

19 DICEMBRE 2018

Gli incerti ed elastici confini delle  
attribuzioni dell'Unione Europea: la  
debole applicazione dei principi di  
sussidiarietà e di proporzionalità

di Carlo Deodato  
Presidente di sezione del Consiglio di Stato

# Gli incerti ed elastici confini delle attribuzioni dell'Unione Europea: la debole applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità \*

**di Carlo Deodato**

Presidente di sezione del Consiglio di Stato

**Sommario:** **1.** Premessa; **2.** L'assetto delle competenze dell'Unione europea; **3.** La funzione e i caratteri dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità; **4.** I rapporti con il principio di attribuzione; **5.** Le ragioni della deviazione dalla *ratio* dell'art.5, paragrafo 2, del Trattato sull'Unione Europea; **6.** La giurisprudenza "prudente" della Corte di giustizia UE; **7.** Il "caso" del Regolamento sullo *screening* degli investimenti diretti esteri; **8.** Una nuova consapevolezza della "crisi" dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità; **9.** La necessità (e i contenuti) della loro più corretta attuazione; **10.** L'urgente (e non differibile) ripristino della fiducia nelle Istituzioni europee.

## 1. Premessa.

Due sono le ragioni della crescente disaffezione, se non della ostilità, verso le Istituzioni Europee: il convincimento, sempre più diffuso, della inadeguatezza dei vincoli fiscali ad assicurare il raggiungimento degli obiettivi della piena occupazione e del benessere sociale, espressamente indicati nel TUE come alcune delle ragioni che giustificano l'Unione; l'insofferenza verso la proliferazione incontrollata di una legislazione sovrabbondante ed invasiva in quasi tutti gli ambiti della vita dei cittadini e delle imprese degli Stati membri (e che quest'ultima non sia meno urgente della prima lo dimostra la *Brexit*).

Le riflessioni che seguono sono dedicate alla disamina della seconda questione, mentre il problema della *governance* fiscale resta affidato agli studiosi di economia<sup>1</sup>.

---

\* Riceviamo e volentieri pubblichiamo.

<sup>1</sup> In merito al principio di sussidiarietà con riferimento al diritto europeo v.: R. ADAM, A. TIZZANO, *Lineamenti di diritto dell'Unione Europea*, Giappichelli, 2016; G. ASSUMMA, G. RIFFERO, G. MARI, *Manuale di Diritto dell'Unione Europea*, Artemide, 2009; T. BALLARINO, *Diritto dell'Unione Europea*, Cedam, 2010; L. BARRA CARACCILOLO, *Gli Stati Uniti d'Europa e l'incomprensibile rinunzia alla sovranità costituzionale*, in *scenari economici.it*, 12 gennaio 2015; F. BOCCHINI F., *La sussidiarietà tra asimmetrie giudiziali ed asimmetrie sostanziali della corte costituzionale e della corte di giustizia dell'unione europea*, <http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2018/03/bocchini.pdf>, 2018; D. BOLOGNINO, R. CAMELI, F. GIGLIONI, *La sussidiarietà orizzontale nella giurisprudenza italiana e comunitaria*, in LABUS- Laboratorio di sussidiarietà; R. CAFARI PANICO, *Il principio di sussidiarietà e il ravvicinamento delle legislazioni nazionali*, in *Rivista di diritto europeo* n. 1/1994; A.M. CALAMIA, *Diritto dell'Unione Europea. Manuale breve*, Giuffrè, 2018; O. CHESSA, *La sussidiarietà (verticale) come "precetto di ottimizzazione" e come criterio ordinatore*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo* n. 4 2002; B. CARAVITA DI TORITTO, *Federalismi, federalismo europeo e federalismo fiscale*, in *federalismi.it*, 4.05.2011; B. CARAVITA DI TORITTO, *BREXIT: keep calm and apply the European Constitution*, in *federalismi.it* 29.06.2016; G. COTTURRI, *Materiali di lavoro sulla sussidiarietà in Europa*, in *Democrazia e diritto* n. 7 2000; L. DANIELE, *Diritto dell'Unione Europea. Sistema istituzionale, ordinamento, tutela giurisdizionale, competenze*, Giuffrè, 2018; L. DANIELE, *Diritto dell'Unione europea* 4, Milano, 2010, pp. 414 ss.; A. D'ATENA, *Modelli*

