



1 GENNAIO 2025

Dinamiche giuridiche e prassi politica
nello spazio istituzionale dell'Unione
europea. Profili di teoria del diritto

di Jacopo Volpi

Dottore di ricerca in Ordine giuridico ed economico europeo
Università degli Studi *Magna Gravia* di Catanzaro



Dinamiche giuridiche e prassi politica nello spazio istituzionale dell'Unione europea. Profili di teoria del diritto*

di **Jacopo Volpi**

Dottore di ricerca in Ordine giuridico ed economico europeo
Università degli Studi *Magna Grævia* di Catanzaro

Abstract [It]: Lo spazio giuridico e politico europeo vive una protratta fase di crisi determinata da molteplici fattori. In questa sede proviamo a mettere in evidenza come, fra i molteplici elementi problematici, risieda, probabilmente, un nesso irrisolto fra sfera politica e dimensione giuridica, che trova i propri campi di rappresentazione, fra gli altri, nella deficienza di identità dei partiti europei e nella ambigua caratterizzazione formale e sostanziale della Commissione europea. Sullo sfondo, inoltre, risiedono alcune visioni generali (di matrice economicistica e funzionalista), che, riemergenti a fasi alterne, spesso minano le capacità di sviluppo e di riforma nel contesto eurounitario, implicando, anche in tal caso, momenti di frizione e fasi di 'stallo'.

Title: Legal Dynamics and Political Praxis in the Institutional Space of the European Union. Theoretical-legal issues

Abstract [En]: The European legal and political space is experiencing a prolonged phase of crisis determined by multiple factors. Here we try to highlight how among the many problematic elements, there probably lies an unresolved link between the political sphere and the legal dimension, which finds its fields of representation, among others, in the lack of identity of the European parties and in the ambiguous formal and substantial characterization of the European Commission. In the background, moreover, there are some general visions (of an economic and functionalist nature) that, re-emerging at alternating stages, often undermine the capacity for development and reform in the context of the European Union, implying, also in this case, moments of friction and phases of 'stalemate'.

Parole chiave: teoria del diritto e Unione europea; diritto e politica; partiti politici europei; Commissione europea; integrazione europea

Keywords: Legal Theory and European Union; Law and Politics; European Political Parties; European Commission; European Integration

Sommario: **1.** La dialettica fra diritto e politica nell'Unione europea. **2.** Struttura e ruolo dei partiti europei. **3.** Natura e funzioni della Commissione europea. **4.** Potere e sfere di legittimazione. **5.** La dimensione tecnocratica europea: orizzonte politico, limiti (e compiti) del diritto, e spazio economico. **6.** Conclusioni.

1. La dialettica fra diritto e politica nell'Unione europea

Un tentativo di riflessione sull'ordinamento giuridico dell'Unione europea non può esimersi dall'esigenza di tematizzare in termini più ampi le relazioni fra diritto e politica. Peraltro, se è vero, come è vero, che l'intera strategia eurounitaria sembra propriamente caratterizzarsi per una tendenziale *evaporizzazione* del

* Articolo sottoposto a referaggio.

ruolo del ‘politico’¹, ciò è anche correlato all’attività direttiva di vari organi (ed organismi²), fra cui la Corte di Giustizia, o la stessa Commissione europea, che, in quest’ottica, paiono aver contribuito in modo decisivo al suddetto processo di ‘neutralizzazione’³ interno allo spazio istituzionale europeo. Nell’ambito eurounitario, infatti, come è stato acutamente notato⁴ – anche in merito a quel plesso dinamico, cruciale, che costituisce il nucleo fondante della sfera politica, che è la dialettica parlamentare tra maggioranza e minoranze (*id est*: opposizione)⁵ –, sembra mancare quell’insieme di elementi che da sempre contrassegna la prassi comune della politica occidentale. Tali manchevolezze pertengono sia a componenti più strettamente formali ed istituzionali, o, in altro senso, giuridiche, sia a dimensioni *lato sensu* ‘extragiuridiche’ (politiche, *in primis*, ma anche economiche e sociali). Tra i fattori precipui, di natura giuridico-istituzionale, rientra, in primo luogo, la crisi della rappresentanza⁶ e il così detto, e ormai in buona parte acclarato (e per certi versi risalente⁷) – nonostante gli esperimenti istituzionali e gli interventi

¹ A. D’ATTORRE, *L’Europa e il ritorno del ‘politico’. Diritto e sovranità nel processo di integrazione*, Giappichelli, Torino, 2020.

² Si pensi al sotterraneo agire dei ‘comitati’, da cui è sorta, per effetto necessario, una ‘scienza’ che ne studia le strutture, le dinamiche e gli andamenti evolutivi: la ‘comitatologia’. Sul tema si vedano: R. DOGAN, *Comitology: Little Procedures with Big Implications*, in *West European Politics*, 20, 3, 1997, pp. 31-60; C. JOERGES, J. NEYER, *From Intergovernmental Bargaining to Deliberative Political Processes: The Constitutionalisation of Comitology*, in *European Law Journal*, 3, 3, 1997, pp. 273-299; P.L. LINDSETH, “Weak” Constitutionalism? Reflections on Comitology and Transnational Governance in the European Union, in *Oxford Journal of Legal Studies*, 21, 1, 2001, pp. 145-163; R. DEHOUSSE, *Comitology: Who Watches the Watchmen?*, in *Journal of European Public Policy*, 10, 5, 2003, pp. 798-813; M. SAVINO, *I comitati dell’Unione europea. La collegialità amministrativa negli ordinamenti composti*, Giuffrè, Milano, 2005; M. SHAPIRO, “Deliberative”, “Independent” Technocracy v. Democratic Politics: Will the Globe Echo the E.U.?, in *Law and Contemporary Problems*, 68, 3-4, 2005, pp. 341-356. Ma una funzione importante, di natura “persuasiva”, è svolta anche, ad esempio, dai *Servizi giuridici* della Commissione (vedi *infra*, § 3). In quest’ottica, si veda l’ultimo testo, curato, appunto, dagli stessi *Servizi giuridici*, che ha l’ambizione di rappresentare una sorta di *rademecum* introduttivo, per il comune cittadino europeo, alla complessa realtà – giuridica, politica, economica – dell’Unione: SERVIZIO GIURIDICO DELLA COMMISSIONE EUROPEA (a cura di), *70 anni di diritto dell’Unione. Un’Unione al servizio dei suoi cittadini*, Ufficio delle pubblicazioni dell’Unione europea, Lussemburgo, 2023 (consultabile e scaricabile in [Ufficio delle pubblicazioni dell’Unione europea](#)).

³ Cfr. M. LA TORRE, “Civis Europaeus sum”. *L’Europa e la sua cittadinanza*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, n. 1, 2021, pp. 127-155, pp. 148 ss.

⁴ G. ITZCOVICH, *Sulla decostruzione giuridica dell’Europa. Deficit di legittimità e diritto costituzionale europeo*, in *Ragion pratica*, n. 1, 2023, pp. 101-118.

⁵ *Ibid.*, pp. 112-113. In senso tecnico, infatti, nell’UE non esiste una «opposizione parlamentare e nemmeno un vero governo»: il Parlamento europeo «non può formare un nuovo governo, così come non gode del potere di iniziativa legislativa, che spetta esclusivamente alla Commissione». Peraltro, e in aggiunta, «non esiste una responsabilità parlamentare del Consiglio dei Ministri, mentre una mozione di censura nei riguardi della Commissione per disaccordi di natura politica è praticamente impossibile: essa richiederebbe l’accordo di tutti i maggiori partiti» (G. MAJONE, *Integrazione europea, tecnocrazia, e deficit democratico*, in *Rassegna Italiana di Sociologia*, n. 4, 2010, pp. 599-610, p. 612).

⁶ «La costituzione europea soffre di un “deficit democratico” o, per dirla diversamente, è una “costituzione mista”, in cui gli elementi democratico-rappresentativi sono affiancati da importanti elementi “aristocratici”, cioè tecnocratici» (G. ITZCOVICH, *L’interpretazione del diritto comunitario*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, n. 2, 2008, pp. 429-461, p. 459).

⁷ E. DI SALVATORE, “*Democrazia partecipativa*” e processo di integrazione europea, in *Italian Papers on Federalism*, n. 2, 2013, pp. 1-15, pp. 3 ss. Accennava al problema, infatti, lo stesso Walter Hallstein: cfr. W. HALLSTEIN, *Europa. Federazione incompiuta* (1969), trad. it. di B. Bianchi, prefazione di G. Petrilli, Rizzoli, Milano, 1971, pp. 69 ss.

normativi⁸ –, *deficit* democratico⁹, nonché l'assenza di una chiara articolazione della separazione¹⁰ (o divisione)¹¹ dei poteri¹² – aspetti, che, peraltro, contribuiscono a spiegare il tendenziale «attivismo della

⁸ In dottrina si fa riferimento, ad esempio, «al rafforzamento dei poteri dei Parlamenti nazionali, alla progressiva valorizzazione della c.d. “democrazia regionale e locale”, alla [...] “democrazia partecipativa”», in cui, tuttavia, la legittimazione del processo di integrazione europea si configura in forma soltanto *indiretta* (E. DI SALVATORE, “*Democrazia partecipativa*” e processo di integrazione europea, *op. cit.*, p. 2).

⁹ Così, nel 2010, sottolineava Giandomenico Majone: «Oggi quasi tutti riconoscono che un serio deficit di democrazia esiste a livello europeo, ma nessuno sembra in grado di proporre soluzioni efficaci» (G. MAJONE, *Integrazione europea, tecnocrazia, e deficit democratico*, *cit.*, p. 600). E questa incapacità di fornire soluzioni adeguate affonderebbe le sue radici non tanto «in una mancanza di equilibrio tra le istituzioni europee, ma negli stessi metodi di integrazione seguiti per oltre mezzo secolo: nel cosiddetto metodo comunitario, che affida il *monopolio* dell'iniziativa ad un organo esecutivo, la Commissione, privo di legittimazione democratica» (*ibid.*, p. 601, corsivo nel testo). In termini generali, infatti, benché l'art. 2 TUE, fra i diversi valori fondativi dell'Unione, indichi anche la “democrazia”, e «nonostante esso dichiari che questi valori sono comuni agli Stati membri, appare indubbio che lo svolgimento del principio democratico in seno allo stesso Trattato sull'Unione e in quello sul funzionamento dell'Unione risponda a logiche tutte interne al processo di integrazione» (E. DI SALVATORE, in “*Democrazia partecipativa*” e processo di integrazione europea, *op. cit.*, p. 1). Cfr., altresì, sul tema: J.A. CAPORASO, *Si può parlare di democrazia per l'Unione Europea?*, in *Rivista italiana di scienza politica*, n. 1, 2004, pp. 69-93; R. BELLAMY, D. CASTIGLIONE, *Il ruolo della democrazia nell'Unione europea*, in *Ragion Pratica*, n. 1, 2008, pp. 115-130; nonché la prospettiva presentata in F. ATTINÀ, *Integrazione e democrazia: un'analisi evoluzionista dell'Unione Europea*, in *Rivista italiana di scienza politica*, n. 2, 2000, pp. 227-256. È stato notato come il principio democratico, nell'ambito del contesto dell'Unione, si articoli essenzialmente su due ordini di livello: il primo è quello assicurato dal Parlamento europeo (direttamente rappresentativo dei cittadini); il secondo riguarda il Consiglio dell'Unione e il Consiglio europeo (ove i cittadini sono rappresentati tramite i membri del governo: dai vari ministri, nel primo caso, dai capi di Stato o dai capi di governo, nel secondo caso): cfr. M.E. BARTOLONI, *Il principio democratico rappresentativo nella giurisprudenza della Corte di Giustizia. Il deficit democratico dell'UE è una premessa necessaria?*, in *Quaderni AISDUE*, n. 3, 2019, pp. 32-47, p. 33. Il principio di democrazia rappresentativa, presente all'art. 10, par. 1 TUE, costituisce uno dei principi fondamentali dell'Unione: «Il funzionamento dell'Unione si fonda sulla democrazia rappresentativa». Il principio democratico, peraltro, ha raffigurato, per molto tempo, solo un tacito presupposto dell'ordine giuridico ‘comunitario’, trovando una sua esplicitazione, da parte del Consiglio europeo, soltanto nella *Dichiarazione sulla democrazia* di Copenaghen, del 1978, in cui, in via coeva alla prima elezione del Parlamento europeo a suffragio universale, si affermò che «il rispetto e il mantenimento della democrazia rappresentativa e dei diritti dell'uomo in ciascuno degli Stati membri sono elementi essenziali della partecipazione alle Comunità» (F. POCAR, M.C. BARUFFI (a cura di), *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*, Cedam, Padova, 2014, p. 50). Troverà, successivamente, una manifestazione formale all'interno delle modifiche introdotte con il Trattato di Maastricht del 1992. Sul piano dell'utilizzo del principio democratico-rappresentativo all'interno delle argomentazioni condotte dalla Corte di Giustizia, si possono rintracciare tre differenti profili, che riguardano, rispettivamente: a) «la partecipazione del PE alla procedura decisionale»; b) la «legittimazione attiva del PE a garanzia delle proprie prerogative»; c) «l'esigenza di tutela delle prerogative del PE nella scelta della base giuridica pertinente a fondare l'atto» (M.E. BARTOLONI, *Il principio democratico rappresentativo nella giurisprudenza della Corte di Giustizia*, *cit.*, p. 38).

¹⁰ La costituzione europea è «una costituzione che non conosce, o conosce solo in misura imperfetta, una separazione dei poteri che sia paragonabile a quella in vario modo realizzatasi nelle esperienze costituzionali statali» (G. ITZCOVICH, *L'interpretazione del diritto comunitario*, *cit.*, pp. 459-460).

¹¹ Per un chiarimento terminologico, si veda, in quest'ottica, M. BARBERIS, *Etica per giuristi*, Laterza, Roma-Bari, 2006, pp. 136-140.

