

# LA GIUSTIZIA PENALE

Rivista mensile di Dottrina, Giurisprudenza e Legislazione

FONDATA NELL'ANNO 1893 DA GENNARO ESCOBEDO

GIÀ DIRETTA DAL

**Prof. Avv. GIUSEPPE SABATINI**

## COMITATO SCIENTIFICO

**FERRANDO MANTOVANI**

Ordinario di diritto penale Univ. di Firenze

**GIOVANNI CONSO**

Ordinario di procedura penale Pres. em. Corte Costituzionale

**CORRADO CARNEVALE**

Presidente di Sezione della Corte di cassazione

**PAOLO DELL'ANNO**

Ordinario di diritto amministrativo inc. Univ. "Bocconi" di Milano

**ORESTE DOMINIONI**

Ordinario di procedura penale Univ. Statale di Milano

**ANGELO GIARDA**

Ordinario di procedura penale Univ. "Cattolica" di Milano

**CARLO FEDERICO GROSSO**

Ordinario di diritto penale Univ. di Torino

**GIUSEPPE RICCIO**

Ordinario di procedura penale Univ. di Napoli "Federico II"

**GIORGIO SANTACROCE**

Presidente della Corte di Appello di Roma

**VINCENZO SCORDAMAGLIA**

Ordinario di diritto penale Univ. di Roma "Tor Vergata"

**GIORGIO SPANGHER**

Ordinario di procedura penale Univ. di Roma "La Sapienza"

**NATALE MARIO DI LUCA**

Ordinario di medicina legale Univ. di Roma "La Sapienza"

**PIETRO NOCITA**

**Direttore Responsabile**

**REDAZIONE:** FRANCESCO BRUNO, Titolare cattedra criminologia Univ. di Roma "La Sapienza"; DIANA CAMINITI, Magistrato; ANTONELLA DE BENEDICTIS, Avvocato; ALESSANDRO DIDI, Ricercatore procedura penale Univ. di Roma "Tor Vergata"; FILIPPO DINACCI, Professore associato procedura penale Univ. di Bergamo; FRANCESCO FALCINELLI, Avvocato; VANIA MAFFEO, Ricercatore procedura penale Univ. di Napoli "Federico II"; MARCO MARIA MONACO, Dottore di Ricerca procedura penale; GIUSEPPE NOVIELLO, Magistrato; NITTO FRANCESCO PALMA, Magistrato; GIADA PAPA, Avvocato; FEDERICA PUGLIESE, Avvocato; Dott.ssa FRANCESCA ROSSO; PIER GERARDO SANTORO, Avvocato; PAOLO SIRLEO, Magistrato; DELIO SPAGNOLO, Magistrato; ROBERTO STAFFA, Magistrato; Dott.ssa TIZIANA TREVISSON LUPACCHINI, Università "Tor Vergata" di Roma.

**On line: [www.lagiustiziapenale.org](http://www.lagiustiziapenale.org)**

**Sede della Rivista: 00195 ROMA - Viale Angelico, 38**

**E-mail: [giustpen@gmail.com](mailto:giustpen@gmail.com)**

**Telefono (06) 321.53.95 - Fax (06) 372.25.74**

Spedizione in abbonamento postale - Pubblicità inferiore 50%

I signori abbonati sono pregati di leggere le avvertenze e le condizioni di abbonamento.  
I signori abbonati sono pregati di effettuare i versamenti direttamente a mezzo del Conto Corrente Postale n. 725002 o del conto corrente bancario IBAN IT 61 E 03002 03254 000401287612.  
L'Amministrazione non risponde dei versamenti effettuati a mezzo di agenti, agenzie librarie o librerie.  
I cambi di indirizzo non possono avere effetto immediato, ma hanno effetto per la spedizione relativa al fascicolo successivo.

## L'avanzamento del "diritto penale europeo" dopo il Trattato di Lisbona

SOMMARIO: 1. Lo sviluppo della capacità di intervento dell'Unione europea in campo penale. - 2. La "possibilità" di una recezione acritica delle indicazioni europee di tutela penale da parte del legislatore nazionale. - 3. La rilettura garantista delle disposizioni penali del Trattato di Lisbona. - 4. La "realizzabilità" dell'integrazione penale europea: verso una maggiore democraticità delle scelte punitive?

1. Com'è noto, una delle novità più rilevanti apportate al processo di integrazione europea dal Trattato di Lisbona consiste nella possibilità – riconosciuta ora in modo esplicito – per le istituzioni europee di richiedere agli Stati membri l'adozione di misure penali a supporto delle politiche comunitarie. L'art. 83 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), infatti, seguendo la scia già tracciata dalla Corte di giustizia, con la nota pronuncia del 13 settembre 2005 (C-176/03), sulla tutela penale ambientale, e con quella del 23 ottobre 2007 (C-440/05), inerente la repressione penale dell'inquinamento provocato dalle navi (1), consente ora espressamente alle istituzioni europee di fissare, tramite direttive, "norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni".

Potenzialmente, le istituzioni europee potrebbero fare uso di tali direttive in ogni settore di regolamentazione dell'Unione e, dunque, ben al di là delle aree disciplinari espressamente indicate nel primo comma della norma in esame, riguardanti il terrorismo, la tratta degli esseri umani, lo sfruttamento sessuale delle donne e dei minori, il traffico illecito di stupefacenti e di armi, il riciclaggio di denaro, la contraffazione di mezzi di pagamento, la criminalità informatica e la criminalità organizzata. Vengono qui in rilievo, da un lato, la previsione che giustifica l'intervento penale del legislatore europeo quando è indispensabile per garantire l'attuazione efficace della politica dell'Unione in un settore che è stato oggetto di armonizzazione (art. 83, comma 2, TFUE) e, dall'altro lato, la disposizione che abilita il Consiglio ad individuare,

(1) Il riferimento è a Corte di giustizia, grande sez., 13 settembre 2005, C-176/03, Commissione c. Consiglio, in Racc. giur. C. giust., 2005, p. I-7879 ss., nonché ID., 23 ottobre 2007, C-440/05, Commissione c. Consiglio, ivi, 2007, p. I-9097 ss.

all'unanimità, previa approvazione del Parlamento europeo, ulteriori sfere di criminalità particolarmente grave, connotate dal requisito della transnazionalità (art. 83, comma 1, TFUE, inciso finale).