federali e sussidiarietà nel riparto di competenze tra Unione europea e Stati membri in *Diritto dell'Unione Europea* n. 1 2005, U. DRAETTA, *Elementi di diritto dell'Unione Europea. Parte istituzionale. Ordinamento e struttura dell'Unione Europea*, Giuffrè, 2018; A. FIGUS, *Sistema Europa- L'organizzazione politica dell'Europa*, Eurilink, 2011; J. FISCHER, *Dall'Unione di Stati alla federazione. Riflessioni sulle finalità dell'integrazione europea*, in *Rivista di studi di politica internazionale*, n. 268, ottobre-dicembre 2000; G. GAIA, A. ADINOLFI, *Introduzione al diritto dell'Unione Europea*, Laterza, 2017; L. GIANNITI, *I Parlamenti nazionali garanti del principio di sussidiarietà*, in *Quaderni Costituzionali* n. 1, 2003; R. GOGLIORMELLA, *Diritto dell'Unione Europea*, Edises, 2017; J. HABERMAS, *Perché l'Europa ha bisogno di una Costituzione?* in *Diritti e Costituzione nell'Unione Europea* a cura di G. ZAGREBELSKY, Bari, Laterza, 2003; F. IPPOLITO, *Sussidiarietà e armonizzazione: il caso British American Tobacco*, in *Il diritto dell'unione europea* n. 3 2004; J. LUTHER, *Il principio di sussidiarietà: un "principio speranza" per l'ordinamento europeo?*, in *Foro Italiano* n. 4 1996; F. MARTINELLI, *Manuale di diritto dell'Unione europea. Aspetti istituzionali e politiche dell'Unione*, Edizioni Giuridiche Simone, 2018; I. MASSA PINTO, *Il principio di sussidiarietà nel Progetto di Trattato che istituisce una costituzione per l'Europa*, in *Diritto pubblico comparato europeo* n. 3 2003; F. MAYER-I. PERNICE, *La costituzione integrata dell'Europa* in *Diritti e Costituzione nell'Unione Europea* a cura di G. Zagrebelsky, Bari, Laterza, 2003, D. MORGANTE, *Note in tema di Fiscal Compact*, in *federalismi.it*, 04.04.2012; I. PERNICE, *Multilevel Constitutionalism in the European Union* in *European law review* OttobreDicembre 2002; F. PETRANGELI, *Sussidiarietà e Parlamenti nazionali: i rischi di confusione istituzionale*, in *Quaderni Costituzionali* n. 1, 2003; G. C. SALERNO, *Servizi di interesse generale e sussidiarietà orizzontale fra ordinamento costituzionale e ordinamento dell'Unione europea*, [Giappichelli](#), 2010; M.A. SANDULLI, *Diritto europeo e processo amministrativo*, in *federalismi.it*, 24.10.2007; P. SAVONA, *Brexit: grande confusione, non hanno capito il messaggio*, in *scenari economici.it*, 28 giugno 2016; P. SAVONA, *Il ritorno del sovrano*, tratto dal libro "Dalla fine del laissez-faire alla fine della liberaldemocrazia", in *scenari economici.it*, 22 giugno 2016; P. SAVONA, *Un'Europa da rifare*, in *scenari economici.it*, 22 giugno 2016; G. STROZZI, *Il principio di sussidiarietà nel futuro dell'integrazione europea: un'incognita e molte aspettative*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comparato* n. 1 1993; G. STROZZI, R. MASTROIANNI, *Diritto dell'Unione Europea*, [Giappichelli](#), 2016; G. TESAURO, *Diritto dell'Unione Europea*, Cedam, 2012; A. TIZZANO, *La gerarchia delle norme comunitarie*, in *Dir. un. eur.*, 1996, p. 64; ID., *Le competenze dell'Unione e il principio di sussidiarietà*, in *Dir. un. eur.*, 1997, pp. 229 ss.; A. TIZZANO, R. ADAM, *Lineamenti di diritto dell'Unione europea*, Torino, 2016, pp. 326 ss., A.L. VALVO, *Lineamenti di diritto dell'Unione Europea. L'integrazione europea oltre Lisbona*, Amon, 2017; U. VILLANI, *Istituzioni di diritto dell'Unione Europea*, Cacucci, 2013; F. VECCHIO, *Il principio di sussidiarietà nel Trattato costituzionale: proceduralizzazione vs. giustiziabilità*, *Accademia*; F. VECCHIO, *La sussidiarietà nell'ordinamento europeo. Profili attuali e prospettive future*, [Bonanno](#), 2014; J. WEILER, *L'Unione e gli Stati membri: competenze e sovranità*, in *Quaderni Costituzionali* n. 1 2000. Per i profili comparati v.: B. CARAVITA DI TORITTO, *Federalismi, modelli istituzionali e sussidiarietà*, in *fedarilismi.it*, 10.03.2005; R. HOFMANN, *Il principio di sussidiarietà. L'attuale significato nel diritto costituzionale tedesco ed il possibile ruolo nell'ordinamento dell'Unione Europea*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1993, p.37; A. RINELLA, *Il principio di sussidiarietà: definizioni, comparazioni e modello d'analisi*, in *Sussidiarietà e ordinamenti costituzionali. Esperienze a confronto* a cura di A.Rinella, Leopoldo Coen, Roberto Scarmiglia, Padova, Cedam, 1999.

Sulla configurazione e le origini del principio di sussidiarietà: L. ANTONINI, *Il principio di sussidiarietà orizzontale: da Welfare State a Welfare Society*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze* n. 1 2000; L. ANTONINI, *Sulla giustiziabilità del principio di sussidiarietà orizzontale*, in *Quaderni Costituzionali* n. 3 2002; L. AZZERA, *Il sistema delle competenze*, in *Il Foro italiano* n. 1 2005; F. CARINCI, *Il principio di sussidiarietà verticale nel sistema delle fonti*, in *ADL* 2006 n. 6; F. CASAVOLA, *Dal federalismo alla sussidiarietà: le ragioni di un principio*, in *Foro italiano* n. 4 1996; M. CARVELLI, G. SAPELLI, *Desiderio, economia e società. La sfida della sussidiarietà*, [libreriauniversitaria.it](#), 2015; C. DEODATO, *La sussidiarietà come criterio di organizzazione di una società libera e orientata al bene comune*, in "L'Arco di Giano" n.90/2016; P. DURET, *La sussidiarietà orizzontale: le radici e le suggestioni di un concetto*, in *Jus* n. 1 2000; L. FRANZESE, *Percorsi della sussidiarietà*, [CEDAM](#), 2010; C. MILLON-DELSOL, *Il principio di sussidiarietà*, Milano, Giuffrè editore, 2003; M. MISTÒ, *La sussidiarietà quale principio di diritto ipotattico da Aristotele alla dottrina sociale della Chiesa: per una ricostruzione storico-ideale del concetto*, in *Iustitia* n. 1 2000; F. PIZZOLATO, P. COSTA, *Il lato oscuro della sussidiarietà*, [Giuffrè](#), 2013; M. PALMA, *Il riparto delle competenze. Profili sulla sussidiarietà*, [Cacucci](#), 2012; G. SCACCIA, *Sussidiarietà istituzionale e poteri statali di unificazione normativa*, [Edizioni Scientifiche Italiane](#), 2009; M. SIRIMARCO, M. IVALDI, *Casa borgo stato intorno alla sussidiarietà*, [Nuova Cultura](#), 2011.

## **2. L'assetto delle competenze dell'Unione europea.**

Il controverso tema del perimetro delle funzioni attribuite all'UE sembrava, in origine, risolto, con la duplice previsione, nel Trattato, del principio di attribuzione e dei parametri della sussidiarietà - originariamente introdotto quale principio cardine dall'art.3 B del Trattato di Maastricht e, poi, consacrato come criterio ordinatore dell'architettura europea nella Dichiarazione di Laeken - e della proporzionalità (art.5 TUE), quali limiti all'esercizio delle competenze concorrenti (o condivise) affidate, in base all'art.4, paragrafo 2, TFUE, all'Unione, mentre l'esercizio delle competenze esclusive, previste dall'art.3 TFUE, resta, ovviamente, libero da ulteriori condizionamenti, in quanto si presume la necessità, in quegli ambiti, dell'azione unitaria.

Nelle materie di competenza concorrente è consentito l'intervento legislativo sia dell'Unione, che degli Stati membri, ma a questi ultimi solo in termini residuali (art.2 TFUE).

L'Unione conserva, invece, nelle materie affidate alla competenza condivisa, una legittimazione generale alla introduzione di regole uniformi o di discipline armonizzate, ma sempre nel rispetto dei vincoli della sussidiarietà e della proporzionalità.

Ancorché la distinzione degli ambiti di azione nei diversi segmenti delle competenze esclusive e di quelle concorrenti appaia, a una prima lettura, sufficientemente certa, il ritaglio della titolarità delle prime si rivela, invece, indefinito e problematico (Caravita di Toritto).

