunge [a quella] nazionale e non la sostituisce» – natura aggiuntiva o complementare che la distingue dalle organizzazioni statali, incluse quelle federali,<sup>168</sup> nelle quali invece la cittadinanza ha carattere per lo più unitario<sup>169</sup> – essa conferisce tuttavia diritti derivanti direttamente

---

<sup>166</sup> Per una ricostruzione generale anche in funzione delle esigenze del mercato interno, M. CONDINANZI, B. NASCIMBENE, A. LANG, *Cittadinanza dell'Unione e libera circolazione delle persone*, Milano, 2006.

<sup>167</sup> Corte giust., 29 aprile 2025, causa C-181/23, C, ECLI:EU:C:2025:283, punto 91.

<sup>168</sup> Sull'ispirazione federalista della cittadinanza UE, M. CROISAT, J.L. QUERMONNE, *op. cit.*, p. 101 ss.; P. MAGNETTE, *op. cit.*, p. 265 ss., spec. p. 270.

<sup>169</sup> In tale panorama, la Svizzera sembra costituire un'eccezione, prevedendo un sistema di acquisizione della cittadinanza federale “dal basso”, per alcuni versi più simile quindi al modello UE: infatti, la cittadina svizzera è sempre legata e deriva dalla cittadinanza cantonale e comunale. V. art. 37 della Costituzione federale della Confederazione svizzera.

dall'ordinamento dell'Unione, indipendenti cioè dal fatto di essere cittadini di uno specifico paese membro<sup>170</sup>. La cittadinanza UE ha, in tal modo, arricchito la posizione dei singoli, ampliandola oltre la prospettiva essenzialmente economica conosciuta fino a quel momento, attribuendo loro i seguenti diritti: quello di circolazione e soggiorno in tutti gli Stati membri alle stesse condizioni dei cittadini del paese di destinazione (artt. 20, par. 2, lettera a) e 21 TFUE); quello di voto e di eleggibilità alle elezioni municipali e a quelle del Parlamento europeo nel paese di residenza diverso da quello di nazionalità (artt. 20, par. 2, lettera b) e 22 TFUE), diritto che deve poter essere esercitato alle stesse condizioni dei nazionali<sup>171</sup>; quello di beneficiare della protezione delle autorità diplomatiche e consolari al di fuori del territorio dell'Unione anche da parte di Stati membri diversi dal proprio (artt. 20, par. 2, lettera c) e 23 TFUE); ai sensi degli artt. 20, par. 2, lettera d) e 24 TFUE, i diritti di petizione al Parlamento europeo, di ricorrere al Mediatore europeo in caso di cattiva amministrazione da parte delle istituzioni UE, nonché di rivolgersi e ricevere una risposta da queste ultime in una qualunque delle 24 lingue ufficiali UE.<sup>172</sup> L'art. 24, par. 1, TUE menziona anche un altro diritto non incluso nell'elenco di cui all'art. 20 TUE, ossia il diritto di richiedere alla Commissione europea, attraverso la c.d. iniziativa dei cittadini europei (ICE), di presentare una proposta legislativa.<sup>173</sup> Inoltre, il titolo V della Carta dei diritti fondamentali, il quale è specificatamente dedicato alla cittadinanza UE, aggiunge poi ai diritti appena menzionati, i quali sono peraltro riprodotti agli artt. 39, 40 e 43-46 della Carta, quello di accedere ai documenti delle istituzioni, organi e organismi dell'Unione (art. 42). La lista dei diritti elencati agli artt. 20-24 TFUE non è peraltro esaustiva, il Consiglio potendo, all'unanimità su proposta della Commissione europea e dopo aver consultato il Parlamento europeo, aggiungere nuovi diritti alla stessa (art. 25 TUE).

Nonostante lo *status* in esame rappresenti un esempio unico nelle esperienze sovranazionali, riconoscendo in particolare al cittadino UE un ruolo attivo nella *polis* europea (attraverso, ad esempio, l'elettorato attivo e passivo al Parlamento europeo, o la possibilità di rivolgersi al Mediatore europeo, o ancora la facoltà di presentare petizioni o all'iniziativa dei cittadini UE)<sup>174</sup> di natura ben diversa rispetto ad alcune facilitazioni economiche e di residenza che possono esistere in talune organizzazioni regionali,<sup>175</sup> esso non è però assimilabile, quantomeno al momento, alla cittadinanza nazionale. Dal punto di vista del contenuto, la lista

<sup>170</sup> Per un'analisi di dettaglio di tali diritti, si veda C. MORVIDUCCI, *I diritti dei cittadini europei*, Torino, 2010.

