

Marta Lazzaroni

La trasformazione endogena dei Trattati: la Commissione europea e la normalizzazione del paradigma emergenziale tra l'approvvigionamento dei vaccini e il riarmo europeo.

*The Endogenous Transformation of the Treaties:
The European Commission and the Normalization of the
Emergency Paradigm between Vaccine Procurement and
European Rearmament*

SOMMARIO: 1. Crisi sistemiche e dinamismo istituzionale – 2. L'emergenza sanitaria da Covid-19 e l'interventismo della Commissione – 3. L'emergenza securitaria e il ruolo della Commissione europea in tema di riarmo europeo – 4. La normalizzazione dell'eccezione e la trasformazione endogena dei Trattati: verso un nuovo equilibrio tra effettività e Stato di diritto.

This paper analyzes the European Commission's metamorphosis amid the systemic crises of the last two decades. By comparing vaccine procurement and European rearmament, it explores the "endogenous transformation" of the Treaties: emergency, shifting from exception to rule, becomes a permanent legitimizing ground for executive expansion. Within this framework, fundamental rights act as a "litmus test" for the axiological legitimacy of EU action. The study concludes by envisioning a "permanent crisis law" that moves beyond contingent pragmatism to anchor operational effectiveness to a renewed system of checks and balances, ensuring the preservation of the Rule of Law.

KEYWORDS: Emergency powers; endogenous transformation; Rule of Law.

1. Crisi sistemiche e dinamismo istituzionale

Negli ultimi vent'anni l'Unione europea è stata attraversata da una successione di crisi sistemiche che hanno inciso profondamente sull'assetto costituzionale delineato dai Trattati. Dalla crisi finanziaria globale del 2008, passando per la crisi dei debiti sovrani, fino alla pandemia da COVID-19 e al riacutizzarsi delle tensioni geopolitiche nel continente europeo, il processo di

integrazione europeo si è sviluppato in un contesto caratterizzato da instabilità strutturale e di crescente esposizione a fattori di rischio transnazionali¹. Tale scenario ha reso manifesti i limiti di un ordinamento ancorato a una ripartizione rigida delle competenze e su un equilibrio istituzionale concepito per una fase storica di relativa stabilità politica ed economica.²

In questa cornice, l'emergenza non ha rappresentato soltanto una risposta eccezionale e temporanea, bensì un vero e proprio fattore di trasformazione dell'ordinamento dell'Unione. Le crisi hanno agito come catalizzatori di mutamenti istituzionali, favorendo l'emersione di nuove modalità di esercizio del potere pubblico a livello sovranazionale³. In assenza di una disciplina esplicita dello stato di emergenza nei Trattati, l'Unione europea ha reagito attraverso l'uso flessibile degli strumenti giuridici ordinari, reinterpretando basi giuridiche esistenti in chiave funzionale e adattiva. Tale dinamica ha determinato una progressiva espansione dell'azione della Commissione europea quale esecutivo dell'Unione, con effetti rilevanti sull'equilibrio tra le istituzioni dell'Unione e sul rapporto tra Unione e Stati membri.

All'interno di questa metamorfosi si colloca l'evoluzione del ruolo della Commissione europea, approdata a compiti operativi e decisionali di portata inedita che trascendono la sua fisionomia di organo prevalentemente propositivo e di vigilanza delineata dal sistema istituzionale previsto dal Trattato di Lisbona. Sebbene, ai sensi dell'articolo 17 TUE, essa rimanga incardinata nei compiti di promozione dell'interesse generale, di monitoraggio dell'applicazione del diritto unionale, di esercizio dell'iniziativa legislativa e di esecuzione del bilancio dell'Unione, tale configurazione – ispirata a una concezione della Commissione europea quale esecutivo dell'Unione, organo prevalentemente tecnico e indipendente, funzionalmente orientato alla realizzazione degli obiettivi dell'integrazione e non alla rappresentanza diretta di interessi politici nazionali – appare oggi

¹ Si veda G. MAJONE, *Dall'integrazione sociale alla regolamentazione del rischio*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 2002, n. 1, pp. 5-32.

Per un'analisi della crisi dei debiti sovrani come precedente di flessibilizzazione dei Trattati si veda C. TUORI, K. TUORI, *The Eurozone Crisis: A Constitutional Analysis*, Cambridge University Press, 2014, spec. cap. 2.