La semplice lettura dei "settori" catalogati all'art.3 TFUE rivela con immediatezza la difficoltà di descrivere gli esatti confini delle attribuzioni esclusive, siccome definite con riguardo ad ambiti indeterminati e connotati più dall'indicazione di obiettivi politici e trasversali che di vere e proprie "materie".

## **3. La funzione e i caratteri dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità.**

Nonostante la difficoltà appena segnalata, tale assetto regolatorio consentiva (meglio: sembrava consentire), per un verso, di precisare il novero delle funzioni assegnate all'UE negli stretti limiti di quelle espressamente e tassativamente ad essa attribuite dai Trattati e, per un altro, di contenerne l'esercizio nei confini delle esigenze connesse a un più efficace esercizio unitario e nella sola misura strumentale al conseguimento degli obiettivi perseguiti.

In altri termini, le ragioni dell'intesa su cui si fonda il Trattato sono ravvisabili nella definizione di un ordine delle competenze europee che garantisca agli Stati membri, pur sempre nell'ambito di rapporti governati da leale cooperazione, un'adequata protezione da indebiti sconfinamenti rispetto al tracciato ricavabile dal combinato disposto dei principi di attribuzione, sussidiarietà e proporzionalità (Caravita di Toritto).

Anzi, è del tutto plausibile la ricostruzione secondo cui gli Stati membri hanno accettato la cessione di sovranità disposta con la sottoscrizione dei Trattati solo in quanto “mitigata” dalla contestuale introduzione dei canoni della sussidiarietà e della proporzionalità.

La cristallizzazione dei suddetti parametri ha, infatti, senz’altro favorito, durante la fase di negoziazione dei Trattati (UE e FUE), la conclusione delle trattative, in ragione della loro valenza contenitiva dell’esercizio delle funzioni attribuite all’UE.

Il descritto sistema delle competenze dell’Unione si rivela, quindi, connotato da caratteri di mobilità e di flessibilità, in un sistema dinamico e duttile, concepito proprio per espandersi o per restringersi in ragione della consistenza dell’interesse e della capacità dell’Unione a disciplinare una determinata materia (Tesauro).

L’elasticità del perimetro funzionale dell’Unione deve intendersi, peraltro, orientata e governata proprio dai parametri-guida della sussidiarietà e della proporzionalità, nella misura in cui servono a circoscrivere e a precisare lo spazio della regolazione validamente adottabile.

Tanto sono stati ritenuti rilevanti i predetti canoni nella definizione degli ambiti delle attribuzioni dell’Unione, che la relativa previsione del Trattato è stata presidiata (ed è assistita) dall’approvazione di uno specifico protocollo, dedicato proprio alla sua attuazione (e previsto dall’art.5, paragrafo 3, del TUE).

Il protocollo n.2, al di là di talune generiche enunciazioni di indirizzo, prescrive alcuni adempimenti procedurali funzionali ad assicurare la più efficace attuazione dei canoni della sussidiarietà e della proporzionalità e, segnatamente, l’obbligo dell’allegazione, a ogni progetto di atto legislativo, di una scheda “contente elementi circostanziati che consentano di valutare il rispetto” dei predetti principi e, soprattutto, il coinvolgimento procedurale dei Parlamenti nazionali che possono, entro un termine perentorio, trasmettere “un parere motivato che espone le ragioni per le quali ritiene che il progetto in causa non sia conforme al principio di sussidiarietà” (*early warning system*), con conseguente attivazione di un subprocedimento che impegna le Istituzioni titolari di competenze legislative a tenere motivatamente conto della predetta opinione, che risulta, quindi, sprovvista di alcuna valenza condizionante od ostativa all’adozione dell’atto (Gianniti) e, a certe condizioni, a riesaminare l’apprezzamento relativo alla coerenza della proposta con l’art.5, paragrafo 3, TUE.

Si tratta senz’altro di prescrizioni utili, nella misura in cui responsabilizzano le Istituzioni nell’espletamento di una verifica puntuale (*ex ante*) sulla conformità della proposta legislativa ai principi di sussidiarietà e di proporzionalità, ma che, tuttavia, non sono servite a garantire il contenimento della produzione normativa europea.

Le Istituzioni europee, infatti, dovrebbero (meglio: avrebbero dovuto) adottare solo gli atti, normativi o amministrativi, che gli Stati membri non siano in grado, da soli, di assumere in maniera altrettanto efficace

e nella sola misura in cui risultino effettivamente funzionali al raggiungimento degli obiettivi consacrati nel TUE, e senza eccessi regolatori o aggravii superflui a carico degli Stati membri.

La previsione dei due parametri in esame, quindi, dev'essere intesa e decifrata in un'ottica di contenimento dell'esercizio delle funzioni attribuite, nel senso che, fermo restando l'intangibile principio di attribuzione, la scelta concreta dell'*an* e del *quomodo* dell'esercizio delle competenze devolte all'Unione dev'essere operata secondo una logica di limitazione delle stesse.

Se è vero, infatti, che il principio di sussidiarietà (in senso verticale) viene, di norma, assunto quale criterio di allocazione (e non di esercizio) delle funzioni in sistemi istituzionali di *multilevel governance*, o, comunque, di Stati federali (Hofmann), è anche vero che la sua valenza ben si adatta (anche) a quella di parametro di scelta dell'*an* e del *quantum* dell'esercizio di competenze già attribuite (e non solo di criterio di imputazione della competenza al livello di governo più prossimo ai cittadini).

In questa accezione, prescelta nel Trattato, ogni proposta di regolazione dovrebbe essere preceduta da uno scrutinio serio e rigoroso circa l'analisi che quell'atto potrebbe essere adeguatamente e più efficacemente adottato dagli Stati membri, e dovrebbe condurre all'opzione del non intervento nel caso in cui quell'esame logicamente preliminare offrisse una risposta affermativa.

Così come, se è vero che il canone della proporzionalità risulta più appropriato per l'esercizio delle funzioni amministrative connotate da una apprezzabile latitudine di discrezionalità, è anche vero che esso può essere validamente utilizzato anche come criterio di opzione tra diverse scelte regolatorie.

In tale prospettiva, esso impone di scegliere l'intervento normativo meno gravoso per gli Stati membri e, quindi, impedisce di legiferare introducendo regole che non siano strettamente funzionali e strumentali al raggiungimento degli obiettivi consacrati nei Trattati.

Nonostante, quindi, i parametri della sussidiarietà e della proporzionalità non siano concepiti, sotto un profilo strettamente astratto e dogmatico, per l'esercizio di funzioni normative, la loro previsione nel TUE come criteri di espletamento (anche) di queste ultime non può che essere decifrato e inteso come un limite alla valida adozione di atti legislativi.