<sup>171</sup> La possibilità di votare e di essere eletto alle elezioni europee nel paese di residenza investe direttamente il rapporto politico del cittadino con l'Unione e va verso una direzione di tendenziale denazionalizzazione della rappresentanza politica al Parlamento europeo. Si veda in merito quanto detto su questa istituzione al par. 5 del presente contributo. Con riguardo alle regole per dare applicazione concreta a questo diritto, si vedano le direttive del Consiglio nn. 93/109 per le elezioni europee (GUCE L 329 del 6 dicembre 1993) e 94/80 per le elezioni comunali (GUCE L 368 del 19 dicembre 1994).

<sup>172</sup> Bulgaro, ceco, croato, danese, estone, finlandese, francese, greco, inglese, irlandese, italiano, lettone, lituano, maltese, olandese, polacco, portoghese, rumeno, slovacco, sloveno, spagnolo, tedesco, svedese e ungherese.

<sup>173</sup> Sulla funzione di questo istituto, Corte giust., 19 dicembre 2019, causa C-418/18 P, *Puppinck*, ECLI:EU:C:2019:1113, punto 70.

<sup>174</sup> Così, R. ADAM, A. TIZZANO, *op. cit.*, 2024, pp. 439-440.

<sup>175</sup> I cittadini dei quattordici paesi membri partecipanti al mercato unico della Comunità Caraibica (CARICOM) possono spostarsi liberamente per motivi lavorativi ma solo se appartengono a determinate categorie professionali (coperte dal regime del certificato *CARICOM Skills*), così come quelli dei dieci Stati membri dell'Associazione delle Nazioni del Sud-est asiatico (ASEAN) limitatamente ai lavoratori altamente qualificati, mentre quelli del Mercosur (Argentina, Brasile, Paraguay, Uruguay) beneficiano di agevolazioni in termini di ottenimento di un titolo di residenza e quelli dei dodici paesi membri della Comunità Economica degli Stati dell'Africa Occidentale (ECOWAS) di facilitazioni in termini di libera circolazione e diritto di residenza.

dei diritti costitutivi della cittadinanza UE appare più ridotta rispetto a quel corpo di diritti civili, politici e sociali, nonché di doveri e obblighi reciproci, che esprimono ed esplicitano il legame di appartenenza di un individuo a uno Stato. Ciò pare a maggior ragione vero posto che alcuni dei predetti diritti UE non sono attribuiti in via esclusiva ai cittadini europei, ma possono essere invocati anche dai residenti nell'Unione (come, ad esempio, il diritto di petizione o la possibilità di rivolgersi al Mediatore europeo). A tal riguardo, va anche rilevato che, sebbene l'art. 20, par. 2, TUE affermi che i cittadini dell'Unione non solo godono di diritti, ma sono anche soggetti ai doveri previsti dai trattati, analogamente a quanto accade negli ordinamenti nazionali,<sup>176</sup> i trattati sembrano invero riconnettere espressamente alla cittadinanza UE solo i primi. Il fatto, peraltro, che il già citato art. 25 TUE ammetta che il Consiglio possa aggiungere nuovi diritti – ma non doveri – alla cittadinanza UE sembra escludere che ciò possa avvenire con la procedura di revisione semplificata dei trattati ivi prevista.

Probabilmente la differenza più significativa tra sistema dell'UE e ordinamenti statali riguarda la titolarità del potere di stabilire i criteri per l'acquisto o la perdita della cittadinanza. Anche in architetture statali multilivello, quali quelle di alcuni Stati federali, che ammettono la coesistenza della cittadinanza centrale con altre forme di legame con entità sub-statali, queste ultime non dispongono mai di un reale potere decisionale in merito, potendo regolare per lo più solo i diritti connessi alla residenza (accesso a certi benefici sociali previsti dalle leggi dell'entità sub-statale, a determinate cariche pubbliche ecc.) o al voto alle elezioni locali. Così, ad esempio, la *State citizenship* degli Stati federati USA deriva automaticamente dalla Costituzione federale (XIV emendamento) in base alla determinazione dello Stato di residenza effettiva<sup>177</sup>. A maggior ragione poi, i criteri in virtù dei quali è possibile acquisire o perdere la cittadinanza “nazionale” statunitense sono una competenza esclusiva federale. Diversamente nell'UE, come precisato dalla Corte di giustizia in relazione al rapporto tra cittadinanza europea e nazionale, «la determinazione dei modi di acquisto e di perdita della cittadinanza rientra nella competenza di ciascuno Stato membro»<sup>178</sup>. L'Unione non dispone dunque di un potere attribuito