¹² Cfr.: G. MAJONE, *Integrazione europea, tecnocrazia, e deficit democratico*, *cit.*, p. 613-614; R. BIN, *L'Unione europea rispetta i principi del rule of law?*, in *Consulta Online*, n. 1, 2024, pp. 150-160; F. FABBRINI, *La separazione dei poteri nell'Unione europea*, in *Centro Studi sul Federalismo. Research Paper*, dicembre 2022, pp. 1-26 (consultabile in *Centro Studi sul Federalismo. Research Paper*). Nell'ordinamento dell'Unione, una vera e propria tematizzazione, vuoi in forza della lettera dei Trattati, vuoi per mezzo della giurisprudenza, della nozione di separazione dei poteri, non sussiste pienamente. Nondimeno, in dottrina, si è cercato di delineare una possibile articolazione strutturale di separazione dei poteri all'interno dell'ordinamento giuridico dell'Unione, evidenziandone, però, le aporie. In accordo con questa prospettiva, l'Unione includerebbe nel suo seno non solo modalità di *separazione* dei poteri in senso stretto, ma, altresì, forme concrete di *bilanciamento* istituzionale (F. FABBRINI, *La separazione dei poteri nell'Unione europea*, *cit.*, pp. 23 ss.). Per quanto attiene al primo aspetto – che cerca di argomentare la ipotetica sussistenza di dinamiche di separazione dei poteri –, la funzione legislativa sarebbe attribuita al Parlamento europeo in esercizio congiunto con il Consiglio, trovando il suo incipit genetico nella facoltà di proposta

Corte di giustizia», che ha il suo riflesso, dal punto di vista dei criteri ermeneutici, nell'ampio utilizzo della «interpretazione dinamico-evolutiva»¹³. Fra le componenti “extragiuridiche” – in tal caso si potrebbe dire: ‘politiche’ *in senso stretto* –, è d'uopo enfatizzare l'assenza, strutturale, di una organizzazione unitaria, e non frammentaria, dei partiti politici, i quali, svincolati dalle traiettorie ideologiche proprie degli stati nazionali, si trovano a lavorare all'interno di un *vuoto* che non pare delineare alcuna possibilità, effettiva, di risoluzione, anche soltanto a medio o a lungo termine. A questi fenomeni fa da contraltare la preponderanza, speculare, della Commissione europea¹⁴, quale organo “esecutivo” dell'assetto eurounitario. La Commissione, anche in virtù dell'avallo di una giurisprudenza europea specificamente orientata, gode invero di una implicita superiorità sia in ragione di fattori formali e giuridici, che extraistituzionali ed extragiuridici.

Questi aspetti sono per noi di estremo interesse perché rappresentano, si potrebbe dire, i due poli oppositivi della capacità operativa dell'Unione europea sotto il profilo della prassi politico-giuridica. Da un lato, infatti, i partiti – nucleo originario d'esercizio della vita politica nazionale secondo la tradizione storica degli Stati democratici europei – sembrano, nell'ambito dell'UE, pressoché spogliati di qualsivoglia funzione direttiva reale. D'altro lato, e per converso, la Commissione europea simboleggia, a tutti gli effetti, l'organo munito del grado maggiore di *intensità politica*, quando, in realtà, per le sue caratteristiche,

legislativa assegnata alla Commissione (quantunque, talvolta, il Consiglio operi autonomamente, senza la compartecipazione del Parlamento). Si tratterebbe, in questo caso, di un esempio di organo legislativo che esercita le sue funzioni secondo modalità ‘bicamerali’. Inoltre, la funzione esecutiva sarebbe devoluta, in forma duale, al Consiglio europeo e alla Commissione europea, che attuano le funzioni di ‘governo’. Infine, l'Unione avrebbe un sistema giudiziario autonomo, costituito, appunto, dalla Corte di Giustizia. Sotto il secondo profilo – quello del bilanciamento dei poteri –, l'Unione strutturerebbe un sistema di ‘pesi e contrappesi’, per cui, ad esempio, alla Commissione, incaricata della funzione esecutiva, verrebbe comunque attribuita la capacità di iniziativa legislativa. Il Parlamento europeo, al contempo, ordinariamente deputato alla funzione legislativa, può altresì esprimere la approvazione formale alla Commissione nel suo complesso e, nel caso, censurarla (incidendo, pertanto, sulle dinamiche dell'esecutivo) (*ibid.*). Non solo: l'ulteriore gioco di pesi e contrappesi sarebbe assicurato dal fatto che il Consiglio europeo propone formalmente la nomina del Presidente della Commissione, e il Consiglio, però, indica, concordemente a quest'ultimo, la lista dei Commissari. In aggiunta, il Consiglio nomina i giudici componenti della Corte di Giustizia, e il Consiglio europeo nomina i membri del comitato esecutivo della Banca centrale europea. Nondimeno, come sottolineato (*ibid.*, p. 24), sussistono dei problemi strutturali: ad esempio, il Consiglio, designato alla funzione legislativa, svolge a tutt'oggi importanti funzioni esecutive, e, per di più, risulta subordinato *de facto* all'operato del Consiglio europeo, che, invero, è un organo distinto e non munito di funzioni legislative (il Consiglio, in effetti, *prepara i lavori* del Consiglio europeo). Il Consiglio europeo, difatti, è sempre più coinvolto nel procedimento legislativo, nonostante non possieda la titolarità per avocare a sé un ruolo formale nel procedimento (*ibid.*). Esso, però, riunendo le cariche istituzionali apicali dei singoli Stati membri, riesce a svolgere una funzione di mediazione e coordinazione fondamentale, che per le altre istituzioni è impossibile attuare. Pertanto, sotto il profilo normativo-decisionale, presenta un sovrappiù funzionale che emerge, poi, al di là del dato formale, sul piano strettamente politico e fattuale.

¹³ G. ITZCOVICH, *L'interpretazione del diritto comunitario*, cit., p. 460. In quest'ottica, infatti, «la Corte non si rapporta a un legislatore democraticamente legittimato, portatore di un indirizzo politico riconoscibile, perseguito attraverso procedure decisionali che garantiscano una netta distribuzione di responsabilità politiche e tecniche; piuttosto, la Corte appare come una delle tante agenzie di una *governance* complessa, nella quale il paradigma del legislatore “razionale e sovrano”, proprio della cultura giuridica europea otto-novecentesca, si fa evanescente» (*ibid.*)

¹⁴ E. GIANFRANCESCO, *Un approccio costituzionalistico alla Commissione europea. Alcuni profili rilevanti*, in *Diritto e Società*, n. 1, 2021, pp. 1-46.

dovrebbe principalmente acquisire i contorni istituzionali, tipici, di un organo preposto alla esecuzione delle norme giuridiche e alla salvaguardia (amministrativa) degli interessi generali dell'ordinamento. La funzione di direzione politica che essa assume, invece, oltre ad essere correlata ad una ambiguità di fondo che la caratterizza (come si vedrà più avanti), non è sufficientemente supportata da una legittimazione giuridica che dovrebbe essere offerta (teoricamente) dal Parlamento europeo¹⁵ – il rapporto di fiducia invero sussiste, ma lo sfondo di legittimità democratica è più carente e meno cogente rispetto alle dinamiche parlamentari di matrice nazionale¹⁶.

All'interno di questi due casi estremi – che assumono rilevanza primaria proprio in ragione della loro radicalità – si situano vari organi istituzionali (Consiglio europeo, Consiglio, Banca centrale europea) che non saranno oggetto della presente disamina, ma che, tuttavia, acquistano, nel contesto istituzionale

¹⁵ Per una introduzione al principale organo rappresentativo dell'UE, cfr. il recente volume di C. MARTNELLI, *Il Parlamento europeo. Simbolo o motore dell'Unione?*, il Mulino, Bologna, 2024, in cui si tenta di argomentare l'idea per cui il Parlamento europeo, lungi dal rappresentare un mero simbolo privo di incidenza effettiva, risulta invero, ad oggi, un organo (un soggetto "propulsore") (*ibid.*, p. 243) capace di intervenire concretamente sulla realtà sociale e politica europea, grazie agli sviluppi storico-istituzionali – che ne hanno determinato modifiche formali e sostanziali – e ai processi di riforma interna a cui è stato sottoposto. Di questa sua accresciuta rilevanza avrebbe dato prova, ad esempio, dinanzi alla crisi pandemica da Covid-19 e nelle modalità di risposta alle problematiche emerse in sede di rispetto dei principi dello 'Stato di diritto' in Polonia e Ungheria (*ibid.*, pp. 218-230). Ad ogni buon conto, l'Autore non esita di segnalare come la crisi finanziaria del 2008 abbia al contempo fatto emergere che «quando sono in discussione provvedimenti che richiedono un accordo riformatore il protagonista non può che essere il Consiglio europeo, perché vengono in primaria questione le linee di indirizzo politico di fondo che solo i capi di Stato e di Governo dei singoli Paesi membri possono decidere» e, che, a séguito della vicenda *Brexit*, non vi sia «dubbio che Consiglio e Commissione siano stati gli unici veri interlocutori del Regno Unito nelle procedure negoziali, mentre il Parlamento europeo non abbia sostanzialmente svolto altro ruolo che quello del ratificatore di decisioni assunte altrove» (*ibid.*, pp. 218-219). Nondimeno, a giudizio di Martinelli, in altri settori fondamentali il Parlamento europeo ha esteso i propri campi e spazi decisori. E ciò, a nostro avviso, è parzialmente condivisibile. Tuttavia, l'assenza, ad oggi, di un vero e proprio potere di iniziativa legislativa, al netto dei progressi istituzionali complessivi, rappresenta, fra gli altri, un *vulnus* importante per la reale democratizzazione dell'assetto unionale, che depotenzia *ab origine* le capacità di azione concreta dell'organo rappresentativo dell'UE (in questa chiave è lo stesso Martinelli ad auspicare, nelle argomentazioni finali del suo volume, un rafforzamento del Parlamento europeo, nelle sue «strutture istituzionali, nelle dinamiche politiche e nella capacità di offrire ai cittadini una solida rappresentanza democratica» (*ibid.*, p. 243). Del resto, il motivo della mancata attribuzione della facoltà di iniziativa legislativa in capo al Parlamento europeo è da ravvisarsi in ragioni di natura eminentemente storica: agli albori delle Comunità europee, infatti, il conferimento di un potere di iniziativa legislativa in capo alla Commissione era volto ad esaltare le esigenze sovranazionali, facilitando la formazione degli interessi comunitari a scapito degli interessi 'egoistici' degli Stati nazionali (*ibid.*, pp. 178-179). La Commissione era, in tal senso, l'organo maggiormente idoneo per tale obiettivo. La mutazione interna e gli sviluppi successivi hanno però determinato un cambio di passo e di paradigma. Non è un caso, dunque, che nei decenni successivi si sia assistito se non ad una diminuzione delle prerogative della Commissione, quantomeno, però, ad un bilanciamento con le facoltà riconosciute al Consiglio e allo stesso Parlamento europeo (*ibid.*, p. 179). Rimane, tuttavia, il nocciolo problematico fondamentale della questione: la carenza di una capacità *autonoma e diretta* di iniziativa legislativa del Parlamento europeo. Proprio l'organo rappresentativo dell'UE, nel 2022 (Risoluzione n. 242, in materia di "diritto di iniziativa del Parlamento"), ha cercato di attirare l'attenzione su tale punto nevralgico, enfatizzando l'urgenza di orientare gli sforzi politici verso questa direzione, auspicando un'attribuzione del potere di iniziativa legislativa al Parlamento, quantomeno in quei settori in cui lo stesso è configurato come co-legislatore (*ibid.*, p. 181).

¹⁶ Il Trattato sull'Unione europea, infatti, sancisce il principio per cui la Commissione è «responsabile collettivamente dinanzi al Parlamento europeo» (art. 17, par. 8 TUE). Nondimeno, si nota in dottrina, «tale responsabilità [...] si sostanzia attualmente solo nella possibilità che il Parlamento [...] faccia decadere la Commissione con un voto di censura, senza che ciò implichi un maggior ruolo dello stesso Parlamento per la nomina della nuova Commissione [...]» (G. GAJA, A. ADINOLFI, *Introduzione al diritto dell'Unione europea*, Laterza, Roma-Bari, 2020, p. 39).

eurounitario, funzioni senza dubbio importanti. Il Consiglio europeo e il Consiglio risultano in realtà connotati, ancora oggi, da forti dinamiche di natura intergovernativa, e, dunque, sotto il profilo strettamente teorico, a livello europeo incorporano un peso di natura diversa, giacché più situato entro meccanismi marcatamente ‘confederali’. La Banca centrale, viceversa, pur assumendo un ruolo significativo grazie alla possibilità di gestione diretta della politica monetaria dell’UE, esibisce caratteri specifici che solo un’analisi dettagliata, a questi peculiarmente dedicata, può chiarire e approfondire¹⁷. Per questo motivo – giova ribadirlo –, il soffermarsi sulla natura e le funzioni dei partiti politici europei e della Commissione è il prodotto di una scelta valutativa che vuole tentare di fornire una direzione, di matrice teorico-generale, alle riflessioni qui portate avanti.

2. Struttura e ruolo dei partiti europei

Per quanto concerne l’ambito dei partiti nel contesto dell’UE¹⁸, il tratto principale che interessa rimarcare in questa sede, fra i molti problemi che tale tema pone all’attenzione degli studiosi, è quello volto a cercare di comprendere che cosa si intenda per ‘partito politico’, in termini storici e teorici, nello spazio dell’Unione, e quale sia il ruolo effettivo che detti partiti si trovano (o si potrebbero trovare) a svolgere¹⁹. A livello generale, l’art. 10, par. 4 TUE, sancisce che «i partiti politici a livello europeo contribuiscono a formare una coscienza politica europea e ad esprimere la volontà dei cittadini dell’Unione»²⁰. Sul piano

¹⁷ Sul ruolo della Banca centrale europea nell’architettura istituzionale complessiva dell’UE, cfr.: E. MONACI, *Banca centrale europea e Sistema europeo di banche centrali: attori della governance comunitaria*, in L. AMMANNATI, P. BILANCIA (a cura di), *Governance dell’economia e integrazione europea*, vol. 2, Giuffrè, Milano, 2008, pp. 221 ss.; D. WILSHER, *Ready to Do Whatever it Takes? The Legal Mandate of the European Central Bank and the Economic Crisis*, in C. BARNARD et al. (eds.), *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, n. 15, Hart Publishing, Oxford, 2013, pp. 503-536; S. CAFARO, *L’azione della BCE nella crisi dell’area dell’euro alla luce del diritto dell’Unione europea*, in G. ADINOLFI, M. VELLANO (a cura di), *La crisi del debito sovrano degli Stati dell’area euro. Profili giuridici*, Giappichelli, Torino, 2013, pp. 49-68; S. BARONCELLI, *The Independence of the ECB after the Economic Crisis*, in M. ADAMAS, F. FABBRINI, P. LAROUCHE (eds.), *The Constitutionalization of European Budgetary Constraints*, Hart Publishing, Oxford, 2014, pp. 125-147; E.C. RAFFIOTTA, *La Banca centrale europea tra regole tecniche e vocazione politica. Verso una tecnocrazia europea?*, in A. CIANCIO (a cura di), *Nuove strategie per lo sviluppo democratico e l’integrazione politica in Europa*, Aracne, Roma, 2014, pp. 613-626; R.M. LASTRA, *The Evolution of the European Central Bank*, in *Fordham International Law Journal*, vol. 35, 5, 2017, pp. 1260-1281; L. MELLACE, *L’Unione europea tra destino comune e crisi permanente. Profili di teoria del diritto*, ESI, Napoli, 2021, pp. 107 ss. Dal punto di vista teorico-costituzionale, cfr. M. BONINI, *La Banca centrale europea tra forma di governo parlamentare, democrazia “à la UE” e “costituzionalismi intrecciati”*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2016, pp. 1-39.