Il riconoscimento in questione, almeno nella forma, non sembra aggiungere molto al tradizionale meccanismo di innesto del diritto europeo nel settore della penalità interna. Dopo tutto, le richieste di tutela penale di fonte europea, in quanto veicolate da direttive, per poter diventare "diritto vivente", continuano ad avvalersi della stretta collaborazione del legislatore nazionale, necessitando, per essere soddisfatte, della mediazione delle leggi dello Stato.

Nell'ottica del nuovo Trattato, appare chiaro che la capacità di intervento penale dell'Unione, al di là dell'ampliamento disposto, continua a rimanere indiretta. Anche a voler sostenere il contrario, non convince, infatti, la tesi che si fa scudo dell'art. 86 TFUE per fondare l'esistenza di una competenza penale "quasi-diretta" dell'Unione, limitata alla protezione degli interessi finanziari europei (2). L'asserzione è agganciata, in particolare, alla previsione contenuta nel secondo comma del citato art. 86 TFUE, la quale, nel riconoscere le attribuzioni proprie della Procura europea, stabilisce che questa "è competente per individuare, perseguire e rinviare a giudizio, eventualmente in collegamento con l'Europol, gli autori di reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, quali definiti dal regolamento previsto nel paragrafo 1, e i loro complici". In questa prospettiva, l'art. 86, comma 2, TFUE alluderebbe all'adozione di regolamenti europei in grado di stabilire quali comportamenti lesivi degli interessi finanziari dell'Unione siano reati.

Al di là dell'ovvio rilievo per cui il conferimento di una simile competenza alle istituzioni europee avrebbe richiesto, quanto meno in osservanza del principio di attribuzione, un'espressa previsione all'interno del Trattato di Lisbona, l'interpretazione presa in considerazione non si sottrae ad ulteriori obiezioni già di ordine testuale, posto che, quella in precedenza indicata, non è l'unica chiave di lettura che può utilizzarsi; il richiamo presente nell'art. 86, comma 2, TFUE, alla definizione regolamentare, infatti, ben potrebbe riferirsi all'enucleazione degli stessi interessi finanziari dell'Unione. I predetti regolamenti, anche sulla scorta delle precisazioni riguardanti il loro contenuto fornite dall'art. 86, comma 3, TFUE, si connotano per la previsione di regole di carattere procedurale, generalmente funzionali all'operatività della Procura europea; è verosimile che, essendo l'attività di tale organo espressamente collegata all'obiettivo di combattere i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, all'interno dello stesso regolamento, come spesso accade, ne sia contenuta la relativa norma definitoria, sì da perimetrarne lo spazio operativo.

Atteso ciò, ed esclusa, quindi, una diretta capacità di intervento delle istituzioni europee nel settore della penalità interna, si tratta, di indagare più a fondo le implicazioni connesse alla dilatazione del raggio di azione dell'Unione in materia. Si tratta, in particolare, di capire se il filtro della traduzione legislativa delle scelte penali europee, tuttora sotteso al pieno funzionamento dell'art. 83 TFUE, possa, di per sé, ritenersi bastevole a soddisfare l'istanza di legalità penale. In stretta relazione a tale accertamento, si pone, più in generale, la riflessione sulla sorte che hanno, in sede sovranazionale, le garanzie di delimitazione delle scelte punitive, frutto della secolare cultura giuridica illuministica, sulla cui base è fondata la costruzione dei moderni sistemi penali.

2. In via preliminare, occorre accertare se, effettivamente, il Trattato di Lisbona avvalori una prospettiva "forte" dell'unificazione europea in campo penale, tale da far ritenere che le peculiarità proprie di tale materia possano essere tranquillamente sacrificate, in quanto assorbite, al pari della situazione che si registra negli altri rami del diritto, dalla preminenza intrinseca del diritto europeo sulle fonti normative nazionali.

*Prima facie*, le puntellature messe in cantiere dal Trattato di Lisbona non risulterebbero sufficienti per contenere in spazi angusti l'intervento dell'Unione in ambito punitivo. In particolare, non sembrano in grado di frapporre significativi argini alla posizione di obblighi di tutela penale in sede europea né la precisazione del carattere transnazionale dei fenomeni criminosi da contrastare (art. 83, comma 1, TFUE), né, tanto meno, la circostanza che la strumentalizzazione della disciplina penale all'attuazione efficace

(2) C. Sotis, *Il Trattato di Lisbona e le competenze penali dell'Unione europea*, in *Cass. pen.*, 2010, p. 1160 ss. e, in particolare, p. 1164.

delle politiche dell'Unione debba riguardare settori già armonizzati (art. 83, comma 2, TFUE).

Sotto il primo profilo, infatti, per espressa indicazione normativa, la dimensione transfrontaliera può ricavarsi non soltanto dalla natura intrinseca degli illeciti commessi, ma anche dalle implicazioni derivanti dai reati in questione, che, in quanto lesivi di interessi riconducibili all'organizzazione sovranazionale possono ripercuotersi sui singoli ordinamenti ad essa afferenti, nonché dalla necessità di combattere tali illeciti in modo omogeneo, predisponendo forme di regolamentazione atte ad ovviare, ad esempio, i perniciosi fenomeni di "scelta del foro più favorevole" (*forum shopping*). Sulla base degli stessi criteri, peraltro, il Consiglio, in funzione dell'evoluzione della criminalità, potrebbe individuare nuove aree di azione ove è necessario porre obblighi penali, in aggiunta a quelle già individuate. Quanto al secondo profilo richiamato, nulla esclude poi che le misure di armonizzazione e quelle riguardanti il ravvicinamento delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri siano adottate pressoché contemporaneamente, con l'effetto di consentire parimenti l'adozione strumentale di direttive obbliganti sul piano penale.

I predetti rilievi sembrerebbero, dunque, confermare, in prima battuta, la prospettiva forte richiamata in apertura. Tanto più che, rispetto alle decisioni penali assunte dall'Unione europea, i Parlamenti nazionali, come si avrà modo di vedere meglio nel prosieguo (v., *infra*, § 4), diversamente da quanto accade in ambito interno, sono in grado di espletare un'attività di indirizzo assai limitata, senza che la funzione di garanzia da questi ricoperta all'interno dei singoli ordinamenti sia adeguatamente compensata dall'unica istituzione direttamente rappresentativa dei cittadini dell'Unione, ossia il Parlamento europeo (3).