---

<sup>176</sup> Su questo vincolo con riguardo alla cittadinanza nazionale, Corte giust., 26 maggio 1982, causa 149/79, *Commissione europea contro Belgio*, ECLI:EU:C:1980:297, punto 10. È anche vero però che nei sistemi moderni gli obblighi legati esclusivamente alla cittadinanza nazionale tendono a essere piuttosto ridotti. Ad esempio, nel caso italiano, si tratta essenzialmente del dovere di difendere la patria (art. 52), non particolarmente rilevante in un periodo di pace in cui inoltre il servizio militare obbligatorio è stato sospeso, e quello di essere fedeli alla Repubblica (art. 54), il quale si rispecchia tra l'altro nel giuramento richiesto a persone che assumono determinate cariche pubbliche o funzioni nella pubblica amministrazione e ai militari. In realtà, la maggior parte degli obblighi a cui si fa generalmente riferimento (rispetto della legge, pagamento delle imposte ecc.) sono legati alla residenza o alla presenza nello Stato e si applicano quindi anche ai non nazionali.

<sup>177</sup> La Sezione I del XIV emendamento alla Costituzione degli Stati Uniti d'America prevede infatti che «tutte le persone nate o naturalizzate negli Stati Uniti e soggette alla loro giurisdizione, sono cittadini degli Stati Uniti e dello Stato in cui risiedono».

<sup>178</sup> Corte giust., 2 marzo 2009, causa C-135/08, *Rottmann*, ECLI:EU:C:2010:104, punto 39. Al riguardo, pare opportuno ricordare che il Regno Unito, già al momento della sua adesione all'allora CEE aveva escluso, con un'apposita dichiarazione, la possibilità di riconoscere a una parte dei suoi «sudditi» la qualifica di cittadino britannico ai sensi e ai fini dell'applicazione del diritto dell'Unione, la legislazione britannica prevedendo diverse categorie di cittadini (cittadini britannici, cittadini dei territori britannici dipendenti e cittadini britannici d'oltremare), l'ultima delle quali non godeva di un diritto di ingresso e soggiorno nel Regno Unito e dunque anche nell'Unione. Queste regole sono ancora in vigore in quanto comprese nell'Accordo di recesso tra l'Unione e il Regno Unito, [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/relations-united-kingdom/eu-uk-withdrawal-agreement\\_it](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/relations-united-kingdom/eu-uk-withdrawal-agreement_it) (p. 55 ss.). Questa limitazione è stata considerata compatibile dalla Corte giust., 20 febbraio 2001, causa C-192/99, *Kaur*, ECLI:EU:C:2001:106, punti 23-24.

né nello stabilire criteri uniformi di acquisto e perdita della cittadinanza UE – di cui si può beneficiare esclusivamente se si è prima cittadino di uno Stato membro – né di adottare atti comuni che armonizzino, anche solo in misura minima o parziale, le legislazioni nazionali in materia.

Le suddette considerazioni valgono anche per quanto riguarda la capacità della cittadinanza di produrre effetti sul piano internazionale. Quest'ultima è, infatti, piena nelle organizzazioni statali – per continuare a riferirsi all'esempio degli USA, solo la cittadinanza federale ha rilevanza internazionale – mentre è limitata a livello UE. Pur se il legislatore europeo, al fine di favorire la fiducia reciproca tra gli Stati membri, nonché tra questi ultimi e i paesi terzi, ha introdotto norme uniformi minime sui passaporti e i documenti di viaggio rilasciati dagli Stati membri<sup>179</sup>, i cittadini UE continuano a essere individuati a livello internazionale sulla base della sola cittadinanza, e del passaporto, nazionale. Sebbene inoltre l'art. 23 TFUE preveda che ogni cittadino goda, nel territorio di un paese terzo nel quale il proprio Stato membro non è rappresentato, della tutela diplomatica e consolare da parte di qualsiasi altro Stato membro (di cui non sia cittadino) che è rappresentato in questo paese, tale protezione non è offerta dagli Stati membri collettivamente o dall'Unione – e non è neppure generale in quanto subordinata all'assenza di rappresentanza diplomatica o consolare dello Stato membro di cittadinanza nel paese in questione – imponendo di fatto un meccanismo che, più che comune, è di assistenza reciproca tra gli Stati membri<sup>180</sup>. In tale contesto, l'intervento dell'Unione è in effetti solo di supporto e cooperazione con le missioni diplomatiche e consolari dei paesi membri, l'art. 35, par. 3, TUE prevedendo che «le delegazioni dell'Unione negli Stati terzi contribuiscono all'attuazione del diritto di tutela dei cittadini [UE] nel territorio dei paesi terzi»<sup>181</sup>.