² Si veda F. SCHARPF, *The Asymmetry of European Integration*, in *Socio-Economic Review*, 2010, n. 2, pp. 211-250; J. HABERMAS, *The Crisis of the European Union*, Polity Press, 2012; P. CRAIG, *Integration, Democracy and Legitimacy*, in *Oxford Journal of Legal Studies*, 2013, n. 2, pp. 209-241; B. DE WITTE, *Euro Crisis Responses and the EU Legal Order*, in *European Constitutional Law Review*, 2013, n. 1, pp. 80-160; M. DAWSON, F. DE WITTE, *Constitutional Balance in the EU after the Euro-Crisis*, in *Modern Law Review*, 2019, n. 6, pp. 1039-1061; R. DEHOUSSE, *The Community Method: Obstinate or Obsolete?*, Londra, 2011.

³ Sul concetto di "amministrazione di missione" e l'evoluzione dei compiti operativi, si veda M.P. CHITI, *L'Unione europea "amministrazione di missione": il caso dell'acquisto di vaccini*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, 4 (2021), pp. 453-462.

profondamente mutata, cedendo il passo a una dinamica di gestione diretta di interessi politici e strategici non più meramente neutrali.⁴

Tale evoluzione impone un confronto serrato con l'architettura dei poteri definita dai Trattati, canone fondamentale dell'ordinamento unionale consolidatosi dalla Corte di Giustizia sin dalla storica sentenza Chernobyl (C-62/88), il quale impone che ogni Istituzione eserciti le proprie prerogative nel pieno rispetto di quelle attribuite alle altre. L'assunzione di una direttrice marcatamente politico e operativa da parte della Commissione riscrive la dialettica del c.d. triangolo decisionale, trasformando l'istituzione da motore dell'integrazione sotto il controllo dei Trattati a decisore di ultima istanza. In quest'ottica, la deriva verso una «Commissione geopolitica»⁵ non rappresenta solo un mutamento di stile comunicativo, ma una tensione sistematica rispetto al dettato dell'art. 13, par. 2, TUE, ponendo il problema della riconduzione di queste nuove prassi emergenziali entro il perimetro della legalità costituzionale e della mutua leale cooperazione istituzionale. Il passaggio da una dimensione prettamente tecnica a una fisionomia marcatamente strategica porta ad interrogarsi sulla tenuta del principio di attribuzione sancito dall'art. 5 TUE, cardine dell'equilibrio sovranazionale preposto a delimitare l'azione sovranazionale e a preservare le competenze residue degli Stati. L'espansione *de facto* dei poteri della Commissione rischia di sovvertire la ratio stessa del riparto di competenze: si delinea in questo quadro il pericolo di una metamorfosi funzionale dell'istituzione che, da custode della legalità unionale e garante dell'osservanza dei limiti pattizi, tende a farsi agente di una ridefinizione pragmatica — e non negoziale — dei confini dell'azione sovranazionale, agendo non più come custode del sistema, bensì come soggetto abilitato a estenderne, per via di prassi, i confini.

Il rischio di uno sconfinamento funzionale emerge con peculiare nitidezza laddove l'azione dell'esecutivo unionale interessi quegli ambiti che la lettera dei Trattati riserva al nucleo duro della sovranità dei Paesi membri. In particolare, la tensione strutturale tra il rigore formale del principio di attribuzione e la spinta pragmatica all'interventismo efficace ed efficiente per la gestione delle crisi trova espressione significativa in due settori specifici quali la sanità pubblica e la difesa, materie che, seppur ontologicamente distinte, sono state accomunate da una medesima parabola evolutiva ossia l'insorgenza di minacce percepite come esistenziali. Nel primo caso, la gestione dell'emergenza pandemica ha imposto una centralizzazione operativa che ha messo sotto tensione i confini dell'art. 168 TFUE, trasformando una competenza di mero coordinamento e sostegno in un potere

⁴ Si veda J.B. WEISS, *The Geopolitical Commission: Learning the Language of Power?*, in *European Foreign Affairs Review*, 2020, n. 4, pp. 477-490.

