

# Il “funzionalismo” e l’integrazione europea in materia tributaria

## The “functionalism” and the UE integration on taxation

**Fabio Saponaro<sup>1</sup>**

Università degli Studi di Roma Unitelma Sapienza  
fabio.saponaro@unitelmasapienza.it

### Riassunto

L’integrazione degli Stati europei, anche in materia fiscale, è stata ispirata dalla filosofia “funzionalista”, la quale esprime l’idea che l’integrazione tra gli Stati membri debba avvenire con gradualità nei settori economici e sociali, per poi estendersi progressivamente anche ad altri ambiti, come il diritto e la politica. In questo modo, partendo dalla creazione di vincoli di mutua dipendenza fra gli Stati membri, è stato possibile realizzare una nuova organizzazione politica attraverso un progressivo svuotamento dei poteri sovrani degli Stati ed il contestuale accrescimento di poteri e competenze in capo al nuovo ente. L’Autore ripercorre le principali tappe evolutive del processo di integrazione, effettuando un approfondimento giuridico dei peculiari caratteri dell’Unione europea, soffermandosi, in particolare, sul Trattato di Lisbona, a partire dal quale, prendendo avvio una forma di integrazione sempre più stretta tra i popoli d’Europa, la cooperazione amministrativa ha assunto un fondamento giuridico nuovo, ponendosi come elemento di accelerazione e perfezionamento del suddetto processo, fino a prospettarsi la nascita di amministrazione dell’Unione europea anche in ambito fiscale.

**Parole-chiave:** integrazione europea, filosofia del funzionalismo, Unione Europea, diritto tributario, spazio amministrativo-tributario europeo, Trattato di Lisbona.

### Abstract

The integration of the European Countries, even in tax matters, was inspired by the “functionalist” philosophy, which expresses the concept that integration among the Member States should take place in stages in the economic and social sectors, and then gradually extended to other areas, such as law and politics. This way, starting from the creation of ties of

---

<sup>1</sup> Professore Associato di Diritto Tributario presso il Dipartimento di Studi giuridici ed economici dell’Università degli Studi di Roma Unitelma Sapienza. Facoltà di Giurisprudenza. Viale Regina Elena, 295, CEP 00161, Roma, Italia.

reciprocal dependence among the Member States, it was possible to achieve a new political organization through a progressive emptying of the sovereign powers of the States and the concurrent growth of the rights and knowledges within the new institution. The Author recalls the main developmental stage of the integration process, by carrying out a legal detailed study on the EU characteristic features, examining in particular the Treaty of Lisbon, from which, starting up a level of integration ever closer among the European nations, the administrative cooperation has acquired a new legal basis, placing like part of acceleration and improvement of the above process, up until outlining the birth of the EU administration also in tax matters.

**Keywords:** European integration, Functionalism philosophy, European Union, Tax Law, European administrative-tax field, Treaty of Lisbon.

## Il “funzionalismo” e “l’integrazione europea”

L’idea di istituzionalizzare forme avanzate di integrazione tra gli Stati europei è stata avviata nel clima di “idealismo internazionalistico” che ha contraddistinto il secondo dopoguerra, 1come soluzione alle preoccupanti tendenze nazionalistiche che avevano condotto, negli anni precedenti, ai due conflitti mondiali (Cannizzaro, 2015, p. 1ss; Tinelli, 2004; Haas, 1958; Id, 1970, p. 606; Green, 1969; Dworick, 1983, p. 170ss; Franchini, 1990, p. 37; Moravcsik, 1998; Rosamond, 2000; Id, 2005, p. 237; Cassese, 2006; Id, 2009; Itzcovick; 2006; Weiler, 2012, p. 137; Graig, 2011, p. 13ss; Larsen, 2011).

Il processo giuridico di integrazione tra gli Stati europei, che oggi si identifica nell’Unione europea, è stato avviato con i Trattati istitutivi di tre organizzazioni internazionali: la Comunità europea del carbone e dell’acciaio (CECA), firmato a Parigi il 18 aprile 1951<sup>2</sup> (Boria, 2015, p. 34; Id, 2014, p. 29) la Comunità economica europea (CEE) e la Comunità europea per l’energia atomica (CEEA o Euratom), entrambi firmati a Roma il 25 marzo 1957 (Amato, 2004; Verola, 2007, p. 93ss; Olivi, Santaniello, 2005).

Attraverso tali organizzazioni, che miravano a forme settoriali di integrazione<sup>3</sup>, si voleva dar vita, all’interno dei sei Stati fondatori<sup>4</sup>, ad un mercato comune<sup>5</sup> basato sulla libera circolazione delle persone, delle merci, dei servizi e dei capitali, e caratterizzato da condizioni di concorrenza non falsate né da comportamenti degli attori economici, né dall’azione di poteri pubblici (Adam, Tizzano, 2010, p. 1ss; Danielle, 2000; Pocar, 2000; Zanguì, 2000; Tesauro, 2001; Ballarino, 2010). In particolare, la CEE mirava a stabilire interessanti forme di integrazione estese ad un ampio spettro di attività economiche e sociali (Canizzaro, 2015, p. 1ss), nell’ambito delle quali la fiscalità, tradizionalmente prerogativa degli Stati nazionali

<sup>2</sup> L’Autore sostiene che il trattato istitutivo della CECA costituisca il primo atto concreto che comporta una limitazione della sovranità per i singoli Stati nazionali a favore di un organismo sovranazionale di matrice tipicamente europea. Sull’argomento v. pure Quadri, Monaco, Trabucchi (1965, p. 1755ss; Id, 1970, p. 1398ss); Sperdutti (1960); Monaco (1988).

<sup>3</sup> In particolare la CECA, che mirava a stabilire forme di integrazione nel settore del carbone e dell’acciaio, e la CEEA, operante nel settore dello sviluppo dell’energia atomica per usi pacifici.

<sup>4</sup> I sei Paesi fondatori, come noto, sono stati Belgio, Francia, Germania, Italia, Lussemburgo e Paesi Bassi.

<sup>5</sup> Sulla nozione di “mercato” in prospettiva europea si rinvia a Cipollina (2003, p. 92ss).

(Boria, 2015, p. 34; Id, 2014, p. 29), incominciava ad assumere *in nuce* una nuova ed importante dimensione sovranazionale (Bernardi, 2000, p. 25ss; Sartor, 1999).

La filosofia che ha ispirato tale processo di integrazione, inizialmente limitato al campo dei rapporti economici e sociali, è nota con il nome di “funzionalismo” (Haas, 1958, p. 1950-1967; Rosamond, 2000; Caporaso, 1998, p. 334ss; Moravcsik, p. 2). Essa esprime l'idea che l'integrazione tra gli Stati membri debba avvenire con gradualità nei settori economici e sociali, per poi estendersi progressivamente anche agli aspetti politici. In tale ottica, partendo dalla creazione di vincoli di mutua dipendenza fra gli Stati membri, sarebbe stato possibile realizzare una nuova organizzazione politica, attraverso un progressivo svuotamento dei poteri sovrani degli Stati ed il contestuale accrescimento di poteri e competenze in capo al nuovo ente<sup>6</sup> (Canizzaro, 2015, p. 2).

L'affermazione della teoria funzionalista è una conseguenza del fallimento dell'idea europeista, che si proponeva di instaurare, in tempi relativamente brevi, uno Stato federale 7 europeo<sup>7</sup>, grazie ad un processo di natura spiccatamente costituente<sup>8</sup> (Battini, 2013, p. 7).

In origine, l'approccio gradualistico-funzionale ha favorito la risoluzione di problemi concreti e specifici – come quello dell'integrazione in un singolo settore economico e fra un gruppo ristretto di Stati – ma, successivamente, sono state anche affrontate questioni di ordine generale, al punto che l'integrazione economica e giuridica si è evoluta in una vera e propria forma di integrazione politica e sociale. (Della Cananea; Franchini, 2013, p. 10).

In questo contesto storico, accanto all'obiettivo principale di creare un mercato comune si affiancava la previsione di alcune politiche comuni, in particolare la politica agricola, la politica commerciale e quella dei trasporti, oltre ai settori carbo-siderurgici e dell'energia nucleare, posti nell'ambito dei settori di competenza della CECA e della CEEA.

L'idea europeista di Jean Monnet, che nel 1952 ricoprì la carica di primo presidente dell'Alta autorità della CECA, proponeva la creazione di un ordinamento sovranazionale che, per realizzare le sue politiche, utilizzasse le strutture amministrative degli Stati membri senza dover interferire su di esse. Quindi, in una tale visione politica, che si rivelò prevalente rispetto a quella di Altiero Spinelli, che auspicava un'unione di popoli nell'ottica di uno Stato federale (Spinelli, 1957; Id, 1972; Id, 1985), il costruendo apparato europeo si identificava in una sorta di amministrazione “di missione” (Berlin, 1988, p. 27ss), che “non esegue, ma fa

---

<sup>6</sup> L'Autore evidenzia come la filosofia funzionalista si sostanzi in un processo di integrazione differente rispetto a quello che ha contraddistinto la maggior parte delle esperienze federali. Queste ultime sono caratterizzate generalmente dall'accentramento delle decisioni politiche più rilevanti, soprattutto in materia di politica estera e militare; nel processo di integrazione europea, al contrario, esse rimangono appannaggio degli Stati membri.

<sup>7</sup> L'idea di una federazione europea era già presente nella dichiarazione di Robert Schuman, che indicava la CECA come la «prima tappa della federazione europea» e come il «primo nucleo concreto di una federazione indispensabile al mantenimento della pace». Nel 1954, la mancata ratifica da parte dei francesi del trattato istitutivo della Comunità Europea di Difesa (CED), che proponeva la realizzazione di un'integrazione militare, ponendo un esercito alle dipendenze dell'organismo sovranazionale, contribuì al naufragio del progetto politico dell'affermazione di una federazione europea. Per un'analisi, fortemente critica, del disegno istituzionale della CED, v. Giannini (2004, p. 865), in cui si afferma che l'unione di Stati ha la “sostanza di una dittatura federale”.

<sup>8</sup> L'Autore usa la locuzione “ripiegamento funzionalista” per evidenziare che l'impossibilità di conferire al processo di integrazione europea una dimensione politica e federale ha favorito ed accentuato un approccio gradualistico già presente implicitamente nel piano Schuman, fino ad affermarsi come la dottrina politica ufficiale dell'integrazione europea. Difatti, nella teoria neofunzionalista (teorizzata da Haas nel 1958) l'unificazione politica europea avrebbe dovuto rappresentare l'epilogo di un percorso agente inevitabilmente e meccanicamente sul piano degli interessi materiali e della interdipendenza economica, e, quindi, non dipendente da una scelta politica di tipo costituente.

eseguire" (Monnet, 1976, p. 285 e 426; Della Cananea, Franchini, 2013, p. 9ss; Berlin, 1988) e che, libero da incombenze di gestione affidate alle burocrazie degli Stati membri, "poteva porsi al servizio della causa dell'integrazione". (Della Cananea, Franchini, 2013, p. 12ss).

Non vi era necessità, in origine, di dare vita ad un'amministrazione di gestione europea che imponesse principi e regole a quelle degli Stati membri, e ciò sia perché l'espansione amministrativa europea avrebbe condizionato gli esecutivi nazionali, in un periodo in cui era diffuso il convincimento che l'amministrazione fosse inevitabilmente connessa con lo Stato ed i suoi confini, e sia perché ciò avrebbe favorito una minore strutturazione della medesima amministrazione europea (Cassese, 2002, p. 292ss). Essa avrebbe dovuto avere, almeno inizialmente, dei meri poteri di indirizzo, impulso e promozione di interventi comuni.