¹⁸ L. VIVIANI, *L’Europa dei partiti. Per una sociologia dei partiti politici nel processo di integrazione europea*, Firenze University Press, Firenze, 2009. Di interesse è la riflessione di C. RANALLI, *I partiti politici a livello europeo: verso una complessa genesi dell’organizzazione democratica interna*, in *DPCE online*, n. 1, 2021, pp. 551-566. Si rinvia, inoltre a A. CIANCIO, *Sistema europeo dei partiti e integrazione politica nell’UE*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 9, 2015, pp. 1-16. In relazione ai rapporti con la dimensione nazionale, si veda G. GRASSO, *Partiti politici europei e disciplina costituzionale nazionale*, in *Nomos*, n. 1, 2017, pp. 1-20.

¹⁹ Per un approfondimento, anche in una chiave comparatistica con le dinamiche partitiche proprie delle tradizioni costituzionali nazionali e per un’analisi efficace della organizzazione interna del Parlamento europeo, con riguardo, altresì, ai profili in materia di legge elettorale, cfr. C. MARTINELLI, *Il Parlamento europeo, cit.*, rispettivamente pp. 121 ss. e 109 ss.

²⁰ L’art. 12, par. 2, della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, a sua volta, sancisce: «I partiti politici a livello dell’Unione contribuiscono a esprimere la volontà politica dei cittadini dell’Unione».

dei dati normativi, dunque, viene prefigurato uno scenario in cui il partito politico europeo convoglierebbe al suo interno la coscienza politica ‘europea’, incanalandola verso determinate prospettive ideologiche: il partito europeo, in tal senso, sarebbe una sorta di ‘laboratorio’ politico, in cui si rielaborano le esigenze e le istanze nazionali affinché queste possano trovare adeguate forme di rappresentazione a livello sovranazionale (ciò, ovviamente, pone sia il problema di capire che cosa esattamente significhi «coscienza politica europea», sia, soprattutto, se l’aggettivo «europea» voglia alludere ad una mera giustapposizione delle volontà interne ai singoli Stati membri, oppure, per converso, faccia riferimento ad alcunché di superiore e sovraordinato alle dinamiche nazionali, e costituisca, quindi, un vero e proprio ambito sopraelevato rispetto alla mera sommatoria quantitativa delle coscienze politiche nazionali).

Ora, dal punto di vista giuridico, la nozione di partito politico europeo si impernia, essenzialmente, su quattro assi fondamentali (che sono il prodotto e il riflesso del *Rapporto* del 1996 del deputato socialista greco Dimitris Tsatsos: il rapporto, appunto, anticipava quelli che saranno, negli anni a venire, gli aspetti centrali per la istituzionalizzazione dei partiti politici europei):

«[i] la rappresentanza in almeno un terzo degli Stati membri, [ii] un’attività estesa oltre il contesto nazionale, [iii] uno statuto proprio e [iv] un programma politico di base (gli euro-manifesti) con libero accesso da parte dei cittadini europei»²¹.

Grazie, poi, ad ulteriori documenti normativi, in particolar modo in virtù del *Regolamento 2004/2003* del 4 novembre 2003, verrà maggiormente specificata «la realtà degli europartiti, dal punto di vista della loro classificazione e delle aspettative funzionali legate a tale attore»²². Gli “europartiti”, difatti, oltre a partecipare alle elezioni previste ogni cinque anni per la scelta dei membri del Parlamento europeo, devono

«Avere personalità giuridica nello Stato membro in cui hanno sede; essere rappresentati in almeno un quarto degli Stati membri da componenti del PE o nei parlamenti nazionali o in quelli regionali o in alternativa aver ricevuto almeno il 3% dei voti espressi in ognuno degli Stati membri in occasione delle ultime elezioni del PE; il rispetto nel programma e nell’azione del partito dei principi di libertà, democrazia, rispetto dei diritti dell’uomo, delle libertà fondamentali e dello stato di diritto, oltre che [de]i valori sui quali si fonda l’Unione europea»²³.

²¹ L. VIVIANI, *L’Europa dei partiti*, op. cit., p. 86. Ad oggi, affinché un’alleanza politica possa essere registrata come ‘partito politico europeo’ deve ottemperare ai seguenti requisiti: a) rispetto dei valori dell’art. 2 TUE; b) aver sede in uno Stato membro; c) sufficiente radicamento nel territorio europeo e sufficiente coinvolgimento (*ex ante* e/o *ex post*) nelle istituzioni sovranazionali; d) non perseguimento di scopi di lucro (cfr. C. MARTINELLI, *Il Parlamento europeo*, cit., p. 125).

²² L. VIVIANI, *L’Europa dei partiti*, op. cit., p. 87.

²³ *Ibid.*, pp. 87-88.

Se, sotto il profilo istituzionale, gli europartiti sembrano dunque connotarsi per alcune peculiarità formalmente definite, sul ruolo e sulla funzione dei partiti politici europei, viceversa, vige minore chiarezza²⁴. Essi, in tal senso, dovrebbero, da una parte, garantire un canale di *socializzazione* fondamentale all'interno del processo di integrazione europea, e, dall'altra, assicurare «una funzione di *rappresentanza* e di *articolazione* di una domanda europea»²⁵.

In quest'ottica, è interessante costatare come, allorché si decida di assumere una definizione politologica classica del 'partito politico' – come quella, ad esempio, offerta da Joseph Schumpeter, secondo cui il precipuo scopo dei partiti politici sarebbe quello di «strutturare la proceduralità della funzione elettorale e la competizione per le cariche di governo»²⁶ –, allora, nota Lorenzo Viviani, «il dibattito sulla natura degli europartiti appare di difficile soluzione, dal momento che essi non competono per cariche di governo, non hanno propri iscritti, non hanno la possibilità di un finanziamento diretto dai cittadini, non strutturano le campagne elettorali per le elezioni europee»²⁷. La definizione, più inclusiva, proposta a suo tempo da Giovanni Sartori, secondo cui il partito è «“ogni gruppo politico identificato da un'etichetta ufficiale che si presenta alle elezioni, ed è capace di collocare attraverso le elezioni (libere e non libere), candidati per le cariche pubbliche”»²⁸, quantunque maggiormente ampia e onnicomprensiva, nondimeno rinviene dei momenti di frizione e di contrasto con la realtà istituzionale europea, dacché quest'ultima non disciplina con procedimenti, definiti e scanditi, le modalità per la selezione dei candidati, ma rimette alle singole realtà nazionali la scelta su questo aspetto cruciale²⁹.

In effetti, la problematica del ruolo e delle funzioni del partito politico europeo fa trasparire, segnatamente in una chiave comparativa che oppone realtà europea e realtà nazionale, la parziale precarietà del sistema partitico sovranazionale. Le ragioni di questa precarietà vengono identificate, nell'ambito della riflessione sociologico-politica, in vari aspetti e fattori, come l'instabilità generale derivante dalla volontà di un continuo cambio di collocazione, l'eterogeneità dei gruppi politici, la predominanza delle *élites* politiche nazionali³⁰. Da questo punto di vista, la Corte di Giustizia si incanala perfettamente all'interno di queste ambiguità, non fornendo linee direttive decisive per ravvisare possibili sbocchi risolutivi a livello

²⁴ *Ibid.*, p. 88.

²⁵ *Ibid.* (corsivo nostro).

²⁶ *Ibid.*, p. 89.

²⁷ *Ibid.*

²⁸ G. SARTORI, *Parties and Party System: A Framework for Analysis*, Cambridge University Press, Cambridge, 1976, p. 63 (citazione ripresa da L. VIVIANI, *L'Europa dei partiti*, cit., p. 89).

²⁹ L. VIVIANI, *L'Europa dei partiti*, cit., p. 89.

³⁰ *Ibid.*, pp. 89-91. Emblematica di questa incertezza strutturale nell'ambito dei rapporti fra sistema partitico europeo e Parlamento sovranazionale è stata la discussione in merito alla opzione di ricorso ai così detti “*Spitzenkandidaten*” e alla parabola che ha condotto nel 2019 al suo definitivo abbandono, nonostante le raccomandazioni contenute nella Risoluzione del 22 novembre 2012 del Parlamento europeo: cfr. C. MARTINELLI, *Il Parlamento europeo*, cit., pp. 102-104.

normativo e concettuale. Anzi, la stessa Corte di Lussemburgo, ad esempio, ha corroborato, sotto il profilo giurisprudenziale, l'instabilità dei gruppi politici interni al Parlamento europeo, riducendo la forza della affinità politica³¹, e riconducendo il compito ideologico-orientativo dei partiti a poco più che una formula di carattere generico, scarsamente propensa a fungere da vero criterio regolativo³², così da confermare questa *de-sostanzializzazione* del ruolo dei partiti all'interno del contesto europeo. L'incapacità di operare in modo sistemico, e di svolgere una funzione realmente dirigente nel processo di formazione della volontà politica e nella costituzione di una opinione pubblica sovranazionale³³, rende il "problema" dei partiti uno dei sintomi maggiormente rappresentativi di questa complessa (e contraddittoria) dialettica fra diritto e politica nello spazio europeo. Ciò non significa che la problematicità che affligge i partiti europei e la loro struttura e funzione entro il Parlamento europeo³⁴ esaurisca in sé i molteplici ambiti di discussione, e che eventuali passi in avanti sul piano normativo e istituzionale condurrebbero ad una risoluzione dei *deficit* strutturali che affliggono l'Unione nelle sue strutture interne. Il problema dei partiti, tuttavia, come esso si presenta e si configura, rappresenta un 'sintomo' delle relazioni 'avvelenate' che innervano i processi di formazione della volontà politica nel contesto eurounitario. Un altro 'sintomo', eloquente, di questa problematicità, è costituito dalla ambiguità – concettuale, pratica e funzionale – della Commissione UE.

3. Natura e funzioni della Commissione europea

La Commissione europea, difatti, pur assumendo, formalmente, i caratteri di una sorta di organo 'esecutivo' dell'Unione³⁵, invero, da ormai qualche decennio, è configurata entro una cornice che ne enfatizza la intrinseca *funzione politica direttiva*. Del resto, la sua natura 'ibrida', nota in letteratura Sandro Gozi, è evidente già nelle sue stesse articolazioni interne: da una parte, vi è il "braccio politico" rappresentato dal collegio dei Commissari, dall'altra, il "braccio amministrativo"³⁶, costituito dai più altri gradi della funzione pubblica sovranazionale³⁷ (a loro volta, questi due "bracci" possono essere

³¹ A. CIANCIO, *I partiti europei e il processo di democratizzazione dell'Unione*, in *Federalismi.it*, 9, 2009, pp. 1-22, pp. 11 ss.

³² Cfr. Sentenza del 29 giugno 2004, Grande sezione, C-486/01 P, *Front National c. Parlamento europeo*, in *Raccolta 2004*, p. I-6289.

³³ G. ITZCOVICH, *Sulla decostruzione giuridica dell'Europa*, cit., pp. 112 ss.

³⁴ Per un'analisi della struttura, del ruolo e delle funzioni del Parlamento europeo, cfr. N. LUPO, A. MANZELLA, *Il Parlamento europeo*, LUISS University Press, Roma, 2024.

³⁵ La funzione *esecutiva* emerge con evidenza, in particolare, nei rapporti che la Commissione instaura e istituisce con il Parlamento europeo. Laddove, invece, la Commissione venga posta in relazione con le funzioni esercitate da altri attori istituzionali, come il Consiglio, le interpretazioni circa la sua 'natura' si diversificano e divengono sovente discordanti.

³⁶ La struttura amministrativa della Commissione europea è il frutto, peraltro, non di una singola tradizione costituzionale, ma è il risultato empirico di una combinazione di più modelli giuridici (francese, tedesco, e in parte inglese): cfr. S. GOZI, *La Commissione europea. Processi decisionali e poteri esecutivi*, il Mulino, Bologna, 2005, pp. 22-23 (citazione ripresa dalla versione *E-book*, da cui si continuerà a citare nel prosieguo).

³⁷ S. GOZI, *La Commissione europea*, op. cit., p. 9.

disaggregati in ulteriori ripartizioni interne). Per quanto concerne l'elemento politico, un'analisi teorica accorta deve tenere conto, in primo luogo, della figura centrale del Presidente della Commissione, ormai molto di più che un mero *primus inter pares*³⁸. In secondo luogo, è doveroso rammentare la rilevanza, sempre più preponderante, dei singoli Commissari, in quanto membri del Collegio, e, al contempo, detentori di singoli portafogli³⁹. In terzo luogo, è altrettanto fondamentale ricordare l'importanza dei gabinetti, che esplicano una funzione di raccordo fra la dimensione amministrativa e i singoli Commissari. Sotto il secondo profilo, quello amministrativo, è necessario considerare che esso non si presenta in forma definita e monolitica, ma è anch'esso attraversato da una duplice componente. Da un lato, vi sono le *Direzioni generali*; d'altro lato, vi sono due organi 'orizzontali', che svolgono funzioni cruciali: i *Servizi giuridici*⁴⁰ e il *Segretariato generale*⁴¹. D'altronde, entro l'operare della Commissione si generano sovente conflitti interni favoriti dalle discrasie di interesse che contrappongono i singoli Commissari formanti il Collegio, rappresentando (e difendendo, sovente) gli interessi nazionali dello Stato di provenienza⁴². In questa dinamica istituzionale, ad ogni modo, la Commissione svolge funzioni che vanno ben oltre la mera dimensione esecutivo-amministrativa, assumendo un ruolo fondamentale di direzione politica, seppure in dialettica con il Consiglio.

Antonio La Spina e Giandomenico Majone hanno sottolineato, in quest'ottica, come la Commissione abbia acquisito, nel tempo, un rilievo sempre più decisivo su tre settori fondamentali del *policy-making*⁴³: sia sul piano quantitativo, che su quello qualitativo, nonché sotto un profilo selettivo, la Commissione ha partecipato all'espansione regolativa della Comunità (e poi Unione) europea, a partire, segnatamente, dagli anni Settanta. È sufficiente osservare l'incremento quantitativo degli atti normativi nei circa vent'anni che vanno dal 1970 a inizio anni Novanta per farsene un'idea più che perspicua⁴⁴.

Comparata alle altre istituzioni sovranazionali, la Commissione si contraddistingue per una peculiarità: quella di aver sviluppato la propria centralità 'strategica' nell'ambito del *policy-making* europeo mercé l'espansione del così detto 'potere di regolazione'. Ciò non significa che la Commissione, in tale processo espansivo di natura regolatoria, agisca in completa autonomia. Nei fatti,

«La grande maggioranza dei regolamenti comunitari e delle direttive non sono il frutto di iniziative spontanee della Commissione, ma sono sollecitati dalle domande provenienti dai singoli Stati membri e dal Consiglio, ma anche dal Parlamento europeo, dalla Commissione Economica e Sociale, dai governi

³⁸ *Ibid.*

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ Cfr. *supra*, § 1.

⁴¹ S. GOZI, *La Commissione europea*, cit., pp. 9-10.

⁴² *Ibid.*, p. 10.

⁴³ A. LA SPINA, G. MAJONE, *Lo Stato regolatore*, il Mulino, Bologna, 2000, pp. 227-272, *passim*.