⁵ Sul concetto di «Commissione geopolitica» e sulla sua evoluzione funzionale, si veda COMM, *Political Guidelines for the Next European Commission 2019–2024*; per una lettura critica, M.DAWSON, F. DE WITTE, *Constitutional Balance in the EU after the Euro-Crisis*, in *Modern Law Review*, 2013, n. 5, pp. 817-844.

di intervento diretto. Nel secondo caso, il mutato scenario geopolitico ha spinto la Commissione a farsi attrice di una politica industriale della difesa che sfida la natura prettamente intergovernativa del Titolo V TUE, incidendo su prerogative tradizionalmente refrattarie a logiche di integrazione sovranazionale.⁶

In siffatti campi, la Commissione ha progressivamente assunto un ruolo più incisivo⁷, facendo leva su basi giuridiche trasversali e su strumenti di coordinamento che, pur formalmente rispettosi di quanto previsto dai Trattati, hanno prodotto un ampliamento sostanziale delle prerogative del cosiddetto esecutivo europeo, sollevando interrogativi dirimenti circa la tenuta della legalità unionale nelle contingenze emergenziali.

È proprio in questo spazio di tensione che si colloca il presente contributo. Attraverso l'esame comparato dell'acquisizione dei vaccini e del riarmo europeo, l'analisi intende saggiare la consistenza della metamorfosi istituzionale in atto, che sta ridefinendo, per via di prassi, i confini del diritto europeo, disvelando il ruolo dei diritti fondamentali come duplice strumento: vettore di legittimazione dell'azione emergenziale e, al contempo, limite strutturale all'espansione dell'esecutivo unionale.

2. L'emergenza sanitaria da Covid-19 e l'interventismo della Commissione

L'acquisizione centralizzata dei vaccini contro il COVID-19 rappresenta uno dei casi più significativi di espansione del ruolo operativo della Commissione europea nel contesto emergenziale. Per la prima volta nella storia dell'integrazione europea, l'esecutivo dell'Unione ha assunto direttamente il compito di negoziare e concludere accordi di acquisto per conto degli Stati membri in un settore – quello sanitario – tradizionalmente presidiato dalla riserva alla competenza nazionale. Tale intervento ha segnato un punto di svolta non soltanto sotto il profilo funzionale, ma propriamente costituzionale.⁸

Sotto il profilo giuridico, l'azione della Commissione si è incardinata su una combinazione di basi giuridiche, in particolare sull'art. 168 TFUE, relativo alla sanità pubblica, e sull'art. 122 TFUE, che consente l'adozione di misure appropriate in situazioni di grave difficoltà economica o di emergenza.

⁶ Si veda F. TERPAN, *EU Defence Policy: From Common Defence to Defence Industry*, in *Journal of European Integration*, 2021, n. 7, pp. 1045-1062.

⁷ U. PUETTER, *The European Council and the Council: New Intergovernmentalism and Institutional Change*, Oxford, 2014.

⁸ Si veda S. GARBEN, *EU Competences and the COVID-19 Pandemic*, in *European Journal of Risk Regulation*, 2020, n. 2, pp. 267-280; F. COSTAMAGNA, *The Joint Procurement of Vaccines and EU Constitutional Law*, in *CML Rev.*, 2021, n. 6, pp. 1773-1804; M. CHAMON, D. FROMAGE, *Health Crisis and EU Executive Power*, in *ECL Rev.*, 2022, n. 3, pp. 363-391.

Quest'ultima disposizione, concepita originariamente come clausola di solidarietà economica per far fronte a crisi di approvvigionamento o calamità naturali, è assurda nel contesto pandemico a vera e propria norma di chiusura del sistema emergenziale⁹. Sebbene la Corte di Giustizia, in altri contesti di crisi¹⁰, abbia ammesso un'interpretazione flessibile delle norme sui poteri di urgenza, l'impiego dell'art. 122 per l'acquisto di vaccini spinge la clausola di solidarietà oltre il suo perimetro letterale. Occorre infatti interrogarsi se la pandemia possa essere sussunta sotto la categoria delle «gravi difficoltà nell'approvvigionamento di determinati prodotti» o se, piuttosto, si sia operata una forzatura ermeneutica per sopperire alla mancanza di una competenza dell'Unione che consenta atti di natura legislativa o armonizzatrice in ambito sanitario.

Tale costruzione ermeneutica ha permesso di aggirare la natura meramente sussidiaria e di sostegno della competenza unionale¹¹ in ambito sanitario ex art. 168 TFUE — che, ai sensi del paragrafo 5, esclude espressamente qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative degli Stati membri — consentendo l'attivazione di strumenti operativi quali il *Joint Procurement Agreement*¹².