Con la nota dichiarazione del ministro degli esteri francese Robert Schuman del 9 maggio 1950 – di cui Monnet fu il principale ispiratore – si auspicava il superamento della divisione tra i vari popoli europei, mettendo in comune la direzione ed il controllo dei principali settori economici dell'epoca attraverso uno strumento innovativo, ovvero la creazione di un'autorità sovranazionale in grado di prendere decisioni autonome e di farle realizzare all'interno degli Stati membri: l'Alta autorità. (Fontaine, 1988; Della Cananea, Franchini, 2013, p. 13ss).

Tale struttura, inizialmente adottata nell'ambito del controllo della produzione di acciaio e carbone, sarà ripresa e perfezionata nel 1957 nell'ambito della CEEA, in materia di produzione di energia nucleare per scopi pacifici, nonché nell'ambito della CEE, che, come noto, avrà competenze più generali nel campo economico e sociale.

L'Alta autorità, di cui la Commissione sarà erede, era caratterizzata da funzioni e potestà amministrative autonome e sovraordinate, tali da regolare la condotta di operatori economici privati senza bisogno di atti interni di attuazione, caratterizzata dalla presenza di un meccanismo di controllo giudiziale imperniato su una Corte di giustizia (Della Cananea, 2006, p. 4) e da un controllo politico attribuito al Consiglio dei ministri e all'Assemblea comune. L'Alta autorità era al centro di un assetto istituzionale di tipo nuovo.<sup>9</sup>

Si iniziano così a delineare, nell'esperienza giuridica europea, dei nuovi modelli organizzativi di carattere sovranazionale<sup>10</sup>, ovvero nuove forme evolute di organizzazione che si discostano dai modelli classici delle organizzazioni internazionali, esercitando funzioni tipicamente assegnate agli Stati attraverso un proprio apparato istituzionale e normativo, e sulla base di un proprio sistema valoriale e di interessi fondamentali, senza disporre di tutte le prerogative della sovranità e, in particolare, dei mezzi necessari per portare ad esecuzione le proprie determinazioni (Cannizzaro, 2015, p. 6).

---

<sup>9</sup> Per un approfondimento, si veda Benvenuti (1961, p. 3) e Weiler (2003, p. 93). Occorre citare due brevi passaggi della "Dichiarazione Schuman", nei quali, si sostiene che "questa proposta mettendo in comune le produzioni di base e istituendo una nuova Alta Autorità le cui decisioni saranno vincolanti per la Francia, la Germania e i Paesi che vi aderiranno (...) l'Alta Autorità comune, incaricata del funzionamento dell'intero regime, sarà composta di personalità indipendenti designate su base paritaria dai governi; un presidente sarà scelto di comune accordo tra i governi. Disposizioni appropriate assicureranno i necessari mezzi di ricorso contro le decisioni dell'Alta Autorità". Si v. Monnet (1976, p. 430) che mostrava scetticismo nella qualificazione dell'Alta Autorità come sovranazionale.

<sup>10</sup> In merito alla qualificazione giuridica da attribuire alla CECA e alle successive Comunità europee sono riscontrabili in dottrina differenti posizioni. Alcuni ritengono che siano riconducibili al *genus* delle unioni tra Stati (v. Ago, 1957, p. 20ss; Pilotti, 1959, p. 75ss); altri, invece, attribuiscono loro una natura *sui generis* (v. Benvenuti, 1961, p. 3ss; Cansacchi, 1957, p. 1038ss). Secondo alcuni Autori sarebbero riconducibili alle federazioni tra Stati (v. Mosler, 1951-1952, p. 1ss) o ad un fenomeno amministrativo, classificabile sempre all'interno degli Stati che avevano aderito (v. Jerusalem, 1954).

L'attività esercitata dall'Alta autorità si concretizzò nell'adozione di numerosi provvedimenti, generali ed individuali, e, quindi, ciò comportò un contestuale aumento dei ricorsi avverso tali provvedimenti. Ciò condusse, pertanto, ad un accrescimento dell'importanza del ruolo della Corte di giustizia, e, soprattutto, del Consiglio dei ministri nel determinare gli indirizzi da seguire (Della Cananea, Franchini, 2013, p. 15ss), anticipando la tendenza, che si realizzò con l'istituzione della CEE, ad attribuire un ruolo preminente alle istituzioni intergovernative. Più tardi, difatti, con il Trattato sulla fusione degli esecutivi, firmato a Bruxelles il giorno 8 aprile 1965, furono istituiti un Consiglio (polo intergovernativo) ed una Commissione (polo sovranazionale) unici delle Comunità europee. (Wallace, 1973).

L'apparato istituzionale, distinto e parallelo nella CECA, nella CEEA e nella CEE, è andato progressivamente unificandosi nei suoi elementi costitutivi, pur mantenendosi le peculiarità che caratterizzavano le competenze. Già in occasione della sottoscrizione dei Trattati di Roma fu allegata una "Convenzione relativa a talune istituzioni comuni" che riuniva il Parlamento europeo (erede dell'Assemblea parlamentare), la Corte di giustizia ed il Comitato economico e sociale. Furono anche unificati il sistema di finanziamento delle attività comunitarie e la struttura di bilancio, giungendosi ad un bilancio generale e ad un'unica procedura di adozione, a cui seguì, con il Trattato di Bruxelles del 22 luglio 1975, l'istituzione della Corte dei conti delle Comunità europee, in sostituzione della Commissione di controllo della CEE e della CEEA e del Revisore dei conti della CECA<sup>11</sup> (Adam, Tizzano, 2001, p. 2).

Con il tempo si è assistito ad un graduale cambiamento dei compiti assegnati all'amministrazione europea, soprattutto con l'entrata in vigore del Trattato istitutivo della CEE e con l'ampliamento del campo di attività delle istituzioni a nuovi settori, in particolare alla politica commerciale comune, che avrebbe rafforzato enormemente il ruolo dell'Europa nello scenario mondiale. Si è perfezionato, pertanto, quello che è stato denominato il passaggio da un'amministrazione "di missione" ad un'amministrazione "di gestione" (Della Cananea, Franchini, 2013, p. 21ss), con l'accrescimento del ruolo della Commissione, considerata una sorta di nucleo centrale del potere esecutivo<sup>12</sup> (Noël, 1988, p. 9; Della Cananea, Franchini, 2013, p. 22), e l'ampliamento delle funzioni e competenze in nuovi settori (in particolare nel settore dell'agricoltura). La diffidenza degli Stati membri verso tale fenomeno, però, soprattutto in alcuni ambiti tradizionalmente di competenza statale, tra i quali la fiscalità, ha condotto all'accrescimento del ruolo decisionale del polo intergovernativo rispetto a quello sovranazionale (Della Cananea, 2006, p. 22).

La Comunità economica europea, pur essendo stata costruita intorno ad un'ampia prospettiva economico-commerciale del mercato comune europeo, non disponeva di tutte le potestà tipiche degli Stati membri. Il Trattato CEE evidenziava le finalità dell'organismo sovranazionale, indicando gli obiettivi ed i mezzi riconducibili essenzialmente all'ordine

---

<sup>11</sup> Ci si riferisce al Trattato che modifica talune disposizioni in materia finanziaria, entrato in vigore il 1° giugno 1977. La commissione di controllo della CEE, della CEEA e della CECA era già stata unificata con il Trattato sulla fusione degli esecutivi. All'interno di quest'ultima, però, essa affiancava il revisore dei conti, al quale spettavano parte delle funzioni successivamente attribuite alla Corte dei conti unica.

<sup>12</sup> Il progetto del primo presidente della Commissione, Walter Hallstein, era quello di creare un'amministrazione "*dont l'expertise serait comparable sinon supérieure à celle des administrations nationales*".

economico: la costituzione di un mercato comune europeo nel quale fossero garantite la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi, dei capitali ed il diritto di stabilimento, e, inoltre, il progressivo ravvicinamento delle politiche economiche dei singoli Stati membri. Esso implicava una limitazione della sovranità di ciascuno Stato membro limitatamente ai temi correlati ai menzionati interessi comuni (Boria, 2015, p. 34). Le potestà dell'ente sovranazionale, comunque, subivano le limitazioni dipendenti dall'esercizio dell'indirizzo politico del polo intergovernativo, in ordine agli ambiti e agli aspetti per i quali quest'ultimo riteneva che vi fosse un interesse comune; dall'utilizzo della clausola che attribuiva solo poteri impliciti necessari per il raggiungimento degli obiettivi di interesse comune; dall'azione svolta dalla Corte di giustizia nell'interpretare le norme attributive di competenza (Della Cananea, Franchini, 2013, p. 18; Weiler, 1984, p. 132ss; Giardina, 1875, p. 463; Mastroiacovo, 2014, p. 7ss; Carpentieri, 2003, p. 52ss; Fantozzi, 2003, p. 2262ss).

Sempre sul piano delle competenze si incominciava a delineare l'idea del criterio guida rappresentato dal principio di sussidiarietà, che sarà introdotto solo più tardi nell'art. 5 (ex 3B) del Trattato istitutivo della Comunità europea.<sup>13</sup> Tale principio veniva menzionato nel Rapporto della Commissione Tiendemans, del 26 giugno 1975, come metodo per l'attribuzione delle competenze, al fine di "avvicinare maggiormente il potere ai cittadini" e di «attribuire maggiori poteri alle istanze regionali e locali" (Palma, 2012, p. 14ss; Millon Delsol, 1995, p. 6; Violini, 1998, p. 43ss; De Pasquale, 2000, p. 39ss; Moscarini, 2003, p. 52ss; Vipiana, 2002, 19ss; Strozzi, 1993, p. 62; Vandelli, 1993, p. 379ss; Orsello, 1993; Id, 1994, 405ss; Draetta, 1994, p. 415ss; Panzera, 2003, p. 849ss).

Il processo d'integrazione europea, seppur costruito formalmente intorno alla prospettiva economico-sociale, conteneva fin dall'inizio i germi di una sua successiva caratterizzazione politica (Adam, Tizzano, 2001, p. 2; Louis, 1989, p. 7; Weiler, Cartabia, 2000, p. 19). L'art. 138, par. 3, del Trattato CEE prevedeva che si dovesse giungere ad un Parlamento europeo eletto direttamente dai cittadini degli Stati membri, secondo un principio uniforme in tutti gli Stati (mentre inizialmente era composto da rappresentanti dei parlamenti nazionali). Con le elezioni del primo parlamento europeo eletto a suffragio universale<sup>14</sup>, e, quindi, con la sua legittimazione democratica, si avviò nel decennio successivo una forte spinta per i successivi sviluppi dell'integrazione europea (Adam, Tizzano, 2001, p. 3; Udina, 1971, p. 3ss; Attinà, 1986; Adam, 1989, p. 517ss).

## **L'interesse comune e l'integrazione giuridico-fiscale**

L'approccio funzionalista evidenziò, fin da subito, che l'unificazione politica non sarebbe stata possibile attraverso una scelta di tipo costituente, ma sarebbe scaturita inevitabilmente e meccanicamente a seguito di un percorso che, prendendo avvio dall'interdipendenza

---

<sup>13</sup> L'art. 3B è stato introdotto con l'articolo G, par. 5, del Trattato istitutivo della Comunità europea del 7 febbraio 1992. Ora è contenuto nell'art. 5 del Trattato sull'Unione europea, come da ultimo modificato dal Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007, che ne ha stabilito la portata ed il contenuto.