Peraltro, il controllo sulle scelte europee di penalizzazione da parte del Parlamento nazionale risulta drasticamente ridimensionato non soltanto *ex ante*, al momento cioè dell'individuazione dei comportamenti da assoggettare a pena, ma anche *ex post*, ovvero quando si tratta di dar seguito al vincolo generale di adottare, nell'ordinamento interno, tutte le misure necessarie per assicurare l'attuazione degli atti normativi dell'Unione (art. 291, comma 1, TFUE).

L'approvazione di direttive strumentali all'armonizzazione di disposizioni nazionali rischia, infatti, di impegnare in modo continuo il legislatore interno nell'assolvimento degli obblighi di trasposizione (4). È chiaro che, finché il Parlamento interno viene "sollecitato" a prendere posizione su tematiche di interesse europeo con vincoli di tipo elastico, le problematiche legate al raccordo con i principi generali del diritto penale – segnatamente con la riserva di legge – risultano tutto sommato contenute, per quanto comunque esistenti. La tensione, tuttavia, cresce proporzionalmente al carattere stringente delle indicazioni di tutela penale di matrice sovranazionale. In questo caso, infatti, l'adattamento affidato al legislatore interno, da momento valutativo per vagliare la fattibilità e, conseguentemente, per conformare, con libertà di mezzi, gli obiettivi di tutela predeterminati in sede europea alla realtà ordinamentale, pare tramutarsi in un momento di mero tecnicismo giuridico, soprattutto in ragione delle modalità di recezione degli obblighi europei, attraverso il meccanismo della c.d. legge comunitaria. Più nel dettaglio, l'aggiornamento della normativa interna alle prescrizioni europee, in mancanza di disposizioni specifiche dettate dalla legge in questione, può avvenire anche attraverso l'autorizzazione ivi contenuta del Governo ad emanare, nei casi in cui ciò sia possibile, le disposizioni attuative necessarie per via amministrativa o regolamentare, ovvero, attraverso il conferimento sempre all'Esecutivo di opportune deleghe legislative. È evidente che a fronte di direttive contenenti già indicazioni "minime" sulla tipologia delle condotte da punire e sulle relative sanzioni da comminare, la capacità di intervento autonomo del Parlamento, al momento della predisposizione della stessa legge comunitaria, finisce per appiattirsi sulla pedissequa trasposizione di tali prescrizioni nell'oggetto della delega. In pratica, al momento di dettare i paletti per la regolamentazione governativa, il Parlamento nazionale si troverebbe ad aprire la bocca semplice-

mente per dar fiato alla voce di un soggetto istituzionale "diverso", privo della sua stessa legittimazione democratica diretta, vedendo così annullata la sua stessa ragione di esistenza. Non è escluso, inoltre, che il legislatore interno possa determinarsi ad intervenire "acriticamente" nel senso richiesto dalle istituzioni europee al fine di non incorrere nell'applicazione delle gravose misure pecuniarie connesse alla procedura di infrazione che, eventualmente, può essere attivata davanti alla Corte di giustizia ai sensi degli artt. 258-260 TFUE a fronte dell'inadempimento degli obblighi di fonte europea gravanti su ciascuno Stato membro.

3. A ben guardare, la riconosciuta capacità penale dell'Unione, al di là delle modifiche apportate, non è ancora in grado di determinare una totale estromissione del legislatore nazionale dalle scelte punitive. Tale affermazione si comprende meglio nel suo significato se si passa ad analizzare attentamente l'espressione normativa che, in base all'art. 83 TFUE, ammette l'adozione di direttive contenenti norme minime sui reati e sulle sanzioni.

Muovendo da quest'ultimo aspetto, non è chiaro in che cosa debbano consistere le norme minime sulle sanzioni, dal momento che la formulazione linguistica utilizzata dalla norma in esame, risulta, di per sé, oscura; al riguardo, comunque, un appiglio ermeneutico può rintracciarsi nella giurisprudenza della Corte di giustizia, che in questo senso si è rivelata precorritrice delle scelte successivamente positivizzate nel Trattato di Lisbona. Valorizzando soprattutto il dato ricavabile dalla sentenza della Corte di giustizia in tema di inquinamento navale (5), le norme sanzionatorie "minime" menzionate dal Trattato di Lisbona dovrebbero alludere unicamente alla loro qualificazione a livello sovranazionale come penali, al più con la valorizzazione dell'aspetto inerente la loro adeguatezza ed effettività, senza però consentire alcuna puntualizzazione in merito alla loro tipologia ed al *quantum*, scelta spettante al titolare del monopolio normativo penale in ambito interno, in ragione delle stesse peculiarità di ciascun ordinamento. La chiave di lettura proposta, in altri termini, varrebbe a riportare la pretesa innovazione del Trattato di Lisbona nel solco della consolidata posizione della Corte di giustizia, volta a privilegiare la caratterizzazione modale delle sanzioni nazionali per raggiungere gli obiettivi di tutela posti in Europa piuttosto che la natura delle stesse.

Nel contesto in analisi desta maggiori perplessità la riconosciuta possibilità per le direttive di contenere norme minime riguardanti la definizione dei reati per contrastare le gravi forme di criminalità transfrontaliera enucleate (art. 83, comma 1, TFUE), nonché per assicurare l'efficacia delle politiche europee, allorché l'utilizzo di sanzioni penali si riveli una misura a ciò "indispensabile" (art. 83, comma 2, TFUE). Da questa angolazione, la possibilità per il legislatore europeo di imporre agli ordinamenti nazionali l'adozione di specifiche forme di protezione penale non è che un aspetto particolare della ben più ampia capacità regolativa allo stesso riconosciuta. Come ogni intervento legislativo a livello europeo, dunque, anche simili richieste si trovano a dover ottemperare ai parametri fissati nei Trattati istitutivi per l'esercizio delle competenze europee, *in primis* al principio di sussidiarietà e di proporzionalità (6).

Quanto alla caratterizzazione della reazione penale in termini di "indispensabilità", imprescindibile è il richiamo dell'art. 5 del nuovo Trattato sull'Unione europea, come modificato dal Trattato di Lisbona (TUE), che, oltre ad ancorare l'attività normativa dell'Unione al principio di attribuzione, ne ammette l'intervento, nei settori che non sono di sua esclusiva competenza, come nel caso, appunto, della materia penale, in via sussidiaria, cioè soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono, pertanto, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, essere soddisfatti meglio a livello europeo.