⁴⁴ *Ibid.*, pp. 232 ss.

regionali e da vari gruppi di interesse. I Trattati di Maastricht e Amsterdam hanno rafforzato il ruolo del Parlamento europeo al riguardo»⁴⁵.

Peraltro, malgrado (e al di là di) questa *corresponsabilità* nei processi decisionali eurounitari, il ruolo della Commissione europea risulta comunque esaltato dall'alto tasso di tecnicismo che esigono determinati provvedimenti, su cui la Commissione si dimostra maggiormente preparata e più adeguatamente 'attrezzata'. Non solo: proprio il contesto di forte plurilinguismo e la centralità della componente economica hanno favorito liberi spazi di operatività ad un organo istituzionale come quello di cui si sta discutendo: in quest'ottica, i componenti della Commissione hanno trovato, e tutt'ora trovano, terreno fertile per lo sviluppo del proprio 'protagonismo' nell'ambito delle relazioni istituzionali fra organi europei, nonché fra questi ultimi e gli Stati membri.

Un altro fattore che ha contribuito ad accrescere, col tempo, la centralità della Commissione nel contesto dei 'rapporti di forza' eurounitari è la peculiare 'tenacia' che la contrassegna (invero fin dai primi anni di operatività)⁴⁶. È celebre, sotto questa angolatura, il caso del regolamento sul *Controllo delle fusioni commerciali* (Regolamento CEE 4064/89), approvato nel dicembre del 1989 dal Consiglio, e frutto di un 'braccio di ferro' con la Commissione prolungatosi per oltre vent'anni. In tal senso, si è parlato proprio di una capacità di "imprenditorialità politica" da parte della Commissione europea⁴⁷, per la particolare ostinatezza nel perseguimento degli obiettivi prefissati.

Nondimeno, è necessario ammettere che la complessità tecnica con cui, sovente, la normativa europea si presenta agli occhi dei cittadini nazionali non è totalmente attribuibile all'influenza della Commissione, alla sua struttura giuridica o al suo *modus operandi*⁴⁸. I testi normativi dell'UE risultano spesso assai intricati tecnicamente – tali da includere, talvolta, formule chimiche, fisiche o matematiche –, precipuamente per la premura e la diffidenza che alcuni Stati membri, più "virtuosi", dimostrano nei confronti della eventuale indolenza applicativa di altri Stati membri (meno "virtuosi"), nonché per la sfiducia che gli Stati riservano nei confronti della Commissione stessa⁴⁹. Tale diffidenza, infatti, porta gli Stati ad esigere una estrinsecazione contenutistica delle singole disposizioni normative dell'Unione in guise molto dettagliate

⁴⁵ *Ibid.*, p. 243.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 246.

⁴⁷ *Ibid.*, pp. 244 ss. In quest'ottica, la figura del 'Commissario europeo' assume contorni peculiari. Da un lato, in effetti, essa manifesta certi tratti tipici dell'*attore politico*, tantoché, sovente, al termine del mandato europeo, la persona che ha ricoperto la carica di Commissario fa rientro nel contesto politico nazionale di riferimento. Dall'altro, però, non è infrequente che «i Commissari si [trovino] ad assumere posizioni difformi da quelle del governo del proprio paese», e che, per di più, gli stessi Commissari acquistino, nel corso degli anni, particolari «*issue[s]*», divenendo, in tal guisa, «specialisti (quindi dotati di risorse di informazione che i colleghi non possiedono)», partecipando «in modo incisivo al *policy process*» (*ibid.*, p. 244). L'organo istituzionale della Commissione, inoltre, dimostra una certa costanza e stabilità nel tempo sotto il profilo decisionale, a prescindere dai soggetti che compongono l'istituzione stessa (*ibid.*).

⁴⁸ *Ibid.*, p. 251.

⁴⁹ *Ibid.*, pp. 251-252.

(inclusive, appunto, anche di dati tecno-scientifici e statistici), al fine di scongiurare un uso indiscriminato dell'interpretazione che porterebbe a snaturare, ad esempio, lo scopo (economico) fondamentale del regolamento o dell'atto normativo di riferimento. È, quindi, (anche) la sfiducia reciproca il fattore che alimenta tali problematiche linguistiche, e non solo l'elevato grado di tecnicismo che innerva l'organo 'esecutivo' europeo⁵⁰. Non si può dimenticare, inoltre, che il ruolo, importante, ricoperto dalla Commissione europea, è anche parzialmente integrato – e, talvolta, contrastato – dal peso 'politico' delle così dette *Agenzie regolative europee*⁵¹.

Ad ogni modo, la Commissione si vede investita di compiti decisivi non solo in via formale attraverso la esplicita statuizione di funzioni e prerogative all'interno dei Trattati (art. 17 TUE, e artt. 244 ss. TFUE), ma anche in via di prassi sostanziale. Tra queste funzioni essenziali di matrice "extra-giuridica" è possibile rammentare quella di *mediazione* (di *honest e promotional broker*, come si suol dire)⁵²: la Commissione rimane infatti l'organo più adatto, nel contesto eurounitario, a sviluppare possibili forme di mediazione fra attori politici e istituzionali, spesso in contrasto fra loro nell'essere portatori di interessi fatalmente confliggenti. La Commissione, così, risulta in grado di compendiare, nella decisione finale assunta a livello sovranazionale, le diverse esigenze, volontà ed aspirazioni in una sintesi più possibile unitaria (da qui, anche l'ambiguità che soventemente si può generare dall'esterno, dove la Commissione appare, da una parte, la principale responsabile delle decisioni adottate a livello eurounitario, benché, d'altra parte, queste siano, in ogni caso, il frutto e l'esito di un processo condiviso su più fronti istituzionali).

La complessità della 'natura' giuridica e politica della Commissione, come accennato nelle pagine precedenti, è inoltre messa in evidenza dalle molteplici interpretazioni che, nel tempo, l'hanno accompagnata. Queste distinte stratificazioni ermeneutiche, che hanno messo in luce aspetti veritieri di alcuni caratteri propri dell'organo in parola, in aggiunta alle modifiche effettive subentrate nel corso del processo politico di integrazione europea, restituiscono la originalità di una istituzione difficilmente riducibile ad una raffigurazione unitaria. Tali peculiarità, pertanto, generano l'urgenza di una interpretazione teorico-generale che consenta di enfatizzare anche gli elementi più primigeni e strutturali, o, ancor più, l'*humus* fondativo, dell'organo istituzionale europeo, che una ricostruzione in chiave puramente 'formale' potrebbe tendere ad obliterare. Se, infatti, taluni hanno parlato della Commissione europea come organo espressivo di una «*tecnocrazia dinamica e illuminata*»⁵³ in grado di agire in forme

⁵⁰ Sotto questa angolatura, cercare di ricostituire un nuovo 'circolo fiduciario' interistituzionale potrebbe rappresentare un ottimo antidoto per rigenerare le relazioni, instabili e precarie, che sembrano talvolta caratterizzare i rapporti fra realtà nazionale e dimensione eurounitaria. È, questa, l'esigenza sottesa alla riflessione di T. GRECO, *La legge della fiducia. Alle radici del diritto*, Laterza, Roma-Bari, 2021, la quale, ponendosi in una chiave generale di matrice filosofico-giuridica, non è tuttavia priva di ricadute positive in ambiti specifici dell'ordinamento e sul diritto nel suo complesso.

⁵¹ A. LA SPINA, G. MAJONE, *Lo Stato regolatore, cit.*, pp. 254 ss.

⁵² S. GOZI, *La Commissione europea, cit.*, pp. 11 e 15.

⁵³ Cfr. *ibid.*, p. 14 (corsivo nel testo).

indipendenti seguendo direttive di ‘pura ragione’, altri ne hanno viceversa sottolineato la posizione nient’affatto neutrale, e munita di una “doppia legittimità”: quella degli Stati membri (per mezzo della designazione dei Commissari da parte dei Capi di Stato e/o di governo), e quella del ‘popolo europeo’ (grazie al voto di fiducia espresso dal Parlamento europeo)⁵⁴. Altri ancora, invece, enfatizzando il lato maggiormente ‘amministrativo’, descrivono la realtà della Commissione come una sorta di grande istituzione burocratica, tutt’ora in fase di formazione e di completa definizione⁵⁵. Insomma, la natura più ‘intima’ della Commissione europea, sotto i profili normativi e istituzionali, non è stata ancora pienamente chiarita.

In ogni caso, al di là delle possibili proposte interpretative, il fattore che assume carattere centrale e che pone, anche sul fronte filosofico-giuridico, i maggiori elementi di problematicità, risiede nella dimensione strutturalmente *ambigua* dell’organo di Bruxelles, il quale fluttua fra un ruolo politico e un ruolo, diremmo così, di ‘arbitro’. Grazie al suo potere di iniziativa legislativa ex artt. 289 e 294 TFUE, infatti, la Commissione è interpretata come un ente istituzionale a cui è affidato il compito, complesso e delicato, di sostenere il “motore” interno al processo di integrazione. Allo stesso tempo, però, ad essa sono imposti imprescindibili requisiti di imparzialità e di neutralità, al fine di garantire il buon andamento degli affari (allora) ‘comunitari’, ora ‘eurounitari’⁵⁶. Senza considerare gli intrinseci processi di politicizzazione a cui la Commissione (come altre istituzioni dell’UE) è sottoposta, sia dal punto di vista esterno, che dal punto di vista interno (e che costituiscono una sorta di ‘contraltare’ rispetto alle dinamiche più schiettamente economiche che disegnano il ‘paesaggio sociale’ dell’Unione⁵⁷). L’ambivalenza della natura e del ruolo della Commissione europea giustificherebbe, dunque, anche soltanto in via preliminare, molteplici interrogativi teorico-giuridici e filosofico-politici, utili per sostenere la necessità di un’indagine che vada al di là di una disamina autoreferenziale a sfondo dogmatico-giuridico, o di una (più o meno) distacca analisi politica strettamente empirica.

Questa ‘sintomatologia’ generale, che affiora da una riflessione interna alle dinamiche dei partiti europei (affrontate nel paragrafo precedente) e da una ricostruzione sinottica della configurazione della Commissione e dei suoi àmbiti di operatività, alzano un monito circa le mancanze strutturali di cui sembra afflitto lo spazio europeo, e che paiono riconducibili ad un complesso di problematiche in cui la capacità di produrre legittimazione attraverso i tipici canali di formazione democratica fa inesorabile difetto⁵⁸.

⁵⁴ *Ibid.*, p. 15.

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ *Ibid.*, p. 16.

⁵⁷ Infatti, alla accentuata ‘forza politica’ della Commissione (ma anche della Corte di Giustizia e della BCE), si contrappone un menomato grado di legittimità democratica in capo al Parlamento europeo.

⁵⁸ In tal senso, si assiste ad uno scollamento fra dimensione ‘morale’ e realtà democratica. “Giocando” con alcune categorie a suo tempo offerte da Norberto Bobbio, si può infatti notare che le problematiche di fondo a cui va incontro l’ambito eurounitario sono anche il frutto dell’assenza di un rapporto virtuoso fra etica e politica. Bobbio, in un articolo

Diritto formale e politica democratica si trovano collocati su due linee parallele e si incrociano soltanto allorché determinate esigenze di produzione normativa risultino in grado di adempiere, in forma ‘contingente’, alle necessità che l’orizzonte finalistico dell’Unione, intriso di un ‘teleologismo’⁵⁹ di matrice precipuamente economica, esprime. In questo ‘vuoto’ vengono privilegiate forme di intervento *puntiforme*, a carattere primariamente giurisprudenziale⁶⁰, oppure di natura *esecutiva*, per mezzo di provvedimenti

edito negli anni '90 (testimonianza di una certa “curvatura etica” espressa dalle riflessioni bobbiane degli ultimi anni: cfr. C. OCONO, *Qual è il vero Bobbio*, in *Critica liberale*, vol. IV, n. 35, 1997, p. 43), si impegnava a delineare, in tre passaggi, l'intrinseco legame fra dominio morale e ambito democratico, sottolineando, in primo luogo, come la democrazia sia «quella forma di governo le cui regole principali, quando sono osservate, hanno lo scopo di permettere la soluzione dei conflitti sociali senza bisogno di ricorrere alla violenza reciproca»; enfatizzando, in secondo luogo, come una democrazia «ha bisogno della massima estensione del rapporto di fiducia reciproca fra i cittadini, e quindi di bandire quanto è più possibile la strategia della simulazione e dell'inganno»; e, in terzo luogo, affermando come la democrazia «in quanto presuppone ed esige una società pluralistica in cui vari gruppi di potere concorrano pacificamente alla presa delle decisioni collettive, è un regime in cui gran parte delle decisioni vengono prese attraverso accordi tra i vari gruppi. La democrazia dà vita a una società eminentemente contrattuale» (N. BOBBIO, *Ragioni di stato e democrazia* (1991), in ID., *Elogio della mitezza e altri scritti morali* (1998), Il Saggiatore, Milano, 2014, p. 84). Al di là del primo punto – il quale, fortunatamente, può reputarsi, sia a livello domestico-nazionale, che su un piano sovranazionale, parzialmente “soddisfatto” –, può essere utile notare come il secondo e il terzo punto designino, a grandi linee, due fra i principali problemi che affliggono l'ambito dell'UE: proprio la dimensione del segreto (cfr., altresì, N. BOBBIO, *Democrazia e segreto*, a cura di M. Revelli, Einaudi, Torino, 2011), in effetti, soggiace al fondo del problema, più generale, della dimensione *tecnocratica* dell'Unione, della celata (ma invero effettiva) centralità di organi ed organismi meno evidenti sotto il profilo istituzionale, ma in realtà decisivi, politicamente e giuridicamente (si pensi, ancora una volta, alla sfera della ‘comitatologia’: cfr. *supra*, § 1, nota 2). Inoltre, la dimensione pluralistica, che dovrebbe contrassegnare, intimamente, le urgenze di un regime democratico, è un ulteriore aspetto che mostra forti elementi di difetto nell'ambito della realtà eurounitaria, segnato da un accentuato monismo *ideologico* di matrice economicistica (molte categorie, giuridiche e politiche, vengono infatti sovente riscritte in una chiave prettamente economica, seguendo una certa prospettiva riconducibile alla *Law & Economics* di matrice nordamericana) (sulla *Law & Economics*, a scopo introduttivo, cfr. P. CHIASSONI, *Law and Economics. L'analisi economica del diritto negli Stati Uniti*, Giappichelli, Torino, 1992). Si pensi, appunto, in merito al terzo elemento, alla stessa idea del ‘mercato’ come “vincolo esterno” «naturale e funzionale, al quale la legislazione e la cittadinanza degli Stati membri deve sottostare» (M. LA TORRE, *Stato di diritto e democrazia populista. Una relazione avvelenata*, in *Rivista internazionale di filosofia del diritto*, n. 3, 2021, pp. 589-607, p. 599), e alla visione, di matrice “paragiusnaturalistica” (ovvero di un giusnaturalismo “fenomenologico” o “funzionalista”), per la quale, da una parte, ciò che conta «non è tanto la riconoscibilità previa della norma quanto piuttosto la stabilità della norma medesima», e che questa «non sia contingente», cioè «legata ad una volontà di cambiamento»; e in cui, d'altra parte, «i diritti fondamentali economici, quello di proprietà, quello di libera attività economica, e quello di competere egualmente e liberamente, assumono al rango di diritti storici quasi naturali» (*ibid.*, p. 598). Compito del diritto e dello Stato sarà quello di «fare in modo che quei diritti naturali (espressione di quel certo assetto funzionale) non siano reinterprete e derogati dalla deliberazione politica e dalle vicissitudini della deliberazione democratica» (*ibid.*, pp. 598-599). Un quadro, insomma, piuttosto “antipluralistico”, giacché segnato da istanze escludenti di matrice neo e ordoliberali, strutturalmente funzionalizzate al perseguimento di obiettivi economici prefissati ed ‘eterodeterminati’.