Tale limite dev'essere, peraltro, riferito sia al profilo dell'*an* della regolazione, sia a quello del *quomodo*, sia, infine, a quello del *quantum*.

L'esigenza del rispetto dei canoni della sussidiarietà e della proporzionalità dovrebbe, quindi, orientare non solo le scelte attinenti alla stessa opzione di intervento, ma anche quelle afferenti ai contenuti e alle modalità della regolazione, nonché alla intensità della disciplina.

#### **4. I rapporti con il principio di attribuzione.**

Nondimeno, i canoni in esame si atteggiavano, a ben vedere, anche come paradigmi identificativi del perimetro delle competenze devolute all'UE, e non tanto (o non solo) come criteri per l'esercizio delle stesse.

Nella misura in cui concorrono con il principio di attribuzione a delineare l'ambito dello spazio di espletamento delle funzioni, i canoni della sussidiarietà e della proporzionalità fungono, infatti, anche come limiti dei compiti assegnati alle Istituzioni europee, oltre che come titoli della relativa legittimazione a legiferare.

Ne consegue che la presupposta verifica del rispetto del principio di attribuzione deve comprendere anche l'ossequio ai canoni di sussidiarietà e di proporzionalità, nella misura in cui integrano il primo nella perimetrazione della capacità legislativa dell'Unione.

Tale approccio ricostruttivo impone, in altri termini, di leggere l'art.5 del Trattato nel senso che esulano dal novero delle funzioni dell'Unione non solo le competenze non espressamente ad essa attribuite, ma anche gli interventi che, ancorchè astrattamente ascrivibili a una delle materie affidate alla sua competenza condivisa, non implicano anche una più efficace regolazione unitaria o non siano funzionali al perseguimento degli obiettivi stabiliti nei Trattati.

In questo senso, la strumentalità dell'intervento dell'Unione al raggiungimento degli obiettivi stabiliti nei Trattati si risolve in un ulteriore limite alla sua azione, concorrendo a circoscriverne il perimetro delle responsabilità in un sistema di cerchi concentrici in cui quello più grande è disegnato sull'ambito delle materie attribuite all'Unione e quelli più piccoli sul rispetto dei canoni di sussidiarietà e proporzionalità (decifrati proprio in relazione al perseguimento degli obiettivi dell'azione dell'Unione).

In ogni caso, la necessaria analisi di compatibilità con i canoni in questione dovrebbe essere condotta, a prescindere dalla qualificazione giuridica di questi ultimi, in coerenza con la segnalata *ratio* del contenimento degli interventi legislativi dell'UE e, quindi, della limitazione della produzione normativa entro gli stretti limiti della regolazione che necessita realmente di una disciplina unitaria, oltre che nella sola misura e con i soli contenuti che si rivelino essenziali e funzionali al perseguimento degli obiettivi.

#### **5. Le ragioni della deviazione dalla *ratio* dell'art.5, paragrafo 2, del Trattato sull'Unione Europea.**

Sennonché, l'esame della prassi interpretativa e applicativa seguita finora ci consegna un quadro difforme da quello appena disegnato.

La disamina del numero, dei contenuti e della composizione degli interventi legislativi dell'UE impone, infatti, di registrare un'attitudine espansiva, anziché riduttiva, alla regolazione, in una logica di confusa

proliferazione delle regole e sulla base di una dubbia, e, comunque, estensiva, esegesi dei canoni della sussidiarietà e della proporzionalità.

Le ragioni di una legislazione così pervasiva sono diverse ed eterogenee.

La prima, e la più nobile, causa appare rintracciabile nel convincimento, implicito nelle scelte regolative più invasive, che solo una esaustiva disciplina eurounitaria sia idonea a perseguire gli obiettivi assegnati all'Unione.

Tale approccio vale a fugare la corrispondente preoccupazione che una regolazione *soft* impedisca la soddisfazione degli interessi comuni, nella misura in cui permette agli Stati membri di regolare la materia con discipline disarmoniche e, in quanto tali, ostative al raggiungimento degli obiettivi unitari (che esige, appunto, normative armonizzate, se non identiche).

Corollari di tale impostazione appaiono il principio dell'effetto utile e quello dei poteri impliciti.

Il primo impone di concepire, ma, soprattutto, di applicare, gli atti normativi europei in modo da produrre l'effetto voluto e, cioè, il raggiungimento dell'obiettivo dichiarato (CGUE, grande sezione, 21 dicembre 2016, n.201).

È vero che tale principio attiene più all'esegesi e all'attuazione degli atti legislativi europei, ma la sua valenza concettuale condiziona anche l'ideazione e la costruzione del provvedimento normativo, nella misura in cui postula che l'intervento produca la più sicura e compiuta capacità operativa; con la conseguenza che dev'essere concepito e strutturato secondo la più dettagliata, affidabile e produttiva articolazione regolatoria.

Anche il principio dei poteri impliciti concorre alla costruzione di una normativa ipertrofica.

Di derivazione giurisprudenziale, tale principio è stato enunciato prima della Corte suprema degli Stati Uniti d'America e, poi, della Corte di giustizia UE (CGUE, grande sezione, 3 settembre 2008, n.402); si è poi tradotto in una previsione espressa del Trattato (art.352 TFUE, c.d. clausola di flessibilità), che disegna una procedura aggravata per l'assegnazione alle Istituzioni europee di competenze non espressamente attribuite nei Trattati, ma, tuttavia, essenziali per il perseguimento degli obiettivi costitutivi dell'Unione.

Anche in questo caso, se è vero che la disciplina del Trattato esige l'attivazione di una procedura speciale per il riconoscimento di funzioni ulteriori rispetto a quelle espressamente e tassativamente devolute all'Unione, è anche vero che la teoria dei poteri impliciti vale, di per sé, a costituire una legittimazione *extra ordinem* che, a certe condizioni, può essere riconosciuta anche in via giurisprudenziale e che, in ogni caso, pare autorizzare un'interpretazione lata del principio di attribuzione.

La previsione del Trattato non impedisce, infatti, di declinare il principio dei poteri impliciti anche come criterio ermeneutico che ammette, soprattutto nelle fattispecie di confine, il riconoscimento in capo



all'Unione di tutte quelle funzioni che, ancorchè estranee al catalogo di quelle attribuite, si rivelano indispensabili per perseguire gli obiettivi costituiti.

Altre cause del fenomeno analizzato appaiono, invece, meno nobili di quelle fin qui esaminate e, come tali, ascrivibili a fenomeni più opachi.

Si tratta, innanzitutto, della spinta burocratica della Commissione europea che, in quanto espressione di un'organizzazione pletorica e sovrabbondante, produce fisiologicamente, e quasi per inerzia, una quantità di iniziative, di rapporti, di documenti corrispondente alle dimensioni della sua struttura e che ne giustifica, in definitiva, la stessa esistenza.