Il principio di sussidiarietà – è bene precisare – non determina, però, una surrogazione automatica dell'azione dell'Unione nelle aree di interferenza con la regolamentazione predisposta dagli Stati membri. Spetta, infatti, alla stessa Unione l'onere di dimo-

(3) *Amplius*, sul punto, sia consentito rinviare a C. Paonessa, *Gli obblighi di tutela penale. La discrezionalità legislativa nella cornice dei vincoli costituzionali e comunitari*, Pisa, 2009, p. 249 ss.

(4) G. De Vero, *Limiti di vincolatività in ambito penale degli obblighi comunitari di tutela*, in *Per un rilancio del progetto europeo. Esigenze di tutela degli interessi comunitari e nuove strategie di integrazione penale*, a cura di G. Grasso, R. Sicurella, Milano, 2008, p. 286.

(5) Corte di giustizia, grande sez., 23 ottobre 2007, C-440/05, cit.

(6) Per analoghi rilievi, v. S. Marciali, *Les ambiguïtés de la compétence pénale de la Communauté européenne (à propos de l'arrêt CJCE du 23 octobre 2007, Commission/Conseil, aff. C-440/05)*, in *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 2008, p. 1241; E. Rubi-Cavagna, *Réflexions sur l'harmonisation des incriminations et des sanctions pénales prévues par le traité de Lisbonne*, in *Rev. sc. crim. dr. pen. comp.*, 2009, p. 505.

strare che l'azione degli Stati membri a livello locale non è sufficiente a realizzare le finalità indicate in sede europea e che solo il "valore aggiunto" di un intervento sul terreno sovranazionale è in grado di colmare tale carenza.

Senonché la situazione che, a questo punto, si profila rischia il paradosso. Nel richiedere il sussidio degli strumenti penali nazionali nei settori di interesse regolamentati, va da sé, che il legislatore europeo sarà portato a valutare la "meritevolezza" dell'impiego di tali misure in conformità a quelle che sono le priorità dettate dall'azione europea stessa, ovvero in riferimento alla necessità di assicurare efficacemente gli interessi dell'Unione. Stando così le cose, dunque, il legislatore europeo potrebbe giungere a ritenere "indispensabile" la richiesta dell'applicazione di misure penali a fronte di lesioni che risultano particolarmente gravi nel quadro degli scopi fondamentali della Comunità, ma che possono non essere ritenuti tali nei singoli ordinamenti nazionali (7); così, ad esempio, in materia di occupazione, di concorrenza, di protezione dei consumatori, o, ancora, nel settore dell'agricoltura, della pesca, dei trasporti, dell'ambiente, ove, infatti, non è del tutto scontato in sede interna il ricorso a sanzioni penali.

Il contrasto appena evidenziato emerge in termini ancora più evidenti appena si passa a considerare il collegamento operato dall'art. 83, comma 2, TFUE, del requisito dell'indispensabilità dell'intervento penale all'attuazione efficace di una politica dell'Unione. Se pure non indicato esplicitamente, né all'interno della normativa di riferimento, né all'interno dei recenti *dicta* della Corte di giustizia, appare chiaro che tale valutazione costituisce il precipitato del più ampio giudizio sull'adeguatezza delle misure protettive che devono essere adottate in ambito interno per garantire l'uniforme applicazione del diritto dell'Unione europea. Detta qualificazione rimanda, in particolare, al consolidato orientamento giurisprudenziale che, a partire dalla nota vicenda del "mais greco" (8), rimette agli Stati membri, la scelta dei meccanismi sanzionatori di cui avvalersi per presidiare la disciplina europea, a condizione che siano rispettati i parametri dell'effettività, della proporzionalità e della capacità dissuasiva delle misure che devono essere applicate dalle competenti autorità nazionali in conseguenza degli input normativi europei. Rispetto a tale indirizzo, a mutare, tanto nel contesto del nuovo Trattato quanto in quello delle recenti pronunce della Corte di giustizia, è il punto di vista preso in considerazione che, difatti, non concerne gli ordinamenti nazionali, bensì unicamente il legislatore europeo. In pratica, l'eventuale richiesta di allestire meccanismi di tutela penale dovrebbe rappresentare l'esito del vaglio preliminare, da parte del legislatore europeo, delle condizioni di effettività, proporzionalità e dissuasività richieste in sede giurisprudenziale per ritenere "adeguato" un determinato trattamento sanzionatorio.

Venendo specificamente all'apprezzamento della proporzione, tale requisito, in ambito sovranazionale, vale a circoscrivere, in astratto, insieme al principio di sussidiarietà e a quello di attribuzione, l'esercizio delle competenze della Comunità, stabilendo che il contenuto e la forma delle azioni di quest'ultima non oltrepassino il limite di quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi fissati nei Trattati (art. 5, comma 4, TUE). Nella prospettiva europea, il principio in questione si pone come giudizio di relazione tra l'impiego di misure penali, da un lato, e la rilevanza degli interessi comunitari eventualmente compromessi.

Ciò che preme evidenziare è il fatto che la ritenuta proporzionalità, in ambito europeo, dell'impiego dell'armamentario penale a tutela di un determinato "interesse", non importa, come conseguenza, la ricezione acritica della predetta valutazione nei singoli ordinamenti nazionali. L'opinione che muove in direzione contraria, infatti, sconta il limite della considerazione pressoché esclusiva della proporzionalità dall'angolazione dell'Unione, omettendo di prendere in esame la rilevanza che detto principio ha in ambito nazionale. Infatti, posto che la trasposizione degli input di penalizzazione di matrice sovranazionale è compito gravante sugli Stati membri e che la sanzione penale eventualmente irrogata, anche se a presidio della disciplina europea, è comunque nell'ordinamento interno che deve operare, non si può prescindere da una globale valutazione delle condizioni e degli effetti un simile intervento in rapporto alla dimensione nazionale.

La proporzionalità acquista una funzione trasversale nell'am-

(7) Mette in evidenza tale aspetto anche C. Sotis, *Il diritto senza codice. Uno studio sul sistema penale europeo vigente*, Milano, 2007, p. 169.