⁵⁹ Da qui l'intrinseca dimensione progettuale dei Trattati e della ‘costituzione europea’, che quindi aprono ad uno sviluppo dinamico ed evolutivo i cui confini non sono mai definitivamente tracciati, e che mutano con il progredire del processo di integrazione. Dimensione dinamica ed evolutiva che dipende sia «dalla tecnica di redazione del Trattato, che pone degli obiettivi, formula norme programmatiche e dispone le procedure che è necessario rispettare per perseguire tali obiettivi» delineando un progetto e istituendo gli organi preposti a perseguire le finalità interne al progetto stesso, sia «dalle tecniche interpretative adottate dalla Corte di Giustizia: [...] gli argomenti funzionali, teleologici e consequenzialisti, che superano il significato letterale delle disposizioni, ignorano le intenzioni degli autori della norma, modificano e trasformano il sistema in considerazione dell'opportunità di perseguire alcuni obiettivi di fondo, fra cui in primo luogo l'integrazione dei popoli europei» (G. ITZCOVICH, *L'interpretazione del diritto comunitario*, cit., p. 461).

⁶⁰ Cfr. M. LA TORRE, *Stato di diritto e democrazia pluralista*, cit., p. 598. Sulla Corte di Giustizia dell'UE: G. DE BÚRCA, J.H.H. WEILER (eds.), *The European Court of Justice*, Oxford University Press, Oxford, 2001; H.-W. MICKLITZ, B. DE WITTE (eds.), *The European Court of Justice and the Autonomy of the Member States*, Intersentia, Cambridge, 2012; S.K.

amministrativi specifici⁶¹, in grado di corrispondere, in modo puntuale, alle esigenze della situazione da regolare. Uno sfondo normativo solido è posto in subordine, rispetto alle urgenze economico-amministrative, e alla solida assicurazione, in una chiave marcatamente ordoliberal, del mercato ‘unico’⁶² come fattore di coesione e di stabilità interna.

4. Potere e sfere di legittimazione

In questa prospettiva, la complessa problematica relativa ai rapporti intercorrenti tra sfera giuridica e prassi politica⁶³ nel contesto dell’Unione, pur trovando un terreno fecondo di analisi nelle questioni sopra accennate, coinvolge altresì aspetti di natura maggiormente generale. Fra questi, emerge il tema, assai più denso concettualmente, del ‘potere’ *del (e nell’)* Unione europea⁶⁴, che implicitamente soggiace alla base delle diverse manifestazioni politico-giuridiche. La realtà eurounitaria, in effetti, ha indubbiamente influito, nel corso dei decenni, sui margini di pensabilità e di possibile concettualizzazione dei rapporti di potere: sotto questo profilo, è sufficiente rammentare proprio le dinamiche – su cui ci siamo soffermati nel paragrafo precedente – che presiedono all’ampio sviluppo del ruolo della Commissione europea,

SCHMIDT, R.D. KELEMEN (eds.), *The Power of the European Court of Justice*, Routledge, London, 2013. Per un’analisi del ragionamento giuridico della Corte di Giustizia: J. BENGOTXEA, *The Legal Reasoning of the European Court of Justice: Towards a European Jurisprudence*, Clarendon, Oxford, 1993; G. CONWAY, *The Limits of Legal Reasoning and the European Court of Justice*, Cambridge University Press, Cambridge, 2012; S. SANKARI, *European Court of Justice Legal Reasoning in Context*, Europa Law Publishing, Groningen, 2013. Si veda, altresì, in termini più ampi: M. KIIKERI, *Comparative Legal Reasoning and European Law*, Kluwer, Dordrecht, 2002. Per un’analisi attenta e approfondita in merito all’interpretazione del diritto comunitario/dell’UE da parte della Corte di Giustizia, cfr. G. ITZCOVICH, *L’interpretazione del diritto comunitario*, op. cit.

⁶¹ Sui rapporti fra diritto dell’UE e dinamiche amministrative, cfr.: J. MENDES, *La legittimazione dell’amministrazione dell’UE: tra istanze istituzionali e democratiche*, in L. DE LUCIA, B. MARCHETTI (a cura di), *L’Amministrazione europea e il suo diritto*, il Mulino, Bologna, 2015, pp. 89-116; J. MENDES, *Administrative Law in the European Union: The Liberal Constitutional Paradigm and Institutionalism as an Imperfect Alternative*, in C. HARLOW (ed.), *A Research Agenda for Administrative Law*, Edward Elgar, Cheltenham, 2023, pp. 281-305; E. CHITI, J. MENDES, *The Evolution of EU Administrative Law*, in P. CRAIG, G. DE BÚRCA (eds.), *The Evolution of EU Law* (3rd ed.), Oxford University Press, Oxford, 2021, pp. 456-491.

⁶² Affermazione del mercato ‘unico’ che rinvie le proprie tappe fondamentali, essenzialmente, nelle sentenze europee *Dassonville* del 1974 (C-8/74) e *Cassis de Dijon* del 1979 (C-120/78), trovando poi una canalizzazione normativa nel *Libro Bianco* del 1985, nella così detta *Nuova Strategia di Armonizzazione* degli anni ‘80, e, infine, in modo più strutturale, nella ratifica dell’Atto Unico Europeo del 1986. Sulla ‘genesi’ e le tappe evolutive del mercato ‘comune’ dell’UE, su un piano diacronico, cfr. J.H.H. WEILER, *La Costituzione dell’Europa*, a cura di F. Martines, il Mulino, Bologna, 2003, pp. 307 ss. Per una panoramica normativa sincronica, cfr.: A. ARENA, F. BESTAGNO, G. ROSSOLILLO, *Mercato unico e libertà di circolazione nell’Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2020.

⁶³ Questione che, invero, pur lambendo con forza lo spazio eurounitario, coinvolge la riflessione filosofico-giuridica e teorico-politica nel suo complesso. Cfr., *ex multis*: F. NEUMANN, *Lo stato democratico e lo stato autoritario* (1957), a cura di N. Matteucci, il Mulino, Bologna, 1973; N. MATTEUCCI, *Organizzazione del potere e libertà. Storia del costituzionalismo moderno*, UTET, Torino, 1976; N. BOBBIO, *Stato, governo, società. Frammenti di un dizionario politico* (1985), Einaudi, Torino, 1995; G. PRETEROSSO (a cura di), *Potere*, Laterza, Roma-Bari, 2007; AA.VV., *Diritto e politica. Le nuove dimensioni del potere* (Atti del XXVII Congresso SIFD), a cura di A. Scerbo, Giuffrè, Milano, 2014; T. GRECO, *Potere. L’altra faccia della medaglia*, in A. ANDRONICO, T. GRECO, F. MACIOCE (a cura di), *Dimensioni del diritto*, Giappichelli, Torino, 2019, pp. 29-57; N. BOBBIO, *Il problema del potere. Introduzione al corso di scienza della politica* (1966), a cura e con un saggio introduttivo di T. Greco, Giappichelli, Torino, 2020.

⁶⁴ S. DELLAVALLE, *Il potere dell’Unione europea*, in *Teoria politica*, VI, 2016, pp. 193-223.

dietro alle quali, evidentemente, si nasconde il fenomeno, più globale, della emersione e formazione delle élites di governo (problema classico, e in un certo senso ‘ricorrente’, nella storia delle dottrine politiche)⁶⁵. Seguendo Sergio Dellavalle⁶⁶, si può affermare come nella storia del pensiero politico-giuridico occidentale le forme di categorizzazione del potere si siano concettualmente strutturate, usualmente, secondo criteri tipicamente quantitativi, in ragione della tripartizione tradizionalmente attribuita alla riflessione aristotelica⁶⁷. Nondimeno, nel secolo ventesimo, Hans Kelsen ha proposto una differente modalità di articolazione delle forme del potere politico-costituzionale, distinguendo fra democrazia e autocrazia sulla base di criteri prettamente *qualitativi* e non già *quantitativi*: ad avviso del giurista austriaco, vale a dire, era possibile discernere la forma democratica dalla forma autocratica di esercizio del potere in base alla sussistenza, o meno, dell’elemento dell’*autonomia*⁶⁸. Se la creazione normativa delle leggi si realizza secondo criteri partecipativi che coinvolgono la collettività nel suo complesso (al di là dei singoli espedienti tecnici), e, dunque, la società è in grado, attraverso le forme di canalizzazione politico-giuridica, di porre in essere, in via *autonoma*, le norme che dovrebbero regolare le condotte dei consociati, allora siamo dinanzi a forme di produzione normativa *democratica*. Se, viceversa, ciò non avviene, e la creazione delle norme si struttura in via *eteronoma*, per mano, appunto, di organi scissi dalla collettività e svincolati da saldi presupposti normativi (e, talora, fattuali) con quest’ultima, e dove l’influenza partecipativa dei consociati è slegata dai contenuti prescrittivi e regolativi delle leggi prodotte (perché i cittadini non risultano in grado di incidere sulla discussione e sulla genesi delle leggi stesse), allora siamo dinanzi a metodi *autocratici* di produzione normativa. In altre parole, il modello democratico, a ‘spinta’ autonoma, è, quindi, di natura ascendente; il modello autocratico, a ‘propulsione’ eteronoma, è, invece, di carattere eminentemente discendente. Sulla scorta di questa dicotomia kelseniana è perciò possibile osservare le modalità di concettualizzazione del potere sotto un prisma diverso rispetto a quello prettamente ‘quantitativo’.

Nella storia, infatti, si sono avvicinate varie forme di legittimazione del potere in senso ‘discendente’: il modello ‘organicistico’ di matrice classica (platonica ed aristotelica, al netto delle possibili divergenze)⁶⁹,

⁶⁵ Sul tema generale cfr., *ex multis*: E. RIPEPE, *Le origini della teoria della classe politica*, Giuffrè, Milano, 1971; ID., *Gli elitisti italiani*, 2 voll., Pacini, Pisa, 1974; G. SOLA, *La teoria delle élites*, il Mulino, Bologna, 2000; N. BOBBIO, *Saggi sulla scienza politica in Italia* (1969), Laterza, Roma-Bari, 2005.

⁶⁶ S. DELLAVALLE, *Il potere dell’Unione europea*, cit., pp. 195 ss.

⁶⁷ Cfr. N. BOBBIO, *La teoria delle forme di governo nella storia del pensiero politico. Anno accademico 1975-76*, Giappichelli, Torino, 1976, pp. 31 ss.

⁶⁸ H. KELSEN, *Teoria generale del diritto e dello Stato* (1945), trad. it. di S. Cotta e G. Treves, prefazione di E. Gallo e introduzione di G. Pecora, Etas, Milano, 2000, pp. 288 ss.

⁶⁹ Cfr. N. BOBBIO, *Organicismo e individualismo*, in *Mondoperaio*, 36, 1-2, 1983, pp. 99-103, p. 100. Si assume qui, per ragioni di spazio e di opportunità argomentativa, un certo riduzionismo concettuale in merito alle peculiarità che differenziano la filosofia politica platonica ed aristotelica, le quali non necessariamente consentono una loro totale sovrapposizione. Infatti, se in entrambi (Platone ed Aristotele) «resta [...] fermo il quadro paradigmatico di una comunità politica pensata in funzione del conseguimento del bene degli individui e della comunità», allo stesso tempo «mutano

così come la visione medioevale che riconduceva l'esercizio del potere a una scaturigine 'divina'⁷⁰, sono, in un certo senso, forme tipiche di questa strutturazione dei rapporti di potere. Agli albori della modernità – che segnerà, poi, l'avvio di un diverso paradigma⁷¹ –, sarà lo stesso Jean Bodin – iniziatore e precursore di un nuovo concetto di sovranità, ma al contempo debitore della tradizione aristotelica – a legittimare un quadro concettuale ad ogni modo fortemente orientato in una prospettiva discendente⁷².

Gettando uno sguardo alla riflessione novecentesca, una forma di concettualizzazione del potere giuridico-politico in chiave 'discendente' ci è stata offerta da Max Weber⁷³, il quale, intrecciando sfera della legittimità e dimensione della legalità, ha posto l'accento sulle peculiarità strutturali dello Stato moderno come ente che ha reperito la propria base di legittimazione nel rispetto delle forme giuridiche e nell'ossequio alla loro valenza razionale⁷⁴. Oltre alla legittimazione della 'tradizione'⁷⁵, e oltre alla concezione del potere di natura 'carismatica'⁷⁶, risiede una terza forma di legittimazione del potere, che, appunto, secondo Weber, trova la sua concretizzazione nei processi di affermazione degli Stati moderni: è la legittimità intesa come *legalità*⁷⁷, e cioè l'idea per cui la possibilità di subordinazione e di obbedienza al potere è garantita in ragione della fiducia riposta in un sistema di regole formali e procedurali⁷⁸ che conferiscono agli organi che esercitano le loro funzioni normativo-amministrative un peculiare valore di carattere *razionale*⁷⁹.

[...] profondamente [...] le coordinate teoretiche dalle quali la ricerca sul bene per l'uomo viene guidata» (S. PETRUCCIANI, *Modelli di filosofia politica*, Einaudi, Torino, 2003, p. 48).

⁷⁰ S. DELLAVALLE, *Il potere dell'Unione europea*, cit., p. 196. Anche qui, al di là delle doverose differenziazioni: cfr., *ex multis*, G. FASSÒ, *Storia della filosofia del diritto. I. Antichità e medioevo* (1966), edizione aggiornata a cura di C. Faralli, Laterza, Roma-Bari, 2001.

⁷¹ Cfr. N. BOBBIO, M. BOVERO, *Società e Stato nella filosofia politica moderna*, Il Saggiatore, Milano, 1984.

⁷² S. DELLAVALLE, *Il potere dell'Unione europea*, cit., pp. 196-197.

⁷³ R. ARON, *Le tappe del pensiero sociologico* (1965), trad. it. di A. Devizzi, Mondadori, Milano, 1972, pp. 506 ss.

⁷⁴ Per un approfondimento della distinzione fra 'punto di vista giuridico' e 'punto di vista sociologico' in Weber, si rinvia a R. MARRA, *L'eredità di Max Weber. Cultura, diritto e realtà*, il Mulino, Bologna, 2022, in particolare cap. 4.