Anche se questo tipo di cooperazione è, in parte, già contemplato dal diritto internazionale<sup>182</sup> – «lo Stato accreditante può assumere la protezione temporanea degli interessi e dei cittadini dello Stato terzo» (art. 46 della Convenzione di Vienna sulle relazioni diplomatiche del 1961) – l'art. 23 TFUE ha avuto il merito di attribuire un carattere di permanenza e automaticità al meccanismo in esame tra gli Stati membri e quanto ai cittadini dell'Unione. Mentre poi a livello internazionale esso è configurato come una possibilità lasciata alla discrezione dello Stato – «un posto consolare dello Stato d'invio può esercitare funzioni

---

<sup>179</sup> Così, regolamento n. 2252/2004 del Consiglio, del 13 dicembre 2004, relativo alle norme sulle caratteristiche di sicurezza e sugli elementi biometrici dei passaporti e dei documenti di viaggio rilasciati dagli Stati membri, *GUUE* L 385 del 29 dicembre 2004, modificato in ultimo nel 2009, *GUUE* L 42 del 6 giugno 2009; e direttiva n. 2019/997 del Consiglio, del 18 giugno 2019, che istituisce un documento di viaggio provvisorio dell'UE, *GUUE* L 163 del 20 giugno 2019. Quest'ultimo è un documento di sola andata che consente al titolare di rimpatriare, o eccezionalmente di raggiungere un'altra destinazione, nell'eventualità che non disponga del suo regolare documento di viaggio poiché, per esempio, smarrito o rubato.

<sup>180</sup> Su questi aspetti, J. P. JACQUÉ, *op. cit.*, p. 150; C. MORVIDUCCI, *op. cit.*, p. 243 ss.; R. ADAM, A. TIZZANO, *op. cit.*, 2024, p. 470.

<sup>181</sup> Sulla base giuridica dell'art. 35 TUE, il Consiglio ha adottato la direttiva n. 2015/637 del 20 aprile 2015 che stabilisce misure di coordinamento e cooperazione per facilitare la tutela consolare dei cittadini dell'Unione non rappresentati nei paesi terzi, *GUUE* L 106 del 24 aprile 2015. In merito, si veda anche il libro verde del 28 novembre 2006 della Commissione europea sulla protezione diplomatica e consolare dei cittadini dell'Unione nei paesi terzi (COM(2006)712).

<sup>182</sup> V. anche art. 8 della Convenzione di Vienna sulle relazioni consolari del 24 aprile 1963. Peraltro, dopo l'introduzione nei trattati di questo diritto UE molti Stati membri hanno integrato negli accordi consolari conclusi con paesi terzi disposizioni specifiche al riguardo.

consolari nello Stato di residenza per conto d'uno Stato terzo» (art. 8 della Convenzione di Vienna sulle relazioni consolari del 1963) – nei trattati l'assistenza consolare e diplomatica è rappresentata come un diritto dei cittadini UE nei confronti degli Stati membri (in questi termini gli artt. 35 TUE e 20, par. 2, lettera c) TFUE). Pur se gli interventi UE in quest'ambito sono ancora lontani dal premettere di riconoscere alla cittadinanza dell'Unione la capacità di produrre pieni effetti sul piano internazionale, il diritto dei cittadini UE di godere della suddetta tutela da parte di un altro Stato membro alle stesse condizioni dei cittadini di quest'ultimo conferisce in ogni caso una dimensione esterna al concetto di cittadinanza dell'Unione e contribuisce a rafforzare l'identità dell'Unione nei paesi terzi.