Ma anche l'attivismo (di per sé legittimo, beninteso) dei gruppi di pressione spinge per una regolazione pervasiva e dettagliata, finalizzata alla soddisfazione di specifici interessi sezionali.

E, in ogni caso, una regolazione sovrabbondante produce, di per sé, un circolo vizioso: più si estende la disciplina e più intensa diventerà, ineluttabilmente, l'esigenza di correggerla, integrarla, modificarla e implementarla, con la medesima, ipertrofica, densità normativa.

Si ricava, infine, l'impressione che, in aggiunta ai suddetti fattori causali, la proliferazione normativa sia (anche) determinata dall'idea, sottesa all'attivismo legislativo, che solo le Istituzioni europee possono garantire adeguati standard minimi di virtuosità regolatoria e dalla corrispondente, e parimenti non detta, sfiducia verso la capacità degli Stati membri (soprattutto di alcuni) di dotarsi di un apparato di regole altrettanto efficiente di quello eurounitario.

Ovviamente, l'esegesi espansiva dei canoni della sussidiarietà e della proporzionalità difficilmente può essere giudicata in termine di inosservanza degli stessi e, quindi, di invalidità degli atti normativi adottati in loro (sospetta) violazione.

Si tratta, infatti, di canoni che, per la genericità ed indeterminatezza delle pertinenti nozioni, nonché per le valutazioni politiche che suppongono, postulano logicamente e ontologicamente un'elevata discrezionalità nella loro esegesi e che, quindi, possono essere decifrati e declinati secondo parametri restrittivi o estensivi, pur nei limiti della latitudine interpretativa consentita, sicché resta davvero arduo che possano essere giudicati violati.

## **6. La giurisprudenza “prudente” della Corte di giustizia UE.**

L'analisi della giurisprudenza della Corte di giustizia, competente al sindacato *ex post* del rispetto dei paradigmi in questione e, quindi, al giudizio di validità degli atti assunti in (sospetta) violazione degli stessi, conferma la fondatezza di tale opinione (Sandulli).

Il giudice europeo, ancorchè ripetutamente investito della questione del rispetto dei criteri della sussidiarietà e della proporzionalità, ha assunto un indirizzo estremamente rispettoso (forse troppo) degli

ambiti valutativi (connotati da elevata discrezionalità) che hanno indotto la Commissione, nelle fattispecie esaminate, a rinvenire una base giuridica, con essi coerente, delle proposte normative.

E' stato, in particolare, ritenuto che, nelle materie di competenza condivisa, quale il funzionamento del mercato interno, la verifica del rispetto dell'art.5, paragrafo 3, si risolve nella disamina circa la maggiore efficacia della regolazione eurounitaria al perseguimento dell'obiettivo della direttiva scrutinata e che, in questo senso, è sufficiente l'esistenza di divergenze nelle regolazioni nazionali del settore di intervento oggetto del giudizio per radicare la competenza dell'Unione e per giudicare rispettato il principio di sussidiarietà (CGUE, sentenza *British American Tobacco e Imperial Tobacco*, C-491/01; sentenza *Pillbox 38 Ltd contro Secretary of State for Health*, C-477/14).

La Corte ha, inoltre, chiarito che, là dove la direttiva persegue un duplice obiettivo e una (sola) delle due finalità può essere più efficacemente realizzata da legislazioni nazionali, l'interdipendenza dei due obiettivi fonda la competenza dell'Unione, in considerazione del dirimente rilievo che, giudicato nel suo complesso, l'intervento normativo risulta più efficace se attratto in una disciplina unitaria (CGUE, *The Queen su richiesta di Philip Morris Brands SARL contro Secretary of State for Health*, C-547/14).

Quanto al rispetto degli adempimenti procedurali imposti dal Protocollo n.2, la Corte ha, poi, preferito un criterio sostanzialistico, giudicando rispettato l'obbligo di motivazione anche nei casi in cui, nonostante una carenza formale, la maggior efficacia dell'intervento a livello unitario resta evincibile dalla disamina della proposta di direttiva e dell'allegata analisi di impatto (CGUE, *Repubblica di Estonia contro Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione*, C-508/13).

E' stato, inoltre, escluso che il fatto che l'ordinamento di uno Stato membro contenga una disciplina più avanzata di altri in relazione a un obiettivo perseguito dall'Unione possa, di per sé, inficiare la legittimazione di quest'ultima, sotto il profilo della violazione dei principi di sussidiarietà, atteso che quest'ultimo va considerato con riferimento all'interesse regolativo generale dell'Unione, rispetto al quale quelli dei singoli Stati appaiono recessivi (CGUE, *Repubblica di Estonia contro Parlamento Europeo e Consiglio dell'Unione Europea*, C-508/13).

Quanto, poi, al rispetto del principio di proporzionalità la Corte ha, per un verso, precisato che solo il carattere manifestamente inidoneo di un provvedimento adottato in una materia affidata alla responsabilità dell'Unione, in relazione allo scopo che con esso si intende perseguire, può intendersi capace di invalidare l'atto (CGUE *Granducato di Lussemburgo contro Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*, C-176/09) e, per un altro, chiarito che il legislatore europeo gode di un'ampia discrezionalità nella scelta delle diverse opzioni di intervento che sottendono apprezzamenti politici, economici o sociali e che, all'interno di tale (limitatamente sindacabile) ambito valutativo, la decisione

normativa può intendersi inficiata solo se non sostenuta da attendibili criteri oggettivi (CGUE The Queen su istanza di Vodafone Ltd contro Secretary of State for Business, C-58/08).

Tale rassegna giurisprudenziale (senza alcuna pretesa di completezza) avvalorata, altresì, il convincimento che tutte le Istituzioni europee, ivi compresa la Corte di giustizia, intendono i confini delle attribuzioni dell'Unione in maniera sì elastica, ma, nondimeno, secondo una chiave ermeneutica espansiva, che vi ricomprensca, cioè, ogni azione comunque preordinata al perseguimento degli obiettivi ed ascrivibile, in astratto, a un titolo di competenza, dequotando, quindi, la funzione di “mitigazione” e di limitazione che va riconosciuta ai canoni di sussidiarietà e di proporzionalità.

Le argomentazioni utilizzate dalla Corte di giustizia per ritenere rispettati i principi di sussidiarietà e di proporzionalità sono, a ben vedere, tutte valide e plausibili, ma rivelano un metodo ermeneutico dell'art.5, paragrafo 3, del TUE orientato a riconoscere la legittimazione legislativa dell'Unione anche nelle fattispecie in cui un'analisi più rigorosa dei suddetti canoni potrebbe condurre a conclusioni diverse.