⁷⁵ In cui il potere è riconosciuto in virtù di processi storici autoreferenziali, in cui la forza del precedente svolge un vincolo normativo cruciale per l'articolazione delle forme di subordinazione successive. Cfr. L.A. COSER, *I classici del pensiero sociologico* (1971), a cura di F. Montanari Orsello, il Mulino, Bologna, 2006, pp. 176-177; F. CRESPI, *Il pensiero sociologico*, il Mulino, Bologna, 2002, p. 58.

⁷⁶ Dove i crismi della obbedienza legittima vengono rinvenuti nella capacità di affabulazione delle masse da parte di un soggetto munito di speciali contrassegni 'mistico-sacrali' in grado di far presa sulla collettività. Cfr. L.A. COSER, *I classici del pensiero sociologico*, op. cit., p. 177; F. CRESPI, *Il pensiero sociologico*, op. cit., p. 58.

⁷⁷ L.A. COSER, *I classici del pensiero sociologico*, op. cit., p. 177; F. CRESPI, *Il pensiero sociologico*, op. cit., pp. 58-59.

⁷⁸ Il potere è legittimato *legalmente* «quando la legittimazione poggia sulla credenza nella legalità di ordinamenti giuridici *razionalmente* costituiti e nel diritto attribuito a determinate persone di esercitare il potere sulla base di tali ordinamenti» (F. CRESPI, *Il pensiero sociologico*, op. cit., p. 58, corsivo nostro).

⁷⁹ Il potere, cioè, rintraccia le proprie ragioni di conformità e obbedienza nella capacità di presentarsi sotto una veste logico-formale, che si fonda su tre 'credenze' fondamentali: *i*) la sussistenza di un diritto *positivo* effettivo, formale e generale nella regolazione dei rapporti intersoggettivi, e prevedibile per i suoi caratteri di astrattezza; *ii*) la presenza di una efficiente struttura burocratica operante sul territorio (nazionale); *iii*) l'idea che tale complesso burocratico-amministrativo possieda una conoscenza (tecnica, giuridica, politica) superiore rispetto alla media generale dei cittadini residenti e/o stanzianti nel territorio di riferimento. Cfr. M. WEBER, *Wirtschaft und Gesellschaft*, Mohr, Tübingen, 1922, p. 129 (citazione ripresa da S. DELLAVALLE, *Il potere dell'Unione europea*, cit., p. 198).

Secondo Dellavalle⁸⁰, queste, appena delineate, modalità di strutturazione del potere condividono una medesima logica *discendente*: il potere digrada *dall'alto*, e ricade, verticalmente, sui cittadini. Tale carattere – che sembrerebbe contraddistinguere anche la legittimazione di natura *tecnocratica* dell'Unione europea – si compendia, nonostante le diverse varianti, nell'idea primaria per cui la funzione cruciale del diritto sia quella di delimitare negativamente gli àmbiti di azione dei cittadini, e nella visione per la quale la “volontà condivisa” dei consociati si materializza solo e soltanto attraverso modalità di obbedienza (passiva) nei confronti delle autorità.

L'altro modello di configurazione generale delle forme di legittimazione del potere, per converso, viene definito da Dellavalle come un paradigma di carattere *ascendente*⁸¹: la scaturigine della legittimità del potere riposa nella volontà di singoli e liberi individui che scelgono, in modo autonomo, di costituire un assetto di potere necessario per assicurare alcuni beni fondamentali, i quali, altrimenti, non potrebbero in alcun modo essere (realmente) soddisfatti. Il merito per questo trapasso concettuale è da attribuirsi, principalmente, alle teorie giusnaturalistiche (sia nella variante hobbesiana, sia nella variante di matrice lockiana), che, ad avviso di Dellavalle – ed a prescindere dalle dissomiglianti torsioni concettuali che si palesano nei diversi esponenti del ‘movimento’ del diritto naturale⁸² –, rimangono un solido punto di riferimento per chi ritenga che il potere pubblico non possa trovare altra forma di legittimazione se non all'interno delle ragioni e dei diritti dei singoli cittadini che, a tale potere, conferiscono l'autorizzazione

⁸⁰ S. DELLAVALLE, *Il potere dell'Unione europea*, *op. cit.*, p. 198.

⁸¹ *Ibid.*, pp. 199 ss.

⁸² Se sussistono molti aspetti in comune fra i principali pensatori del giusnaturalismo moderno e/o i teorici del contrattualismo (cfr. N. BOBBIO, *Il giusnaturalismo moderno* (1945-1947), a cura di T. Greco, Giappichelli, Torino, 2009) – fra cui una tendenziale concezione *individualistica* della società, che si trasla, necessariamente, in una fondazione *individualistica* del potere –, ciò non toglie che vi siano delle differenze non trascurabili, che risiedono, precipuamente, nel diverso grado di competenze attribuite al potere pubblico. Così, ad esempio, all'interno della prospettiva di John Locke «i diritti trasferiti sono ridotti al minimo [...], il potere pubblico ha il solo compito di garantire il rispetto della legge, così che le transazioni interindividuali possano svilupparsi pacificamente. Gli individui mantengono così tutte le loro competenze originarie, fatta salva l'unica eccezione del diritto di farsi giustizia da sé» (S. DELLAVALLE, *Il potere dell'Unione europea*, *op. cit.*, p. 200). Nella concezione politico-giuridica di Thomas Hobbes, per converso, «l'ordine sociale può essere salvaguardato solo se gli individui cedono tutte le loro titolarità eccetto il diritto alla vita e – molto parzialmente – quello di veder tutelato uno spazio essenziale di libertà negativa. All'interno di tale spazio possono essere perseguite quelle attività che consentono di raggiungere la “felicità”, ma solo nella misura in cui tali azioni non mettono a repentaglio l'ordinamento complessivo e la pace» (*ibid.*) (cfr., sul punto, N. BOBBIO, *Thomas Hobbes* (1989), Einaudi, Torino, 2004, pp. 39 ss.). Ma vi è, all'interno di questa tradizione filosofica, una terza alternativa, sovente ricondotta ad una concezione di natura radical-democratica, e che si ravvisa nella prospettiva di Jean-Jacques Rousseau, in cui le scansioni progressive del contratto sociale sono differenziate rispetto al modello tradizionale del contrattualismo originario. Ora, se anche in Rousseau, nella medesima guisa della teoria hobbesiana, si rintraccia una tendenza alla integrale devoluzione dei diritti individuali in capo all'autorità pubblica, e dunque si prefigura una soluzione politica forse ancor più estrema e radicale di quella proposta dal filosofo di Malmesbury, ciò che differenzia la visione teorica del pensatore ginevrino dalla impostazione hobbesiana è quella per cui «mentre nel filosofo inglese gli individui alienano i loro diritti a un Leviatano, in Rousseau essi trasferiscono le loro titolarità originarie, per così dire, a se stessi, ora costituiti in comunità politica sovrana, specificamente nella forma della *volonté générale*» (S. DELLAVALLE, *Il potere dell'Unione europea*, *op. cit.*, p. 200).

per regolare i propri spazi di socialità e àmbiti di coesistenza. È questa, appunto, la visione *ascendente* di legittimazione del potere politico, che si oppone alla, precedentemente citata, concezione *discendente*⁸³.

5. La dimensione tecnocratica europea: orizzonte politico, limiti (e compiti) del diritto, e spazio economico

Da tale punto di vista, e alla luce di questa concettualizzazione generale, non è difficile riscontrare come la maggiore incidenza del ruolo della Commissione e il peso peculiare dell'attività della Corte di Giustizia, a cui si contrappone una rilevanza secondaria dei processi parlamentari e dei fondamentali organismi che dovrebbero garantirne la piena operatività – i partiti⁸⁴ –, sia frutto di una visione della realtà politico-giuridica dell'Unione in cui la dimensione *discendente* assurge ad elemento centrale⁸⁵. I motivi di questa tendenza discendente sono ravvisabili in una molteplicità di fattori.

Fra tali componenti giova richiamare, in primo luogo, la rilevanza della corrente dell'ordoliberalismo tedesco⁸⁶ (anche nella chiave, più generale, della influenza del liberalismo 'autoritario'⁸⁷), che, a ben vedere,

⁸³ *Ibid.*, p. 201.

⁸⁴ Questi, infatti, rappresentano, emblematicamente, gli “strumenti” migliori per favorire processi di canalizzazione della volontà sociale, proveniente ‘dal basso’, verso strutture formali e istituzionali, fungendo, si potrebbe dire, da ‘cinghia di trasmissione’.

⁸⁵ Tale aspetto suggerisce cruciali interrogativi anche in chiave di comunicazione politica e di costruzione di una opinione pubblica europea. La necessità, infatti, di “avvicinare” i cittadini alle istituzioni sovranazionali è una delle ‘sfide’ che si affacciano, con ricorrenza, nello spazio eurounitario, risultando peraltro abbastanza risalente: un preciso riferimento si ravvisa, ad esempio, già nel rapporto Tindemans, *Verso una cittadinanza europea*, del 1975. L'obiettivo in parola sarà implementato, poi, nel Trattato di Maastricht (art. A, ora trasfuso nell'art. 1 TUE), e la medesima urgenza riecheggerà, altresì, nella *Dichiarazione sul Futuro dell'Europa* del 2001, pubblicata dal Consiglio europeo di Laeken. Cfr. G. ITZCOVICH, *Più vicino ai cittadini? Processi costituzionali europei, politica della comunicazione e pubblicità*, in *Filosofia politica*, n. 3, 2010, pp. 467-488, pp. 467-468. Tale tendenza, però, lungi dal rappresentare una istanza concreta di ‘democratizzazione’, tradisce proprio la consapevolezza delle istituzioni sovranazionali in merito alla sussistenza di una distanza, eccessiva, dai bisogni concreti e reali della ‘società europea’ e dei suoi cittadini (*ibid.*, pp. 468-469): «Il progetto di avvicinare l'Unione europea ai cittadini dice qualcosa su un'autorità che si percepisce, in senso autocritico, come non pienamente democratica perché remota, lontana dal pubblico, pressoché privata; un'autorità che per reagire a questa situazione tenta appunto di democratizzarsi» (*ibid.*, p. 468). Il fine (ideologico) di questa esigenza di “avvicinamento” risiede, dunque, nell'urgenza di accrescere la propria legittimità, e la dimensione democratica è perciò «concepita solo come mezzo tecnico rivolto a tale scopo» (*ibid.*, p. 469) e non come obiettivo autonomo. Peraltro, proprio nella nozione di ‘società europea’, delineata nell'art. 2 TUE, si è cercato di rinvenire, da parte di autorevole dottrina, una possibile prospettiva diretta sia alla costruzione di un nuovo paradigma teorico-generale, sia alla risoluzione (per mezzo di detto paradigma) dei conflitti fondamentali che popolano lo spazio giuridico sovranazionale, in una chiave cooperativa e collaborativa fra Stati membri, in modo da limitare, o alleviare, i nodi politici più problematici. Cfr.: A. VON BOGDANDY, *L'emergere e la democratizzazione della società europea: una nuova lettura del diritto pubblico europeo*, in *Nomos*, n. 3, 2023, pp. 1-6; ID., *The Emergence of European Society through Public Law: A Hegelian and Anti-Schmittian Approach*, trad. ing. di N. Shulman (rev. di T. Shulman), Oxford University Press, Oxford, 2024.

⁸⁶ Cfr.: J. HIEN, C. JOERGES, *Ordoliberalism, Law and the Rule of Economics*, Hart, Oxford, 2017; M. LA TORRE, *Europa*, in M. LA TORRE, GF. ZANETTI, *Nuovi seminari di filosofia del diritto*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2021, pp. 135-154.

⁸⁷ M. LA TORRE, *Cittadinanza “liquida”. Cittadinanza dell'Unione europea e liberalismo autoritario*, in *Sociologia del diritto*, n. 3, 2015, pp. 105-130; M.A. WILKINSON, *Authoritarian Liberalism in Europe: A Common Critique of Neoliberalism and Ordoliberalism*, in *Critical Sociology*, 45, 2019, pp. 1023-1034; ID., *Authoritarian Liberalism and the Transformation of Modern Europe*, Oxford University Press, Oxford, 2021; M. POPOV, *Un'analisi concettuale del liberalismo autoritario in Europa*, in *Filosofia Politica*, n. 2, 2021, pp. 325-334; C. ATZENI, *Liberalismo autoritario. La crisi dell'Unione europea a partire dalle riflessioni di Herman Heller*, Mucchi, Modena, 2023.

ha esercitato, in forma sotterranea, una incidenza cruciale in molti stadi del processo d'integrazione europea⁸⁸. Tale prospettiva teorica, infatti, non disdegna affatto l'idea di un controllo gerarchico e sovraordinato sullo spazio economico: lo Stato, tramite il diritto, deve possedere la "forza" necessaria per assicurare che i processi economici possano operare con stabilità e senza discontinuità generatrici di possibili fasi di 'stasi' o di crisi strutturale⁸⁹. A tale elemento si associa, in secondo luogo, il peso significativo che assume, nel contesto eurounitario, la matrice *efficientistica* di lettura della realtà sociale (e della realtà giuridico-politica)⁹⁰: elemento, che, in tal senso, sembra attraversare sottotraccia, come un fiume carsico, i principali ambiti operazionali delle fondamentali istituzioni europee. L'accento sulla esigenza di enfatizzare il dato economico in una chiave prettamente funzionalistica ha facilitato l'idea per cui la *legittimità* e l'*origine* delle norme sia di minore importanza rispetto alla necessità, per quelle, di soddisfare scopi determinati (orientati in chiave di efficienza), che sopravanzano il dato regolativo e prescrittivo⁹¹, soverchiando anche l'esigenza specificamente democratica⁹². L'urgenza (*dall'alto*), dunque, di un ordine sociale solido e stabile prevale su possibili esigenze (*dal basso*) dialogico-deliberative, che potrebbero favorire momenti di (benefica) conflittualità democratica, produttiva di una maggiore

⁸⁸ Si pensi alle affinità, ad esempio, che hanno legato Walter Hallstein, primo Presidente della Commissione europea, ai vari esponenti dell'ordoliberalismo, nonché gli stessi rimandi interni al suo pensiero giuridico-politico, che mostrano forti nessi concettuali con alcune tesi basilari della corrente teorico-economica tedesca. Per un inquadramento della figura di Walter Hallstein, cfr.: C. MALANDRINO, «Tut etwas tapferes»: *compi un atto di coraggio. L'Europa federale di Walter Hallstein (1948-1982)*, il Mulino, Bologna, 2005; H. CANIHAC, *The Making of an Imagined 'Community of Law': Law, Market and Democracy in the Early Constitutional Imaginaries of European Integration*, in *European Constitutional Law Review*, 2022, pp. 1-28. Fra le opere di Hallstein: W. HALLSTEIN, *L'integrazione economica come fattore di unificazione politica*, Servizio pubblicazioni delle Comunità Europee, Bruxelles, 1961; ID., *United Europe: Challenge and Opportunity*, Harvard University Press, Cambridge (Mass.), 1962; ID., *The European Community: A New Path to Peaceful Union*, Indian Council for Cultural Relations, New Delhi, 1963; ID., *Some of our 'Faux Problèmes' in the European Economic Community*, in *The World Today*, 21, 1, 1965, pp. 10-24; ID., *Der unvollendete Bundesstaat*, Econ Verlag, Düsseldorf-Wien, 1969 (trad. it. ID., *Europa. Federazione incompiuta*, cit.).