Più in generale, e nonostante le ovvie differenze con lo *status* di cittadino negli ordinamenti nazionali, il significato e la portata dell'introduzione nei trattati della cittadinanza europea non vanno sottovalutate<sup>183</sup>. In particolare, il fatto che gli Stati membri dispongano di una competenza esclusiva in materia di attribuzione e ritiro della cittadinanza non significa che l'esercizio di tale potere, quando esercitato in relazione ai cittadini europei, sia totalmente sottratto al controllo del diritto UE. Secondo un principio costante della giurisprudenza, in situazioni ricadenti nell'ambito del diritto dell'Unione anche gli atti nazionali adottati in una materia di competenza esclusiva degli Stati membri devono rispettare tale diritto<sup>184</sup>. In effetti, le decisioni adottate in materia di cittadinanza dai singoli Stati – in particolare quanto appunto alla concessione o alla revoca della stessa – influiscono inevitabilmente su quella UE per effetto della relazione diretta tra le due stabilita dall'art. 9 TUE<sup>185</sup>. In applicazione di questo principio e dell'importanza attribuita dai trattati allo *status* di cittadino dell'Unione, la Corte di giustizia, nel caso *Rottmann*, ha, ad esempio, affermato che, nell'esaminare una decisione di revoca della naturalizzazione (tedesca), ottenuta in modo fraudolento, a un cittadino che aveva perso la sua originaria cittadinanza (austriaca) proprio per effetto della predetta naturalizzazione e sarebbe così diventato apolide, è necessario tener conto delle conseguenze che tale decisione comporta per l'interessato, e se del caso anche per i suoi familiari, sotto il profilo della perdita dei diritti inerenti alla cittadinanza dell'Unione. Il diritto UE impone allora tanto allo Stato membro di naturalizzazione (Germania) di concedere al signor Rottmann un termine ragionevole prima della revoca della naturalizzazione, cosicché egli potesse tentare di recuperare la cittadinanza di origine, quanto a quello di quest'ultima (Austria) di valutare la possibilità di consentire all'interessato di recuperarla<sup>186</sup>.

Analogamente, nel caso *Ruiz Zambrano*, la Corte di giustizia ha stabilito che l'art. 9 TUE ostasse all'applicazione di un provvedimento belga che, espellendo dal paese il padre colombiano di un cittadino belga minore, finiva col privare quest'ultimo dal godimento del nucleo essenziale dei diritti conferiti dallo *status* di cittadino UE, segnatamente quello di risiedere e circolare nel territorio degli Stati membri, nella misura in cui il minore non avrebbe di fatto avuto altra scelta che di lasciare il territorio l'Unione per accompagnare i propri

---

<sup>183</sup> In tal senso, U. VILLANI, *Cittadinanza dell'Unione europea, libertà di circolazione e di soggiorno e diritti fondamentali*, in *L'integrazione europea sessant'anni dopo i trattati di Roma*, Milano, 2017, p. 49 ss., il quale contiene anche una ricostruzione della rilevante giurisprudenza in merito.

<sup>184</sup> Così, in buona sostanza, Corte giust., 2 marzo 2009, causa C-135/08, *Rottmann*, cit., punti 45 e 48. Per un caso simile, Corte giust., 18 gennaio 2022, causa C-118/20, *Wiener Landesregierung*, ECLI:EU:C:2022:34.

<sup>185</sup> In generale, B. NASCIBENE, *Nationality Law and the Law of Regional Integration Organisation. Towards New Residence Status?*, Leiden-Boston, 2022, p. 52 ss.

<sup>186</sup> Corte giust., 2 marzo 2009, causa C-135/08, *Rottmann*, cit., punti 60-63.



genitori<sup>187</sup>. È peraltro in questa pronuncia che la Corte ha ribadito con solennità che «lo *status* di cittadino dell'Unione è destinato ad essere lo *status* fondamentale dei cittadini degli Stati membri»<sup>188</sup>.

Più di recente, in una causa inerente la concessione a cittadini extra-UE della cittadinanza maltese – e dunque, automaticamente, anche di quella UE – in cambio di pagamenti o investimenti predeterminati in quel paese (c.d. “*golden passports*”), la Corte di giustizia ha affermato che una procedura di naturalizzazione di questo tipo, che si configura come una commercializzazione della concessione della cittadinanza nazionale in assenza di un legame genuino con lo Stato membro in questione, pregiudica in modo manifesto il rapporto di solidarietà e lealtà tra lo Stato membro e i suoi cittadini e viola la fiducia reciproca tra i paesi membri, sulla quale si fonda la cittadinanza UE<sup>189</sup>. Il diritto dell'Unione osta allora all'applicazione non solo della legislazione maltese in esame, ma anche di ogni altra disposizione nazionale che preveda analoghe condizioni attuative come, ad esempio quelle in vigore in Bulgaria e a Cipro<sup>190</sup>. Ancora una volta, si riscontra quindi quel ruolo chiave svolto