(8) Il riferimento è a Corte di giustizia, 21 settembre 1989, C-68/88, Commissione c. Grecia, in Racc. giur. C. giust., 1989, p. 2965 ss.

bito dell'ordinamento comunitario, configurandosi sia come strumento di controllo della legittimità dell'azione delle istituzioni comunitarie e della validità degli atti comunitari, sia come strumento per valutare la liceità della condotta degli Stati membri, specie nell'adozione delle misure di esecuzione del diritto comunitario. *Punctum dolens*, al riguardo, è il fatto che il "mezzo" adottato nel diritto interno per adempiere ai vincoli di tutela di matrice europea deve essere in grado di soddisfare un obiettivo che esula dalle finalità proprie dell'ordinamento nazionale (a meno di non volerlo identificare con la mera necessità di adempiere alla normativa comunitaria in sé e per sé considerata), il quale, peraltro, dovrebbe entrare in bilanciamento non con la scala di valori operativa nell'ordinamento costituzionale di riferimento, bensì con quella di fonte sovranazionale, sempre che di gerarchia al riguardo si possa parlare, non esistendo, infatti, un vero e proprio Trattato "costituzionale" cui attingere, come conferma l'espunzione di tale aggettivazione dal *corpus* del Trattato di Lisbona.

Se si vuole evitare di legittimare squilibri in ambito interno, in nome del rispetto dei vincoli sovranazionali, l'unica logica conclusione a cui si può pervenire e nel senso di ritenere che, quando la regolamentazione giuridica nazionale interviene per dare esecuzione ad input di tutela penale di fonte europea, allora, il prodotto conseguente deve non soltanto risultare in linea con l'obiettivo perseguito in quella sede, ma anche con le altre scelte sanzionatorie adottate all'interno.

Il giudizio che porta a ritenere "necessario" l'utilizzo di sanzioni penali in un determinato settore di interesse comunitario ha, inevitabilmente, natura "bidimensionale"; esso, infatti, implica l'associazione dell'apprezzamento *ex ante* effettuato dal legislatore comunitario con quello che – *ex post* – deve fare il legislatore nazionale per dare attuazione alle richieste della Comunità. L'ulteriore margine di apprezzamento del titolare del monopolio normativo penale nell'ordinamento interno opera come "valvola di sicurezza" del sistema di attuazione degli obblighi europei; posto che la valutazione condotta dall'Unione può non risultare coerente con la struttura di tale giudizio entro i confini nazionali, dunque, il legislatore interno potrebbe, eventualmente, intervenire in chiave correttiva, assicurando la coerenza dell'adempimento dei vincoli comunitari con il complesso delle scelte normative penali ivi operanti.

Nel rispetto dei parametri indicati, infatti, l'adeguamento ai desiderata comunitari non deve pregiudicare il principio di uguaglianza, nel senso che l'opzione del legislatore non deve creare sproporzioni all'interno delle scelte di penalizzazione globalmente effettuate nell'ordinamento nazionale. Si tratta di un assunto del tutto logico, posto che, ove si desse spazio a simili conclusioni, la pretesa legittimità europea di un determinato intervento sanzionatorio potrebbe tradursi in una sua configurazione illegittima sul piano interno, difficilmente tollerabile e, come tale, passibile di censura in sede costituzionale, nei limiti in cui è ammesso il sindacato di ragionevolezza.

Lo standard cui si è in precedenza fatto riferimento – va detto – connota non soltanto il requisito della proporzionalità, ma anche gli altri due elementi in cui la giurisprudenza europea è solita scomporre la richiesta di tutela adeguata, ovvero l'effettività della stessa e la sua capacità dissuasiva, anch'essi di natura bidimensionale.

Verso la direzione indicata sembra propendere anche il recente Manifesto sulla politica criminale europea (9); ivi, infatti, vengono valorizzati, oltre all'esigenza di proporzione e cautela nell'impiego del diritto penale da parte del legislatore europeo, anche i criteri di sussidiarietà e il rispetto della coerenza dei sistemi penali nazionali, i quali concorrono a formare l'identità degli Stati membri protetta dallo stesso Trattato.

4. L'Unione europea, pur non disponendo al momento di una diretta competenza in campo penale, ambisce ad esprimere una vera e propria politica criminale europea (10). Nella prospettiva della futura realizzazione di un diritto penale europeo, non meno importante è, quindi, la questione della legittimazione stessa delle scelte punitive in ambito sovranazionale (11).

(9) Il documento è consultabile, in lingua italiana, in Zis, 2009, f. 12, p. 737; ivi può leggersi anche la presentazione di H. Satzger, *Der Mangel an Europäischer Kriminalpolitik. Anlass für das Manifest der Internationalen Wissenschaftler-gruppe "European criminal policy initiative"*, p. 691 ss.

(10) Così, C. Sotis, *Il Trattato di Lisbona*, cit., p. 1148.

(11) G. Abbadessa, *Dal "diritto penale comunitario" al diritto penale della nuova Unione europea: problematiche dell'interregno*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 2009, p. 457.

L'esercizio della potestà punitiva, del resto, ha posto da sempre la questione del suo fondamento giustificativo; anzi, si può dire che i due aspetti sono tra loro fisiologicamente collegati.

La ragione è di intuitiva evidenza. Com'è noto, infatti, nella prospettiva tradizionale, la potestà punitiva si trova ad assumere una peculiare conformazione in termini di "potere" nelle mani dello Stato. Quale espressione più autentica della forza statale, il diritto penale si erge a "comando" che viene dall'alto, cui corrisponde uno speculare *status* di soggezione dei consociati.

L'esercizio della potestà punitiva si snoda, quindi, secondo un rapporto verticale in ragione del quale, fisiologicamente, chi è investito di tale *auctoritas* e, come tale, decide, e chi, invece, viene punito, non si trovano sullo stesso piano, bensì in una posizione nettamente asimmetrica. Detta relazione, per poter funzionare in assonanza con i fondamentali principi democratici, senza tradursi in atto d'imperio, necessariamente, abbisogna di essere "legittimata" ed "indirizzata".

Segnatamente in campo penale, la legittimazione dello *jus puniendi* non si uniforma ad uno standard predefinito, ma manifesta fisionomie diverse, in funzione della tradizione giuridica che ne incornicia lo sfondo; si tratta di modalità, comunque, tutte rispettose, quanto meno negli ordinamenti di ispirazione liberal-democratica, del *favor libertatis*.