<sup>14</sup> Il Consiglio adottò, il 20 settembre 1976, "l'Atto relativo all'elezione dei rappresentanti nell'Assemblea a suffragio universale diretto" (in GUCE Serie L n. 278/1 del 8 ottobre 1976). Le elezioni si svolsero tra il 7 ed il 10 giugno 1979.

economica degli Stati membri, avrebbe potuto agire sul piano degli interessi materiali e comuni. L'integrazione nel settore economico avrebbe generato una dinamica espansiva tale da condurre all'interdipendenza dei diversi settori, e, quindi, l'integrazione economica si sarebbe estesa gradualmente ad altri settori, attraverso un meccanismo detto di "spill over" o "traboccamento" (Battini, 2013, p. 8; Hass, 1958). Nell'ottica della stretta correlazione tra diversi settori, l'integrazione di due di essi avrebbe comportato l'integrazione anche degli altri inizialmente esclusi. Inoltre, la creazione di istituzioni comunitarie volte a regolare anche uno solo dei settori economici sarebbe stata considerata dai gruppi di interesse economico come fonte di ulteriori vantaggi, e ciò avrebbe comportato un'ulteriore spinta all'integrazione settoriale. Dal punto di vista politico, le decisioni sovranazionali adottate avrebbero dovuto trovare l'appoggio dei gruppi d'interesse e dei partiti politici maggiormente favorevoli all'integrazione politica. Tali gruppi, beneficiando dell'integrazione, avrebbero premuto sui governi nazionali allo scopo di trasferire maggiori poteri alle autorità sovranazionali (Haas, 1958, p. 1ss).

La nascita della Comunità economica europea e, quindi, di un mercato comune europeo, senza ostacoli alla circolazione di merci, capitali, servizi e lavoratori, protetto all'esterno da una tariffa doganale comune, rappresentava sicuramente, in tale ottica, un obiettivo ambizioso e ricco di implicazioni (Battini, 2013, p. 8).

In questo medesimo contesto deve essere esaminato l'avvio del processo di integrazione giuridica, anche in ambito fiscale (Bizioli, 2008), in un'ottica di stretta correlazione funzionale con la nascita e lo sviluppo del mercato comune europeo (Bosello, 1959, 1506ss; Gallo, 2000, p. 725ss; Del Federico, 2010; Boria, 2012, 1094ss).

La filosofia funzionalista ha, infatti, sicuramente caratterizzato l'ordinamento comunitario anche da un punto di vista strettamente giuridico.

L'instaurazione di un mercato comune ha rappresentato il compito prioritario della Comunità economica<sup>15</sup>. In relazione a tale obiettivo sono state individuate alcune materie, come per esempio quella doganale, direttamente connesse alla sua attuazione, le cui competenze sono state trasferite, in via esclusiva, alle istituzioni comunitarie "(...) nei limiti delle competenze che le sono conferite e degli obiettivi che le sono assegnati dal trattato"<sup>16</sup> (cd. principio di attribuzione) (Sacchetto, 2016, p. 16).

Per tutto il resto, alla Comunità è stata riconosciuta una competenza concorrente, legittimandosi un suo intervento nel rispetto del principio di sussidiarietà, "(...) soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono, dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario", e di proporzionalità, ciò in quanto "(...) l'azione della Comunità non va al di là di quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi del (...) trattato."<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> L'art. 2 del Trattato CEE stabiliva, infatti, che "La Comunità ha il compito di promuovere, mediante l'instaurazione di un mercato comune e il graduale avvicinamento delle politiche economiche degli Stati membri, uno sviluppo armonioso delle attività economiche nell'insieme della Comunità, un'espansione continua ed equilibrata, una stabilità accresciuta, un miglioramento sempre più rapido del tenore di vita e più strette relazioni fra gli Stati che ad essa partecipano".

<sup>16</sup> Art. 5 TCE, oggi art. 5 TFUE.

<sup>17</sup> Art. 5 TCE, oggi art. 5 TFUE.

Gli effetti del traboccamento dell'integrazione economica si sono manifestati in ambito giuridico attraverso un'espansione graduale delle originarie competenze delle istituzioni europee, senza comportare, in origine, una modifica formale dei trattati istitutivi. Tale assetto si è realizzato utilizzando alcune disposizioni, presenti sin dal primo trattato, particolarmente "elastiche" nel loro contenuto sostanziale, tali cioè da legittimare un intervento comunitario qualora ciò risultasse "(...) necessario per raggiungere, nel funzionamento del mercato comune, uno degli scopi della Comunità (...) "<sup>18</sup> (cd. clausola di flessibilità), oppure se diretto a stabilire "direttive volte al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri" che avessero "un'incidenza diretta sull'instaurazione o sul funzionamento del mercato interno."<sup>19</sup>

Attraverso tali disposizioni, sotto il profilo giuridico, le competenze delle istituzioni comunitarie si sarebbero potute estendere, potenzialmente, a qualsiasi settore di competenza statale (Battini, 2013, p. 10), compresa la fiscalità (Saponaro, 2002, 1071ss).

La clausola di flessibilità era stata prevista proprio per ovviare alla rigidità del principio di attribuzione, che, a fronte degli auspicati sviluppi del processo di integrazione, avrebbe rappresentato un limite ai futuri interventi decisionali delle istituzioni comunitarie, in assenza di poteri non previsti, esplicitamente o implicitamente, da una disposizione del Trattato CEE e neanche desumibili da un'interpretazione estensiva della stessa (Adam, Tizzano, 2001, p. 30ss). Ciò ha consentito l'ampliamento degli ambiti di azione delle istituzioni comunitarie anche in settori, come la fiscalità, che seppur non direttamente correlati alla realizzazione di un obiettivo generico della Comunità, non erano oggetto di una specifica attribuzione di competenza (Adam, Tizzano, 2001, p. 32).

Le forme giuridiche di integrazione si sono costruite sull'esistenza di un interesse comune o generale, distinto dalla sommatoria di quelli nazionali o particolari; dall'adozione di procedure decisionali diverse (maggioranza, unanimità, *consensus*) nelle quali gli interessi degli Stati membri sono stati adeguatamente considerati; nella previsione di controlli accentrati diretti ad assicurare che sia gli interessi nazionali e sia quelli comuni fossero adeguatamente considerati dai *policy-makers* (Della Cananea, Franchini, 2013, p. 336-337).

Le garanzie partecipative sono apparse indispensabili nel momento in cui si è dovuto ponderare l'interesse comune con altri interessi particolari. Il diritto comunitario si è, quindi, preoccupato di garantire i diritti di partecipazione attraverso l'adozione di differenti procedure decisionali. Il coordinamento e la cooperazione tra le diverse amministrazioni nazionali sono apparsi, fin da subito, indispensabili per l'individuazione e la cura dell'interesse comune (Di Sciascio, 2014, p. 44).

In materia tributaria, salvo per la disciplina doganale, la competenza è rimasta in principio saldamente nelle mani degli Stati membri. Qualunque genere di tentativo di integrazione delle legislazioni fiscali, sul piano sostanziale e formale, nell'ottica dell'instaurazione e funzionamento del mercato interno, ha sempre richiesto la massima

---

<sup>18</sup> Art. 235 Trattato CEE, poi art. 308 TCE, oggi art. 352 TFUE.

<sup>19</sup> Art. 100 Trattato CEE, poi art. 100A AUE, quindi art. 95 TCE, oggi art. 114 TFUE.



garanzia partecipativa, con la previsione dell'unanimità come procedura deliberativa dell'istituzione intergovernativa.

## **Dall'Atto unico europeo al Trattato di Maastricht: l'ampliamento delle competenze sovranazionali**

L'Atto unico europeo, firmato a Lussemburgo il 28 febbraio 1986, ha segnato una prima importante tappa del percorso di ampliamento delle competenze comunitarie a seguito di una sostanziale revisione dei trattati originari (trasporti, energia, telecomunicazioni, ambiente, educazione, ricerca scientifica e tecnologica) (Battini, 2013, p. 10-11; Bernardini, 1988, p. 561ss; Giardina, 1991, p. 203ss; Amatucci, 1989, p. 141ss).

Tra le principali novità occorre annoverare l'introduzione, per alcune deliberazioni del Consiglio, della procedura legislativa di cooperazione, che ha visto accrescere il ruolo del Parlamento europeo nell'adozione degli atti della Comunità, influenzando le modalità di voto con cui l'organo intergovernativo era chiamato ad adottare un atto normativo.<sup>20</sup>

Inoltre, è stata prevista la maggioranza qualificata, anziché l'unanimità, quale *quorum* deliberativo per le decisioni del Consiglio in alcuni settori particolarmente importanti per lo sviluppo del processo di integrazione europea. Con l'art. 100A AUE, difatti, è stato introdotto (attraverso la procedura di cooperazione) il voto a maggioranza qualificata laddove l'intervento comunitario fosse risultato necessario per l'adozione di misure relative al ravvicinamento delle disposizioni legislative, amministrative e regolamentari degli Stati membri aventi un'incidenza diretta sull'instaurazione o sul funzionamento del mercato interno<sup>21</sup>; con ciò favorendo ulteriormente il processo di allargamento potenziale delle competenze comunitarie in materie tradizionalmente di spettanza statale, ad eccezione delle disposizioni fiscali, di quelle relative alla libera circolazione delle persone e ai diritti ed interessi dei lavoratori dipendenti.

Veniva introdotta, altresì, una primordiale forma di cooperazione politica in materia di politica estera, con la previsione di riunioni semestrali del Consiglio europeo a ciò dedicate, che richiedevano la presenza dei capi di Stato e di governo e dei ministri degli affari esteri (Adam, Tizzano, 2001, p. 3).

Con il Trattato sull'Unione europea, firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992, il processo di integrazione si è perfezionato ulteriormente, ampliandosi notevolmente le competenze delle istituzioni comunitarie (Curti Gialdino, 1993; Weber, 1995, p. 1215ss; Chitti, 1993, p. 343ss).

---

<sup>20</sup> La procedura legislativa di cooperazione prevedeva che il Parlamento europeo fosse chiamato ad esprimere un primo parere sulla proposta della Commissione e, successivamente, un secondo parere sulla posizione comune formulata dal Consiglio sulla medesima proposta. Il Consiglio poteva procedere a maggioranza qualificata di fronte ad un parere favorevole del Parlamento, mentre era obbligato all'unanimità in caso di parere contrario. Se il Parlamento proponeva delle modifiche, la Commissione era tenuta a riesaminare la proposta iniziale, prima che il Consiglio potesse adottarla definitivamente a maggioranza qualificata (senza modifiche) o all'unanimità (con modifiche). Tale procedura ha perso importanza dopo l'introduzione della procedura di codecisione, introdotta con il Trattato di Maastricht, continuando ad essere utilizzata solo in quattro casi (artt. 99, par. 5; 102, par. 2; 103, par. 2; 106, par. 2, TCE) ed, infine, è scomparsa del tutto con il Trattato di Lisbona.

<sup>21</sup> L'art. 100 del Trattato CEE prevedeva, invece, la deliberazione del Consiglio, su proposta della Commissione, all'unanimità.

L'Unione europea, rappresentata simbolicamente come un tempio, non ha comportato la sostituzione delle tre comunità originarie e delle forme di integrazione esistenti nell'ambito di ciascuna di esse (primo pilastro). A ciò si sono aggiunte la cooperazione nel campo della politica estera e di sicurezza comune – PESC (secondo pilastro) e quella nei settori della giustizia e degli affari interni – CGAI (terzo pilastro)<sup>22</sup>.

L'Unione europea era stata concepita come l'aggregazione di varie forme di integrazione, con caratteristiche diverse. Nel primo pilastro, caratterizzato da forme di integrazione economica, l'esercizio delle competenze si manteneva, prevalentemente, in un quadro di cooperazione sovranazionale, separato da quello degli altri due pilastri, quest'ultimo caratterizzato, invece, dalla prevalenza della matrice intergovernativa<sup>23</sup>, e, quindi, dall'attribuzione di ruoli decisionali in capo agli Stati membri. All'interno del primo pilastro la Comunità economica europea, che ne rappresentava l'elemento principale, vedeva attenuarsi gradualmente la caratterizzazione economica-commerciale, cambiando denominazione in "Comunità europea".

Si ampliavano le competenze dell'Unione con l'aggiunta delle materie dell'istruzione, della formazione professionale, delle reti transeuropee, dell'industria, della sanità, della cultura, della cooperazione allo sviluppo, della tutela dei consumatori, e si rafforzavano quelle già esistenti in materia di politica sociale, coesione economica e sociale, ricerca, sviluppo tecnologico ed ambiente (Adam, Tizzano, 2001, p. 4).