⁸⁹ Carl Schmitt, i cui legami con i pensatori ordoliberali negli anni '30 del secolo scorso sono da più parti sottolineati, parlava, non a caso, di "Stato forte" ed "economia sana". Cfr. C. SCHMITT, *Stato forte ed economia sana*, trad. it. di G. Zanotti, in *Filosofia politica*, n. 1, 2019, pp. 7-22. Per un approfondimento si veda il numero monografico dedicato all'*Ordoliberalismo*, in *Filosofia politica*, n. 1, 2019, pp. 7-136. In generale, cfr.: A. ZANINI, *Ordoliberalismo. Costituzione e critica dei concetti (1933-1973)*, il Mulino, Bologna, 2022; L. MESINI, *Stato forte ed economia ordinata. Storia dell'ordoliberalismo (1929-1950)*, il Mulino, Bologna, 2023.

⁹⁰ A cui si accompagna uno sfondo generale di matrice (neo)funzionalista, quantunque alimentato, ideologicamente, da prospettive federalistiche, e sostenuto, nei fatti (e generato *ab origine*), da prassi di natura intergovernativa. Cfr. M. LA TORRE, "*Civis Europaeus sum*". *L'Europa e la sua cittadinanza*, cit., pp. 148 ss. Proprio le procedure intergovernamentali hanno dato l'abbrivio al processo di integrazione europea, tantoché «la CEE è il prodotto di un intenso lavoro diplomatico e di raccordo tra i governi degli Stati-membri, che con la Comunità intendono rafforzare anche la loro statualità» (*ibid.*, p. 150) (cfr., sul punto, A. MILWARD, *The European Rescue of Nation State*, II ed., Routledge, London, 2000). L'esito, però, di questo processo all'insegna dell'intergovernamentalismo, sarà «una costituzione funzionale, o funzionalista, una vera e propria "costituzione economica", una unione doganale in prima battuta, un "mercato comune" che si prospetta già in alcuni momenti come "mercato unico". È la logica di Schuman ancora una volta messa alla prova, dopo l'iniziale impulso dato all'istituzione della C.E.C.A. nel 1951» (M. LA TORRE, "*Civis Europaeus sum*". *L'Europa e la sua cittadinanza*, cit., pp. 149-150).

⁹¹ Cfr. M. LA TORRE, *Cittadinanza "liquida". Cittadinanza dell'Unione europea e liberalismo autoritario*, op. cit.

⁹² Cfr. M. LA TORRE, *Stato di diritto e democrazia populista*, cit.

inclusione sociale e di un riconoscimento delle diverse istanze politiche. In terzo luogo, è d'uopo evidenziare la tendenziale *strumentalità* della 'macchina' giuridica europea, capace di intervenire, in modo puntiforme, vuoi in fase applicativo-giudiziale (Corte di Giustizia), vuoi in chiave esecutivo-attuativa (Commissione) – coniugando, a livello del concetto teorico di 'potere', un orizzonte di matrice 'oggettivistica' con una dimensione 'soggettivistica'⁹³ –, per lenire, dirimere o risolvere casi concreti (talvolta generando nuovi rapporti di forza, all'esito del processo di attuazione o applicazione), solitamente emergenti nei momenti di elevata conflittualità sociale, scavalcando la necessità di una maggiore generalità ed astrattezza e il bisogno di una preordinazione concettuale preliminare del dato normativo. Sebbene lo sfondo economico svolga un ruolo essenziale, infatti, questo non esclude l'esigenza di un ricorso alle forme giuridiche come "utile" mezzo per la stabilizzazione sociale: il diritto si configura, in altre parole, come uno *strumento* (finalisticamente) *necessario*, marcatamente orientato in chiave *discendente e verticalizzante*⁹⁴.

⁹³ Cfr. N. BOBBIO, *Il problema del potere*, cit., pp. 22 ss. e 28 ss., il quale distingueva, peraltro, tre forme definitorie del potere: oggettivistica, relazionale, e soggettivistica (*ibid.*, p. 20 ss. e pp. 22 ss.). La nozione oggettivistica pone l'accento sulla dimensione del 'potere' come sostanza, come se il potere fosse un «oggetto, una *res* avuta, materialmente posseduta da determinati esseri umani» (*ibid.*, p. 20); la nozione relazionale, invece, appunta l'idea di potere sulla visione per cui, questo, più che un possesso oggettivo, costituisce uno spazio relazionale che si istituisce «tra due soggetti, una posizione di 'vincolo' di un individuo nei confronti di un altro individuo», ossia: un 'rapporto' (*ibid.*, p. 21); per la concezione soggettivistica, infine, il potere diviene «una capacità, una qualità soggettiva» (*ibid.*, p. 23). Nel primo caso, pertanto, si ha a che fare con «cose», oggetti esterni, mezzi per conseguire effetti»; nel secondo caso, ci si imbatte in un «rapporto di influenza tra individui»; nel terzo caso, si entra a contatto con «qualità, disposizioni, capacità soggettive di ottenere risultati» (*ibid.*, p. 23), che Bobbio reputa, peraltro, elementi tipici di una nozione di 'potere' a carattere squisitamente 'giuridico': «la concezione soggettivistica [...] è un concetto proprio di tutta la scienza giuridica. Nel campo del diritto, sono espressioni acquisite quelle di 'capacità di compiere una determinata azione e produrre un mutamento'; vale a dire, 'degli effetti giuridici', 'una modificazione della struttura dei rapporti giuridici esistenti': risultati dell'esercizio di un potere» (*ibid.*, p. 23). Giova notare, in quest'ottica, che, quantunque la nozione oggettivistica, nel caso specifico del nostro discorso, assume una centralità peculiare, in ragione della tendenziale 'ipostatizzazione' della sfera economica – come mezzo, strumento, 'possesso' appunto, decisivo per orientare le dinamiche di potere –, sotto ulteriori punto di vista assumono rilevanza anche le altre definizioni concettuali sopra riportate. Si pensi soltanto – per ciò che attiene alla nozione 'relazionale' – ai rapporti che si delineano fra governanti e governati nello spazio dell'UE, e di cui abbiamo accennato *supra* (§§ 3 e 4), o, ancora, alla necessaria considerazione *sub specie iuris*, che schiude ad una nozione di potere in termini soggettivistici, e che evidentemente investe, in senso più globale, qualsivoglia valutazione specifica dei fondamentali organi dell'UE. Nel caso che abbiamo delineato, come accennato, la nozione oggettivistica si coniuga con un componente soggettivistica (in cui non è assente, naturalmente, una istanza prettamente relazionale di matrice *verticalistica e discendente*).

⁹⁴ Il diritto dell'UE avanza, così, una vera e propria «pretesa di costituzionalità strutturale *forte*» (M. DANI, A.J. MENÉNDEZ, *Costituzionalismo europeo. Per una ricostruzione demistificatoria del processo di integrazione europea*, a cura di L. Mellace, ESI, Napoli, 2022, p. 41, corsivo nel testo), che è stata peraltro favorita da un graduale movimento scansionabile in tre momenti: 1) 'de-internazionalizzazione' del diritto comunitario; 2) 'de-costituzionalizzazione' del diritto degli Stati; 3) integrazione fra diritto statale e diritto comunitario (G. ITZCOVICH, *Teorie e ideologie del diritto comunitario*, Giappichelli, Torino, 2006, p. 116). Del resto, nonostante l'emergere, nel contesto sovranazionale (riflesso più limitato della stessa sfera globale), di forme di *soft law*, il diritto comunitario (e, poi, eurounitario), fin dalle sue celebri sentenze fondative (su tutte: *Van Gend & Loos* del 1963 (C-26/62) e *Costa c. Enel* del 1964 (C-6/64)), ha dimostrato una esplicita tendenza (mediata, appunto, dall'interpretazione della giurisprudenza europea) di carattere spiccatamente *verticalizzante*. La sentenza *Van Gend & Loos* sarà infatti confermata da varie pronunce successive, fra le quali è possibile ricordare, a mero titolo esemplificativo, le sentenze *Lütticke* del 1966 (C-57/65), *Molkerei-Zentrale* del 1968 (C-28/67), e *Kupferberg* del 1982 (C-104/81). Così, analogamente, la sentenza *Costa* sarà corroborata, negli anni a venire, da pronunce ulteriori che

La costituzione di un mercato ‘unico’, in cui la prassi politica sia neutralizzata per mezzo della riscrittura dei potenziali momenti conflittuali in una logica prettamente economicistica, e in cui il diritto ricopre un ruolo fondamentale per garantire la stabilità e l’equilibrio delle forze in gioco, determinando, sovente, una limitazione alla espansione di forme di solidarietà politica e sociale⁹⁵, è un’immagine diffusa in letteratura e che, oltre le estremizzazioni talvolta sostenute, offre, appunto, una rappresentazione in buona parte veritiera⁹⁶. Ricostruire queste dinamiche, cercando di comprenderne le scaturigini storiche e le intrinseche logiche filosofiche, può essere un momento necessario per provare a concettualizzare la realtà dell’Unione in forme che possano aprire, altresì, lo spazio per ipotesi di riforma interna.

Così, l’emergenza della dimensione tecnocratica⁹⁷, piuttosto evidente e riconoscibile (invero *ab origine*) nel contesto europeo, schiude soluzioni che, da un lato, comprendono la possibilità di una *rinazionalizzazione*

rafforzeranno il principio del primato dell’ordinamento europeo: si vedano, fra le altre: *Simmenthal* del 1978 (C-106/77), *Factortame* del 1990 (C-213/89), *Francovich* del 1991 (C-6/90 e C-9/90). Sotto il profilo teorico-generale, per ciò che concerne la dottrina degli ‘effetti diretti’, ci si limita a rinviare a: D. GALLO, *L’efficacia diretta del diritto dell’Unione europea negli ordinamenti nazionali. Evoluzione di una dottrina ancora controversa*, Giuffrè, Milano, 2018; ID., *Effetto diretto del diritto dell’Unione europea e disapplicazione, oggi*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2019, pp. 1-42; ID., *L’effetto diretto quale dottrina fondante dell’ordinamento dell’Unione europea*, in *Rivista internazionale di filosofia del diritto*, n. 3, 2020, pp. 537-566. Per una ricostruzione storico-diacronica della giurisprudenza europea a partire dalla sentenza *Van Gend & Loos*: V. PICCONE, *Effetti diretti, interpretazione conforme e principi generali dell’ordinamento comunitario da Van Gend en Loos a Velasco Navarra*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, n. 1, 2008, pp. 157-187. Sui problemi teorici e dottrinali che presiedono al principio degli ‘effetti diretti’ in correlazione con la dottrina del primato, si veda A. RASI, *Gli effetti diretti e il primato del diritto dell’Unione: una correlazione a geometria variabile*, in *Il Diritto dell’Unione europea*, n. 3, 2018, pp. 555-594. Per una riflessione sugli aspetti di problematicità a cui va incontro la dottrina del primato dell’UE, si vedano: T. GROPPI, *La primauté del diritto europeo sul diritto costituzionale nazionale: un punto di vista comparato*, in *ASTRID. Rassegna*, 13, 2005, pp. 1-20; M. ORLANDI, *L’evoluzione del primato del diritto dell’Unione europea. Dalla contrapposizione tra sistemi giuridici al dialogo multilaterale*, UTET, Torino, 2012; A. RUGGERI, *Il primato del diritto dell’Unione sul diritto nazionale: lo scarto tra il modello e l’esperienza e la ricerca dei modi della loro possibile ricomposizione*, in *Consulta Online*, n. 1, 2016, pp. 114-126; A. ARENA, *How European Law Became Supreme: The Making of Costa v. Enel*, in *Jean Monnet Working Paper*, 05-18, pp. 1-24 (consultabile in *Jean Monnet Working Paper*); S. NINATTI, M. GALIMBERTI, *Il primato del diritto UE sotto attacco. Brevi cenni sulla crisi del dialogo fra Corti*, in *Democrazia e Sicurezza*, n. 2, 2022, pp. 135-163. Sul tema si rimanda, altresì, a: A. VON BOGDANDY, S.W. SCHILL, *Overcoming Absolute Primacy: Respect for National Identity Under the Lisbon Treaty*, in *Common Market Law Review*, 48, 5, 2011, pp. 1417-1453; A. ARENA, *Sul carattere “assoluto” del primato del diritto dell’Unione europea*, in *Studi sull’integrazione europea*, n. 2, 2018, pp. 317-340. Il cruciale passaggio successivo, come è noto, è stato poi rappresentato dalle sentenze *ERTA* del 1971 (22/70) e *Kramer* del 1976 (C-3, 4, 6/76), in materia di competenze esclusive, a cui si ricollegano le pronunce più o meno coeve, *Casagrande* del 1974 (C-9/74) e *Rutili* del 1975 (C-36/75). Sul punto, cfr. M. LA TORRE, *Cittadinanza e ordine politico. Diritti, crisi della sovranità e sfera pubblica: una prospettiva europea*, Giappichelli, Torino, 2004, pp. 76 ss. Si veda, inoltre, J.H.H. WEILER, *Il sistema comunitario europeo. Struttura giuridica e processo politico*, il Mulino, Bologna, 1985, pp. 61 ss.

⁹⁴ Sui valori sanciti all’art. 2 e la loro proiezione nel futuro, si veda F. MUNARI, *I valori dell’Unione: una visione prospettica*, in *Quaderni AISDUE*, Fascicolo speciale, n. 1, 2024, pp. 1-19.

⁹⁵ A.J. MENÉNDEZ, *A Solidaristic European Union? How the “economic constitution” of the EU pre-empts a solidaristic turn in European Politics*, in *Ordines*, n. 1, 2024, pp. 19-52.

⁹⁶ Cfr., *ex multis*, M. LA TORRE, *Cittadinanza e ordine politico*, *cit.*, p. 80. Cfr., altresì: A.J. MENÉNDEZ, *The ‘Terrible’ Functional Constitution of the European Union: ‘Sound’ Money, Economic Freedom(s) and ‘Free’ Competition*, in M. GOLDONI, M.A. WILKINSON (eds.), *The Cambridge Handbook on the Material Constitution*, Cambridge University Press, Cambridge, 2023, pp. 351-366.

