

**GLI EFFETTI DIRETTI E INDIRETTI
DELL'INTEGRAZIONE COSTITUZIONALE EUROPEA SULLE FONTI STATALI:
SPUNTI RICOSTRUTTIVI ***

ERIK LONGO**

Sommario

1. Introduzione. – 2. Le trasformazioni delle fonti interne alla luce della europeizzazione. – 3. Il parziale rinnovamento delle fonti europee deciso con il Trattato di Lisbona. – 4. Gli effetti diretti prodotti dalla europeizzazione sulle fonti statali: un quadro sintetico. – 5. Gli effetti indiretti prodotti dalla europeizzazione sulle fonti statali: riconfigurazioni della statualità e alterazioni della forma di governo. – 5.1. Riconfigurazioni della statualità. – 5.2. Alterazioni della forma di governo. – 6. Conclusioni.

Suggerimento di citazione

E. LONGO, *Gli effetti diretti e indiretti dell'integrazione costituzionale europea sulle fonti statali: spunti ricostruttivi*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2018. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

* Il presente contributo è la rielaborazione della relazione svolta in occasione del convegno “La Costituzione tra rigidità e trasformazioni” organizzato dalla rivista Osservatorio sulle Fonti il 18 maggio 2018 presso l’Aula Magna del Rettorato dell’Università degli Studi di Firenze, già presentata in occasione della giornata di studi su “L’attuazione del diritto dell’Unione Europea in Italia. Un bilancio a 5 anni dall’entrata in vigore della legge n. 234 del 2012”, svoltasi presso la LUISS Guido Carli il 15 gennaio 2018, i cui atti sono in corso di pubblicazione a cura di Enzo Moavero Milanesi e Giovanni Piccirilli.

** Professore associato di Diritto costituzionale nell’Università degli Studi di Macerata.
Contatto: erik.longo@unimc.it

1. Introduzione

In quasi settanta anni il processo di integrazione europea ha generato numerose trasformazioni degli ordinamenti interni¹. I Trattati europei nascono e si sviluppano con l'obiettivo, tra gli altri, di integrare i sistemi giuridici nazionali, e quindi sono naturalmente tesi a modificarli su di un piano "costituzionale". Si tratta di un fenomeno estremamente dinamico – come d'altronde esprime il motto "un'unione sempre più stretta fra i popoli dell'Europa"² – che non può essere inserito in rigidi schemi, ma che proprio in forza della estrema fluidità di cui è caratterizzato, dovuta alla natura degli obiettivi politico-giuridici da realizzare, è entrato in profondità nei sistemi nazionali, orientandoli, modificandoli, determinandone una notevole evoluzione e forse anche una "distruzione"³. Non si tratta, perciò, di un tipo di integrazione solo economico-monetaria, ma di un processo con caratteristiche giuridiche che si legano all'essenza del costituzionalismo novecentesco⁴. Di talché, la logica che vuole rigidamente separate le sfere di competenza, interna e sovranazionale, e le fonti che ne sono espressione, risulta quanto mai inadeguata rispetto alla complessità di esperienze di normazione che si presentano intrecciate e connotate da una notevole dinamicità.

Il fenomeno "eurounitario" non ha solo costretto a riconsiderare le modalità di ricomposizione delle fonti in sistema, ma ha avuto un profondo impatto sulle modalità di produzione normativa a livello interno. È così che i processi normativi si sono ricalibrati su procedure complesse che hanno connesso le

¹ Sul senso delle trasformazioni costituzionali in atto si v. la suggestiva ricostruzione di B. SORDI, *Decostruzioni e ricostruzioni: le ultime fatiche della scienza del diritto amministrativo*, in *Riv. Ital. Dir. Pubbl. Comunitario*, 2, 2017, 311 e s. che seppure limitata alla scienza del diritto amministrativo potrebbe essere ben estesa oltre quell'ambito e riguardare molte altre evoluzioni in atto all'interno del nostro ordinamento.

² Espressione presente già nel 1957 all'interno del preambolo del Trattato che istituiva la Comunità economica europea e sopravvissuta oggi, non senza problemi, all'interno del preambolo del TUE riformato a Lisbona (sul tema v. di recente le osservazioni di A. BOGDANDY, *European Law Beyond 'Ever Closer Union' Repositioning the Concept, its Thrust and the ECJ's Comparative Methodology*, in *European Law Journal*, 4, 22, 2016, 519 e s. e S. MANGIAMELI, *The Constitutional Sovereignty of Member States and European Constraints: The Difficult Path to Political Integration*, in *The Consequences of the Crisis on European Integration and on the Member States: The European Governance between Lisbon and Fiscal Compact*, a cura di S. MANGIAMELI, Cham, Springer, 2017, 194 e s.).

³ Cogliendo le suggestioni di G. ITZCOVICH, *Disordinamento giuridico. Crisi finanziaria e sviluppi costituzionali dell'unione economica e monetaria europea*, in *Diritto & Questioni Pubbliche*, 1, 17, 2017, 87 e s. e H. VOLLAARD, *European Disintegration. A Search for Explanations*, London, Palgrave Macmillan, 2018, 227 e s.

⁴ Cfr. J. WEILER, *La Costituzione dell'Europa*, Bologna, il Mulino, 2003, 451 e s.; M. CARTABIA, *Principi inviolabili e integrazione europea*, Milano, Giuffrè, 1995, 3; F. SORRENTINO, *L'incidenza del diritto comunitario sulle categorie del diritto pubblico*, in *Il processo di integrazione europea: un bilancio 50 anni dopo i trattati di Roma*, a cura di A. TIZZANO, Torino, Giappichelli, 2008, 55 e s.

istituzioni nazionali a quelle europee, finendo per legarle in maniera indissolubile e per far perdere gli “antichi confini”⁵. Non è un caso che una certa letteratura, non solo politologica, tende a usare il termine “europeizzazione” per indicare – in modo non sempre univoco – quel qualcosa di più della mera integrazione giuridico-politica europea e meno della omogeneità dei diritti nazionali che prende avvio a Maastricht nel 1992⁶.

L’integrazione europea ha contribuito a cambiare in modo inedito l’assetto delle fonti interne⁷. Si tratta di trasformazioni di tenore ordinamentale che derivano sia da eventi che avvengono a livello sovranazionale sia da cambiamenti che riguardano l’ordinamento interno⁸. L’analisi che qui si propone, avrà ad

⁵ A. PALANZA, *La perdita dei confini: le nuove procedure interistituzionali nel Parlamento italiano*, in *Il Parlamento. Storia d'Italia, Annali*, a cura di L. VIOLANTE, XVII, Torino, Einaudi, XVII, 2001, 1212.

⁶ Per la dottrina italiana di taglio politologico v. *infra multis* S. FABBRINI, *Introduzione. L'europeizzazione: teorie, comparazioni e implicazioni per l'Italia*, in *L'europeizzazione dell'Italia: l'impatto dell'Unione europea sulle istituzioni e le politiche italiane*, a cura di S. FABBRINI, Roma, Laterza, 2003, 3 e s.; E. BORGHETTO, M. GIULIANI, F. ZUCCHINI, *Quanta Bruxelles c'è a Roma? L'europeizzazione della produzione normativa italiana*, in *Rivista italiana di Politiche Pubbliche*, 1, 4, 2009, 135 e s. A livello internazionale esiste una copiosa letteratura sul punto sia giuridica che politologica: *infra multis* v. R. LADRECH, *Europeanization of domestic politics and institutions: The case of France*, in *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 1, 32, 1994, 69-88; C. JOERGES, *Taking the law seriously: on political science and the role of law in the process of European integration*, in *European Law Journal*, 2, 2, 1996, 105 e s.; i saggi nel volume di F. SNYDER (a cura di), *The Europeanisation of law: the legal effects of European integration*, Oxford and Portland, OR, Hart Publishing, 2000, *passim*; J.M. SMITS, *The Europeanisation of national legal systems: some consequences for legal thinking in civil law countries*, in *Epistemology and Methodology of Comparative Law*, a cura di M. VAN HOECKE, Oxford and Portland, OR, Hart Publishing, 2004, 229 e s.; D. BEYER, *The neglected effects of Europeanization in the member states—policy-making in directly EU-influenced and sovereign domains*, in *Journal of European Public Policy*, 1, 2017, 1 e s. Come è noto la parola “europeizzazione degli ordinamenti nazionali” venne fuori in un famoso discorso tenuto dal Presidente della Commissione europea Jacques Delors di fronte al Parlamento europeo nel 1988. Secondo Delors in dieci anni l’ottanta per cento della legislazione economica degli stati membri sarebbe divenuta comunitaria. Cfr. S. BROUARD, O. COSTA, T. KÖNIG, *Delors' Myth: The Scope and Impact of the Europeanization of Law Production*, in *The Europeanization of Domestic Legislatures*, a cura di S. BROUARD, O. COSTA, T. KÖNIG, Springer New York, 2012, 75 e s.