Nei sistemi di *common law*, ad esempio, l'esercizio della potestà punitiva fa leva sulla fiducia riposta dai consociati negli organi giudiziari, cui è affidata la produzione normativa (*judicial law making*); il rischio di abusi nell'espletamento di tale incombenza è temperata, da un lato, dal vincolo al precedente giudiziario e, dall'altro, dall'ampio coinvolgimento in sede processuale della giuria popolare. Diversamente, nei sistemi afferenti alla tradizione di *civil law*, la garanzia del contenimento dell'intervento penale risiede nella legge quale strumento in grado di assicurare la corrispondenza tra il contenuto delle scelte punitive e la volontà del popolo manifestata dai suoi rappresentanti elettivi. Il procedimento legislativo, in particolare, in quanto imperniato sul dibattito parlamentare, garantisce, nelle diverse fasi in cui esso si articola, l'interazione ed il reciproco controllo di tutte le forze politiche, assicurando un controllo pluralista sulle scelte di penalizzazione ed avviando al rischio di arbitrarie limitazioni della libertà personale da parte dell'autorità statale.

Il predetto collegamento incontra oggi, invero, evidenti disfunzioni, a partire dalle insufficienze del meccanismo della rappresentanza politica, nettamente sbilanciato in favore del sistema maggioritario, con un conseguente rafforzamento del ruolo politico del Governo e della sua produzione normativa. Senza contare, poi, l'incremento della regolamentazione giuridica rimessa alla pubblica amministrazione nelle sue numerose ramificazioni, ciascuna dotata di specifiche competenze settoriali atte a fronteggiare la crescente complessità della realtà sociale.

La presa d'atto della patologia che affligge l'attuale assetto del sistema normativo, da "curare" quanto meno con "una modifica dei regolamenti parlamentari" e con "una riforma della legislazione elettorale, in grado di ridare rappresentatività e autorevolezza ad una classe parlamentare che, con l'ultima riforma elettorale, è stata spogliata di ogni autonomia e di ogni rapporto diretto con il proprio elettorato" (12), non vale comunque a dissolvere la portata garantistica della riserva di legge in materia penale.

L'affidamento costituzionale alla legge delle scelte punitive – vale la pena rilevare – pur non essendo in grado di assicurare la "qualità" della produzione normativa, per le ragioni oltre modo note, assicura, comunque, sotto il profilo procedurale, la possibilità di controllare le scelte operate con tale strumento dall'autorità statale. In ciò risiede, del resto, l'essenza stessa della democrazia. Così, pertanto, opzioni politico-criminali non condivise possono essere stigmatizzate facendo pesare il diritto di voto alle urne nel senso della rimozione dell'organo che le ha prodotte o, ancora, nel caso della proposizione di referendum abrogativi di disposizioni legislative (art. 75 Cost.). Il parlamentarismo assicura, in generale, la trasparenza e la pubblicità delle decisioni normative, su cui, come accennato, il cittadino può eventualmente esprimere, attraverso gli strumenti della democrazia partecipativa, il proprio dissenso. Senza contare, poi, il ruolo di garanzia svolto dalla stessa Corte costituzionale.

La situazione, del resto, non potrebbe che essere altrimenti. Per convincersene basti pensare a cosa sarebbe, nel nostro ordinamento, il diritto penale senza l'aggancio alla produzione legislativa.

(12) Così, E. Cheli, *Per un sistema "neo-parlamentare"*, in *Il Corriere della Sera*, 29 aprile 2010.

va parlamentare. Portando all'estremo tale ragionamento residuerebbe, in pratica, un sistema repressivo a connotazione "pretoria"; sarebbe, infatti, affidato in via esclusiva ad un giudice professionale il compito di maneggiare fonti assai variegata tra loro, già sul piano stesso della legittimazione, che, magari, come nel caso della regolamentazione europea, intervengono in taluni settori in modo capillare, lasciandone altri pressoché sguarniti di tutela.

Questo epilogo, invero, è già una realtà negli ambienti giuridici di *common law*, ove vige un sistema di produzione del diritto svincolato da una rigida codificazione. All'interno delle aree di tradizione giuridica anglo-americana, la c.d. *statutory law*, cioè della legge scritta di fonte parlamentare, nonostante la sua progressiva valorizzazione, non ricopre un ruolo monopolistico in materia. In tali sistemi, infatti, gli *statutes* sono destinati a convivere – in misura variabile a seconda degli ordinamenti presi in considerazione – sia con il *common law*, ovvero con il diritto non scritto o di fonte extralegislativa, in prevalenza di origine consuetudinaria e giurisprudenziale, sia con la partecipazione del formante dottrinale; tutti questi elementi contribuiscono, ciascuno per parte propria, alla messa a fuoco e, talora, alla completa definizione di molti istituti di parte generale e di fondamentali elementi delle fattispecie di parte speciale.

L'esistenza della tradizione giuridica di *common law* attesta come, pure in assenza di rigidi meccanismi legislativi, il sistema penale non viene comunque a sgretolarsi. Ciò non significa, però, che negli ordinamenti che si richiamano a tale peculiare conformazione giuridica manchi totalmente la preoccupazione di individuare i confini entro i quali il potere esercitato dallo Stato mediante il diritto penale possa dirsi giustificato e, come tale, legittimo. Più semplicemente, nelle predette aree, si sposta il baricentro dell'attenzione che, difatti, non pare riguardare il profilo "statico" delle fonti in materia penale e, dunque, l'esigenza di realizzare compiutamente il monopolio del legislatore, quanto piuttosto quello "dinamico", specificamente inerente l'evoluzione del diritto penale e, in particolare, la certezza della conoscibilità dei comportamenti da assoggettare a pena. Nei sistemi di *common law*, del resto, le garanzie a salvaguardia della libertà personale sono recuperate sul piano pratico, nella sfera processuale. Si pensi, in particolare, al contributo dato in fase decisionale dalla giuria o, ancora, alla valenza del principio dello *stare decisis*, che obbliga a conformarsi al precedente giurisprudenziale intervenuto a risolvere una situazione identica a quella *sub iudice*.

Tali correttivi sono completamente estranei alla nostra tradizione giuridica di *civil law*; pur nei suoi innegabili difetti, la dismissione *tout court* dello strumento legislativo – che pure ha molti innegabili difetti – rischia, quindi, se non adeguatamente compensata sul piano della legittimazione delle scelte punitive, di flettere negativamente le garanzie individuali.