---

<sup>187</sup> Corte giust., 8 marzo 2011, causa C-34/09, *Ruiz Zambrano*, ECLI:EU:C:2011:124, punti 44-45. Come tuttavia precisato nelle successive sentenze *McCarthy* e *Dereci* (Corte giust. 5 maggio 2011, *Shirley McCarthy*, causa C-434/09, ECLI:EU:C:2011:277; Corte giust., 15 novembre 2011, causa C-256/11, *Murat Dereci*, cit.), tale condizione non è integrata allorché il cittadino UE sia un coniuge maggiorenne che risiede nel paese membro di cittadinanza senza aver mai fatto uso delle libertà di circolazione. In tal caso, infatti, quest'ultimo non sarebbe costretto a lasciare il territorio dell'Unione e quindi neppure privato del godimento effettivo del nucleo essenziale dei diritti conferiti dallo *status* di cittadino UE. Più di recente, Corte giust., 30 giugno 2016, causa C-115/15, *NA*, ECLI:EU:C:2016:487; 13 settembre 2016, causa C-304/14, *CS*, e causa C-165/14, *Rendón Marín*, ECLI:EU:C:2016:674; nonché 10 maggio 2017, causa C-133/15, *Chavez-Vilchez*, ECLI:EU:C:2017:354.

<sup>188</sup> Corte giust., 8 marzo 2011, causa C-34/09, *Ruiz Zambrano*, cit., punto 41. I diritti di cittadinanza così come riconosciuti nella sentenza *Ruiz Zambrano* potrebbero essere precisati nella causa C-147/24, *Safi c. Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*, al momento ancora pendente, avendo il tribunale dell'Aia chiesto alla Corte se l'art. 20 TFUE debba essere interpretato nel senso che non è escluso che a un genitore cittadino di un paese terzo debba essere concesso un diritto di soggiorno derivato nello Stato membro di cui suo figlio minorenni possiede la cittadinanza e in cui detto figlio risiede (Paesi Bassi) senza essersi avvalso dei suoi diritti di cittadinanza, anche se detto genitore cittadino di un paese terzo ha un diritto di soggiorno in un altro Stato membro (Spagna). Si tratta, in altri termini di accertare, se l'art. 20 TFUE sia applicabile solo quando un cittadino UE (minore) è costretto a lasciare il territorio dell'Unione considerato nel suo insieme, il che coincide con una privazione totale del godimento effettivo, da parte di tale cittadino, del nucleo essenziale dei suoi diritti connessi alla cittadinanza UE (*Ruiz Zambrano*), ovvero, come suggerisce l'avvocato generale Tamara Capeta (conclusioni 25 settembre 2025), anche quando quest'ultimo, peraltro un minore con difficoltà cognitive, sia costretto a lasciare il territorio del proprio Stato membro (Paesi Bassi) per stabilirsi in un altro paese (Spagna) ancorché membro, di cui il genitore di uno Stato terzo possiede il diritto di soggiorno. Qualora la Corte di giustizia dovesse accogliere quest'ultima ricostruzione, l'art. 20 TFUE riconferirebbe così ai cittadini UE anche il diritto di non lasciare il proprio Stato membro, a prescindere dall'esercizio effettivo della libertà di circolazione, e/o il diritto di non circolare. Una tale ricostruzione ravvicinerebbe allora maggiormente la cittadinanza UE a quella di organizzazioni statuali.

<sup>189</sup> Corte giust. 29 aprile 2025, causa C-181/23, *Commissione europea contro Malta*, cit., punto 96.

<sup>190</sup> In merito, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip\\_22\\_2068](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_22_2068). Il ragionamento sotteso alla sentenza 29 aprile 2025, causa C-181/23, *Commissione europea contro Malta*, cit., potrebbe assumere rilevanza anche per la Corte Costituzionale italiana chiamata a pronunciarsi sulla legittimità della legge del 5 febbraio 1992, n. 91, *Nuove norme sulla cittadinanza*, nella parte in cui consente l'acquisto della cittadinanza *ius sanguinis* senza limiti temporali o vincoli effettivi. Il caso è stato sollevato nel novembre 2024 dal Tribunale di Bologna e riguarda la possibile illegittimità dell'art. 1, della predetta legge n. 91/1992 – «è cittadino per nascita: a) il figlio di padre o di madre cittadini» – in riferimento agli artt. 3 (principio di ragionevolezza e proporzionalità) e 117 (obbligo per l'Italia di rispettare i vincoli che le derivano dal diritto internazionale e da quello UE) della Costituzione italiana e agli artt. 9 TUE e 20 TFUE inerenti la cittadinanza UE. La causa è sorta a seguito della richiesta giudiziale di alcuni cittadini brasiliani, tra l'altro minorenni, residenti in Brasile, intesa ad ottenere il riconoscimento della cittadinanza italiana *iure sanguinis*, in quanto discendenti diretti di un'ava, cittadina italiana, nata in Marzabotto il 27 aprile 1874, poi emigrata e deceduta in Brasile, nel 1976. Considerato che i ricorrenti non avevano alcun legame