⁷ In questo senso mi riferisco a un diverso modo di intendere l’oggetto del “diritto europeo”, comprendente in tale nozione, secondo un’intuizione di Herman Mosler (H. MOSLER, *European Law—Does it Exist?*, in *Current Legal Problems*, 1, 19, 1966, 168 e s.), il diritto proveniente anche da altre istituzioni diverse quelle comunitarie, come l’ordinamento della Convenzione europea dei diritti dell’uomo, gli ordinamenti degli stati membri, il diritto internazionale comune agli stati membri e il diritto europeo comparato. Su tale punto v. di recente quanto scrivono A. BOGDANDY, *European Law Beyond 'Ever Closer Union'—Repositioning the Concept, its Thrust and the ECJ's Comparative Methodology*, 519 e s. e S. CASSESE, *Verso un diritto europeo italiano*, in *Riv. It. Dir. Pub. Com.*, 2, XXVII, 2017, 303 e s.

⁸ A. RUGGERI, *Effetti diretti delle norme eurounitarie e Costituzione*, in *Rivista AIC*, 2, 2015, *passim*.

oggetto tutti e due questi ambiti mostrando alcuni degli effetti prodotti dalla “europeizzazione” sull’assetto delle fonti nazionali⁹.

2. Le trasformazioni delle fonti interne alla luce della europeizzazione

Come è stato messo in luce, l’europeizzazione produce due tipi effetti negli ordinamenti nazionali: alcuni effetti che si possono definire *diretti* e altri che assumono un carattere *indiretto* o *indotto*. Mentre i primi hanno a che fare con i cambiamenti espliciti delle fonti di e sulla produzione e interessano direttamente il piano delle fonti primarie¹⁰ e della loro interpretazione, i secondi sono descrivibili mettendo in evidenza l’influenza indiretta (o anche i riflessi) sull’assetto degli ordinamenti nazionali indotti da forme di unioni sovranazionali. Questi ultimi si possono realizzare sia per via dell’interpretazione giurisprudenziale sia per via delle prassi legate all’attività degli organi politici dotati del potere di approvare le singole fonti di produzione interna e del potere di darvi attuazione.

Gli effetti diretti sono stati studiati approfonditamente in dottrina. Lo stesso vale per le conseguenze generate dall’appartenenza all’Unione europea sul piano dell’interpretazione giurisprudenziale.

Meno esaminato, invece, è l’effetto indiretto che l’europeizzazione, come «struttura e come processo»¹¹, imprime sul quadro (sistemico) delle fonti primarie. Non si tratta di guardare a singoli cambiamenti prodotti ma, appunto, a strutture e processi più ampi da cui derivano trasformazioni che arrivano fino al cuore della statualità toccando da vicino il ruolo degli Esecutivi il lavoro dei Parlamenti e il ruolo dei giudici interni¹².

⁹ Altri autori hanno cercato negli ultimi anni di descrivere con maggiore sistematicità lo stato delle fonti interne alla luce dell’integrazione europea. V. in generale le relazioni di F. MODUGNO, A. RUGGERI e A. PIZZORUSSO sul tema “È possibile ancora parlare di un sistema delle fonti?” ora in M. SICLARI (a cura di), *Il pluralismo delle fonti previste dalla Costituzione e gli strumenti per la loro ricomposizione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2012, 3 e s. e più recentemente il lavoro ricostruttivo di A. CARDONE, *Le incidenze del diritto dell’Unione europea sul sistema delle fonti delle autonomie territoriali*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3, 2017, 5-18 che pur occupandosi dello stato delle fonti regionali e locali, innesta tale esame all’interno di un quadro ben più ampio e legato alla evoluzione del recepimento del diritto europeo.

¹⁰ Su cui si v. M. CARTABIA, M.E. GENNUSA, *Le fonti europee e il diritto italiano*, Torino, Giappichelli, 2009, *passim*.

¹¹ Cfr. A. PREDIERI, *Il diritto europeo come formante di coesione e come strumento di integrazione*, in *Dir. dell’UE*, 1, 1996, 51.

¹² Si pensi agli studi di diritto comparato in cui si distingue tra una “europeizzazione delle fonti”, che avviene soprattutto attraverso la trasposizione delle direttive e la diretta applicabilità dei regolamenti, “europeizzazione degli ordinamenti giuridici” che ha (o ha avuto) come effetto ulteriore quello di avvicinare gli ordinamenti giuridici di *common law* e di *civil law*, e “europeizzazione della scienza giuridica”, che riguarda sia la metodologia usata dagli studiosi per la ricerca sia il metodo per l’insegnamento sia infine la pratica del diritto (J.M. SMITS, *The Europeanisation of national legal systems: some consequences for legal thinking in civil law countries*, 229 e s.; J. ZILLER, *L’eupéisation du droit: de l’Élargissement des champs du droit de l’Union européenne à une transformation des droits des États*

3. Il parziale rinnovamento delle fonti europee deciso con il Trattato di Lisbona

Prima di arrivare al cuore del nostro esame, occorre fissare sinteticamente alcuni punti relativi ai cambiamenti delle fonti europee introdotte con il Trattato di Lisbona. Sarà necessariamente un esame molto schematico, ma che servirà a mostrare i cambiamenti e le novità istituzionali entrate in vigore nel 2009 a cui faremo riferimento più avanti sia per gli effetti diretti sia per gli effetti indiretti.

È noto che dopo il fallimento del Trattato costituzionale¹³, il rapporto tra ordinamento europeo e ordinamenti nazionali è stato forgiato secondo una “geometria costituzionale” variabile: un po’ *multilevel constitutionalism*, nella versione di Ingolf Pernice, un po’ *constitutional pluralism*, secondo l’intuizione di Neil MacCormick, e un po’ *composite constitution*, nei termini di Leonard Besselink¹⁴. Il punto di saldatura di queste tre posizioni è stato trovato nel nuovo art. 4 del TUE: una previsione che deve aver certamente ingenerato notevoli speranze in coloro che l’hanno scritta, costituendo una sorta di compromesso sulla costruzione di un nuovo rapporto tra ordinamento europeo e ordinamenti nazionali¹⁵.

membres, a cura di Editor, Publisher, City, 2006,) e gli studi odierni legati alla “europeizzazione dei parlamenti nazionali”, come quello di cui si discute nella giornata odierna condotto attraverso gli scritti presenti nel volume di N. LUPO, G. PICCIRILLI (a cura di), *The Italian Parliament in the European Union*, Portland, OR, Hart Publishing, 2017, *passim*.