Sul piano dogmatico, il ricorso sistematico all'art. 122 TFUE ha contribuito a delineare un canale decisionale derogatorio rispetto al metodo legislativo ordinario. In termini procedurali, l'art. 122 TFUE fonda un iter non legislativo: le misure sono adottate dal Consiglio, su proposta della Commissione, al di fuori della procedura legislativa ordinaria. Ne discende l'estromissione strutturale del Parlamento europeo dalla codecisione: il PE non agisce da co-legislatore e, quando interviene, non dispone dei poteri deliberativi tipici della procedura prevista dall'art. 294 TFUE¹³. Questo assetto, lungi dal costituire un accidente episodico, segnala una riconfigurazione del circuito decisionale in cui l'urgenza tende a fungere da criterio ordinatore dell'azione pubblica, comprimendo la densità delle garanzie procedurali. Ne derivano criticità rispetto al principio di democrazia rappresentativa (art. 10 TUE) e, più in generale, rispetto all'equilibrio

⁹ Sull'uso espansivo dell'art. 122 TFUE, si veda S. BARONCELLI, *L'articolo 122 TFUE e la gestione della pandemia: solidarietà o forzatura istituzionale?*, in *Eurojus*, 2020, n. 3, pp. 168-184; M. RUFFERT, *Article 122 TFEU as a Crisis Clause*, in *CML Rev.*, 2020, n. 6, pp. 1635-1646.

¹⁰ Si veda la sentenza Pringle, C-370/12.

¹¹ Si veda A. VON BOGDANDY, P. VILLALÓN-M. HUBER, *The European Union as a Community of Law: Rethinking the Doctrines of Direct Effect and Supremacy of EU Law*, in *Common Market Law Review*, 2007, n. 5, pp. 1317-1343.

¹² S. PEERS, *EU Health Law and COVID-19*, in *EJRR*, 2020, n. 2, pp. 253-266; M. LAZZARONI, *Le implicazioni istituzionali della pandemia da Covid-19: verso un' "Europa della salute"?*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2021, n. 2, pp. 391-414.

¹³ Si veda D. CURTIN, *Executive Power of the European Union*, OUP, 2009; F. Fabbrini, *Economic Governance and Parliamentary Accountability*, *EUI Working Papers*, 2015; P. LINDSETH, *Power and Legitimacy*, Oxford, 2010.

istituzionale, poiché l'effettività dell'azione (legittimazione "per risultati") finisce per prevalere sulla legittimazione "per procedure e controllo", con il rischio di stabilizzare prassi emergenziali capaci di incidere sulla portata applicativa dei Trattati senza attivare le vie formali di revisione ex art. 48 TUE.

A ciò si aggiunge il tema critico della trasparenza e del controllo giurisdizionale. La gestione dei cosiddetti *Advance Purchase Agreements* (APA) ha evidenziato una zona d'ombra nel regime di *accountability* dell'esecutivo unionale¹⁴. La natura ibrida di tali accordi — atti che si collocano al confine tra il diritto pubblico dell'Unione e il diritto contrattuale privato — ha reso estremamente complesso l'esercizio del diritto di accesso ai documenti ex art. 15 TFUE. Le clausole di riservatezza imposte dalle controparti industriali hanno limitato non solo il sindacato parlamentare, ma anche la possibilità di un controllo giurisdizionale pieno sulla legittimità delle scelte operate¹⁵. In questo contesto, l'ordinamento rischia di allontanarsi dal modello di "comunità di diritto" già teorizzato dalla Corte di Giustizia nella sentenza *Les Verts* (C-294/83), cedendo il passo a una prassi tecnocratica dove l'urgenza funge da schermo per l'insindacabilità dell'azione amministrativa.