dalla Corte di giustizia nel preservare la tenuta dell'ordinamento UE nel suo complesso, estendendo il proprio controllo a materie apparentemente estranee alle competenze dirette dell'Unione quando le scelte degli Stati membri possono compromettere l'equilibrio e la coerenza del processo d'integrazione europea.

## 8. Conclusioni.

Dall'analisi svolta emerge allora come l'esperienza dell'integrazione europea si sia imposta, e continui a imporsi, come una realtà autonoma che, proprio perché ha preso in prestito elementi da diversi sistemi politici e giuridici, non si lascia incasellare facilmente in nessuno di essi e non conosce veri e propri precedenti né nell'esperienza statale né in quella internazionale<sup>191</sup>. Si colloca invero in una posizione intermedia tra le forme classiche di organizzazione intergovernativa – istituzione in base a trattati internazionali conclusi da Stati sovrani; centralità degli Stati membri e necessità del loro consenso unanime per modificare i trattati; diritto di recesso unilaterale; assenza di un apparato coercitivo competente per applicare gli atti UE sull'intero territorio europeo ecc. – e le strutture statali di matrice federale – attribuzione all'Unione di un potere legislativo, co-esercitato da un parlamento eletto a suffragio universale diretto; prevalenza del voto maggioritario nel processo decisionale; supremazia del diritto UE su quello nazionale e capacità di quest'ultimo di conferire direttamente diritti ai singoli; ruolo centrale della Corte di giustizia nell'assicurare il rispetto delle regole comuni da parte di una pluralità di soggetti, tanto UE quanto nazionali, ecc. A tale originalità e indeterminatezza contribuisce senz'altro anche la natura di “cantiere aperto” del processo di costruzione europea, il cui obiettivo finale, ossia la «creazione di un'Unione sempre più stretta tra i popoli d'Europa» (art. 1 TUE), è al contempo dichiarato («un'Unione tra i popoli d'Europa»), evolutivo («sempre più stretta») e indefinito, se non addirittura incerto (a che punto tale obiettivo potrà considerarsi effettivamente raggiunto?).

Ed è probabilmente questa plasticità e l'assenza di scelta tra modelli – evidente anche nell'evitare accuratamente di attribuire al processo di integrazione denominazioni troppo rigide o connotate, prediligendo termini come “Comunità” o “Unione” – a spiegare in gran parte il successo dell'impresa UE. Essa ha, infatti, permesso a diversi orientamenti e aspirazioni di coesistere, dialogare e adattarsi in una prospettiva, come abbiamo più volte sottolineato,

---

con la Repubblica italiana poiché vivevano in Brasile, non avevano mai soggiornato in Italia, neppure per brevi visite, né conoscevano la lingua italiana, il Tribunale di Bologna ha ritenuto che, in assenza di meccanismi di progressiva desuetudine (limitando, ad esempio, il diritto alle prime generazioni o introducendo la richiesta di un soggiorno per un certo periodo sul territorio nazionale), il criterio dello *ius sanguinis*, applicato in modo assoluto, violasse le predette norme italiane e UE. Probabilmente anche per questo, il decreto legislativo italiano n. 36/2025 del marzo 2025 ha modificato la predetta legge del 5 febbraio 1992, n. 91, *Nuove norme sulla cittadinanza* stabilendo che i discendenti di cittadini italiani, nati all'estero, saranno automaticamente cittadini solo per due generazioni. In merito, C. SANNA, *La cittadinanza Ue non è in vendita: la Corte UE dichiara incompatibili con il diritto UE i programmi di naturalizzazione per investimenti della Repubblica di Malta. Le implicazioni della sentenza sul criterio dello ius sanguinis previsto dalla legislazione italiana*, in *Eurojus*, 2025, p. 1 ss.