Restando ancorati all'ossequio al predetto paradigma normativo potrebbe, infatti, valorizzarsi la capacità degli Stati membri a intervenire con maggiore efficacia per il perseguimento degli stessi scopi, senza che la divergenze regolative costituiscano, in assoluto, un impedimento al raggiungimento degli obiettivi, ovvero riconoscersi che l'intensità di talune misure non obbedisce alla regola della stretta strumentalità alla soddisfazione degli interessi finali perseguiti e pervenire, quindi, in esito a un percorso argomentativo parimenti attendibile, a un giudizio di violazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, anche in fattispecie assimilabili a quelle esaminate dalla Corte con le decisioni passate in rassegna.

Sia il sindacato sulla sussidiarietà, sia quello sulla proporzionalità potrebbero, in altri termini, essere condotti, restando negli ambiti consentiti dal Trattato e dal protocollo n.2, secondo criteri di giudizio più stringenti ed esigenti; secondo parametri, cioè, che postulino l'assolvimento rigoroso, da parte della Commissione, dell'onere della dimostrazione che l'intervento normativo è concretamente e oggettivamente più efficace a livello unitario e che non implica l'adozione di misure (ancorchè oggetto di valutazioni discrezionali) eccessivamente gravose e non strettamente proporzionate alla finalità che si intende raggiungere.

La giurisprudenza della Corte di Giustizia, in definitiva, appare costretta in giudizi che si risolvono in apprezzamenti politici (Gori, Luther), più che giuridici, e che paiono formulati nell'esercizio della c.d. “kompetenz-kompetenz”.

Si ricava, da ultimo, l'impressione che l'enunciazione dei principi della sussidiarietà e della proporzionalità sia rimasta affidata alla loro declinazione politica e che l'esigibilità del loro rispetto non sia assistita da un'effettiva giustiziabilità (D'Atena, Ippolito, Toth).

## 7. Il “caso” del Regolamento sullo *screening* degli investimenti diretti esteri.

Ma non si intende, qui, tanto esaminare la prassi interpretativa finora seguita secondo un paradigma di osservanza di disposizioni univoche che presidiano l'esercizio delle attribuzioni, quanto scrutarne la sua coerenza o meno con le chiare finalità che gli Stati membri hanno inteso assegnare ai principi generali della sussidiarietà e della proporzionalità, e che possono essere identificate, e riassunte, si ripete, nell'esigenza di un contenimento, entro i limiti di stretta necessità, dell'esercizio delle funzioni attribuite all'UE.

In ossequio a tale chiave di lettura, non può non rilevarsi il “tradimento”, nella prassi, della volontà sottesa alla previsione dei canoni in esame; o, comunque, la sostanziale disapplicazione delle relative regole di azione.

Il numero, i contenuti, il dettaglio degli atti legislativi adottati ogni anno rivelano, infatti, la consistenza di uno stock normativo europeo sovrabbondante e palesemente dissonante con l'obiettivo di limitare la legislazione ai soli interventi che non possono essere più utilmente assunti dagli Stati membri e nei soli limiti che servono, con il minor aggravio regolatorio, al perseguimento degli obiettivi.

Un esempio del denunciato approccio pervasivo è costituito dalla recentissima approvazione (da parte del solo Consiglio, in attesa dell'esame del Parlamento Europeo) del Regolamento sullo *screening* degli investimenti diretti esteri (IDE).

Tale atto, dichiaratamente preordinato a introdurre un meccanismo di controllo degli investimenti da parte di Paesi terzi che consenta alla Commissione di conoscere l'ingresso nel mercato interno di imprese extraeuropee tramite operazioni compiute in Stati sprovvisti di meccanismi nazionali di *screening* e di assumere le conseguenti determinazioni (ancorchè non vincolanti per gli Stati membri), appare violativo, oltre che del principio di attribuzione, anche di quelli di sussidiarietà e di proporzionalità.

Anche prescindendo dal rilievo che la disciplina introdotta dal Regolamento risulta sprovvista di adeguata base giuridica, non potendosi utilmente invocare l'art.207 TFUE del Trattato e risultando, anzi, l'intervento precluso dalla riserva di competenza in favore degli Stati membri riconosciuta dall'art.65 TFUE in materia di libera circolazione dei capitali, resta agevole osservare che l'introduzione di un obbligatorio scambio di informazioni sia nei confronti dei Paesi sprovvisti di una procedura di *screening*, sia nei riguardi di quelli dotati di un efficace meccanismo di controllo degli investimenti nei settori strategici, appare affetta dalla violazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità; del primo in quanto i meccanismi di controllo degli investimenti lesivi di interessi strategici attengono senz'altro alla responsabilità dei singoli Stati membri (non essendo configurabile, nella materia, un interesse generale e unitario dell'Unione), tanto che molti Paesi (come l'Italia) hanno già disciplinato procedure di *screening* nazionali; del secondo in quanto, per scongiurare investimenti predatori in Paesi privi di meccanismi

nazionali di controllo, persegue tale (condivisibile) obiettivo imponendo una complessa procedura di scambio di informazioni sugli investimenti diretti esteri anche nei riguardi di Paesi (come l'Italia) che sono già dotati di efficaci procedure di screening, con ciò introducendo un regime normativo chiaramente sproporzionato rispetto alla finalità che si intende perseguire (prescrivendo misure amministrativamente onerose e superflue per il raggiungimento dell'obiettivo dichiarato).

Il rispetto rigoroso dei principi considerati avrebbe imposto, al contrario, di concepire l'intervento normativo secondo un diverso schema (come suggerito dall'Italia): la fissazione di standard procedurali minimi e uniformi per il controllo degli investimenti esteri, l'imposizione ai Paesi membri sprovvisti di conformi meccanismi di screening di notificare alla Commissione, nelle more dell'adeguamento alle predette regole, le operazioni di acquisto di asset nei settori strategici e la previsione come meramente facoltativa dell'attivazione dello scambio di informazioni per i Paesi dotati di efficaci e coerenti strumenti nazionali di controllo.

Un'impostazione normativa siffatta, meglio se mitigata dall'uso (meno invasivo) dello strumento della direttiva (anziché del regolamento), avrebbe consentito di raggiungere, con pari efficacia e nel rispetto dei canoni di sussidiarietà e di proporzionalità, la finalità perseguita, ma senza l'inutile e costoso aggravio degli Stati dotati di meccanismi nazionali di screening, con l'introduzione di procedure di controllo sovrapposte a (e non coordinate con) quelle statali.