Il principio di sussidiarietà, anche se presente in documenti precedenti, riceveva la sua piena consacrazione proprio in questo Trattato, divenendo una "nuova fonte di legittimazione dell'azione delle istituzioni europee e nuova speranza per la costituzione dell'Europa" (Luther, 1996, p. 184).

Nell'art. 5 TCE, il cd. principio di attribuzione conferiva uno specifico potere di azione alla Comunità, nei limiti delle competenze (e degli obiettivi) previsti nel trattato, compresi quelli cui si fa un implicito rinvio, nonché i cd. poteri impliciti disciplinati dalla clausola di flessibilità, ex art. 308 TCE (Palma, 2012, p. 23).

La previsione del principio di sussidiarietà, subito dopo quello di attribuzione, ne riconosceva la sua vera identità di criterio mobile e flessibile, attraverso il quale l'esercizio – e non la titolarità – di determinate competenze veniva spostato a livello comunitario o lasciato agli Stati membri sulla base di valutazioni di merito, riservate alle stesse istituzioni comunitarie.

Il principio di sussidiarietà non incideva sulle materie di competenza esclusiva dell'organismo sovranazionale, ma solo limitatamente a quelle di competenza concorrente, rappresentando una sorta di fattore di limitazione della sovranità degli Stati rispetto alla

---

<sup>22</sup> Con riferimento al terzo pilastro, il Trattato di Maastricht ha previsto la possibilità di trasferire alcune politiche avviate in questo settore nell'ambito del primo pilastro, avvalendosi della cd. "passerella comunitaria" e procedendo ad una comunitarizzazione della relativa disciplina. Tale facoltà è stata già sfruttata in occasione della firma del Trattato di Amsterdam, che ha provveduto alla comunitarizzazione delle disposizioni in materia di asilo, visti, immigrazione e cooperazione doganale.

<sup>23</sup> Gli strumenti tipici della cooperazione nell'ambito del secondo e del terzo pilastro sono: *a)* i principi e gli orientamenti generali, *b)* le strategie comuni, *c)* le azioni comuni, *d)* le posizioni comuni, *e)* la cooperazione sistematica, *f)* le decisioni-quadro e le decisioni, tutti scarsamente vincolanti per gli Stati membri, e, comunque, quasi sempre adottabili soltanto all'unanimità. L'unico atto veramente vincolante, previsto soltanto nell'ambito della cooperazione del terzo pilastro, è la convenzione internazionale, che però impegna lo Stato soltanto nel momento in cui ha ricevuto la ratifica.

Comunità (Caretti, 2003, p. 11ss). L'azione di quest'ultima era dipendente dalla sussistenza di due presupposti, che dovevano verificarsi simultaneamente: a) essa doveva risultare più efficace, in relazione alla sua dimensione o ai suoi effetti, di quella svolta a livello statale; b) gli obiettivi stabiliti dai trattati non potevano essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri.

Il principio di sussidiarietà, seppur limitato alle sole competenze concorrenti, sarà destinato a svolgere in futuro un ruolo ambivalente e per certi versi contraddittorio. Da una parte porrà un limite all'espansione dell'azione comunitaria, e, dall'altra, legittimerà un ampliamento della sua portata ove la situazione lo consentirà o lo richiederà, (Della Cananea, 2006, p. 23) espandendo ulteriormente le competenze comunitarie<sup>24</sup> (Palma, 2012, p. 24).

Con il Trattato di Maastricht vengono ulteriormente cambiate le procedure legislative, introducendosi la procedura di codecisione – in sostituzione graduale della procedura di cooperazione, destinata a scomparire – che segnerà definitivamente, dopo le modifiche intervenute con il successivo Trattato di Amsterdam, l'equiparazione del ruolo del Parlamento con quello del Consiglio all'interno del procedimento decisionale, riallineandosi, in tale importante ambito, il tradizionale disequilibrio tra il polo sovranazionale e quello intergovernativo.

Verrà, infine, istituita l'Unione economica e monetaria, che segnerà la sostanziale abdicazione degli Stati membri con riferimento alla politica monetaria in favore di un'istituzione sovranazionale indipendente: la Banca centrale europea (Boria, 2015, p. 36).

L'introduzione della moneta unica ha sicuramente accentuato l'interdipendenza finanziaria degli Stati membri ed ha condizionato, altresì, le politiche fiscali degli stessi. Prima di Maastricht le istituzioni europee costituivano un potere pubblico regolatore, non caratterizzato da un potere di imposizione, e tendenzialmente neutrale rispetto alle politiche redistributive connesse alla gestione dei sistemi di *welfare*, posti a carico dei bilanci nazionali: “*rules, not money*” (Battini, 2013, p. 11).

Successivamente, soprattutto a seguito della crisi economica mondiale ed alla conseguente instabilità economico-finanziaria manifestata da alcuni Stati membri, sono stati introdotti dei meccanismi di assistenza finanziaria e di coordinamento della *governance* dell'unione economica e monetaria, che hanno condotto ad una sempre maggiore integrazione delle politiche fiscali ed economiche degli Stati dell'area euro (Amato, Gualtieri, 2013).

Il percorso che il funzionalismo ha consentito di realizzare fino a Maastricht ha dimostrato che il processo di integrazione ha “definitivamente varcato i confini dell'economia, per avviarsi più decisamente sul terreno dell'integrazione politica” (Battini, 2013, p. 11ss).

Tale tendenza sarà ulteriormente accentuata con il successivo Trattato di Amsterdam, firmato il 2 ottobre 1997, e con il Trattato di Nizza, firmato il 26 febbraio 2001, contestualmente ad un consistente ampliamento del numero degli Stati membri.

---

<sup>24</sup> L'Autore evidenzia che se uno Stato membro riesce da solo a soddisfare alcuni aspetti degli obiettivi comunitari da perseguire, questi conserverà la titolarità delle funzioni con riferimento a tali aspetti, mentre l'azione comunitaria ricomprenderà tutte le altre funzioni. Qualora il presupposto della necessità dovesse venir meno, le competenze rientrerebbero nell'ambito della sfera nazionale, attraverso la cd. clausola di ritorno.

## **Il Trattato di Lisbona: verso un'integrazione sempre più stretta tra i popoli d'Europa**

Al Trattato di Lisbona, firmato il 13 dicembre 2007, si giunge dopo il fallimento dell'ambizioso progetto, intrapreso nel 2000, di dotare il diritto dell'integrazione europea di una costituzione formale, con una revisione generale e radicale dell'impianto dei trattati preesistenti: "una evidente discontinuità nel processo di integrazione europea" (Cannizzaro, 2015, p. 3; Nascimbene, 2008, p. 37ss).

Con la Dichiarazione di Laecken, approvata nel dicembre 2001, il Consiglio europeo istituiva una "Convenzione sull'avvenire dell'Europa" per valutare e risolvere le varie questioni giuridiche ed istituzionali connesse all'introduzione di una costituzione europea (Meeusen, Peeters, 2008, p. 55ss; Manzoni, 2002, 1191ss; Gallo, 2003, 1473ss; Id, 2011, 130ss).

La dottrina ha evidenziato che l'obiettivo era quello di collocare l'intero processo di integrazione in un "quadro evocativo a livello non solo di intitolazione del nuovo trattato, ma anche di taluni dei suoi meccanismi di funzionamento, di un acquisito carattere costituzionale della costituzione europea (gli atti principali denominati legge e leggi-quadro europee, la rappresentanza esterna dell'Europa affidata ad un ministro degli esteri, bandiera, inno, motto e festa dell'Europa eretti formalmente a simboli dell'Europa)" (Adam, Tizzano, 2001, p. 7).

Il disegno formale per realizzare tale assetto era quello di creare una nuova Unione europea, che riassume in sé, nel quadro di un'unica entità giuridica, tutti e tre i pilastri.

Tale progetto, troppo lungimirante nell'ottica del percorso graduale che il funzionalismo aveva consentito di compiere, sembrò comportare il venir meno della sovranità degli Stati, e la loro conseguente incorporazione in una forma di organizzazione federale (Cannizzaro, 2015, p. 4). Il progetto, quindi, dopo alcuni anni fu abbandonato, soprattutto a seguito degli esiti negativi espressi con referendum in Francia e nei Paesi Bassi in merito alla ratifica del trattato costituzionale.

Da tale risultato si è ripartiti per istituire una nuova Conferenza intergovernativa, che, apertasi nel luglio del 2007, ha condotto rapidamente all'approvazione del Trattato di Lisbona, il cui travagliato processo di ratifica si è concluso nel 2009<sup>25</sup> (Bassanini, Tiberi, 2008; Fabbrini, 2009, p. 349ss; Ziller, 2007; Melis, Persiani, 2013, 276ss).

Il Trattato di Lisbona, privo della terminologia e dei simboli costituzionali che avevano pregiudicato il precedente progetto di riforma<sup>26</sup> (Adam, Tizzano, 2001, p. 13), ha affermato l'esistenza di un soggetto giuridico formalmente unitario, l'Unione europea, sia nell'ambito dell'integrazione economica e sociale e sia in quella politica<sup>27</sup> (Cannizzaro, 2015, p. 4),

---

<sup>25</sup> Tale trattato è entrato in vigore il 1° dicembre 2009, dopo l'ultima ratifica da parte della Repubblica Ceca, ex art. 6, par. 1, del Trattato di Lisbona.

<sup>26</sup> Vengono abbandonati, insieme con l'intitolazione costituzionale del precedente progetto, tutti gli elementi che davano corpo alla suggestione evocata da quel titolo. Gli atti principali delle istituzioni comunitarie mantengono la tradizionale denominazione, non vi è più la menzione formale dei simboli dell'Europa, il ministro degli esteri ridiviene più modestamente l'Alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza.

<sup>27</sup> L'Autore evidenzia che tali attività di integrazione, sebbene imputabili ad un ente unitario, rimangono ben distinte sia per quanto riguarda i procedimenti decisionali e sia per quanto riguarda gli aspetti normativi.

comportando il definitivo superamento della distinzione tra le varie comunità europee<sup>28</sup> (Adam, Tizzano, 2001, p. 13).

È stato attribuito un valore giuridico vincolante alla Carta dei diritti fondamentali dell'uomo, attraverso le previsioni del Trattato di Nizza, ed è stato ridefinito il sistema delle fonti normative, adeguando le funzioni delle istituzioni e degli strumenti legislativi (Marchessou, 2010, p. 595ss; Melis, Persiani, 2013, p. 276ss).

Il Trattato di Lisbona è intervenuto per razionalizzare il sistema giuridico primario, prevedendo che le regole fondamentali dell'Unione siano previste nel Trattato sull'Unione Europea (TUE), mentre le regole di dettaglio per il suo funzionamento siano contenute nel Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE).

Il Trattato di Lisbona costituisce, finora, l'ultima tappa dell'integrazione, sebbene non possa sicuramente identificarsi con l'esito finale di tale processo (Boria, 2015, p. 39).<sup>29</sup>

Come è stato autorevolmente sostenuto, il Trattato sull'Unione è stato concluso "in previsione degli ulteriori passi da compiere ai fini dello sviluppo dell'integrazione europea", senza però chiarire se il processo di integrazione "sempre più stretta" sia destinato a dare vita ad uno Stato federale, o se l'esistenza di struttura unitaria ordinamentale a carattere "funzionale" sia destinata a sfidare le tradizionali categorie concettuali (Cannizzaro, 2015, p. 5).