<sup>191</sup> In tal senso, anche V. CONSTANTINESCO, *Europe fédérale ou fédération d'Etats-nations*, cit., p. 140; M. CLAPIE, *op. cit.*, p. 40; J.P. JACQUE, *op. cit.*, p. 127; J.L. QUERMONNE, *La question du gouvernement européen. Etude de recherche*, n. 20, 2002, p. 13; P. PONZANO, *Une réforme fédérale de l'Union européenne*, cit., p. 165; A. TIZZANO, *Il costituzionalismo europeo nell'età dell'incertezza*, cit., pp. 366-367.

dinamica e pragmatica<sup>192</sup>. A nostro avviso, questa dialettica, pur non priva di complessità e contraddizioni, non può che continuare a segnare il cammino della costruzione europea, costituendone una sorta di necessario punto d'equilibrio, allo stesso tempo imprescindibile e mutevole, anche per realizzare ulteriori passi avanti, come dimostrano le recenti risposte – innovative sebbene non sempre pienamente soddisfacenti – alla varie emergenze finanziarie, sanitarie e geopolitiche. Non crediamo pertanto che la trasformazione da Comunità a Unione e le evoluzioni che negli anni ciò ha comportato –generalizzazione dell'uso della maggioranza qualifica al posto dell'unanimità; rafforzamento del ruolo del Parlamento europeo; introduzione nei trattati della cittadinanza UE; maggiore tutela dei valori comuni e dei diritti fondamentali; estensione delle competenze UE a materie tradizionalmente considerate al cuore della sovranità statale come la giustizia, la moneta o la difesa etc. – dovrebbe indurre a ritenere che l'obiettivo cui puntano i protagonisti del processo decisionale UE, o la naturale tendenza dello stesso, sia la creazione di un Superstato federale europeo destinato a prendere il posto degli Stati-nazione. Trattasi piuttosto di un ulteriore fase di (forte) crescita di un sistema che proprio perché riesce a mantenere la sua originalità, o, se si preferisce, la sua ambiguità costruttiva di fondo, preserva le sue spinte creative e le sue capacità di sviluppo.

In altri termini, molto probabilmente l'Unione continuerà a configurarsi come un insieme inedito, plurinazionale e plurilinguistico con al proprio centro degli Stati che, da un lato, non vogliono rinunciare alla loro statualità individuale, ma che, dall'altro lato, sono sempre più consapevoli – e la successione negli ultimi anni di crisi, interne ed esterne, paiono renderlo un'evidenza! – della necessità di convergere nel rafforzare la condivisione di ambiti ancora oggi nell'ampia disponibilità nazionale (politica estera, difesa, immigrazione, governance economica etc.), nell'aumentare l'agilità decisionale dell'Unione, nel definire con più chiarezza il modello socio-economico da perseguire e nel fare in modo che i cittadini UE continuino a trovare buoni motivi per apportare un sostegno attivo alla costruzione europea. Assumono allora tutto il loro significato, e mantengono tutta la loro attualità, le parole contenute nella relazione redatta circa 45 anni fa dal c.d. “Comitato dei Tre Saggi”, istituito dal Consiglio europeo per proporre miglioramenti istituzionali alle allora Comunità europee: «*Quand on parle d'Union européenne, on parle donc moins d'un objectif déterminé que d'un mouvement vers une Communauté, qui se comporterait d'une façon de plus en plus solidaire, dans ses efforts pour résoudre les multiples difficultés auxquelles la Communauté elle-même et les États membres ont à faire face dès maintenant, et qui ne peuvent que s'aggraver dans les années qui viennent*»<sup>193</sup>. Ed è, in definitiva, proprio questo movimento o processo dinamico – di cui il presente contributo ha cercato di dar conto, evidenziandone e contestualizzandone i tratti specifici – che forse meglio definisce la natura e l'oggetto della costruzione UE.

---

<sup>192</sup> Valorizzano la dimensione funzionale e pragmatica del sistema UE, A. TIZZANO, *Il costituzionalismo europeo nell'età dell'incertezza*, cit., p. 368; R. BARATTA, *op. cit.*, p. 3; S. TORCOL, C. MAUBERNARD, Q. HANAN, *Le fédéralisme (quel fédéralisme) pour sauver l'Europe ?*, in *Revue de l'Union européenne*, 2019, p. 256 ss.

<sup>193</sup> Così, Comité des Trois Sages, *Rapport sur les institutions européennes*, ottobre 1979, p. 43, [www.cvce.eu/content/publication/1999/1/1/d1e23cf8-0d43-4ddd-81ba-8f4b61c0259d/publishable\\_fr.pdf](http://www.cvce.eu/content/publication/1999/1/1/d1e23cf8-0d43-4ddd-81ba-8f4b61c0259d/publishable_fr.pdf).