Il processo di integrazione europea, attraverso cui il diritto e la procedura penale sono divenuti sempre più oggetto di legislazione europea, non si sottrae a queste considerazioni. Anche le norme penali europee necessitano, dunque, del massimo grado di legittimazione democratica fondata sui principi dello Stato di diritto. Ne sono convinti gli studiosi che hanno redatto il citato "Manifesto sulla politica criminale in Europa", nel quale viene valorizzata proprio la tradizione dell'Illuminismo penale come "motore" della regolamentazione normativa europea. Da qui la convinzione, alla base di tale documento, che il legislatore europeo nell'emanazione di tutti gli atti normativi rilevanti per il diritto penale sostanziale debba osservare tutta una serie di principi fondamentali, peraltro enucleabili dalle stesse fondamenta normative dell'Unione. Tra questi rientra anche il principio di legalità, riconosciuto quale "principio giuridico europeo di carattere generale", in quanto disciplinato dall'art. 6, comma 3, TUE e dall'art. 7, comma 1, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU). A questo principio, in particolare, sono connesse tre esigenze: determinatezza; divieto di retroattività con la sola eccezione della *lex mitior*; necessità di una legge parlamentare. È indubbio che, nel rivolgere agli Stati membri prescrizioni vincolanti, l'Unione circoscrive i loro margini di azione. Come evidenziato nel Manifesto, "nei limiti in cui i margini di decisione del legislatore nazionale vengano circoscritti da prescrizioni europee, la legge penale armonizzata non può trovare una completa legittimazione democratica a livello nazionale. Di conseguenza si deve pretendere una legittimazione democratica supplementare a livello europeo attraverso una partecipazione rafforzata del Parlamento europeo". È altresì necessario, secondo il Manifesto, che i Parlamenti nazionali vengano informati tempestivamente ed ampiamente sulle prescrizioni europee, consentendo così agli

Stati membri di esercitare un influsso sulla elaborazione finale degli atti normativi e sul comportamento di voto dei loro rappresentanti nel Consiglio.

Atteso che la pena, in quanto “atto di autorità”, deve muoversi nel rispetto di precise garanzie etero-definite è innegabile che la dilatazione del raggio di azione dell’organizzazione sovranazionale debba accompagnarsi alla predisposizione di strumenti in grado di raggiugliare, in termini di funzionalità, lo standard di garanzie assicurato nell’ordinamento interno.

La recente abilitazione dell’Unione europea ad interventi stringenti nel settore punitivo pone, dunque, il problema delle modalità attraverso cui è possibile in tale sede espletare controlli analoghi a quelli messi a punto nell’ordinamento interno e, se del caso, rendere nota la mancata condivisione della selezione dei fatti meritevoli di pena effettuata a livello sovranazionale.

Nell’assetto delineato dal Trattato di Lisbona, per quanto siano state rafforzate talune forme di democrazia partecipativa, le innovazioni non sembrano tali da segnare una svolta decisiva.

Si è già accennato al ridotto coinvolgimento dei Parlamenti nazionali in merito ai procedimenti di legiferazione europea. Il contributo attivo di tali organi al buon funzionamento dell’Unione ex art. 12 TUE si risolve, essenzialmente, nella ricezione dei documenti di consultazione redatti dalla Commissione (libri verdi, libri bianchi e comunicazioni), nonché dei vari strumenti di programmazione legislativa o di strategia politica e dei progetti di atti legislativi europei presentati dalle istituzioni competenti.

I Parlamenti nazionali possono inviare ai presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione un parere motivato in merito alla conformità di un progetto di atto legislativo al principio di sussidiarietà; i destinatari, tuttavia, si limitano semplicemente a tenere conto del suo contenuto. Un vero e proprio obbligo di motivazione grava su questi soltanto quando il numero delle obiezioni sollevate in merito alla proposta normativa pendente proviene da almeno un terzo dei Parlamenti ovvero da un quarto degli stessi nel caso di progetti legislativi concernenti lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia. È in relazione a tale ipotesi, infatti, che scatta il meccanismo di allerta precoce c.d. di *early warning*, per effetto del quale la Commissione è tenuta a riesaminare la proposta originariamente presentata e, di conseguenza, a motivare la sua decisione di modificare, ritirare ovvero mantenere l’atto per l’approvazione.

Anche in presenza di opposizioni da parte della maggioranza dei Parlamenti nazionali, dunque, la decisione finale sul mantenimento di una proposta normativa spetta al Consiglio e al Parlamento europeo, in funzione degli interessi generali di tutti i cittadini dell’Unione. Non è difficile scorgere, in tale situazione, il rischio di un possibile conflitto con la valutazione dei singoli Parlamenti nazionali, modellata sugli interessi riconducibili ai cittadini dello Stato di appartenenza. Questi ultimi, in particolare, potranno far valere il proprio dissenso soltanto indirettamente, ad esempio esercitando pressione in ambito interno sul Governo perché si faccia portatore della loro opposizione in seno al Consiglio, al momento dell’approvazione dell’atto normativo europeo; ancora, analogo risultato potrebbe essere ottenuto per il tramite di gruppi parlamentari nazionali che possono cercare di recuperare il consenso degli omologhi gruppi parlamentari europei.

Nel settore della cooperazione penale, il ruolo di garanzia dei Parlamenti nazionali è ridimensionato anche in relazione all’attivazione del c.d. freno di emergenza di cui all’art. 83, comma 3, TFUE, il quale pone dei limiti di carattere generale alla possibilità per l’Unione di varare direttive contenenti norme minime sui reati e sulle sanzioni vincolanti i singoli ordinamenti nazionali. Detta norma, infatti, consente di interrompere l’*iter* legislativo nel caso in cui un progetto di direttiva venga ad incidere su aspetti fondamentali dell’ordinamento giuridico penale di uno Stato membro. La gestione di questo meccanismo, tuttavia, non coinvolge le assemblee legislative interne. L’art. 83, comma 3, TFUE, infatti, attribuisce soltanto ai membri del Consiglio – ovvero a rappresentanti di ciascuno Stato membro a livello ministeriale competenti per la materia trattata – il potere di chiedere che, nelle ipotesi summenzionate, sia investito della questione il Consiglio europeo, composto dai capi di Stato o di governo degli Stati membri, dal suo presidente e dal presidente della Commissione.