¹³ In risposta a questi problemi e per risolvere l’*émphase* generata dalla mancata ratifica del Trattato costituzionale, i leader degli allora venticinque stati dell’Unione diedero vita a una versione “light” del trattato respinto dagli elettori francesi e olandesi, espellendo tutti i riferimenti alla “costituzione” e i riferimenti, anche simbolici, a una futura unione politica. All’opposto della scelta di abbandonare le sembianze costituzionali vi è l’obiettivo di accrescere la legittimazione democratica dell’Unione attraverso meccanismi e strumenti che portassero in Europa la voce dei cittadini e che aumentassero il potere del Parlamento europeo nei procedimenti per l’adozione degli atti legislativi ed esecutivi. Su tali aspetti v. M. DOUGAN, *The Treaty of Lisbon 2007: Winning Minds, not Hearts*, in *Common Market L. Rev.*, 3, 45, 2008, 620; J. BAST, *New categories of acts after the Lisbon reform: dynamics of parliamentarization in EU law*, in *Common Market L. Rev.*, 49, 2012, 885 e s..

¹⁴ Cfr. I. PERNICE, *Treaty of Lisbon: Multilevel Constitutionalism in Action*, in *Colum. J. Eur. L.*, 15, 2008, 349 e s.; N. MACCORMICK, *Questioning Sovereignty Law, State, and Nation in the European Commonwealth*, 1999, *passim*; L.F. BESSELINK, *A composite European constitution*, Groningen, Europa Law Publishing, 2007, *passim*. Tutte le teorie, a cui se ne aggiungono molte altre (su cui v. la recente ricostruzione di E. ALBANESI, *Pluralismo costituzionale e procedura d’infrazione dell’Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2018, spec. para. 2.4), hanno in comune il fatto del “pluralismo”, inteso come un carattere permanente e non transitorio del “percorso costituzionale” europeo. Su tali aspetti v. l’interessante contributo di A. SIMONCINI, *The European Union as a “3-d” constitutional space*, in *Maastricht Law Journal*, 2, 21, 2014, 244 e s.

¹⁵ Le scelte compiute a Lisbona hanno portato a una semplificazione e a un maggiore ordine nelle competenze dell’Unione e, soprattutto, al rispetto del principio di sussidiarietà. È stato inoltre assegnato ai parlamenti nazionali un nuovo e inedito ruolo di interlocutori diretti delle istituzioni europee, non solo mediante il controllo preventivo dei principi di sussidiarietà (art. 5 TUE), di proporzionalità e attraverso l’invio di tutti i progetti di atti legislativi dell’Unione (come precisato nell’art. 12 TUE e

Le scelte compiute a Lisbona hanno impresso un cambiamento decisivo delle fonti europee. Ci troviamo oggi di fronte a un orizzonte parzialmente diverso dal passato, in cui si distingue tra quattro categorie di atti: “legislativi¹⁶”, “non legislativi¹⁷”, “delegati” ed “esecutivi¹⁸”.

nel Protocollo sul ruolo dei parlamenti nazionali su cui si v. P. KIVVER, *The Early Warning System for the Principle of Subsidiarity: Constitutional Theory and Empirical Reality*, Cham, Routledge, 2012, *passim*; C. FASONE, *Competing Concepts of Subsidiarity in the Early Warning Mechanism*, in *Democracy and Subsidiarity in the EU. National parliaments, regions and civil society in the decision-making process*, a cura di M. CARTABIA, N. LUPO, A. SIMONCINI, Bologna, il Mulino, 2013, 158 e s.; N. LUPO, *I poteri europei dei Parlamenti nazionali: questioni terminologiche, classificazioni e primi effetti*, in *Il sistema parlamentare euro-nazionale. Lezioni*, a cura di N. LUPO, A. MANZELLA, Torino, Giappichelli, 2014, 128 e s.), ma anche mediante il coinvolgimento – con le stesse procedure previste per il principio di sussidiarietà – nel controllo sull’attivazione della “clausola di flessibilità” (art. 352, par. 2, TFUE, su cui si v. L. GIANNITI, *Il ruolo dei parlamenti nazionali*, in *Le nuove istituzioni europee: commento al Trattato di Lisbona*, a cura di F. BASSANINI, G. TIBERI, Bologna, il Mulino, 2010, 171 e ss.; T. KONSTADINIDES, *Drawing the line between Circumvention and Gap-Filling: An Exploration of the Conceptual Limits of the Treaty’s Flexibility Clause*, in *Yearbook of European Law*, 1, 31, 2012, 227 e s.; R. BÖTTNER, J. GRINC, *Bridging Clauses in European Constitutional Law*, Cham, Springer, 2018, 26 e s.). A Lisbona, inoltre, viene modificato anche il principio di leale collaborazione, che oggi vale in un doppio senso, sia in favore dell’Unione che degli stati. L’art. 4, paragrafo 3, del TUE recita: «In virtù del principio di leale cooperazione, l’Unione e gli Stati membri si rispettano e si assistono reciprocamente nell’adempimento dei compiti derivanti dai trattati». Su questo aspetto v. G.L. TOSATO, *I principi generali di diritto e l’integrazione europea. Brevi riflessioni sistemiche*, in *Rivista italiana per le scienze giuridiche*, numero speciale, 2014, 403.

¹⁶ Circa il nome di queste categorie di fonti occorre ricordare che nonostante il Trattato di Lisbona abbandoni la terminologia del Trattato Costituzionale (che comprendeva le parole “legge” e “leggequadro”) nei fatti esso usa per le fonti secondarie approvate da Parlamento e Consiglio comunque l’aggettivo – non il sostantivo – che si riferisce all’atto fonte “legge”. (cfr. sul punto A. RUGGERI, *Fonti europee e fonti nazionali al giro di boa di Lisbona: ritorno al passato o avventura nel futuro*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 1, 2008, 124 e s. e G. PICCIRILLI, *Atti legislativi dell’Unione europea*, in *Dig. disc. pubbl.*, VI Aggiornamento, Torino, 2015, 1-2).

¹⁷ Su questa categoria v. le notazioni di G. PICCIRILLI, *Atti legislativi dell’Unione europea*, 2.

¹⁸ Sulla nuova conformazione degli atti delegati e gli atti esecutivi v. P. CRAIG, *Delegated acts, implementing acts and the new comitology regulation*, in *European Law Review*, 5, 2011, 671 e s.; R. BARATTA, *Sulle fonti delegate ed esecutive dell’Unione Europea*, in *Il Diritto dell’Unione Europea*, 2, 2011, 296-298; R. SCHÜTZE, *‘Delegated’ Legislation in the (new) European Union: A Constitutional Analysis*, in *The Modern Law Review*, 5, 74, 2011, 661 e s.; J. BAST, *Is There a Hierarchy of Legislative, Delegated, and Implementing Acts?*, in *Rulemaking by the European Commission: The New System for Delegation of Powers*, a cura di C.F. BERGSTRÖM, D. RITLÉNG, Oxford, Oxford University Press, 2016, 158-171; E. MATHIEU, *Regulatory Delegation in the European Union. Networks, Committees and Agencies*, London, Springer, 2016, *passim*. Sulla differenza tra queste due ultime categorie vi sono già alcune pronunce della Corte di Giustizia su cui v. A. VAN DER MEI, *Delegation of Rulemaking Powers to the European Commission post-Lisbon: Court of Justice of the European Union (Grand Chamber) Judgment of 16 July 2015, Case C-88/14, European Commission v European Parliament (Visa Reciprocity) Judgment of 17 March 2016, Case C-286/14, Parliament v Commission (Connecting Europe Facility)*, in *European Constitutional Law Review*, 3, 12, 2016, 538 e s.

Malgrado il chiaro intento di inserire una (timida) gerarchia tra atti legislativi, atti delegati e atti esecutivi¹⁹, anche con il nuovo Trattato permane un'accentuata "fluidità" delle relazioni tra le fonti: sia tra quelle europee sia tra queste ultime e quelle nazionali²⁰.