## **L'identità istituzionale dell'Unione europea: un modello giuridico ibrido**

L'evoluzione storica dell'integrazione europea sembra, fino ad ora, aver confermato la bontà della filosofia funzionalista. (Cannizzaro, 2015, p. 4; Millward, 1994; Majone, 2005; Wiener, 2009). Si è partiti da una comunità economica di sei Stati membri, per il coordinamento delle politiche carbo-siderurgiche, per giungere ad un'unione economica e politica attualmente composta da ventisette Paesi (dopo che sarà formalizzata l'uscita del Regno Unito), che condividono un mercato unico, integrando ed armonizzando le proprie politiche economiche, fiscali, militari ed estere, al fine di garantirne il corretto funzionamento (Battini, 2013, p. 14).

Il metodo funzionalista si è rivelato un ottimo strumento metodologico al fine di "mettere fra parentesi gli scopi ultimi del processo di integrazione per concentrarsi sugli scopi intermedi" (Verola, 2010, p. 88), generando un'ambigua identità istituzionale dell'Unione europea<sup>30</sup> (Battini, 2013, p. 15), che potremmo definire *sui generis*<sup>31</sup> (Di Pietro, 2014).

---

<sup>28</sup> Senza riprendere le prospettive "costituzionali" del progetto di Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, il Trattato di Lisbona porta ad un risultato in buona parte simile, dal punto di vista sostanziale, a quello immaginato nel 2004.

<sup>29</sup> L'Autore sostiene che "l'emanazione del Trattato di Lisbona non sembra ancora potersi considerare come una tappa conclusiva del processo di integrazione, bensì piuttosto come un gradino evolutivo, auspicabilmente un trampolino di lancio verso uno stato federale europeo, al quale dovranno susseguire ulteriori fasi e interventi istituzionali volti ad assicurare l'attribuzione di poteri e funzioni più incisivi agli organi comunitari".

<sup>30</sup> L'Autore evidenzia che il metodo funzionalista ha dovuto pagare un prezzo al proprio successo, rappresentato dalla ambigua identità istituzionale dell'Unione europea.

Tale identità si riflette sull'idea di sovranità dell'Unione europea e sulla determinazione dei limiti delle competenze ad essa trasferite da parte degli Stati membri, sull'autonomia o dipendenza del suo sistema normativo, politico e della funzione esecutiva.

Sarà necessario approfondire tali aspetti per comprendere meglio la successiva indagine sul ruolo e sulla regolamentazione del diritto tributario nel contesto dell'integrazione europea.

## La sovranità dell'Unione europea

L'Unione europea oggi si presenta come un modello istituzionale intermedio tra l'organizzazione internazionale e lo Stato federale: da ciò l'utilizzo frequente del neologismo "sovranaazionale", per indicare una forma di potere pubblico che sta in mezzo ai due modelli<sup>32</sup>, un *tertium genus*. (Battini, 2013, p. 2).<sup>33</sup>

Essa, in origine, si afferma come organizzazione internazionale (in cui gli Stati membri mantengono la propria sovranità), ma, con il tempo, cambia i suoi connotati originali, avvicinandosi gradualmente al modello federale ad "uno Stato sovrano, i cui membri non sono sovrani" (Jellinek, 1882; trad. it. 1891), senza tuttavia mai raggiungerlo (Cassese, 2002, p. 141ss; Della, Cananea, 2003).

L'Unione europea non si limita al coordinamento dell'attività degli Stati membri: è un autonomo centro di imputazione di rapporti soggettivi, dotato di propri valori ed interessi fondamentali, distinti da quelli degli Stati, ed avente capacità di effettuare scelte politiche pur non disponendo di tutte le prerogative della sovranità e dei mezzi necessari per dare esecuzione alle proprie determinazioni, come avviene in uno Stato federale (Cannizzaro, 2015, p. 5).

Essa non si compone solo di Stati, come un'organizzazione internazionale, ma presenta una propria base sociale, che la rende assimilabile al modello statale pur non disponendo del potere coercitivo necessario a quest'ultimo, per mandare ad esecuzione le sue decisioni. L'Unione contribuisce, attraverso l'esercizio delle proprie competenze, al governo di una comunità territoriale, rappresentata dai cittadini europei. La cittadinanza europea, istituita con il Trattato di Maastricht, esprime giuridicamente il vincolo di appartenenza del singolo all'Unione, connotandolo anche in senso politico (Battini, 2013, p. 18).

---

<sup>31</sup> L'Autore sostiene che si sia in presenza di "un ordinamento del tutto originale per la sua sovranità organizzativa e la sua capacità coordinativa, con una dinamica di progressiva integrazione tra ordinamenti, in funzione prima dell'integrazione economica e, poi, dello spazio giuridico europeo affermato con il Trattato di Lisbona."

<sup>32</sup> In dottrina si è parlato anche di una *beetweeness* dell'Unione europea: sarebbe qualcosa in più di un'organizzazione internazionale e qualcosa in meno di uno Stato federale. V. in tal senso Laffan (1997).

<sup>33</sup> L'Autore sostiene che "prevedere gli esiti del processo di integrazione europea non è possibile. Ma che l'Unione diventi uno Stato federale, destinato a coesistere con gli altri Stati indipendenti e sovrani nel quadro di un sistema di rapporti e organizzazioni internazionali, non è allo stato, scenario più probabile di altri. Più facile forse che l'Unione, anziché essere ricondotta a vecchi modelli conosciuti, diventi essa stessa la principale incarnazione di un nuovo ordine politico, nel quale Stati e le organizzazioni internazionali risultino ad un tempo inclusi e trasformati. In questo scenario, l'Unione europea non sarebbe un potere politico eccezionale (...), né soprattutto transeunte. Al contrario, essa implicherebbe una traccia lungo la quale finirebbe poi per incamminarsi il mondo."

L'Unione europea dispone oggi di una base sociale propria ma condivisa con gli Stati membri, grazie all'originario apporto della Corte di giustizia<sup>34</sup>, che ha avuto l'importante compito di assicurare il rispetto del diritto europeo. Fin dalla sentenza *Van Gend en Loos*<sup>35</sup>, la giurisprudenza comunitaria ha riconosciuto che sia il diritto dei trattati e sia quello cd. derivato, contrariamente a quanto previsto per le norme contenute nei trattati internazionali, abbia un'efficacia diretta all'interno degli ordinamenti nazionali degli Stati membri, legittimando il giudice nazionale a disapplicare le disposizioni interne in contrasto con il diritto comunitario, anche in conseguenza del riconosciuto primato del diritto europeo su quello interno (Melillo, 2009, p. 45ss). Quindi, è stato possibile stabilire un contatto diretto tra l'Unione europea e i cittadini degli Stati membri, i quali possono così azionare il diritto comunitario, dal quale direttamente discendono situazioni giuridiche soggettive da poter far valere dinanzi al giudice nazionale anche contro il proprio Stato, costringendo quest'ultimo a rispettare le regole sovranazionali, e, quindi, trasformandosi "essi stessi in agenti del processo di integrazione europea" (Battini, 2013, p. 17).

L'esistenza di una base sociale ed il riconoscimento dei diritti fondamentali comporta, a prima vista, un'assimilazione dell'Unione europea al modello statale, e, quindi, ad un suo allontanamento da quello di un'organizzazione internazionale. Invero, la cittadinanza nazionale rappresenta pur sempre la condizione necessaria e sufficiente per poter acquisire quella europea, che si aggiunge alla prima, senza assorbirla (art. 9 TUE). Ciò significa che l'Unione europea non dispone del pieno controllo del proprio gruppo sociale, non potendo decidere chi ne faccia parte.

In merito, invece, al riconoscimento e alla tutela dei diritti fondamentali dei cittadini rispetto agli atti delle autorità europee, direttamente efficaci nei loro confronti, non esisteva, in origine, alcuna disposizione nei trattati indirizzata in tal senso. Ancora una volta è stata la giurisprudenza della Corte di giustizia ad intervenire per costruire un sistema europeo di tutela dei diritti fondamentali, affermando che esso rappresenta parte integrante dei principi giuridici generali e che i diritti fondamentali rappresentano una sorta di substrato comune, in base alle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri e della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (Battini, 2013, p. 19). Successivamente, con il Trattato di Lisbona è stato introdotto un vero e proprio *Bill of Rights* europeo, stabilendosi il pieno riconoscimento dei diritti, delle libertà e dei principi sanciti dalla "Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea" del 7 dicembre 2000, ed attribuendo alla stessa il medesimo valore giuridico dei Trattati (art. 6, par. 1, TUE) (Del Federico, 2006, p. 23ss; Id, 2006, p. 28ss; Boria, 2012, p. 1094ss). È stata, altresì, promossa l'adesione dell'Unione alla "Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali" (art. 6., par. 2, TUE), i cui diritti fondamentali, risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, fanno pienamente parte del diritto dell'Unione in

---

<sup>34</sup> Per una ricostruzione di ordine generale della giurisprudenza europea rispetto al problema dell'interpretazione del diritto sovranazionale nella prospettiva fiscale, si veda Miceli e Melis (2003, p. 111ss); Nucera (2006, p. 1136ss); Attardi (2008, p. 37ss); Melis (2005, p. 401ss; Id, 2016, p. 23ss).

<sup>35</sup> Corte di giustizia, sentenza 5 febbraio 1963, in causa C-26/62 - *Van Gend en Loos*.

quanto principi generali (art. 6, par. 3, TUE) (Del Federico, 2012, p. 253ss; Muelo, 2009, p. 381ss; Id, 2009, p. 762ss; Melis, Persiani, 2014, p. 248s; Fregni, 2014, p. 210ss).

Anche in questo caso, però, emergono alcuni limiti. I diritti fondamentali europei possono essere fatti valere solo contro alcuni atti delle istituzioni europee, ma non nei confronti degli Stati membri, salvo che questi non agiscano nell'attuazione del diritto dell'Unione. Negli Stati federali, invece, tale tutela appare molto più estesa. Inoltre, i diritti fondamentali europei hanno una portata limitata alle sole materie di competenza dell'Unione, mentre per il resto i cittadini dell'Unione devono fare riferimento ai diritti e agli strumenti di tutela prevista dall'ordinamento nazionale. Quindi, il *Bill of Rights* europeo si aggiunge a quelli degli ordinamenti nazionali, senza tuttavia incorporarli.

Ciò che emerge, sia in questo caso sia in quello precedente, sul concetto di cittadinanza europea, è che sebbene esista un rapporto diretto tra l'Unione europea con il singolo cittadino, questo risulta ancora fortemente intermediato dal ruolo dello Stato membro di appartenenza, ad ulteriore dimostrazione del carattere ibrido dell'Unione, a metà strada tra il modello dell'organizzazione internazionale e quello dell'organizzazione federale (Battini, 2013, p. 16ss).

Altro aspetto da esaminare è la connessione giuridica che lega i componenti del gruppo sociale con l'Unione europea, e che storicamente nasce da un trattato, ovvero da un atto di natura pattizia tra gli Stati membri. La sua genesi, quindi, è riconducibile ad un accordo tra i governi degli Stati membri, regolato dal diritto internazionale, ovvero su un diritto esterno ad essa. Ciò è confermato chiaramente da alcune disposizioni dello stesso Trattato sull'Unione europea: "Le Alte Parti Contraenti istituiscono tra loro un'Unione europea (...), alla quale gli Stati membri attribuiscono competenze per conseguire i loro obiettivi comuni (...)" (art. 1 TUE); inoltre, "Ogni Stato membro può decidere, conformemente alle proprie norme costituzionali, di recedere dall'Unione" (art. 50 TUE).

Tutto questo alimenta le distanze tra l'Unione europea e il modello dello Stato sovrano. Lo Stato, difatti, non trae la propria forza da un ordine giuridico esterno e non nasce per effetto di un contratto, ma ha un fondamento costituzionale, e basa, pertanto, su un vincolo giuridico indisponibile il legame con la comunità sociale che lo compone, e non si estingue per un atto di recesso dei suoi cittadini, perché tale atto non rientra nella disponibilità giuridica di questi ultimi. Inoltre, il vincolo che lega i cittadini al proprio Stato ha un carattere unitario e complessivo, risultando indisponibile la scelta della misura o del grado di appartenenza alla comunità statale (Battini, 2013, p. 21ss). Invero, anche in questo caso emerge una natura ibrida dell'Unione europea.