Sotto il profilo costituzionale, la rilevanza dell'intervento della Commissione eccede la mera questione delle basi giuridiche: l'attivismo della Commissione ha infatti riaperto il dibattito sul principio di sussidiarietà ex art. 5.3 TUE. Sebbene l'emergenza transnazionale rispondesse al criterio dell'efficacia dell'azione comune, tale centralizzazione è stata giustificata attraverso un esplicito richiamo assiologico alla tutela dei diritti fondamentali, in particolare del diritto alla vita e del diritto alla salute ex art. 2 e 35 Carta dei diritti fondamentali. In questo senso, l'emergenza sanitaria ha fornito una cornice valoriale e assiologica forte, capace di legittimare un ampliamento significativo dei poteri dell'esecutivo europeo percepito come necessario per garantire un accesso equo ai presidi sanitari, evitando fenomeni di concorrenza tra Stati membri e riducendo il rischio di disuguaglianze strutturali nella protezione della salute individuale e collettiva. I diritti fondamentali, quali vettori di legittimazione, hanno svolto dunque un ruolo cruciale nel consolidare il consenso politico attorno a questo specifico intervento dell'Unione.¹⁶ A differenza di altre aree di *policy*, la pandemia ha

¹⁴ Si veda H. HOFMANN, G. ROWE, A. TÜRK, *Administrative Law and Policy of the European Union*, Oxford, 2011; D. ADAMSKI, *The Social Contract of the European Union: Overcoming the Crisis of Legitimacy*, Cambridge University Press, 2021; A. ALEMANNI, *Transparency in EU Emergency Governance*, in *Common Market Law Review*, 2022, n. 5, pp. 1335-1368.

¹⁵ Si veda M. DAWSON, *The Impact of the Pandemic on EU Rule of Law and Fundamental Rights*, in *Common Market Law Review*, 58 (2021), n. 4, pp. 1039-1066.

¹⁶ Sull'evoluzione della tutela dei diritti nell'UE, si veda G. DE BÚRCA, *The Evolution of EU Human Rights Law*, in *The Evolution of EU Law*, Oxford, 2021. Si veda anche E.

reso evidente l'interdipendenza tra gli Stati membri e l'impossibilità di affrontare efficacemente la crisi attraverso risposte esclusivamente nazionali. La tutela del diritto alla salute è stata così concepita come un interesse comune europeo, giustificando una temporanea compressione delle prerogative statali in favore di una gestione centralizzata. In questo contesto, l'espansione del ruolo della Commissione è apparsa non soltanto legittima, ma addirittura necessaria.

In ultima analisi, è necessario interrogarsi sulla portata strutturale di tali prassi. Il rischio concreto è che il precedente creato durante la pandemia favorisca una «normalizzazione dell'eccezione», quale esito costituzionale, dove la Commissione acquisisce il potere di incidere sulla delimitazione delle competenze, decidendo autonomamente quando e come intervenire in settori di competenza statale.

In conclusione, sebbene il caso dei vaccini rappresenti un esempio di *governance* emergenziale orientata ai diritti — attenuandone così la contestazione costituzionale — esso costituisce un termine di paragone essenziale per valutare altre forme di espansione *de facto* dei poteri dell'esecutivo unionale in nome dell'emergenza. In particolare, mette in luce come il nesso con la tutela dei diritti fondamentali determini il grado di accettazione dell'azione dell'Unione, un equilibrio che appare invece assai più precario nella riflessione relativa al riarmo europeo.

3. L'emergenza securitaria e il ruolo della Commissione europea in tema di riarmo europeo

Sotto il profilo formale, la politica di sicurezza e difesa comune è disciplinata dal Titolo V del Trattato sull'Unione europea, conservando la stessa una struttura marcatamente intergovernativa¹⁷. L'articolo 42 TUE ribadisce che la difesa resta una competenza essenziale degli Stati membri e che le decisioni in tale ambito sono adottate principalmente dal Consiglio europeo e dal Consiglio, su base unanime. Tale assetto riflette la volontà dei redattori dei Trattati di sottrarre il "nucleo duro" della sovranità nazionale — la forza militare — alle dinamiche di integrazione sovranazionale tipiche del metodo comunitario. In questa prospettiva, la PSDC si configura come una competenza *sui generis*, sottratta alla giurisdizione piena della Corte di

CHITI, G. VESPERINI, *Administrative Power and Fundamental Rights in Emergencies*. EPL, 2021; M. KUMM, *Emergency, Rights, and Constitutionalism*, ICON, 2020.

¹⁷ Per un inquadramento generale, si veda R. WESSEL, *The EU's Competence in Foreign, Security and Defence Policy: Between Intergovernmentalism and Integration*, in M. FLETCHER, E. HERLIN-KARNELL, C. MATERA (Eds.), *Research Handbook on EU Institutional Law*, Cheltenham, 2020, pp. 424-451; R. WESSEL, *The EU's Foreign, Security and Defence Policy*, in *CML Rev.*, 2016, n. 2, pp. 339-377; A. DASHWOOD, *The Limits of EU Defence Integration*, in *EJIL*, 2012, n. 3, pp. 777-787.