Anche lo schema seguito all'interno dell'art. 289 TFUE per distinguere tra atti legislativi non è scevro da difficoltà interpretative. La definizione di questi ultimi data dal terzo comma è infatti puramente formale²¹ («Gli atti giuridici adottati mediante procedura legislativa sono atti legislativi») e porta alla ragionevole conseguenza che non sia già il contenuto dell'atto a definire la sua appartenenza alla categoria delle fonti legislative, ma le due (limitate) procedure indicate nei commi primo e secondo dello stesso art. 289²².

Da un punto di vista sostanziale, il riordino e la semplificazione delle fonti dell'Unione mirano al miglioramento della qualità della regolazione così come condiviso dagli stati membri e fatto proprio dalla Commissione, dal Parlamento e dal Consiglio²³. Soprattutto nel Trattato sull'Unione europea esistono riferimenti che legittimano l'uso di strumenti che garantiscano il principio di legalità e la trasparenza, specie con riguardo agli effetti della legislazione sulle imprese²⁴. A questo si aggiungono le norme del Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, in base alle quali la Commissione deve effettuare ampie consultazioni e analisi di impatto sulla legislazione che propone. Il Trattato di Lisbona mantiene, inoltre, la possibilità di usare fonti di c.d. *soft law* a livello europeo²⁵. Quanto al tipo di atti, rimangono in vita quelli "tipici", cioè le raccomandazioni e i pareri (art. 288 TFUE), e implicitamente si lascia la possibilità di considerare il potere di adottare atti "ati-

¹⁹ D. CURTIN, T. MANUCHARYAN, *Legal acts and hierarchy of norms in EU law*, in *The Oxford Handbook of European Union Law*, a cura di A. ARNULL, D. CHALMERS, Oxford, Oxford University Press, 2015, 103 e s.

²⁰ A. RUGGERI, *Le fonti del diritto europolitano ed i loro rapporti con le fonti nazionali*, in *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione europea*, a cura di P. COSTANZO, L. MEZZETTI, A. RUGGERI, Torino, Giappichelli, 2010, 281 e s.

²¹ Un formalismo simmetrico: è atto legislativo quello adottato secondo una delle due procedure; viceversa ogni atto adottato secondo esse è legislativo. Su tale punto v. G. PICCIRILLI, *Atti legislativi dell'Unione europea*, 2 e s.

²² P. CRAIG, *The Lisbon Treaty: law, politics, and treaty reform*, Oxford, Oxford University Press, 2010, 256-260.

²³ Progetto Interistituzionale «Legiferare meglio», in *Encyclopedia Progetto Interistituzionale «Legiferare meglio»*, City, 2003, .

²⁴ Cfr. artt. 1, 2, 10 e 11 del TUE. Su questo punto v. V. CERULLI IRELLI, F. BARAZZONI, *Gli atti dell'Unione*, in *Le nuove istituzioni europee: commento al Trattato di Lisbona*, a cura di F. BASSANINI, G. TIBERI, Bologna, il Mulino, 2010, 340-341.

²⁵ Come è noto il potere del *soft law* non risiede nella forza giuridica vincolante, ma nella c.d. giuridicità riflessa di questi atti e nella capacità di produrre effetti giuridici indiretti.

pici”, cioè quelli non aventi titolo nei Trattati ma nelle fonti normative secondarie del diritto europeo (risoluzioni, conclusioni, dichiarazioni, comunicazioni, ecc.)²⁶.

Letto in termini complessivi il quadro delle fonti appare poco organico, e non solo dalla prospettiva degli ordinamenti nazionali. Emerge ancora prepotente l'idea che per l'Unione europea sia stato scelto un assetto delle fonti per nulla coerente e razionale²⁷, ma frutto di una serie di obiettivi e di strumenti che mettono in relazione i titolari del potere normativo (le istituzioni europee e le istituzioni statali) e i destinatari delle norme stesse creando procedimenti complessi di produzione normativa. È per questo che la logica nazionale, che almeno teoricamente distingue in maniera rigida e separata le fonti secondo gerarchie e sfere di competenza, risulta quanto mai inadeguata a comprendere la complessità delle «esperienze di normazione» che, al pari degli interessi per la cui soddisfazione sono previste, si connotano per una «estrema fluidità di relazioni e un accentuato dinamismo²⁸». Per sua natura, infatti, l'integrazione europea impianta strutture complesse di produzione normativa nelle quali la logica della integrazione non riguarda solo gli organi interessati ma anche le tipologie – più varie – di fonti: *hard law* e *soft law*; regole che stabiliscono obiettivi e norme estremamente dettagliate di natura sia europea che nazionale; regole procedurali e regole sostanziali; regole che stabiliscono direttamente un comportamento e regole che rinviano a discipline anche di natura tecnica approntate da soggetti non istituzionali, ecc. Tutto grazie all'operare di processi plurali che, come è stato suggestivamente detto, «si distendono e si prolungano a diversi livelli istituzionali, richiedendo la cooperazione di più organi od enti, sia centrali che periferici, territoriali e non²⁹».

In generale, dunque, il diritto eurounitario si configura sia prima che dopo di Lisbona come un fenomeno assai complesso e frutto di sperimentazioni continue. Nonostante gli sforzi profusi sulla strada della semplificazione, l'ordinamento dell'Unione appare contrassegnato da una notevole complessità strutturale e le fonti europee da una difficile comprensibilità nell'ottica della loro applicabilità pratica.

In mancanza di obiettivi costituzionali chiari e di decisioni politiche univoche, lo sviluppo del diritto sovranazionale è avvenuto per mezzo di procedure

²⁶ Su questi aspetti v. G. DE MINICO, *La soft law: nostalgie e anticipazioni*, in *Le nuove istituzioni europee: commento al Trattato di Lisbona*, a cura di F. BASSANINI, G. TIBERI, Bologna, il Mulino, 2010, 350.

²⁷ Un problema di cui si era già occupata la dottrina: v. sul punto A. D'ATENA, *L'anomalo assetto delle fonti comunitarie*, in *Diritto dell'Unione europea*, 4, 2001, 591 e s.

²⁸ Cfr. A. RUGGERI, *Le fonti del diritto eurounitario ed i loro rapporti con le fonti nazionali*, 282.

²⁹ Op. cit..

che non hanno rappresentato una semplificazione ma una generale “complessificazione” delle forme giuridiche. Un fenomeno spiegabile solo in parte con il ruolo (eccessivamente) tecnico della Commissione europea e con il compito di questo organo di funzionare come motore del processo di integrazione europea, con tutti i problemi di legittimazione democratica dell’intero impianto eurounitario che a ciò fanno seguito³⁰.

4. Gli effetti diretti prodotti dalla europeizzazione sulle fonti statali: un quadro sintetico

Il processo di europeizzazione produce numerosi effetti diretti (o espliciti) sulle fonti del diritto nazionale³¹. Il diritto europeo «usa infatti la filiera dell’atto normativo per realizzare l’integrazione giuridica³²», a differenza di altre forme internazionali che difettano di questa caratteristica e che quindi si pongono in una condizione primitiva rispetto al fenomeno europeo³³.

Il *primo* e più immediato effetto della europeizzazione è lo “sviluppo di contenuti normativi nuovi”. Uno dei portati più evidente dell’integrazione europea è il bisogno di regolamentazione di aree della vita nuova (relativamente ai diritti, come nel caso della protezione dei dati personali, o relativamente alla concorrenza, come nel caso del mercato unico) o la “scomparsa” di alcune discipline. Un effetto di “giuridificazione” o “legalizzazione” (per usare un lessico non molto felice importato dalla lingua inglese) che è facilmente intuibile e sul quale anche di recente si è riflettuto in maniera approfondita e critica, sia relativamente al rapporto tra ordinamenti³⁴ sia relativamente al rapporto tra diritto legislativo e diritto giurisprudenziale³⁵.