Come è stato correttamente sostenuto da Battini (2013, p. 22), "La Comunità europea conteneva, fin dall'origine, il germe di una progressiva 'costituzionalizzazione' del proprio vincolo associativo (...), che non può essere infatti pienamente nella disponibilità degli Stati membri, perché esso non intercorre esclusivamente tra essi, ma anche, direttamente, tra i cittadini europei". Tale processo, di costituzionalizzazione si è perfezionato grazie all'interpretazione della Corte di giustizia, fino a raggiungere una sorta di formalizzazione con il Trattato di Lisbona, che ha recepito, in sostanza, il contenuto e lo spirito del cd. "Trattato



costituzionale" (Trattato che adotta una costituzione per l'Europa), non entrato in vigore a causa del veto popolare della Francia e dei Paesi Bassi.

In particolare, la giurisprudenza della Corte di giustizia, fin dagli anni Sessanta, ha affermato, con la sentenza *Costa c. Enel*, la piena soggettività dell'ordinamento europeo, affrancandolo dal diritto internazionale, sostenendone la sua autonomia e riconoscendone esplicitamente una sostanza costituzionale, così finendo per rilegare i trattati istitutivi ad elementi di carattere formale: "a differenza dei comuni trattati internazionali, il Trattato CEE ha istituito un proprio ordinamento giuridico"<sup>36</sup>, ed, inoltre, "il Trattato CEE benché sia stato concluso in forma di accordo internazionale, costituisce la carta costituzionale di una comunità di diritto."<sup>37</sup>

Con il Trattato di Lisbona, infine, si formalizza un processo di costituzionalizzazione dell'Unione europea, attraverso l'introduzione di un procedimento di revisione dei trattati, *ex art. 48 TUE*<sup>38</sup>, che presenta un carattere *sui generis*, componendosi "di un'istruttoria costituente e di una decisione contrattuale" (Battini, 2013, p. 7ss). Tale metodo consiste nell'attribuire il compito di elaborare il testo del trattato, da sottoporre ai rappresentanti degli Stati per la decisione sull'approvazione, ad una assemblea composta, oltreché dai rappresentanti dei governi degli Stati membri, anche dai rappresentanti dei governi nazionali e, soprattutto, dal Parlamento europeo. In questo modo, l'atto costitutivo del vincolo su cui si fonda l'Unione europea si instaura sia con gli Stati membri e sia con i cittadini europei, rappresentati unitariamente dalle proprie istituzioni, attraverso un coinvolgimento diretto nel patto fondamentale che regge l'Unione (Battini, 2013, p. 22).

L'Unione europea, in questo modo, crea un vincolo con gli Stati membri unitario e complessivo, che preclude a questi ultimi di scegliere la misura della propria appartenenza all'Unione, come normalmente accade quando si aderisce ad una organizzazione internazionale, rimanendo vincolati (a prescindere dal momento in cui avviene l'adesione) al rispetto dell'intero diritto dell'Unione, che troverà applicazione uniforme sul territorio degli Stati membri e nei confronti dei cittadini europei (principio dell' *acquis communautaire*) (Fichera, 2003, p. 427ss).

Quanto detto implica ulteriori interrogativi sull'esistenza di una piena ed autonoma indipendenza normativa dell'Unione europea rispetto a quella degli Stati membri.

Si è visto, in proposito, che l'ordinamento comunitario è stato il prodotto di un atto di volontà degli Stati membri, i quali hanno trasferito ad esso determinati poteri ed hanno creato un apparato istituzionale per il loro esercizio, e, quindi, hanno creato le basi per un ordinamento derivato. Con il tempo, però, la giurisprudenza della Corte di giustizia, a partire dalla citata sentenza *Van Gend en Loos*, ha sostenuto con vigore la sua autonomia ed autosufficienza, definendolo "un ordinamento di nuovo genere, nel campo del diritto internazionale, a favore del quale gli Stati membri hanno rinunciato, anche se in settori limitati, ai loro poteri sovrani, ordinamento che conosce come soggetti non soltanto gli Stati

---

<sup>36</sup> Corte di giustizia, sentenza 15 luglio 1964, in causa C-6/64 – *Costa c. Enel*.

<sup>37</sup> Corte di giustizia, parere 1/91 del 14 dicembre 1991.

<sup>38</sup> Si tratta della codifica del metodo della "convenzione", in precedenza utilizzato per l'elaborazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e poi per il Trattato costituzionale.

membri ma anche i loro cittadini” (Cannizzaro, 2015, p. 7). Si è giunti, pertanto, all’idea che l’ordinamento dell’Unione europea si sarebbe distaccato dall’originario atto di volontà degli Stati membri, imponendosi per forza propria. Si sarebbe completamente autodeterminato senza alcun vincolo di dipendenza esterna, capace di auto-integrarsi e di trovare al suo interno i meccanismi per colmare eventuali lacune, in grado di determinare univocamente l’efficacia delle sue norme e di affermarne il primato rispetto a quelle degli Stati membri (Cannizzaro, 2015, p. 7ss).

L’esperienza dell’integrazione giuridica di fatto ha dimostrato, però, che tale riconoscimento, attraverso l’assimilazione, in sede applicativa, del diritto comunitario e del suo primato da parte degli organi giudiziari nazionali, non è stato sempre così agevole e pacifico, e spesse volte i supremi tribunali nazionali hanno posto delle riserve in tal senso, evidenziando l’esistenza di una riserva di sovranità in capo agli Stati membri.

Da ciò la conclusione che, in una prospettiva sostanzialista, l’autonomia del suo ordinamento giuridico rispetto a quello degli Stati membri non appaia così assoluta, così come la sua dipendenza, potendosi più propriamente parlare di una forma di autonomia limitata (Cannizzaro, 2015, p. 9)<sup>39</sup>, che conferma la natura ibrida dell’Unione europea rispetto agli ordinamenti giuridici classici.

## **La rappresentanza democratica ed il processo decisionale**

L’Unione europea è caratterizzata da un complesso dinamismo istituzionale, che, storicamente, ha visto affermarsi un polo intergovernativo, proiezione dei governi nazionali e normalmente presente nelle organizzazioni internazionali, affiancato da un polo sovranazionale, non dipendente dagli Stati membri, che ha la capacità di rappresentanza dell’Unione nel suo insieme.

Il polo intergovernativo è rappresentato dal Consiglio europeo (composto dai capi di Stato e di governo degli Stati membri, dal suo presidente e dal presidente della Commissione, *ex art. 15 TUE*), quale organo di indirizzo politico, e dal Consiglio (composto da un rappresentante di ciascuno Stato membro a livello ministeriale, abilitato a impegnare il governo dello Stato membro che rappresenta, *ex art. 16 TUE*), quale principale organo legislativo. In entrambi i casi, ciascuno dei componenti dell’istituzione agisce esclusivamente nell’interesse del proprio Stato e non dell’Unione nel suo insieme.

Nelle organizzazioni internazionali l’organo intergovernativo, di regola, decide all’unanimità, prevedendosi un potere di veto del singolo Stato, in quanto quest’ultimo non può essere costretto a subire il potere decisionale dell’organizzazione internazionale di cui fa parte. Nell’Unione europea, invece, soprattutto con il Trattato di Lisbona, l’organo intergovernativo ha subito una sorta di “contaminazione” da parte di quello sovranazionale,

---

<sup>39</sup> L’Autore evidenzia che i rapporti fra l’ordinamento dell’Unione europea e quelli degli Stati nazionali si sarebbero consolidati sulla base di un principio di autonomia limitata (né, quindi, in base al principio dell’assoluta autonomia né in base a quello dell’assoluta dipendenza), un ossimoro di dubbia coerenza sistematica alla luce della teoria classica degli ordinamenti giuridici.

che ha visto accrescere il suo tradizionale ruolo e la sua influenza nel processo decisionale europeo.

Il Consiglio, difatti, delibera di regola a maggioranza qualificata<sup>40</sup>, mentre l'unanimità costituisce l'eccezione (come avviene in materia di armonizzazione delle discipline fiscali nazionali, *ex art.* 113 TFUE). Inoltre, cosa più importante, il Consiglio non decide di propria iniziativa, ma solo su impulso del polo sovranazionale, rappresentato dalla Commissione (i cui membri sono scelti in base alla loro competenza generale e al loro impegno europeo, tra personalità che offrono tutte le garanzie di indipendenza e che non sollecitano né accettano istruzioni da alcun governo), salvo che i trattati non dispongano diversamente (art. 17 TFUE).

La Commissione promuove l'interesse generale dell'Unione, ed oltre a sollecitare l'iniziativa legislativa (cd. metodo comunitario), dispone anche di poteri di vigilanza, di attuazione e di esecuzione del diritto europeo. Essa, da sempre, svolge il ruolo di guida ed orientamento del processo di integrazione europea.

La supremazia legislativa del polo intergovernativo è stata gradualmente ridimensionata dall'azione svolta da un altro organo di matrice sovranazionale, il Parlamento europeo, che esercita la funzione legislativa, congiuntamente al Consiglio (artt. 14 e 16 TUE).

Il Parlamento europeo ha visto accrescere gradualmente la sua importanza nel tempo. Inizialmente era composto da rappresentanti dei parlamenti nazionali ed era relegato a svolgere un ruolo meramente consultivo. Oggi, invece, è eletto direttamente dai cittadini europei ed è contitolare, nella procedura legislativa ordinaria (art. 289 TFUE), del potere di adottare regolamenti, direttive e decisioni. Nella procedura legislativa speciale, invece, al Parlamento europeo è attribuito il solo potere di partecipazione ad una decisione di competenza del Consiglio (come avviene in materia di armonizzazione fiscale e di ravvicinamento delle legislazioni aventi incidenza sul mercato interno, *ex artt.* 113 e 115 TFUE) e viceversa.

L'analisi formale dei meccanismi decisionali dell'Unione europea evidenzia un sistema politico caratterizzato da una certa autonomia rispetto alla volontà degli Stati membri, e "ben lontano dai classici meccanismi intergovernativi che determinano la volontà delle strutture internazionali di cooperazione fra Stati" (Cannizzaro, 2015, p. 9).<sup>41</sup>

Nel valutare l'indipendenza del sistema politico dell'Unione europea occorre approfondire, altresì, il tema della democraticità dell'assetto istituzionale appena descritto, e, quindi, delle sue determinazioni.

Su tale questione il trattato prevede chiaramente che "il funzionamento dell'Unione si fonda sulla democrazia rappresentativa", in quanto il Parlamento europeo è eletto direttamente dai cittadini europei, ed, inoltre, "Gli Stati membri sono rappresentati nel

---

<sup>40</sup> La maggioranza qualificata tiene conto del "peso" di ciascuno Stato membro in relazione al numero dei suoi cittadini. A partire dal 1° gennaio 2014, per maggioranza qualificata si intende almeno il 55 per cento dei membri del Consiglio, con un minimo di 15 rappresentanti degli Stati membri che totalizzano almeno il 65 per cento della popolazione dell'Unione (art. 16 TUE).

<sup>41</sup> L'Autore evidenzia che la dimensione formale del sistema politico dell'Unione che emerge dai trattati corrisponde solo in parte alla prassi. Se si guarda ai meccanismi di funzionamento del sistema politico dell'Unione, emerge un grado di controllo degli Stati membri ancora molto intenso. Essi detengono proprie prerogative nell'ambito delle istituzioni intergovernative, nonché il potere di determinare gli indirizzi generali dell'integrazione europea. L'esistenza di indirizzi concordati al massimo livello fra gli Stati ha l'effetto di rendere il complessivo processo decisionale europeo come l'espressione dell'esecuzione di decisioni politiche già adottate altrove.