⁹⁷ G. MAJONE, *Integrazione europea, tecnocrazia, e deficit democratico*, *cit.*, pp. 608 ss. Su un piano generale, cfr., altresì, *ex multis*: C. PINELLI, *L’Europa democratica nella strettoia tra populismo e tecnocrazia*, in *Meridiana*, 77, 2013, pp. 101-113; U. MORELLI, *Democrazia e tecnocrazia nell’Unione europea*, in G. AMATO, E. MOAVERO MILANESI, G. PASQUINO, L. REICHLIN (a cura di), *Europa: un’utopia in costruzione*, Istituto dell’Enciclopedia Italiana, Roma, 2018, pp. 676-689.

delle competenze eurounitarie, attraverso il trasferimento di molte prerogative istituzionali in capo agli Stati membri, e, dall'altro, invece, suggeriscono la possibilità di rimanere incanalati all'interno della prospettiva di una *valorizzazione interna* dell'Unione, facilitando e incrementando processi di legittimazione dal basso.

Secondo Dieter Grimm, ad esempio⁹⁸, un elemento che genera problema all'interno dell'Unione, a suo giudizio, è quel fenomeno di eccessiva *ipercostituzionalizzazione* che ha facilitato l'attribuzione di poteri estesi e (quasi) immensurabili ad un organo esecutivo come la Commissione e ad un organo giudiziario come la Corte di Giustizia, producendo, per tale effetto, un ulteriore deterioramento del *deficit* di democraticità interno all'ordine europeo. Dinanzi a questo ruolo esteso della Commissione e della Corte, Grimm auspica come soluzione primaria quella di cercare di aumentare il tasso di democraticità dell'istituzione sovranazionale attraverso la semplificazione del 'diritto originario' dell'UE, che dovrebbe includere soltanto le norme di valore 'costituzionale', facendo retrocedere norme incluse, ad oggi, nei Trattati, al rango di diritto 'derivato'⁹⁹. Inoltre, Grimm attribuisce alle Corti costituzionali nazionali il compito prioritario di frenare e limitare i processi di tecnocratizzazione e depoliticizzazione all'interno dell'area europea¹⁰⁰: e ciò in modo forse un po' paradossale, giacché, come puntualmente nota Sergio Dellavalle, lo studioso tedesco finisce per assegnare la funzione, cruciale, di *ripolitizzazione* dello spazio europeo a un tipo di organo – giudiziario, come le Corti costituzionali nazionali – a cui, in sede sovranazionale, ha invece attribuito demeriti capitali (proprio con riguardo al processo di riduzione del tasso di democraticità a cui sopra si accennava)¹⁰¹. In ogni caso, è quantomeno non peregrino sostenere come la Corte di Giustizia dell'UE abbia svolto un ruolo decisivo per legittimare e alimentare un'idea di diritto fortemente tecnocratica e legata a dinamiche prettamente economicistiche¹⁰², estromettendo dal suo concetto di diritto la componente più schiettamente democratica.

D'altronde, autori come Wolfgang Streeck¹⁰³ criticano proprio le derive di subordinazione totale alle logiche di mercato, secondo coordinate tipicamente ordoliberali: fra gli attori che hanno facilitato tale processo, Streeck indica, di nuovo, la Commissione e la Corte di Giustizia. Tali istituzioni, veicolando un'idea del diritto come strumento servente le mere logiche di mercato e come mezzo puramente orientato a soddisfare i principi della libertà economica, hanno favorito, in forme più o meno dirette,

⁹⁸ D. GRIMM, *The Democratic Costs of Constitutionalism: The European Case*, in *European Law Journal*, 21, 4, 2015, pp. 460-473.

⁹⁹ S. DELLAVALLE, *Il potere dell'Unione europea*, cit., pp. 218-219.

¹⁰⁰ *Ibid.*, p. 219. Per Grimm, dunque, le forme di rinazionalizzazione si concretizzerebbero, precipuamente, nella *semplificazione* dei Trattati e nella *valorizzazione* delle Corti costituzionali nazionali.

¹⁰¹ S. DELLAVALLE, *Il potere dell'Unione europea*, cit., pp. 218-219.

¹⁰² M. LA TORRE, *EU Law and Legal Theory: A Virtuous Connection*, in *Ordines*, n. 1, 2023.

¹⁰³ W. STREECK, *Gekaufte Zeit*, Suhrkamp, Frankfurt am Main, 2013.

processi di graduale smantellamento delle garanzie offerte dal *Welfare State*¹⁰⁴: per Streeck, pertanto, se si vuole salvare lo Stato sociale «è indispensabile ricondurre competenze unionali agli stati nazionali»¹⁰⁵.

A queste proposte teoriche si contrappone, appunto, la riflessione di Sergio Dellavalle, il quale, invece, in una prospettiva in buona parte condivisibile, sostiene la necessità non tanto di una ‘rinazionalizzazione’ delle competenze eurounitarie, quanto, piuttosto, di orientare gli sforzi teorici verso traiettorie in grado di porre nuovamente al centro dell’agenda «una riforma istituzionale dell’UE nel senso di una legittimazione democratica dal basso»¹⁰⁶, e verso, dunque, una accentuazione delle esigenze di *riforma interna*. I motivi di un sostegno ad una logica di riforma in questa chiave riposano, secondo Dellavalle, precipuamente in esigenze di carattere politico, fra le quali il fondamentale ruolo di garanzia di pace storicamente svolto nel Vecchio Continente dalle strutture istituzionali comunitarie (ed eurounitarie)¹⁰⁷, l’importanza del modello europeo come strumento per la tutela degli interessi statali condivisi, nonché la maggiore capacità, dovuta a ragioni propriamente strutturali, dell’Unione europea di effettuare scelte strategiche decisive in chiave tecnologica, scientifica ed economica¹⁰⁸.

6. Conclusioni

Come può ben vedersi, dunque, il quadro è molto complesso, teoricamente e pragmaticamente: l’UE si trova su un guado¹⁰⁹, e deve decidere se attraversarlo, oppure retrocedere per evitare rischi maggiori. È parzialmente innegabile, del resto, l’importanza che ha svolto il processo di integrazione europea nella valorizzazione degli Stati nazionali, e come l’Unione sia riuscita, grazie ad una serie di espedienti istituzionali, a sollevare le singole realtà statuali da condizioni di difficoltà che, forse, avrebbero potuto generare conseguenze ancora più negative. Così come è altrettanto vero che l’Unione ha rappresentato un fattore fondamentale per assicurare una maggiore stabilità sul piano internazionale, quantunque, ad oggi, questa affermazione debba essere posta parzialmente in discussione per una serie di sommovimenti

¹⁰⁴ S. DELLAVALLE, *Il potere dell’Unione europea, cit.*, pp. 219 ss.

¹⁰⁵ *Ibid.*, p. 219.

¹⁰⁶ *Ibid.*, p. 220.

¹⁰⁷ Benché su questo punto, storicamente interessante, vi siano voci confliggenti. Albert Hirschman, nel 1981, ad esempio notava: «la Comunità Europea è arrivata storicamente troppo tardi per la tanto proclamata missione di impedire nuove guerre tra gli stati più importanti dell’Europa occidentale; anche se la Comunità non fosse esistita, dopo due terribili guerre mondiali in mezzo secolo il tempo delle guerre europee era ormai passato» (A.O. HIRSCHMAN, *Essays in Trespassing: Economics to Politics and Beyond*, Cambridge University Press, Cambridge, 1981, p. 281; citazione ripresa da G. MAJONE, *Integrazione europea, tecnocrazia, e deficit democratico, cit.*, p. 609). Ipotesi di tal genere, tuttavia, volte a ricostruire, *ex post*, possibili andamenti storici passati secondo criteri teorici controfattuali, risultano oltremodo difficoltose da argomentare in forma stringente e cogente.

¹⁰⁸ S. DELLAVALLE, *Il potere dell’Unione europea, cit.*, p. 219.

¹⁰⁹ In letteratura, per identificare questi momenti di ondivaga precarietà del procedere istituzionale dell’UE, si è assunto quale elemento emblematico la disciplina normativa sulle immunità parlamentari, che, in effetti, risulta costantemente in bilico fra diritto eurounitario e normative domestiche nazionali. Cfr. C. MARTINELLI, *Il Parlamento europeo, cit.*, p. 144.

bellici a cui l'Unione europea non sembra capace di rispondere, su scala globale¹¹⁰, in modo politicamente adeguato¹¹¹.

Ma un dato rimane certamente costante: le tendenze tecnocratiche che abitano le architetture istituzionali eurounitarie e che sembrano ormai strutturare, dall'interno, i vari organismi e organi fondamentali dell'UE, generano, in modo patente, aspetti problematici, che si ripercuotono sui livelli di tutela della visione democratico-sociale ereditata dalle tradizioni costituzionali degli Stati membri¹¹². Se il Parlamento europeo svolge un ruolo essenzialmente secondario, e il Consiglio europeo e il Consiglio dell'Unione agiscono sulla base di istanze nazionali, replicando, in altra forma ma con la medesima sostanza, i bisogni temporanei e frammentari dei diversi governi nazionali, a ricoprire un peso decisivo – in quanto pienamente funzionali alle suddette esigenze tecnocratiche – sono, appunto, la Commissione e la Corte di Giustizia, che si trovano ad operare (da ormai molti anni) in un contesto autonomo e affrancato da forme di influenza riconducibili a pressioni dal basso di natura democratica.

Dietro l'occultamento delle forme della mera *esecuzione* o della mera *applicazione*, si ritrovano organi che, inizialmente, avrebbero dovuto ricoprire funzioni ancillari ai più ampi processi di produzione normativa, ma che, tutto considerato, hanno finito invece per scavalcarli, occupando quindi una posizione cardinale. Fra questi, appunto, la Corte di Giustizia, soggetto capace di edificare un concetto di diritto autonomo, produttivo di effetti concreti sulle realtà degli attori sociali europei e sulle relazioni che questi quotidianamente istituiscono per regolare e normare i propri rapporti economici, etici, politici. Ma, altresì, la stessa Commissione europea, che, nella sua capacità di coniugare istanze politiche ed esigenze amministrative, riesce ad esercitare compiti direttivi essenziali per imprimere agli sviluppi storici dell'Unione un timbro caratteristico, che ha indubbiamente contrassegnato buona parte dei processi politici ed istituzionali, più o meno recenti, all'interno del Continente europeo. Ed in questo panorama, come già notato, il partito politico (europeo), quale ente catalizzatore, un tempo, della politica 'nazionale', non riesce a farsi portatore di un possibile indirizzo sovranazionale, cosicché la forma-partito diviene elemento emblematicamente rappresentativo di questa insufficiente capacità di riprodurre, pienamente e solidaristicamente, sul piano delle istituzioni europee, le istanze e le urgenze sociali che affiorano nel contesto delle singole realtà nazionali. Così, nel modularsi dei variegati fenomeni istituzionali, affiora la

¹¹⁰ Così come, sempre sul piano globale, l'Unione ha dato risposte incerte dopo le due grandi crisi delle ultime due decadi: quella economico-finanziaria del 2008, e quella pandemico-sanitaria del 2020. Per una panoramica su questi aspetti, cfr. E. MOSTACCI, A. SOMMA (a cura di), *Dopo le crisi. Dialoghi sul futuro dell'Europa*, Rogas, Roma, 2021.

¹¹¹ Per una attenta analisi delle risposte politiche e giuridiche dell'Unione dinanzi al recente conflitto russo-ucraino, cfr.: M. VELLANO, *La guerra in Ucraina e le conseguenti decisioni dell'Unione europea in materia di sicurezza e difesa comune*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, n. 1, 2022, pp. 121-142; C. CELLERINO, *La difesa europea dinanzi alla guerra in Ucraina tra "autonomia strategica" e vincoli strutturali: quali prospettive per la Difesa comune?*, in *Quaderni AISDUE*, n. 3, 2022, pp. 28-49.

¹¹² Cfr. M. DANI, A.J. MENÉNDEZ, *È ancora possibile riconciliare costituzionalismo democratico-sociale e integrazione europea?*, in *DPCE Online*, n. 1, 2020, pp. 289-326.

necessità, teorica e pratica, di identificare una via ad un tempo realistica ed eticamente adeguata – soppesando, in forme idonee, politica, diritto ed economia¹¹³ – per rispondere alla domanda di socializzazione dello spazio europeo, bilanciando gli indefettibili portati valoriali del costituzionalismo del secondo dopoguerra con le prospettive più recenti, che vedono nello sviluppo tecnologico-digitale, nella tutela ambientale e nelle dinamiche economiche globali i loro tratti salienti. In questo quadro, l’Unione europea rappresenta l’ente forse maggiormente idoneo per articolare, in un futuro prossimo, un possibile sviluppo, solido e duraturo, in chiave di crescita e di benessere collettivi, purché si scelga di percorrere una via volta a valorizzare percorsi democratici e tutela dei diritti (sociali, politici, civili), inclusione sociale e dinamiche positive di cittadinanza, governo dell’economia (anche attraverso la vera costruzione di una politica e di una sfera pubblica sovranazionale) e riscoperta del diritto inteso come mediazione (positivamente) necessaria per contenere gli squilibri dei rapporti di forza e per regolamentare, secondo un ordine di *sensu*¹¹⁴ e di giustizia¹¹⁵, la vita pubblica, la libertà individuale, e, più in generale, gli stessi spazi collettivi.

¹¹³ Taluni ravvisano, ad esempio, – oltre che nel ‘potenziamento’ del Parlamento europeo – nella eventualità di una ‘integrazione differenziata’, nel corroboramento della cooperazione rafforzata e nel sempre più esteso passaggio, su varie materie, al voto a maggioranza qualificata (in luogo di quello all’unanimità) nel Consiglio, i punti essenziali per un possibile sbocco risolutivo (quantomeno a livello giuridico-istituzionale, giacché la prassi politica potrà comunque trovare soluzioni e piste diverse) all’*impasse* generale. Cfr., sul tema, C. MARTINELLI, *Il Parlamento europeo, cit.*, pp. 240-243.

¹¹⁴ Cfr. M. LA TORRE, *Il senso della norma. Filosofia fragile del diritto*, DeriveApprodi, Bologna, 2023.

¹¹⁵ Si rimanda, qui, alla esigenza strutturale, che il diritto include nel suo seno, di articolazione interna di una pretesa (trascendentale) di *correttezza* (che, sotto il profilo giuridico-normativo, acquista i caratteri di una pretesa di *giustizia*). Cfr. R. ALEXY, *Concetto e validità del diritto* (1992), a cura di M. La Torre, trad. it. di L. Di Carlo, Carocci, Roma, 2022. «Ogni filosofia del diritto è l’espressione implicita o esplicita di un concetto di diritto. Tutti i concetti di diritto derivano dalla determinazione e dalla valutazione di tre elementi definitori: 1) legalità conforme all’ordinamento; 2) l’efficacia sociale; 3) la correttezza del contenuto». Cosicché, se «la legalità e l’efficacia costituiscono l’aspetto fattuale o istituzionale del diritto, la correttezza rappresenta la sua dimensione ideale o discorsiva» (R. ALEXY, *La natura del diritto. Per una teoria non positivista*, trad. it. di P. Chiarella e N. Stamile, ESI, Napoli, 2015, a pp. 37-38)