Il *secondo* effetto – strettamente legato al primo – riguarda la moltiplicazione del numero e della natura delle fonti del diritto applicabili³⁶. Ciò produce

³⁰ G. MAJONE, *Integrazione europea, tecnocrazia, e deficit democratico*, in *Rassegna Italiana di Sociologia*, 4, 51, 2010, 608; P.P. PORTINARO, *Il labirinto delle istituzioni nella storia europea*, Bologna, il Mulino, 2007, 237-239.

³¹ Come riconosciuto dalla nostra Corte costituzionale nella sent. n. 41 del 2000, «il processo di progressiva integrazione degli ordinamenti giuridici nazionale e comunitario ha comportato, pur a Costituzione invariata, delle profonde modifiche all’ordinamento interno».

³² V. a tal proposito le suggestioni di A. PREDIERI, *Il diritto europeo come formante di coesione e come strumento di integrazione*, 33 e s.

³³ A. TIZZANO, *Dall’unità nazionale all’integrazione sopranazionale*, in *Dir. dell’UE*, 3, 2012, 632.

³⁴ F. BILANCIA, *Juridification, società civile e identità nazionali nel processo di integrazione europea*, in *La giuridificazione*, a cura di B. MARCHETTI, M. RENNA, Firenze, FUP, 2017, 97 e s..

³⁵ P. CARETTI, *Il rapporto tra giudice e legislatore nella tutela dei diritti: verso un nuovo equilibrio*, in *Il rapporto tra giudice e legislatore nella tutela dei diritti: verso un nuovo equilibrio. Lectio magistralis di Paolo Caretti*, a cura di A. CARDONE, F. DONATI, M.C. GRISOLIA, G. TARLI BARBIERI, Napoli, ESI, 2016, 9 e s.

³⁶ Sulla moltiplicazione delle fonti si v. quanto scrive J.M. SMITS, *Plurality of Sources in European Private Law, or: How to Live With Legal Diversity?*, in *The Foundations of European Private Law*, a

una relazione molto più complessa tra di esse, compresa una non più semplice applicazione dei criteri classici per risolvere le antinomie e relazioni inedite tra coloro che sono chiamati ad applicarle³⁷.

A questi primi due segue quasi come una deduzione il *terzo* effetto. Il diritto europeo non cambia solo il contenuto ma anche la “struttura” e la lingua del diritto che subisce l'importazione: il modo di comprendere e includere i principi, di creare il nuovo diritto sono influenzati profondamente dalla europeizzazione, secondo meccanismi che ricorda quel fenomeno che i comparatisti in passato hanno definito – non senza critiche – “legal transplant”³⁸, vale a dire l'inserimento in un sistema nazionale di elementi estranei ad esso³⁹. Lo stesso vale per i termini del diritto importato, i quali entrano all'interno del diritto che subisce l'importazione alterandone la “coerenza legale”⁴⁰.

Il *quarto* effetto attiene all'ordine dei tempi delle decisioni governative e parlamentari. Come è noto le istituzioni europee incidono nel diritto interno per via della creazione di precise tabelle di marcia che gli stati membri dovranno rispettare, sia nella fase di formazione del diritto sovranazionale sia nella fase poi di recepimento o di adeguamento del diritto interno. Ciò, come può immaginarsi, determina una ricaduta sull'agenda politica e istituzionale interna, che deve per forza di cose adeguarsi a quella dettata dalle istituzioni eurounitarie.

Segue logicamente un *quinto* effetto, che attiene più specificamente agli aspetti quantitativi del rapporto tra legislatori. Il diritto europeo richiede, infatti, un notevole sforzo di lavoro a carico del legislatore nazionale per via

cura di R. BROWNSWORD, H.W. MICKLITZ, L. NIGLIA, S. WEATHERILL, Oxford, Oxford University Press, 2011, 323 e s.

³⁷ Su questi aspetti v. *infra multis* R. BIN, P. CARETTI, G. PITRUZZELLA, *Profili costituzionali dell'Unione europea. Processo costituente e governance economica*, Bologna, il Mulino, 2015, 235 e s.

³⁸ Su tali aspetti v. le considerazioni critiche presenti sia nei saggi presenti all'interno del volume curato da D. NELKEN, J. FEEST (a cura di), *Adapting legal cultures*, Oxford, Hart publishing, 2001, sia i dubbi mostrati autorevolmente da G. TEUBNER, *Legal Irritants: Good Faith in British Law or How Unifying Law Ends Up in New Divergences*, in *The Europeanisation of law: the legal effects of European integration*, a cura di F. SNYDER, Oxford and Portland, OR, Hart Publishing, 2000, 243 e s..

³⁹ Si pensi in questo senso a quanto avviene nel diritto amministrativo (S. CASSESE, *L'età delle riforme amministrative*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1, 51, 2001, 79 e s.) o nel diritto privato (v. da ultimo E. VAN SCHAGEN, *The development of European private law in a multilevel legal order*, Cambridge, Intersentia, 2016, *passim*).

⁴⁰ Molto interessante a questo proposito la critica di G. TEUBNER, *Legal Irritants: Good Faith in British Law or How Unifying Law Ends Up in New Divergences*, 243 e s. che parte dal caso della importazione del requisito della “buona fede” nel diritto inglese per trarne la conclusione che la Diritiva sulle clausole abusive nei contratti stipulati con i consumatori produceva una “irritazione” di quell'ordinamento perché non seguiva la tradizionale divisione tra le varie aree del diritto inglese.

dell'obbligo di recepimento e di adattamento del diritto interno al diritto sovranazionale⁴¹. Gli spazi della produzione normativa parlamentare e governativa sono ipotecati per grande parte dall'obbligo di recepimento e in generale dall'adattamento al diritto sovranazionale⁴².

Infine, vi è un *sesto* effetto, quello che deriva dal mancato o cattivo recepimento del diritto europeo, che è altrettanto importante per comprendere il trasformarsi del diritto interno, visto che innesca procedimenti di responsabilità degli stati e costringe in ultimo a una modifica più dolorosa (perché a volte sanzionata) dell'ordinamento interno⁴³.

5. Gli effetti indiretti prodotti dalla europeizzazione sulle fonti statali: riconfigurazioni della statualità e alterazioni della forma di governo

Gli effetti indiretti o indotti si verificano quando constatiamo, come accennato, che il diritto europeo influenza il diritto degli stati senza produrre effetti diretti, cioè modificazioni formali dell'ordinamento. In questi casi sempre più vediamo che principi, istituti e caratteri essenziali dello stato nazionale vengono regolati o ricostruiti in chiave europea, pur non essendovi un obbligo in tale senso, secondo un'un'interpretazione e prassi che crescono tanto più l'esperienza eurounitaria progredisce dalla dimensione internazionalistica a quella legata alla costruzione dell'ordinamento euro-unitario⁴⁴.

Per necessità di sintesi ed esigenza di sistematizzazione raggrupperò gli effetti indiretti in due grandi ambiti tematici: da un lato, quelli che producono una trasformazione della statualità e del potere pubblico in generale e, dall'altro, quelli che producono trasformazioni della forma di governo e degli assetti del potere interno. Si tratta di due diversi punti prospettici per vedere come siano cambiati in questi anni gli schemi concettuali consueti, ovvero come essi debbano essere aggiornati o ripensati alla radice. Mi limiterò a un'analisi sintetica, senza aspirare alla completezza, ma solo a dare corpo ad alcune e limitate suggestioni ispirate dall'esame della prassi e dalla letteratura in materia.