Consiglio europeo (...)” i cui membri “sono a loro volta democraticamente responsabili dinanzi ai loro parlamenti nazionali o dinanzi ai loro cittadini” (art. 10 TUE). In pratica, sembra affermarsi il ragionamento per cui essendo democratico sia il circuito sovranazionale e sia quello intergovernativo, non possa che essere considerato democratico anche il prodotto di essi, cioè il funzionamento complessivo dell’Unione (Battini, 2013, p. 36).

In tale prospettiva, l’Unione europea appare come un’entità politicamente autonoma e caratterizzata da forme proprie (dirette ed indirette) di legittimazione democratica, soprattutto attraverso l’azione del Parlamento europeo, anche se differenti da quelle che presiedono la formazione delle decisioni politiche nelle democrazie rappresentative (Cannizzaro, 2015, p. 11).

Alcune differenze, oltre a quelle già evidenziate, si riscontrano anche rispetto alle forme decisionali che si adottano nelle organizzazioni internazionali, dove, come si è già visto, vige il principio generale dell’unanimità, per cui anche un singolo Stato sovrano può manifestare il suo potere di veto rispetto alla volontà generale. Nell’Unione europea, invece, la previsione del *quorum* della maggioranza qualificata per le deliberazioni del Consiglio potrebbe costringere taluni Stati membri, posti in minoranza, a non potersi sottrarre alla volontà espressa dalla maggioranza, e, quindi, a subire le decisioni di soggetti che non li rappresentano e che non sono neppure interessati ad acquisire il loro consenso (Battini, 2015, p. 37). Questo origina un problema di *deficit* democratico delle istituzioni europee (Villani, 1992, p. 599), che è spesso causa di insoddisfazione da parte degli Stati membri (Boria, 2015, p. 41; Bizzioli, 2008, p. 226ss).<sup>42</sup> Il superamento di tale limite richiederebbe l’affermazione di organi decisionali autenticamente sovranazionali, che abbiano un collegamento diretto con i cittadini europei e che siano in grado di esprimere la rappresentanza dell’Unione europea nel suo complesso (Battini, 2015, p. 39). Ciò metterebbe in discussione la tradizionale coesistenza/contrapposizione tra il polo intergovernativo e quello sovranazionale, e, quindi, la stessa identità ibrida dell’Unione europea.

## **La funzione esecutiva: verso la nascita di uno “Spazio amministrativo-tributario europeo”**

Un ultimo aspetto da esaminare riguarda la funzione esecutiva dell’Unione europea, con riferimento alla quale, ancora una volta, sembrano emergere dei lineamenti nuovi ed originali rispetto ai modelli classici teorizzati dalle dottrine dello Stato e del diritto (Cannizzaro, 2015, p. 12).

A prima vista l’Unione europea sembra rispecchiare lo schema tipico dell’organizzazione internazionale, secondo cui sono sempre gli Stati membri a detenere la funzione esecutiva (cd. amministrazione indiretta), limitandosi ad esercitare funzioni normative in sede internazionale. Lo stesso trattato stabilisce che “gli Stati membri adottano tutte le misure di

---

<sup>42</sup> Per un approfondimento della relazione tra fiscalità e sovranità, si veda sempre Boria (2002; 2004), Antonini (1996), Cipollina (2003, 17 ss.) e Ferrante (2006).

diritto interno necessarie per l'attuazione degli atti giuridicamente vincolati dell'Unione" (art. 291, par. 1, TFUE).

La pretesa autonomia dell'ordinamento giuridico dell'Unione europea è messa in discussione proprio di fronte alla funzione esecutiva, in cui, secondo la dottrina classica, risiede una delle prerogative della sovranità, ovvero la possibilità di utilizzare strumenti coercitivi al fine di assicurare l'attuazione del proprio diritto.

Anche in questo caso, però, il trattato prevede una disposizione, dal contenuto "elastico" (art. 291, par. 2, TFUE), che lascia trasparire l'attribuzione di competenze di esecuzione alla Commissione, allorché siano "necessarie condizioni uniformi di esecuzione degli atti giuridicamente vincolanti nell'Unione europea" oppure "in casi specifici debitamente motivati e nelle circostanze previste agli articoli 24 e 26 del Trattato sull'Unione europea" (in materia di politica estera e di sicurezza comune). Tale norma apre un varco, sebbene fortemente blindato<sup>43</sup>, per l'affermazione di potenziali forme di amministrazione diretta della funzione esecutiva in capo all'organo sovranazionale.

Anche al di fuori della portata di tale disposizione, però, la realtà dei rapporti amministrativi tra l'Unione europea e gli Stati membri appare ben più complessa ed articolata.

Le norme dell'Unione appaiono particolarmente effettive ed in grado di orientare ugualmente i comportamenti dei loro destinatari, pur in assenza di poteri coercitivi.

Nella prassi, le istituzioni europee hanno creato una fitta rete di rapporti con i singoli organi degli Stati membri, che spesso si trovano ad operare sotto la direzione ed il coordinamento delle istituzioni sovranazionali "quasi come organi decentrati dell'Unione". Queste relazioni "avrebbero quindi l'effetto di trasfigurare il rapporto organico con lo Stato di appartenenza e di creare una sorta di 'sdoppiamento' degli organi amministrativi nazionali, i quali assolvono simultaneamente sia alla funzione esecutiva nazionale che a quella europea (Cannizzaro, 2015, p. 12).

L'Unione europea avrebbe sviluppato, quindi, contrariamente all'esempio delle organizzazioni internazionali, una propria funzione ed un proprio apparato amministrativo, notevolmente integrato con quello degli Stati membri.

I problemi specifici posti dall'integrazione dei mercati, nella cornice giuridica fissata dal trattato, hanno determinato la graduale costruzione di un "sistema amministrativo europeo", inteso come insieme di amministrazioni sovranazionali e nazionali in funzione comunitaria, comuni agli Stati membri e all'Unione europea. Sono stati introdotti meccanismi di coordinamento sempre più complessi, e, a livello procedimentale, soprattutto per effetto del principio di sussidiarietà e del correlato criterio delle competenze concorrenti, si sono affermate forme di cogestione e compartecipazione che hanno accresciuto il numero delle procedure amministrative, articolate sia nella sfera nazionale sia in quella sovranazionale (Della Cananea; Franchini, 2013, p. 34ss).

---

<sup>43</sup> Il conferimento di competenze di esecuzione è subordinato ad una deliberazione (da approvarsi tramite procedura legislativa ordinaria, mediante regolamenti), del Parlamento europeo e del Consiglio, che stabilisca preventivamente le regole ed i principi generali relativi alle modalità di controllo, da parte degli Stati membri, dell'esercizio delle competenze di esecuzione attribuite alla Commissione (art. 291, par. 3, TFUE).

L'integrazione amministrativa, che mancava di una chiara base giuridica nei precedenti trattati, con l'art. 197 TFUE assume un fondamento giuridico nuovo: "L'attuazione effettiva del diritto dell'Unione da parte degli Stati membri, essenziale per il buon funzionamento dell'Unione, è considerata questione di interesse comune".

La questione amministrativa diviene "comune", ed oggetto, quando l'azione esecutiva di uno Stato non è "effettiva", di interventi diretti dell'Unione, anche con carattere di completamento. (Macchia, 2012, p. 93ss).

Lo stesso fenomeno sembra coinvolgere anche il settore fiscale, con particolare riferimento alla tematica della cooperazione amministrativa in materia tributaria, al punto da potersi teorizzare l'affermazione di uno "Spazio amministrativo-tributario europeo", destinato a cambiare gli schemi tradizionali di attuazione amministrativa dei tributi ed il modo stesso di concepire l'azione dell'amministrazione finanziaria nel diritto dell'integrazione europea (Saponaro, 2017).<sup>44</sup>

## Bibliografia

- ADAM, R. 1989. L'adozione di atti comunitari in cooperazione con il Parlamento europeo. *Rivista di diritto internazionale*, 3:517-545.
- ADAM, R.; TIZZANO, A. 2010. *Lineamenti di diritto dell'Unione europea*. Torino, Giappichelli.
- AGO, R. 1957. Le organizzazioni internazionali e le loro funzioni nell'ambito dell'attività interna degli Stati. In: A. Candian, B. Franceschelli, G. M. De Francesco (a cura di), *Studi in onore di G.M. De Francesco*. Milano, Giuffrè.
- AMATO, G.; GUALTIERI, R. 2013. *Prove di Europa unita. Le istituzioni europee di fronte alla crisi*. Firenze, Passigli.
- AMATO, G. 2004. *L'Europa dal passato al futuro*. Bologna, Il Mulino.
- AMATUCCI, A. 1989. Aspetti fiscali dell'Atto unico europeo. *Rassegna tributario*, 32(I):141-ss.
- ANTONINI, L. 1996. *Dovere tributario, interesse fiscale e diritti costituzionali*. Milano, Giuffrè.
- ATTARDI, C. 2008. *Il ruolo della Corte europea nel processo tributario*. Milano, IPSOA.
- ATTINÀ, F. 1986. *Il Parlamento europeo e gli interessi comunitari*. Milano, Franco Angelli.
- BALLARINO, T. 2010. *Diritto dell'Unione europea*. Padova, CEDAM.
- BATTINI, S. 2013. L'Unione europea quale originale potere pubblico. In: M. P. Chiti (a cura di), *Diritto amministrativo europeo*. Milano Giuffrè.
- BERLIN, D. 1988. Organisation et fonctionnement de la Commission. In: S. Cassese (a cura di), *The European Administration*. Bruxelles, Institut International des Sciences Administratives.
- BIZIOLI, G. 2008. *Il processo di integrazione dei principi tributari nel rapporto tra ordinamento costituzionale, comunitario e di diritto internazionale*. Padova, CEDAM.
- BORIA, P. 2015. *Diritto tributario europeo*. Milano, Giuffrè.
- \_\_\_\_\_. 2014. *European Tax Law*. Milano, Giuffrè.
- \_\_\_\_\_. 2012. La tutela giurisdizionale dei diritti stabilita dall'ordinamento comunitario in materia fiscale. *Rivista di diritto tributario*, 22(12):1094-1116.

<sup>44</sup> Per un'analisi sulla formazione di uno spazio amministrativo-tributario europeo, si veda Saponaro (2019).