## **8. Una nuova consapevolezza della “crisi” dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità.**

Che debba, nondimeno, essere ripristinata una corretta declinazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, secondo una logica di coerenza con la *ratio* fondativa della relativa previsione nel Trattato, si è avveduta la stessa Commissione Europea.

Sulla base della constatazione che gli adempimenti procedurali prescritti a presidio del rispetto dei principi in esame non hanno sortito l'effetto sperato (vuoi per l'incapacità dei Parlamenti nazionali, vuoi per il carattere meramente formale delle predette regole), la stessa Commissione si è preoccupata di avviare una riflessione sul rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, in coerenza con l'accordo interistituzionale “Legiferare meglio” del 2016, nominando una *task force*, istituita il 18 gennaio 2018, sulla base di una proposta del Presidente della Commissione europea formulata nel discorso sullo stato dell'Unione pronunciato al Parlamento europeo il 13 settembre 2017, e incaricata di verificare lo stato di attuazione della relativa previsione del Trattato.

La relazione conclusiva del gruppo di lavoro, presentata il 10 luglio 2018 e, poi, seguita da una Comunicazione della Commissione, ci consegna alcune raccomandazioni preordinate a rafforzare e implementare la corretta attuazione dei canoni della sussidiarietà e della proporzionalità.

Si tratta di suggestioni sicuramente utili, nella misura in cui rafforzano la funzione di controllo preventivo, da parte di tutte le Istituzioni europee coinvolte nel processo legislativo (e per ogni fase di esso), dei Parlamenti nazionali e delle autorità locali e regionali (Tizzano), sul rispetto dei criteri considerati, ma insufficienti, come meglio chiarito *infra*, a perseguire l'obiettivo di un più efficace scrutinio anticipato inerente alla corretta attuazione dell'art.5, paragrafo 3, del TUE.

Senza sminuire l'importanza di un rafforzamento del sistema di allerta preventivo affidato al controllo anticipato dei Parlamenti nazionali, le raccomandazioni, rivolte perlopiù allo sviluppo procedurale e formale degli adempimenti che devono accompagnare e assistere l'iniziativa legislativa e all'implementazione di un metodo di analisi condiviso, non si estendono, tuttavia, come avrebbero dovuto, fino a chiarire, su un piano metodologico, i parametri alla cui stregua dev'essere condotta l'analisi del rispetto dei paradigmi in questione.

In ogni caso, la predetta iniziativa rivela che la crisi (se non il fallimento) dell'ossequio ai canoni della sussidiarietà e della proporzionalità è pienamente e lucidamente avvertita dalle stesse Istituzioni europee, che si sono, già in passato, preoccupate di introdurre meccanismi di garanzia dell'effettività dei predetti parametri di azione.

Forse, tuttavia, non sono altrettanto e pienamente riconosciuti gli effetti dell'eccesso di regolazione sulla fiducia dei cittadini europei nei riguardi dell'UE.

L'*overload* regolativo ha generato, infatti, e continua a generare, una crescente insofferenza dei cittadini e delle imprese verso una regolazione sempre più pervasiva, dettagliata e, in definitiva, onerosa.

Nonostante ci si preoccupi, in astratto, di limitare l'impatto della regolazione, evitando l'introduzione di nuovi oneri amministrativi, burocratici o economici, la stessa normazione, di per sé, produce un aggravio dell'organizzazione degli Stati membri, oltre che un costo per le imprese e i cittadini.

Per quanto leggera possa essere concepita, ogni nuova regolazione genera, infatti, obblighi di adeguamento e nuovi adempimenti, se non costi di conformazione e di riorganizzazione delle strutture (pubbliche e private).

Tali inevitabili effetti negativi non appaiono idonei, secondo un'analisi complessiva dell'impatto regolatorio, a bilanciare quelli positivi prodotti dal complesso dei nuovi interventi normativi, sicché appare urgente ripensare e rivedere quantità e contenuti della produzione legislativa, per il benessere dei cittadini e delle imprese europei.

Non solo, ma una rinnovata e ridotta concezione dei criteri di ideazione delle proposte legislative servirebbe a restituire alle Istituzioni europee quella fiducia che paiono avere perduto nel corso degli (ultimi) anni, anche a causa di una confusa e inadeguata attuazione del principio della sussidiarietà (Panzera, Cafari Panico).

## 9. La necessità (e i contenuti) della loro più corretta attuazione.

I criteri sono quelli del più esatto e coerente ossequio al Trattato e ai canoni di sussidiarietà e di proporzionalità, che vanno solo rettamente intesi ed applicati.

In quest'ottica, lo scrutinio sul loro rispetto dovrebbe essere innanzitutto compiuto dalla Commissione in sede di esame dell'opzione di intervento, sia se sollecitata dai portatori di interesse, sia se suggerita dalle stesse strutture amministrative, ma, anche dopo la formalizzazione della proposta, dal Parlamento europeo e dal Consiglio, oltre ch , nell'iter di formazione dell'atto, dai Parlamenti e dai Governi degli Stati membri.

Se   vero che tale valutazione dovrebbe appuntarsi (soprattutto) al momento dell'ideazione dell'intervento normativo e nella fase ascendente,   anche vero che pure nella fase discendente non resta preclusa la verifica del rispetto dei canoni di sussidiariet  e di proporzionalit  che, in quanto cristallizzati nel Trattato come paradigmi di azione dell'UE, si atteggiano, comunque, anche quali parametri di validit  degli atti europei.

Ma non   sufficiente intervenire (solo) sugli adempimenti procedurali preordinati a imporre la verifica del rispetto dei canoni in esame, dovendosi innanzitutto elaborare una nuova filosofia di approccio alla legislazione europea.

In coerenza con il *"less is better effect"* (Christofer Hsee), occorre convincersi che una riduzione del numero degli interventi legislativi accresce senz'altro l'efficacia della produzione normativa, siccome maggiormente meditata e finalizzata, e riduce, al contempo, gli oneri che una normazione sovrabbondante inevitabilmente impone agli Stati membri, agli operatori economici e, in ultima istanza, agli stessi cittadini dell'Unione.

Si deve, in altri termini, muovere dall'assunto che, per legiferare meglio, si deve, innanzitutto, legiferare meno.

Una corretta attuazione dei canoni di sussidiariet  e di proporzionalit  dovrebbe, quindi, impedire, per un verso, la proposta e *a fortiori* l'approvazione di provvedimenti che intervengano in ambiti dell'ordinamento che ben possono essere utilmente regolati da leggi nazionali e imporre, per un altro, di circoscrivere gli interventi alla sola disciplina che necessita realmente di un regime unitario e armonizzato, per il perseguimento degli obiettivi affidati all'Unione, e, in ogni caso, senza alcun inutile aggravio per lo stock normativo e per l'organizzazione amministrativa degli Stati membri.