⁴¹ V. da ultimo sul punto G. PICCIRILLI, *Il Parlamento italiano: le procedure europee nella legge n. 234 del 2012*, in *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, a cura di A. MANZELLA, N. LUPO, Torino, Giappichelli, 2014, 205 e s.; M. ROSINI, *Legge di delegazione europea e legge europea: contributo allo studio dell'attuazione del diritto dell'Unione europea nel più recente periodo*, Napoli, ESI, 2017, *passim*

⁴² Sia consentito rimandare a E. LONGO, *La legge precaria. Le trasformazioni della funzione legislativa nell'età dell'accelerazione*, Torino, Giappichelli, 2017, per un esame della quantità di lavoro che svolgono le camere a favore delle procedure europee.

⁴³ Su cui di recente v. il volume di E. ALBANESI, *Pluralismo costituzionale e procedura d'infrazione dell'Unione europea*, 122 e s.

⁴⁴ Cfr. A. PREDIERI, *Il diritto europeo come formante di coesione e come strumento di integrazione*, 48-50

5.1 Riconfigurazioni della statualità

L'integrazione europea produce anzitutto un ridimensionamento della "statualità" o "denazionalizzazione" del diritto⁴⁵. Tale fenomeno assume a mio parere tre sembianze.

La *prima* è l'indebolimento dell'ambito dell'azione statale nella doppia versione dello "stato nazione" e dello "stato sociale"⁴⁶. Vengono favoriti «la circolazione e il trapianto di istituti», non solo grazie alla «funzione uniformatrice del diritto proveniente dall'Unione⁴⁷», ma anche grazie alla forza trainante degli esempi e delle *best practices* e da altri fenomeni creati dalla giurisprudenza, come ad esempio il principio del "mutuo riconoscimento" che produce una strana analogia tra l'ambito spaziale di operatività delle norme e quello della circolazione delle merci⁴⁸. Sul piano dello stato sociale si producono costruzioni maggiori delle norme in forza dei vincoli di bilancio e del patto di stabilità e crescita⁴⁹.

La *seconda* sembianza riguarda il fatto che in virtù dell'appartenenza all'Unione si riduce il valore del potere statale di produrre il diritto non solo a favore degli organi dell'Unione e di organi non politici degli stati, ma di una serie di soggetti che non fanno parte di questi ordinamenti⁵⁰. Alla normatività delle istituzioni classiche statali (Parlamento e Governo) si aggiunge il potere di altri soggetti interni allo stato (penso in primo luogo alle autorità indipendenti) ma anche il potere di soggetti privati. Ciò è particolarmente evidente nei settori che coinvolgono le nuove tecnologie e che esprimono non solo la forza della tecnica ma altresì quella dell'economia⁵¹, dove è fortissimo l'intreccio tra disposizioni dotate di forza precettiva e disposizioni di "diritto leggero" dotate

⁴⁵ Cfr. S. CASSESE, *Verso un diritto europeo italiano*, 305.

⁴⁶ F. OST, *Dalla piramide alla rete: un nuovo paradigma per la scienza giuridica?*, in *Saggi sulla globalizzazione giuridica e il pluralismo normativo: estratti da Il tramonto della modernità giuridica: un percorso interdisciplinare*, a cura di M. VOGLIOTTI, Torino, Giappichelli, 2013, 30.

⁴⁷ Su cui v. A. PIZZORUSSO, *La produzione normativa in tempi di globalizzazione*, Torino, Giappichelli, 2008, § 8.

⁴⁸ A. ZOPPINI, *La concorrenza tra ordinamenti giuridici*, in *La concorrenza tra ordinamenti giuridici*, a cura di A. ZOPPINI, Roma-Bari, Laterza, 2004, 26 e s.

⁴⁹ Sul punto v. da ultimo S. CIVITARESE MATTEUCCI, S. HALLIDAY, *Social Rights, the Welfare State and European Austerity*, in *Social Rights in Europe in an Age of Austerity*, a cura di S. CIVITARESE MATTEUCCI, S. HOLLIDAY, London, Routledge, 2017, 3 e s.; M. DAWSON, F. WITTE, *Constitutional Balance in the EU after the Euro-Crisis*, in *The Modern Law Review*, 5, 76, 2013, 817.

⁵⁰ Sugli effetti del processo di integrazione sulla sovranità si v. *infra multis* N. MACCORMICK, *Questioning Sovereignty Law, State, and Nation in the European Commonwealth*, 123 e s.; G. TESAURO, *Sovranità degli stati e integrazione comunitaria: [crisi e ridefinizione dei concetti giuridici]*, in *Dir. dell'UE*, 2, 2006, 235 e s.; A. RUGGERI, *È possibile parlare ancora di un sistema delle fonti?*, in *Il pluralismo delle fonti previste dalla Costituzione e gli strumenti per la loro ricomposizione*, a cura di M. SICLARI, Napoli, Editoriale Scientifica, 2012, 271 e s.;

⁵¹ A. SIMONCINI, *The Constitutional Dimension of the Internet: Some Research Paths*, <http://ssrn.com/abstract=2781496>, 2016

tuttavia di una forza propria e a tratti incontrollabile attraverso meccanismi di controllo pubblico⁵².

La *terza* sembianza è quella teorica, descritta dall'aggiungersi, al vecchio paradigma gerarchico-piramidale dello stato e del diritto, di una logica diversa, quella della "rete", nella quale lo stato cessa di essere l'unico soggetto dotato di potere sovrano⁵³, divenendo solo il terminale di uno dei tanti "nodi" in cui transita il potere di comando⁵⁴, con conseguenze inedite all'interno delle dinamiche governative come ha efficacemente dimostrato Giuseppe Mobilio, prendendo in considerazione il punto di vista insolito ma certamente efficace del Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE)⁵⁵.

Il nuovo paradigma che qui emerge è altresì il portato dei principi emergenti a livello europeo come la *sussidiarietà*, la *proporzionalità*, la *leale collaborazione* che subordinano «la competenza di un potere, la validità di una regola e il senso di una disposizione a dei giudizi condizionali, comparativi e contestuali a posteriori⁵⁶» e relativizzano la razionalità giuridica. Non è un caso che in tutte le teorie intorno al concetto di sovranità e al rapporto tra ordinamenti, descritte recentemente da Enrico Albanesi, si arriva a individuare, nell'agire di "meccanismi collaborativi" (formali o informali) e di dialogo fondati su *rules of recognition* presenti nel diritto interno e nel diritto sovranazionale, l'unico modo per risolvere conflitti tra i due ordinamenti⁵⁷.

In questo mescolarsi di paradigmi, i valori associati al vecchio modello kelseniano, della piramide e della gerarchia, si integrano con altri principi dell'universo giuridico. Si pensi all'avvicinarsi anche lessicale tra concetti vecchi

⁵² Su questo v. il pregevole lavoro di A. IANNUZZI, *Il diritto capovolto. Regolazione a contenuto tecnico-scientifico e Costituzione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018, *passim*

⁵³ Sui cambiamenti del potere sovrano e della riconfigurazione anche a livello statale del potere v. G. DI COSIMO, *Popolo, Stato, sovranità*, in *Diritto Costituzionale. Rivista Quadrimestrale*, 1, 2018, 11 e s.

⁵⁴ Ciò evidenzia un ulteriore effetto sistemico. Alla struttura piramidale propria del tradizionale modello gerarchico di matrice kelseniana (H. KELSEN, *La dottrina pura del diritto*, Torino, Einaudi, 1990, 251 e s.) se ne aggiungono altre: il modello "reticolare" o quello dell'"arcipelago", entrambi caratterizzati da una certa dose di pluralismo e di "policentrismo normativo" (M.R. FERRARESE, *Le istituzioni giuridiche della globalizzazione*, in *Ragion pratica*, 1, 16, 2001, 15 e s.) e in ogni caso rivelatori della perdita di quella linearità "ordinamentale" del sistema delle fonti che aveva caratterizzato la statualità fin dal periodo illuminista (cfr. F. OST, *Dalla piramide alla rete: un nuovo paradigma per la scienza giuridica?*, 29 e s.).