Giustizia (art. 24 TUE) e soggetta a un regime di responsabilità politica prettamente interstatale.¹⁸

Un ostacolo normativo e finanziario di particolare rilievo è posto dall'art. 41, par. 2, TUE, il quale sancisce il divieto di imputare al bilancio dell'Unione le spese derivanti da operazioni che abbiano implicazioni nel settore militare o della difesa¹⁹. Questa clausola di esclusione è stata storicamente interpretata come un limite invalicabile alla capacità d'azione della Commissione in ambito bellico. Tuttavia, il precipitare delle crisi geopolitiche ai confini orientali dell'Unione ha reso evidente l'inefficienza di un modello basato sulla mera cooperazione volontaria. In questo solco, la Commissione ha operato una «fuga verso il TFUE»²⁰, cercando nelle basi giuridiche del mercato interno e della politica industriale quegli strumenti operativi e finanziari che il TUE, per sua natura, gli preclude. Tale dinamica sollecita una riflessione sulla tenuta del principio di attribuzione (art. 5 TUE): il ricorso a basi giuridiche votate a maggioranza qualificata per perseguire obiettivi di sicurezza sembra suggerire una volontà di eludere il vincolo dell'unanimità e il ricorso alla clausola di flessibilità *ex art. 352 TFUE*, la quale imporrebbe un coinvolgimento del Parlamento europeo e degli Stati assai più oneroso.²¹

Il principale banco di prova di questa metamorfosi è il Fondo Europeo per la Difesa (EDF), in cui la Commissione ha operato una distinzione funzionale tra "operazione" e "capacità industriale": sostenendo esclusivamente la fase di ricerca e sviluppo tecnologico dei prototipi, l'esecutivo unionale ha ricondotto l'intervento all'alveo dell'art. 173 TFUE concernente la politica industriale. Tuttavia, sotto il profilo della gerarchia delle norme, emerge il rischio di un riassorbimento funzionale della PESC da parte del TFUE. Se la giurisprudenza classica (si veda il caso *ECOWAS*, C-91/05) mirava a proteggere le competenze comunitarie dall'invasione del pilastro PESC, l'attuale prassi dell'EDF sembra invertire tale direttrice: l'uso della politica industriale per predeterminare, di fatto, le future capacità operative e l'indirizzo strategico dell'Unione. Si configura in tal modo una sorta di aggiramento funzionale della ratio ai Trattati e in particolare dei suoi vincoli procedurali e finanziari, laddove si utilizzi una competenza sussidiaria

¹⁸ Si veda C. HILLION, R. WESSEL, *Restricting Resort to the Enhanced Cooperation Device in the Area of Common Foreign and Security Policy*, in *European Foreign Affairs Review*, 2009, n. 1, pp. 99-119.

¹⁹ Sui limiti finanziari dell'art. 41 TUE, si veda l'analisi dettagliata di B. MARTENCZUK, *The Financing of EU Defence Policy: Legal and Constitutional Limits*, in *European Law Review*, 2022, pp. 88-110; S. GRILLER, *The Financing of the CFSP*, in *European Foreign Affairs Review*, 2004, n. 3, pp. 461-476.

²⁰ Si veda M. DAWSON, F. DE WITTE, *Constitutional Balance after the Crisis*, in *MLR*, 2019, n. 2, pp. 362-391. Sull'uso strumentale delle basi giuridiche, si veda la riflessione di K. LENAERTS-P. VAN NUFFEL, *European Union Law*, Mytholmroyd, 2021, in particolare parte II, capitoli 7 e 8.

²¹ Si veda S. BLOCKMANS, *The European Commission's Geopolitical Turn: A Constitutional Perspective*, in *European Papers*, 5 (2020), n. 3, pp. 1145-1155.

per invadere una competenza preclusa, spostando il baricentro decisionale verso Bruxelles attraverso la creazione di una dipendenza finanziaria dei complessi industriali nazionali.