Quanto al Parlamento europeo, tale istituzione, pure nel Trattato di Lisbona, continua ad essere privo di una delle prerogative tipiche degli organismi rappresentativi dei cittadini, ossia di una autonoma capacità di iniziativa legislativa; questa, infatti, è ancora affidata, in via pressoché esclusiva, alla Commissione, che, al più, il Parlamento europeo può sollecitare, senza, però, vincolare. Ciò non

significa – è bene precisare – che la Commissione sia totalmente libera nell’esercizio del potere di iniziativa. La produzione legislativa, infatti, deve rispettare, oltre che i limiti delle risorse finanziarie dell’Unione, anche le indicazioni del Consiglio europeo atte a definire i “programmi di governo” e gli obiettivi della “strategia politica annuale”. Diversamente dalla Commissione, tuttavia, il Parlamento europeo non prende parte alle riunioni del Consiglio europeo riguardanti tale attività, ma apprende le sue decisioni soltanto con la trasmissione di una relazione finale sui lavori svolti, senza quindi poter interloquire né nella fase propositiva, né in un momento successivo. Il coinvolgimento del Parlamento europeo nel procedimento normativo avviene, dunque, essenzialmente *ex post*, secondo modalità peculiari. L’effettivo esame delle proposte legislative e dei relativi emendamenti, infatti, è condotto al di fuori del *plenum* dell’Assemblea parlamentare, attivando specificamente le commissioni competenti istituite al suo interno.

Di non minore rilevanza è la questione della rappresentatività all’interno del Parlamento europeo; l’attuale meccanismo elettivo, infatti, come evidenziato dalla Tribunale costituzionale federale tedesco, nella sentenza del 30 giugno 2009 (13), non garantisce che alla maggioranza dei voti espressi corrisponda una maggioranza dei cittadini dell’Unione, posto che, alle condizioni attuali, sulla base del criterio della rappresentanza “degressivamente proporzionale” può ben accadere che una minoranza numerica di cittadini possa eventualmente governare per mezzo di una maggioranza di deputati contro una maggioranza di cittadini dell’Unione che si troverebbe, invece, all’opposizione.

Il problema della legittimazione democratica delle istituzioni europee non è risolto neppure dalla previsione del Trattato di Lisbona che evidenzia la circostanza che ciascun membro del Consiglio europeo o del Consiglio è chiamato a rispondere politicamente dinanzi al rispettivo Parlamento nazionale, in quanto Capo di Stato o di Governo o membro del Governo nazionale. Se, da un lato, tale riconoscimento esprime una considerazione in sé “ovvia”, dall’altro lato, non bisogna dimenticare che la forma di responsabilità cui si fa riferimento e quella inerente al perseguimento degli interessi nazionali e non quelli dell’Unione europea. Ciò che più conta valorizzare, invece, è che il Consiglio europeo ed il Consiglio, nella loro collegialità, al pari della Commissione, in ambito sovranazionale, continuano ad essere sottratti al controllo politico del Parlamento europeo, ovvero dell’unico organo dotato di rappresentatività democratica diretta in seno all’Unione. L’attenzione alle garanzie procedurali sottese all’attività legislativa, di rilievo centrale nell’ordinamento interno, sembra così subire una flessione significativa a livello europeo.

Un forte segnale verso una più incisiva valorizzazione del ruolo dei Parlamenti nazionali nel processo di integrazione europea, soprattutto quando sono in gioco le scelte punitive, è stato lanciato, di recente, dalla poc’anzi citata sentenza del Tribunale costituzionale federale tedesco.

La presa di posizione del *Bundesverfassungsgericht* si segnala, in particolare, perché viene a tracciare una linea di demarcazione ben definita nel processo di adesione europea, individuandone nitidamente il limite esterno nella necessità di salvaguardare la c.d. “identità costituzionale” (*Verfass-ungsidentität*) dei singoli Stati membri e, *in primis*, l’istanza democratica che ne rappresenta una delle componenti fondamentali. La valorizzazione di tale aspetto costituisce non soltanto “il punto di arrivo” del tradizionale meccanismo di integrazione basato su una logica funzionalista, ma rappresenta, al contempo, anche l’imprescindibile “punto di partenza” per un differente modo di proseguire l’allargamento dell’Unione, volto a riportare alla luce, al posto del tecnicismo, la dimensione politica e la rappresentanza democratica, spesso lasciate in ombra all’interno del percorso europeo (14). Sussiste –

(13) BVerfG, 2 Sen., 30 giugno 2009, 2 BvE 2/08, 2 BvE 5/08, 2 BvR 1010/08, 2 BvR 1022/08, 2 BvR 1259/08, 2 BvR 182/09, in *NJW*, 2009, p. 2267 ss.; su tale pronuncia, v., C. Paonessa, *Gli obblighi di tutela penale*, cit., p. 277 ss.

(14) G.M. Flick, *A proposito della sentenza del Bundesverfassungsgericht: un bicchiere mezzo vuoto o mezzo pieno?*, in *Relazioni ed interventi al seminario di Astrid su “La sentenza del Bundesverfassungsgericht sulla costituzionalità del Trattato di Lisbona e i suoi effetti sulla costruzione dell’Unione europea”*, Roma, 21 settembre 2009, in [http://www.astrid-online.it/Riforma-de/Documen-ti/Cortecost/La-sentenz/Relazioni\\_Seminario-BVG\\_21\\_09\\_09.pdf](http://www.astrid-online.it/Riforma-de/Documen-ti/Cortecost/La-sentenz/Relazioni_Seminario-BVG_21_09_09.pdf), p. 137. Al riguardo, v. anche le osservazioni di U. Draetta, *Brevi note sulla sentenza della Corte costituzionale tedesca del 30 giugno 2009 sul Trattato di Lisbona*, in *Studi integr. eur.*, 2009, p. 732.

ad avviso dei giudici tedeschi - una "responsabilità di integrazione" degli organi legislativi, suscettibile di essere fatta valere eventualmente in sede giurisdizionale davanti alla Corte costituzionale. Il merito della sentenza tedesca sta proprio in questo, ovvero nell'aver indicato una possibile strada da percorrere, cercando di recuperare la partecipazione del Parlamento interno e della stessa Corte costituzionale sul fronte dell'integrazione europea. Si tratta di vedere se tali indicazioni saranno effettivamente raccolte; quello che è certo è che il problema della legittimazione, allo stato, è ineludibile.

CATERINA PAONESSA