In particolare, quanto al rispetto del principio di sussidiariet , l'azione dell'Unione deve intendersi legittima solo al verificarsi di una duplice condizione: a) che l'intervento eurounitario, per le dimensioni e per gli effetti dell'azione, sia pi  efficace di quello degli Stati membri; b) che gli interessi connessi agli obiettivi perseguiti non possano essere adeguatamente soddisfatti con le legislazioni nazionali (Tesaur).

In altri termini, l'azione dell'Unione è ammessa solo se il confronto tra l'adeguatezza dell'intervento statale e quella dell'azione unitaria riveli che la dimensione ottimale, in ragione dell'impatto della disciplina e delle dimensioni degli effetti voluti, sia imputabile all'Unione (Barra Caracciolo).

In questa accezione, che, nonostante la "chameleon quality" (Steiner J.) della nozione di sussidiarietà e della "ambiguità" in essa insita (Marasà, Degrise, D'Atena, Carinci, Dony, Cafari Panico, Caretti), appare quella più appropriata, l'Unione agisce solo per sopperire all'incapacità statale di realizzare gli obiettivi e, quindi, esercitando una finzione di "supplenza".

Sia che si preferisca una concezione federalista, sia che si opti per una visione riduttiva e meramente mercantilista dell'Unione, la nozione di sussidiarietà, originata in ambito filosofico (Aristotele, San Tommaso, Althusius, Locke, Tocqueville), e, poi, acquisita, come principio generale, anche dalla dottrina sociale della Chiesa (Pio XII, *Quadragesimo Anno*), postula, in ogni caso, una preferenza per l'esercizio delle funzioni pubbliche da parte dell'ente più vicino ai cittadini (e, quindi, da parte degli Stati membri) e un ruolo solo supplente e ausiliario di quello più lontano (in questo caso, l'Unione Europea).

Quanto, invece, al rispetto del principio di proporzionalità, l'azione dell'Unione può reputarsi legittima solo nella misura in cui, tra diverse opzioni di intervento, venga selezionata, pur nell'ambito dell'ampia latitudine di un apprezzamento discrezionale, quella meno gravosa per gli Stati membri, per gli operatori economici e per i cittadini, e, allo stesso, tempo, strettamente funzionale al perseguimento degli obiettivi perseguiti.

Sono, quindi, indispensabili i requisiti della appropriatezza (oltre che della pertinenza) dell'intervento in relazione all'obiettivo perseguito e della vincolata strumentalità allo scopo.

In altri termini, deve sussistere un nesso eziologico tra l'azione e l'obiettivo, nel senso che il raggiungimento di quest'ultimo dev'essere riconducibile causalmente all'intervento legislativo (Tesauro).

In conclusione, deve reputarsi violato il criterio della proporzionalità se, tra più soluzioni normative astrattamente ipotizzabili e parimenti funzionali al raggiungimento dell'obiettivo, l'Unione sceglie quella più invasiva e gravosa, preferendo, in tal modo, una regolazione eccessiva, inutile e, appunto, sproporzionata.

## **10. L'urgente (e non differibile) ripristino della fiducia nelle Istituzioni europee.**

Solo riducendo il numero e il perimetro operativo degli interventi normativi europei si produce, dunque, il duplice effetto di accrescere l'efficacia degli atti legislativi e di rafforzare la fiducia nella capacità delle Istituzioni europee di migliorare la vita dei cittadini e delle imprese, che, è bene ricordarlo, costituisce uno degli obiettivi primari dell'Unione.





Mai come oggi è fondamentale mantenere la lucida consapevolezza che lo scopo dell'Unione resta quello, ultimo, della crescita economica, dello sviluppo del benessere dei cittadini, della coesione e della piena occupazione (art.3, paragrafo 3, TUE).

Sembra che, talvolta, prevalga l'obbedienza a schemi procedurali e burocratici (oltre che miopi), che impongono ed esigono, secondo una dinamica inerziale, un controllo normativo di (quasi) ogni aspetto della vita economica e sociale dei cittadini e delle imprese europee (al netto degli effetti delle politiche di *austerity* fiscale).

Proseguendo nel virtuoso percorso di un ripensamento e di una revisione del metodo di analisi del rispetto dei principi della sussidiarietà e della proporzionalità, già opportunamente intrapreso dalla Commissione, occorre stabilire un nuovo equilibrio tra le esigenze normative imputabili all'Unione, per il perseguimento dei suddetti obiettivi, e gli spazi di autonomia che le stesse nozioni di sussidiarietà e proporzionalità implicano e suppongono (politicamente e logicamente, prima che giuridicamente) in capo agli Stati membri.

L'attivazione di una proficua e costruttiva dialettica, animata dalla regola della leale cooperazione (art.4, paragrafo 3, TUE) e (forse) finora non sperimentata con adeguata determinazione, produrrebbe senz'altro i benefici effetti di un concorso virtuoso dell'Unione e degli Stati membri nell'adempimento dei concorrenti doveri costituzionali, e nel rispetto reciproco dei più appropriati e naturali ambiti di azione.

La crisi di fiducia nella quale rischia di consumarsi la credibilità delle Istituzioni europee può, ancora, essere scongiurata per mezzo di una seria revisione delle politiche europee e, tra queste, non ultima, mediante una ragionata contrazione della regolazione ai soli atti legislativi che davvero non possono essere (utilmente) adottati dagli Stati membri.

Le forti spinte verso una disgregazione dell'Unione possono essere contenute solo per mezzo della costruzione di un'Europa più forte e coesa, che coniughi le istanze rivolte a una gestione unitaria dei problemi transfrontalieri con il rispetto dell'autonomia degli Stati nell'amministrazione degli interessi (solo) nazionali.

La Storia insegna che anche le organizzazioni più ferree possono disintegrarsi in pochi anni e che le cause della dissoluzione e della decadenza sono (spesso) più endogene che esogene.

Chi ha responsabilità la eserciti per riavvicinare l'Europa ai cittadini, declinando anche nel vecchio continente l'*incipit* della Costituzione americana: *we, the people*, che significa il primato delle persone sullo Stato (e, a maggior ragione, su un'organizzazione sovranazionale).

Non ci resta che formulare l'auspicio che le Istituzioni europee (quelle in carica, ma, soprattutto, quelle che si costituiranno con la prossima legislatura) comprendano che gli obiettivi fondativi dell'Unione si



perseguono più utilmente con interventi legislativi limitati, ma più mirati e funzionali alla realizzazione degli scopi per cui è nata l'Europa unita, piuttosto che con una legislazione estesa, (troppo) dettagliata e, inevitabilmente, meno efficace.