Il passaggio della Commissione da organo ancillare a vero e proprio *pianificatore industriale* della difesa, capace di incidere sulla sovranità degli Stati membri, si è compiuto attraverso l'adozione di strumenti regolamentari di rottura quali il regolamento EDIRPA *European Defence Industry Reinforcement through common Procurement Act* e il regolamento ASAP *Act in Support of Ammunition Production*. La cifra distintiva di tale evoluzione risiede in una vera e propria traslazione dogmatica: la difesa viene sottratta alla sua tradizionale dimensione strategico-militare e ricodificata giuridicamente come filiera industriale, per essere ricondotta alle categorie della politica industriale (art. 173 TFUE) e del funzionamento del mercato interno (art. 114 TFUE).²²

Questa operazione, formalmente inscritta nel lessico e nelle procedure del TFUE, solleva tuttavia rilevanti dubbi di legittimità costituzionale. Se è vero che la Corte di giustizia ha ammesso l'utilizzo di basi giuridiche del TFUE per finalità non esclusivamente economiche (si veda, come esempio peculiare, *Tobacco Advertising*, C-376/98), è altrettanto vero che l'estensione di tale logica alla filiera bellica rischia di svuotare la specialità procedurale del Titolo V TUE, neutralizzandone i vincoli sostanziali e decisionali. Si realizza così una dinamica di *cross-pillarization*²³, un trasferimento funzionale di materia e di procedura, nella quale le procedure di codecisione e le risorse del bilancio unionale vengono di fatto «prestate» alla difesa per assicurare quella tempestività che l'unanimità intergovernativa non è in grado di garantire, al prezzo però di un aggiramento sostanziale dei limiti costituzionali posti dai Trattati alla competenza sovranazionale.

Il Regolamento ASAP rappresenta l'apice di questa metamorfosi. Fondato sull'art. 114 TFUE, il regolamento interviene direttamente sulla filiera produttiva di munizioni e missili, conferendo alla Commissione poteri di monitoraggio e mappatura delle catene di approvvigionamento industriali solitamente coperte e protette dal segreto di Stato²⁴. Per la prima volta, l'esecutivo unionale può richiedere alle imprese informazioni dettagliate sulle capacità produttive, incidendo su ambiti tradizionalmente riservati alla sovranità nazionale. Questa architettura poggia su una distinzione giuridica acrobatica: la tesi secondo cui il finanziamento della capacità produttiva non equivalga al finanziamento di un'operazione militare *stricto sensu*. In tal modo, la difesa viene trattata alla stregua di una filiera industriale critica,

²² Si veda G. DAVIES, *The Post-determinative Era of Internal Market Legislation*, in *Common Market Law Review*, 2021, n. 6, pp. 1709-1736.

²³ B. DE WITTE, *The Pillar Structure and EU Constitutional Law*, in *Maastricht J.*, 1998, n. 4, pp. 341-359; N. WALKER, *Post-Constituent Constitutionalism*, in *IOCN*, 2010, n. 1, pp. 113-133.

²⁴ Si veda ECA, *Special Report on EU Defence Spending*, 2024.

permettendo alla Commissione di penetrare in settori strategici che l'art. 41 TUE vorrebbe preservare dall'influenza del bilancio UE per perseguire un obiettivo sostanzialmente analogo: la creazione di una base militare comune gestita, nelle sue fondamenta economiche, dall'esecutivo europeo. Sotto il profilo del diritto unionale, ciò implica una ridefinizione del rapporto di leale cooperazione *ex art. 4, par. 3, TUE*: gli Stati non sono più solo partner in una cooperazione orizzontale, ma diventano soggetti monitorati da un'autorità centrale che gestisce gli incentivi finanziari in base alla rispondenza industriale agli obiettivi comuni e questa centralizzazione operativa trasforma la Commissione in un decisore politico-industriale di ultima istanza, capace di orientare le politiche di riarmo nazionali attraverso il condizionamento del bilancio.