⁵⁵ G. MOBILIO, *CIPE e Costituzione. Governare attraverso i Comitati interministeriali*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018, spec. 294 e s.

⁵⁶ F. OST, *Dalla piramide alla rete: un nuovo modello per la scienza giuridica*, in *Il tramonto della modernità giuridica. Un percorso interdisciplinare*, a cura di M. VOGLIOTTI, Torino, Giappichelli, 2008, 35.

⁵⁷ Cfr. E. ALBANESI, *Pluralismo costituzionale e procedura d'infrazione dell'Unione europea*, 61 e s. Sul carattere "composito" delle decisioni pubbliche che deriverebbe da questo diverso modo di atteggiarsi dei poteri pubblici v. S. CASSESE, *L'arena pubblica. Nuovi paradigmi per lo Stato*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 3, 51, 2001, 601 e s..

come legislazione, regolamentazione e governo e concetti nuovi e polisemi come *regulation* e *governance*, dai quali pare potersi trarre l'idea che la cifra delle attuali trasformazioni poggi su una razionalità fatta di processi policentrici e negoziali che mirano spesso più alla efficienza manageriale che alla sintesi politica⁵⁸, ovvero si pensi a come sta mutando l'orizzonte normativo in forza dei cambiamenti della sovranità in senso tecnologico⁵⁹ o, infine, a come si sta ridimensionando il principio della *certezza del diritto* in virtù della riconfigurazione del principio del legittimo affidamento di matrice europea⁶⁰.

5.2 Alterazioni della forma di governo

È noto che il processo di europeizzazione ha contribuito in maniera notevole alla alterazione della forma di governo parlamentare e degli equilibri tra gli stessi organi di vertice dell'esecutivo⁶¹. Un fenomeno che ha determinato notevoli conseguenze per l'Italia soprattutto a partire dalla ratifica del Trattato di Maastricht del 1992, ma che si inserisce all'interno di un processo già in atto da tempo in molti altri paesi occidentali teso a "verticalizzare" il potere all'interno degli esecutivi⁶². L'europeizzazione accentua il processo attraverso il

⁵⁸ Su questi aspetti v. *funditus* A. IANNUZZI, *Il diritto capovolto. Regolazione a contenuto tecnico-scientifico e Costituzione*, cit. In questo ambito si impongono nuovi e diversi metodi di normogenesi, come ad esempio il *soft law*. V. a tal proposito: E. PARIOTTI, *Self-regulation, concetto di diritto, normatività giuridica*, in *Ars interpretandi*, 2, 22, 2017, 9 e s.

⁵⁹ A. SIMONCINI, *Sovranità e potere nell'era digitale*, in *Diritti e libertà in internet*, a cura di T.E. FROSINI, O. POLLICINO, E. APA, M. BASSINI, Firenze, Le Monnier Università, 2017, 19 e s.; L. VALLE, L. GRECO, *Transnazionalità del trattamento dei dati personali e tutela degli interessati, tra strumenti di diritto internazionale privato e la prospettiva di principi di diritto privato di formazione internazionale*, in *Il Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2, 2017, 169 e s.; S. CALZOLAIO, *Protezione dei dati personali*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, Aggiornamento, Torino, 2017, 601; A. VENANZONI, *Dissolvenze: il diritto pubblico davanti a Internet*, in *Cyberspazio e Diritto*, 3, 17, 2016, 227 e s.

⁶⁰ Il caso più interessante in questo senso è quello del mercato energetico. Cfr. Anatole Boule A. BOUTE, *The quest for regulatory stability in the EU energy market: an analysis through the prism of legal certainty*, in *European Law Review*, 37, 2017, 675 e s.

⁶¹ Il processo di europeizzazione del diritto ha acuito il processo di "presidenzializzazione" già in atto in Italia sottoponendo la nostra forma di governo ad una ulteriore "prova di resistenza". Un problema su cui la dottrina si è soffermata da molto tempo (v. *infra multis* L. PALADIN, *Forma italiana di governo ed appartenenza dell'Italia all'Unione europea*, in *Quad. cost.*, 3, 1994, 403 e s.; P.F. LOTITO, *Costituzione ed integrazione comunitaria: i riflessi sulla forma di Stato, sul sistema delle fonti e sulla forma di governo*, in *Riv. It. Dir. Pub. Com.*, 3-4, 1995, 757 e s.). Più di recente tornano su questo elemento, per caratterizzare la situazione italiana e inserirla all'interno di un trend mondiale, L. ELIA, *L'evoluzione della forma di governo*, in *Encyclopedia L'evoluzione della forma di governo*, City, 2005, 254-255; V. LIPPOLIS, *La centralità del Governo nel sistema politico. Le specificità del caso italiano*, in *Governare le democrazie. Esecutivi, leader e sfide*, a cura di S. FABBRINI, V. LIPPOLIS, G.M. SALERNO, Il Filangieri-Quaderno 2010, Napoli, Jovene, Il Filangieri-Quaderno 2010, 2011, 17 e s.; S. FABBRINI, *Addomesticare il Principe. Perché i leader contano e come controllarli*, Venezia, Marsilio, 2011, 48 e s.; G. DI COSIMO, *Chi comanda in Italia*, Milano, FrancoAngeli, 2014, 104 e s.

⁶² M. CALISE, *Presidentialization, Italian Style*, in *The presidentialization of politics: A comparative study of modern democracies*, a cura di T. POGUNTKE, P. WEBB, Oxford, Oxford University Press, 2007, 88 e s.; H. FIX-FIERRO, P. SALAZAR-UGARTE, *Presidentialism*, in *The Oxford Handbook of*

quale, pure in mancanza di una esplicita riforma costituzionale, si rafforzano i poteri governativi nella definizione dell'indirizzo politico. In pochi anni le funzioni parlamentari perdono gli "antichi confini" divenendo il terminale di decisioni politiche che richiedono un vasto coordinamento governativo, articolandosi in una molteplicità di fasi, organi e strumenti diversi che hanno carattere continuo e ciclico e assumono un accentuato carattere interistituzionale e interordinamentale⁶³.

Il piano delle fonti statali è quello più interessato da queste dinamiche. Proverò qui a evidenziare tre effetti indiretti che producono appunto sulle fonti queste alterazioni della forma di governo.

Il primo effetto è la *trasformazione funzionale* del procedimento legislativo e delle procedure per approvare gli atti aventi forza di legge. È un dato oramai assodato che in preda agli interessi sempre più frammentati di un altissimo numero di soggetti politici, sociali ed economici, e in forza di una mancanza di prevedibilità temporale, la legge del Parlamento non è più in grado di assicurare da sola la "stabilità" richiesta dalle attuali dinamiche di normazione. Malgrado la Costituzione sul punto non sia cambiata, il procedimento legislativo è stato sempre più monopolizzato dalle decisioni governative⁶⁴, con notevoli conseguenze in termini di opacità delle procedure e con problemi per la dialettica maggioranza-opposizione⁶⁵.

La necessità di guidare il processo di attuazione del diritto europeo e l'attribuzione di un maggiore potere alle autonomie regionali e locali, e in alcuni casi a soggetti privati, hanno capovolto l'impianto costituzionale originario⁶⁶. La "specializzazione funzionale" delle leggi e l'uso degli atti aventi forza di legge per annodare politiche nazionali a trame che prendono il via a livello sovranazionale hanno impresso una notevole trasformazione del sistema delle fonti. Le leggi annuali comunitarie e, oggi, le leggi europee e di delegazione

Comparative Constitutional Law, a cura di M. ROSENFELD, A. SAJÓ, Oxford, Oxford University Press, 2012, 644 e s.

⁶³ V. a tal proposito A. PALANZA, *La perdita dei confini: le nuove procedure interistituzionali nel Parlamento italiano*, 1211 e s. e più di recente P. FALLETTA, *The Transformative Role of the Parliament in the Italian Experience*, in *The Italian Parliament in the European Union*, a cura di N. LUPO, G. PICCIRILLI, Portland, OR, Hart Publishing, 2017, 32 e s.