- BOSELLO, F. 1959. Costituzioni e tributi negli Stati della Comunità economica europea. *Rivista trimestrale di diritto processuale civile*, **2**:1513-ss.
- CANIZZARO, E. 2015. *Il diritto dell'integrazione europea*. Torino, Giappichelli.
- CARETTI, P. 2003. Il principio di sussidiarietà ed i suoi riflessi sul piano dell'ordinamento comunitario e sul piano dell'ordinamento nazionale. *Quaderni costituzionali*, **1**:16-ss.
- CARPENTIERI, L. 2003. Il ruolo della Corte di Giustizia nell'interpretazione e nell'applicazione del diritto comunitario. In: L. Carpentieri, R. Lupi, D. Stevanato. *Il diritto tributario nei rapporti internazionali*. Milano, Il Sole 24 ore.
- CHITI, M. P. 1993. Il Trattato sull'Unione europea e la sua influenza sulla Costituzione italiana. *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, **3**(3):343-ss.
- CIPOLLINA, S. 2003. *I confini giuridici del tempo presente. Il caso del diritto fiscale*. Milano, Giuffrè.
- DANIELE, L. 2000. *Il diritto materiale della Comunità economica europea*. Milano, Giuffrè.
- DE PASQUALE, P. 2000. *Il principio di sussidiarietà nella Comunità europea*. Napoli, Editoriale Scientifica.
- DEL FEDERICO, L. 2006. Giurisdizione comunitaria e mezzi di tutela del contribuente. *Diritto e pratica tributaria internazionale*, **1**:1-ss.
- DEL FEDERICO, L. 2012. I principi della Convenzione europea dei diritti dell'uomo in materia tributaria. In: AA.VV. *Studi in onore di E. De Mita*. Napoli, Jovene.
- DEL FEDERICO, L. 2010. *Tutela del contribuente ed integrazione giuridica europea. Contributo allo studio della prospettiva italiana*. Milano, Giuffrè.
- DELLA CANANEA, G.; FRANCHINI, C. 2013. *I principi dell'amministrazione europea*. Torino, Giappichelli.
- DI PIETRO, A. 2014. Introduzione. In: A. Di Pietro; T. Tassani (a cura di), *I principi europei di diritto tributario*. Padova, CEDAM.
- DI SCIASCIO, A. 2014. *Le politiche europee di coesione sociale tra amministrazione comunitaria e il sistema degli enti territoriali. Un'introduzione critica*. Torino, Giappichelli.
- DOWRICK, F. E. 1983. A model of the European Communities Legal System. *Yearbook Eu. Law*, **3**(1):169-237.
- DRAETTA, U. 1994. *Brevi note sul principio di sussidiarietà*. Milano, Vita e Pensiero.
- FANTOZZI, A. 2003. Problemi di adeguamento dell'ordinamento fiscale nazionale alle sentenze della Corte di Giustizia europea e alle decisioni della Commissione CE. *Rassegna tributaria*, **6**:2249-2262.
- FERRANTE, M. 2006. *Sovranità fiscale ed integrazione comunitaria*. Napoli, Jovene.
- FICHERA, F. 2003. Fisco ed Unione europea: l'*acquis communautaire*. *Rivista di diritto finanziario e scienze delle finanze*, **62**(3):427-450.
- FONTAINE, P. 1988. *Jean Monnet, l'inspireur*. Paris, Grancher.
- FRANCHINI, C. 1990. L'integrazione europea e il governo delle politiche comunitarie in Italia. *Rivista di diritto europeo*, **30**(1):17-31.
- FREGNI, M. C. 2014. Convenzione europea dei diritti dell'uomo e tassazione. *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, **73**(2):210-229.
- GALLO, F. 2000. *Mercato unico e fiscalità: aspetti giuridici del coordinamento fiscale*. *Rassegna tributaria*, **3**:725-ss.
- GIARDINA, A. 1991. Il mercato interno alla luce dell'Atto unico. *Rivista di diritto europeo*, **31**(2):279-287.
- GRAIG, P. 2011. Integration, Democracy, and Legitimacy. In: P. Graig; G. de Búrca (Eds.), *The Evolution of UE Law*. Oxford, Oxford University Press.

- GREEN, A. W. 1969. *Political Integration by Jurisprudence*. Leyden, Sijthoff.
- HAAS, E. B. 1970. The Study of Regional Integration: Reflections on the Joy and Anguish of Pretheorizing. *International Organization*, **24**(4):606-646.
- HAAS, E. B. 1958. *The Uniting of Europe. Political, Social and Economic Forces, 1950-1957*. Stanford, Stanford University Press.
- ITZCOVICH, G. 2006. *Teorie e ideologie del diritto comunitario*. Torino, Giappichelli.
- JELLINEK, G. 1882. *Die Lehre der Staatenverbindungen*. Wien, Hölder.
- JERUSALEM, F. W. 1954. *Das Recht des Montanunion*. Berlin, Franz Vahlen.
- LARSEN, F. 2011. *The EU and Federalism: Politics and Policies Compared*. Farnham, Ashgate.
- LOUIS, J. V. 1989. *L'ordinamento giuridico comunitario*. Bruxelles, SE.
- LUTHER, J. 1996. Il principio di sussidiarietà: un "principio di speranza" per il diritto costituzionale comune europeo? *Foro italiano*, **119**(4):183-184.
- MACCHIA, M. 2012. La cooperazione amministrativa come «questione di interesse comune». In: M. P. Chiti; A. Natalini (a cura di), *Lo Spazio amministrativo europeo. Le pubbliche amministrazioni dopo il Trattato di Lisbona*. Bologna, Il Mulino.
- MAJONE, G. 2005. *Dilemmas of European Integration*. Oxford, Oxford University Press.
- MARCHESSOU, P. 2010. Le conseguenze fiscali del Trattato di Lisbona. *Rassegna tributaria*, **3**:600-601.
- MELILLO, C. 2009. Il primato del diritto comunitario sul diritto interno e gli strumenti a disposizione del giudice (tributario) nazionale per la risoluzione delle antinomie tra norme (tributarie) nazionali e norme comunitarie. *Diritto e pratica tributaria*, **80**(1):45-81.
- MELIS, G. 2016. Interpretazione del diritto tributario europeo e internazionale. In: C. Sacchetto (a cura di), *I principi di diritto tributario europeo e internazionale*. Torino, Giappichelli.
- MELIS, G.; PERSIANI, A. 2014. Il principio di giusto bilanciamento tra interesse fiscale e diritti proprietari nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in tema di riscossione tributaria. In: F. Bilancia, C. Califano, L. Del Federico, P. Puoti, *Convenzione europea dei diritti dell'uomo e giustizia tributaria italiana*. Torino, Giappichelli.
- MELIS, G.; PERSIANI, A. 2013. Trattato di Lisbona e sistemi fiscali. *Diritto e pratica tributaria*, **84**(2):267-334.
- MICELI, R.; MELIS, G. 2003. Le sentenze interpretative della Corte di Giustizia delle comunità europee nel diritto tributario: spunti dalla giurisprudenza relativa alle direttive sull'imposta sui conferimenti e sull'iva. *Rivista di diritto tributario*, **2**(1):111-178.
- MONNET, J. 1976. *Mémoires*. Paris, Fayard.
- MOSCARINI, V. A. 2003. *Competenze e sussidiarietà nel sistema delle fonti*. Padova, CEDAM.
- MULEO, S. 2009. La Corte europea dei diritti dell'uomo "apre" alle questioni tributarie in tema di sindacabilità giurisdizionale delle indagini tributarie. *Dialoghi tributari*, **4**:381-385.
- NASCIMBENE, B.; LANG, A. 2008. Il Trattato di Lisbona: l'Unione europea a una svolta? *Corriere giuridico*, **1**:137-143.
- NOËL, E. 1988. Crises et progrès, moteurs de la construction européenne. In: AA.VV. *Hommages à Emile Noël*. Luxembourg, OPCE.
- NUCERA, V. 2006. Le sentenze interpretative della Corte di Giustizia ed il loro impatto sul diritto tributario. *Rassegna tributaria*, **4**:1136-1173.



- NUSSI, M. 2004. Lo scambio di informazioni tra amministrazioni finanziarie. In: G. Marino (a cura di), *I profili internazionali e comunitari della nuova imposta sui redditi e delle società*. Milano, Giuffrè.
- OLIVI, B.; SANTANIELLO, R. 2005. *Storia dell'integrazione europea*. Bologna, Il Mulino.
- ORSELLO, G. P. 1993. *Il principio di sussidiarietà nella prospettiva dell'attuazione del Trattato sull'Unione europea*. Roma, IISL.
- \_\_\_\_\_. 1994. *L'applicazione del principio di sussidiarietà nella realtà comunitaria tra diritto e politica*. Milano, Vita e Pensiero.
- PALMA, M. 2012. *Il riparto delle competenze. Profili della sussidiarietà*. Bari, Cacucci.
- PANZERA, C. 2003. Il doppio volto della sussidiarietà. *Quaderni costituzionali*, **23**(4):849-853.
- POCAR, F. 2000. *Diritto dell'Unione europea e delle Comunità europee*. Milano, Giuffrè.
- QUADRI, R.; MONACO, R.; TRABUCCHI, A. 1965. *Trattato istitutivo della Comunità economica europea. Commentario*. Milano, Giuffrè.
- QUADRI, R.; MONACO, R.; TRABUCCHI, A. 1970. *Trattato istitutivo della Comunità del carbone e dell'acciaio. Commentario*. Milano, Giuffrè.
- ROSAMOND, B. 2000. *Theories of European Integration*. London, Macmillan.
- SACCHETTO, C. 2016. Le fonti del diritto internazionale tributario e dell'ordinamento fiscale europeo. In: C. Sacchetto (a cura di), *Principi di diritto tributario europeo*. Torino, Giappichelli.
- SAPONARO, F. 2019. La cooperazione amministrativa in materia fiscale nell'Unione Europea: analisi e prospettive. *RECHTD. Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito*, **11**(1):2-22.
- \_\_\_\_\_. 2017. *L'attuazione amministrativa del tributo nel diritto dell'integrazione europea*. Padova, CEDAM.
- \_\_\_\_\_. 2012. *Scambio di informazioni fiscali nell'Unione europea*. Trento, Tangram Edizioni Scientifiche.
- \_\_\_\_\_. 2005. Lo scambio di informazioni tra amministrazioni finanziarie e l'armonizzazione fiscale. *Rassegna tributaria*, **2**:453-509.
- SARTOR, N. 1999. I sistemi tributari dei paesi industrializzati: tendenze, problemi e prospettive. *Economia italiana*, **1**:61-102.
- SPINELLI, A. 1985. *Il progetto europeo*. Bologna, Il Mulino.
- \_\_\_\_\_. 1972. *L'avventura europea*. Bologna, Il Mulino.
- \_\_\_\_\_. 1957. *Manifesto dei federalisti europei*. Parma, Guanda.
- STAMMATI, G. 1961. Presupposti e condizioni per l'armonizzazione dei sistemi fiscali nell'ambito della CEE. In: AA.VV. *Problemi fiscali della Comunità Economica Europea*. Milano, Giuffrè.
- STROZZI, G. 1993. Il ruolo del principio di sussidiarietà nel sistema dell'Unione europea. *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, **1-2**:59-89.
- TESAURO, G. 2001. *Diritto comunitario*. Padova, CEDAM.
- TINELLI, G. 2004. I principi fondamentali della fiscalità europea. In: A. Celotto (a cura di), *Processo costituente europeo e diritti fondamentali*. Atti del Convegno organizzato dal Centro di Eccellenza in Diritto europeo. Facoltà di Giurisprudenza. Università degli Studi Roma Tre. 13 febbraio 2004. Torino, Giappichelli.
- VANDELLI, L. 1993. Il principio di sussidiarietà nel riparto di competenze tra diversi livelli territoriali: a proposito dell'art. 3B del Trattato sull'Unione europea. *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, **3**:379-ss.

- VEROLA, N. 2010. L'identità europea tra eredità e progetto. In: F. Bassanini, G. Tiberi (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*. Bologna, Il Mulino.
- VILLANI, U. 1992. Il "deficit democratico" nella formazione delle norme comunitarie. *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 4:559-640.
- VINCI, E. 1968. *Il Parlamento europeo*. Milano, Giuffrè.
- VIOLINI, L. 1998. Il principio di sussidiarietà. In: G. Vittadini (a cura di), *Sussidiarietà, la riforma possibile*. Milano, Etas libri.
- VIPIANA, V. P. 2002. *Il principio di sussidiarietà verticale: attuazioni e prospettive*. Milano, Giuffrè.
- WALLACE, H. 1973. *National governments and the European Communities*. London, Chathan House.
- WEBER, A. 1995. Il trattato di Maastricht sul banco di prova delle Corti costituzionali europee. *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 6:1215-1237.
- WEILER J. H. H.; CARTABIA M. 2000. *L'Italia in Europa. Profili istituzionali e costituzionali*. Bologna, Il Mulino.
- WEILER, J. H. H. 2012. Deciphering the Political In Legal DNA of European Integration: an Exploratory Essay. In: J. Dickson, P. Eleftheriadis (org.), *Philosophical Foundations of European Union Law*. Oxford, Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_. 1984. *Il sistema comunitario europeo*. Bologna, Il Mulino.
- ZILLER J. 2007. *Il nuovo Trattato europeo*. Bologna, Il Mulino.

*Submetido: 30/04/2019*

*Aceito: 11/09/2019*