⁶⁴ V. da ultimo sul punto gli interessanti risultati del lavoro di U. RONGA, *La legislazione negoziata. Autonomia e regolazione nei processi di decisione politica*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018, spec. 107 e s.

⁶⁵ Tu tali aspetti sia consentito richiamare all'analisi svolta già all'interno del volume E. LONGO, *La legge precaria. Le trasformazioni della funzione legislativa nell'età dell'accelerazione*, passim.

⁶⁶ Sul punto v. F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto italiano*, Padova, CEDAM, 2009, 11. In dottrina la tendenza al capovolgimento dell'impianto costituzionale è stata già da anni mostrata da M.S. GIANNINI, *L'amministrazione pubblica dello stato contemporaneo*, Trattato di diritto amministrativo diretto da G. Santaniello, volume I, Milano, Giuffrè, 1988, 9 e s. e più recentemente da A. IANNUZZI, *Il diritto capovolto. Regolazione a contenuto tecnico-scientifico e Costituzione*, passim.

europea, istituzionalizzando la procedura di attuazione del diritto europeo, costituiscono fonti non *di* produzione ma *sulla* produzione.

L'uso di leggi annuali e la preferenza per il decreto legislativo come fonte principe del recepimento svelano una trasformazione complessiva delle fonti statali e lasciano intendere come la vischiosità e la lentezza con la quale si elaboravano i testi legislativi in Parlamento non fosse idonea a soddisfare istanze (come quelle europee) che reclamano interventi "temporalmente prevedibili".

Non sono mancate, evidentemente, delle contropinte a favore del Parlamento. In presenza di forti vincoli, provenienti soprattutto dal versante europeo, le procedure di bilancio hanno funzionato come riequilibrio del potere a favore delle Camere e, in modo principale, della maggioranza parlamentare.

Il secondo effetto riflesso riguarda la *complessificazione e deformazione* di questi procedimenti. Si è detto in precedenza che in forza della penetrazione del diritto europeo non cambiano solo le relazioni tra ordinamenti ma cambia la stessa "esperienza della normazione", connotata per una estrema fluidità di relazioni e un accentuato dinamismo. L'integrazione europea costruisce "processi complessi di normazione" nei quali intervengono fonti di diverso tipo, che richiedono cooperazione di diversi livelli istituzionali e il superamento delle forme conosciute. Il dato degli ultimi anni è, infatti, quello di una maggiore specializzazione, articolazione, complessificazione e deformazione di tutti i processi di adozione delle fonti primarie. Un fenomeno che è dovuto soprattutto al peso crescente assunto dalla normativa europea e degli ambiti materiali progressivamente sempre più ampi a disposizione delle fonti delle regioni e degli enti locali, ma è chiaramente il riflesso della maggiore complessità sociale ed economica in cui siamo immersi⁶⁷. Grava, infatti, sulla funzione legislativa l'esigenza di farsi carico di una nuova forma di complessità sociale e tecnica, la quale si scarica sulla legislazione richiedendo norme legislative il più possibile complete e autosufficienti, negoziate e più facilmente modificabili. Si pensi in questo senso a quanto sia oramai saltata la distinzione tra attività legislativa e attività esecutiva.

Un esempio plastico di ciò è la trasformazione della legge delega e del decreto legislativo. È, infatti, cambiato il modo in cui nelle leggi di delega si stabiliscono l'oggetto, i principi e criteri direttivi e si definiscono gli oggetti attraverso il mero rinvio a singoli atti. Si è infatti sviluppato il fenomeno del ricorso alle deleghe generiche, perché dotate di principi e criteri direttivi indetermi-

⁶⁷ Su tali aspetti v. *infra multis* N. LUPO, *Dalla legge al regolamento: lo sviluppo della potestà normativa del governo nella disciplina delle pubbliche amministrazioni*, Bologna, Il Mulino, 2003, 401-402; F. DI MARZIO, *Sul discorso giuridico ai tempi del postmoderno. (Spunti dal memento pratico sul fallimento)*, in *Politica del diritto*, 1, 36, 2005, 158 e s.; M.R. FERRARESE, *La governance tra politica e diritto*, Bologna, il Mulino, 2010, 46-47.

nati, e ad attuazione progressiva; vengono sempre più definiti gli oggetti attraverso il mero rinvio alle direttive da attuare⁶⁸; il decreto legislativo diventa conseguentemente una fonte funzionale anche a realizzare interventi di “sperimentazione legislativa” non altrimenti realizzabili nel nostro ordinamento.

Una contropinta a queste trasformazioni si può trovare nell’investimento parlamentare – tra l’altro non completamente perfezionato – nella qualità della legislazione e nella c.d. *better regulation*.

Il terzo e più pesante effetto di queste dinamiche è la comparsa di numerosi “costi impliciti” derivanti dall’aumento della confusione e del disordine delle fonti. Il processo di recepimento del diritto europeo genera numerosi costi impliciti, talora occulti e di non immediata percezione, per l’ordinamento normativo interno. Sia l’uniformazione attraverso il regolamento europeo che l’armonizzazione attraverso la direttiva europea determinano una rilevante sclerosi normativa: la regola uniforme, una volta selezionata e attuata, cristallizza un assetto di interessi che è difficile modificare e che rivoluziona il rapporto tra le fonti. Esempi recenti di queste dinamiche si trovano nella procedura avviata con la legge di delegazione europea 2016-2017 per l’adeguamento (tramite modifica o abrogazione) delle norme nazionali vigenti che contrastano con le disposizioni del Regolamento europeo n. 2016/679 in materia di trattamento dei dati personali⁶⁹ e nel caso della rimodulazione degli incentivi al fotovoltaico⁷⁰. Due partite molto importanti non solo da un punto di vista normativo ma anche economico, sulle quali si stanno sperimentando gli effetti negativi della sclerosi normativa qui descritta.

6. Conclusioni

Spero che la veloce e sommaria analisi presente in queste pagine abbia aiutato ad evidenziare quanto peso abbia avuto per l’Italia il processo di europeizzazione e come possa dirsi che in quasi settanta anni nessun aspetto dell’evoluzione dell’ordinamento sia sfuggito alla presa e alla presenza delle Comunità e poi dell’Unione.

Nel tempo, la dottrina e poi i giudici hanno preso atto che la scelta di aderire alle Comunità e poi all’Unione europea ha comportato una limitazione della statualità che progrediva al crescere del processo di integrazione politica. Ciò

⁶⁸ M. CARTABIA, *Principi della delega determinati con rinvio alle norme comunitarie e parametro doppiamente interposto*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 3, 1993, 2044 e s..

⁶⁹ Su tale aspetto di recente M. RUBECCHI *La transizione verso il nuovo sistema delle fonti europee di protezione dei dati personali*, in *Innovazione tecnologica e valori della persona. Il diritto alla protezione dei dati personali nel Regolamento UE 2016/679*, a cura di L. CALIFANO, C. COLAPIETRO, Napoli, Editoriale Scientifica, 2017, 367 e s.

⁷⁰ Su questo aspetto v. la sent. n. 16/2017 e il commento di E. MARIANI, *Stabilità degli incentivi alle fonti rinnovabili e potere rimodulativo del Legislatore: il punto di vista della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, 15, 2017, 6 e s..

ha determinato cambiamenti di natura costituzionale e una serie di conflitti che sempre più sembrano minacciare la coerenza del sistema delle fonti.

Se il processo europeo come fenomeno integrativo e coesivo continuerà, e lo spero, è agevole prevedere che l'assetto delle fonti qui discusso sia destinato a trasformarsi ancora e ad adeguarsi ai principi, alle procedure e alle strutture che verranno in futuro decisi.