Nonostante l'apparente analogia con l'attivismo mostrato durante la pandemia, ci si trova in un orizzonte costituzionale profondamente distante rispetto a quello dell'emergenza sanitaria. Mentre nella crisi pandemica l'azione dell'Unione ha trovato una legittimazione assiologica immediata nella tutela dei diritti fondamentali individuali, *in primis* il diritto alla vita e il diritto alla salute *ex artt. 2 e 35* della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, la giustificazione del dinamismo della Commissione in ambito securitario-militare si fonda su paradigmi di efficienza industriale, solidarietà e autonomia strategica nell'ottica della sicurezza collettiva e della protezione della stabilità dell'ordine europeo, assumendo tali obiettivi la dignità di un vero e proprio parametro di legittimità para-costituzionale, capaci di giustificare deroghe sistemiche alle norme ordinarie di bilancio e di competenza. Tuttavia, sebbene questi obiettivi possano apparire, in via mediata, funzionali alla tutela della pace e della sicurezza — e dunque dei diritti fondamentali — il nesso con la protezione dei diritti fondamentali si presenta qui meno stringente e più controverso rispetto a quello che lega l'intervento della Commissione in tema di vaccini, non emergendo in modo preponderante la minaccia a diritti fondamentali specifici e individuali, ma facendo apparire la centralizzazione come una scelta geopolitica di potenza che rischia di cristallizzare una concentrazione di poteri in capo all'esecutivo unionale priva di adeguati contrappesi parlamentari.²⁵ L'assenza di un ancoraggio forte alla Carta dei Diritti Fondamentali rende pertanto questa forma di governance emergenziale più fragile sotto il profilo della legittimità democratica, esponendola a critiche di «militarizzazione» del bilancio civile²⁶.

²⁵ Si veda S. CASSESE, *Il diritto amministrativo europeo presenta caratteri originali?*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 2020, n. 1, pp. 1-18.

²⁶ Si veda M. KUMM, *Security, Emergency and Constitutionalism*, in *ICON*, 2022, n. 2, pp. 471-482, contrapposto teorico a Waker rispetto al mantenimento dell'ordine costituzionale quando lo stato di eccezione diventa la modalità ordinaria di governo; A. ALEMANN, *Emergency Powers and Budgetary Drift*, in *CML Rev.*, 2023, n. 2, pp. 367-400.

In conclusione, il coinvolgimento della Commissione nel riarmo europeo segna la transizione verso un modello di emergenza divenuta paradigma ordinario di governo. A differenza della crisi sanitaria, i cui effetti operativi erano, almeno nelle intenzioni, circoscritti nel tempo, gli investimenti nella base industriale della difesa producono mutamenti strutturali e di lungo periodo, con il rischio immanente di sconvolgere stabilmente l'equilibrio istituzionale.

In tale contesto però emerge un elemento di equilibrio che merita di essere valorizzato. In questo scenario di «militarizzazione» del bilancio civile, assume un rilievo centrale il ruolo della Corte dei Conti europea che, ai sensi dell'art. 287 TFUE, agisce come primo presidio di legalità finanziaria. È proprio questo attivismo a sollevare il tema dell'accountability giurisdizionale, che si configura come un fondamentale palliativo istituzionale rispetto all'espansione *de facto* dei poteri dell'esecutivo unionale²⁷.

Tradizionalmente, la materia della difesa, in quanto branca della PESC, è soggetta alla limitazione della competenza della Corte di Giustizia (*ex artt.* 24 TUE e 275 TFUE), con la conseguenza che le scelte strategiche e operative degli Stati rimangono confinate in una zona di sostanziale insindacabilità, salvo rare eccezioni. Tuttavia, nel momento in cui la Commissione attira la difesa nell'alveo del TFUE attraverso strumenti giuridici che poggiano su basi giuridiche ordinarie relative a politiche unionali, essa ne determina la piena giuridicizzazione, diventando gli atti pienamente impugnabili per vizi di legittimità, incompetenza o violazione dei trattati. Si profila così quello che può essere definito il «paradosso del sindacato»²⁸: se da un lato la centralizzazione dei poteri in capo alla Commissione sfugge all'unanimità del Consiglio, dall'altro tale «fuga verso il TFUE» espone la strategia bellica al sindacato della Corte di Giustizia. In questo quadro, il controllo di legalità non riguarda più solo la sana gestione finanziaria, ma diventa un argine democratico sulla coerenza costituzionale della base giuridica scelta. La Corte di Giustizia potrebbe essere chiamata a valutare se il finanziamento di una determinata tecnologia militare sia effettivamente funzionale alla competitività industriale (art. 173 TFUE) o se non costituisca piuttosto un'operazione militare mascherata, violando così l'art. 41.2 TUE.²⁹

Tale spostamento, dunque, funge da elemento positivo di garanzia: sottrae la difesa al metodo diplomatico e alla sua intrinseca opacità per consegnarla

²⁷ Si veda M. SHAPIRO, *The European Court of Justice: Of Governance and Democracy*, in G.DE BURCA- J.H.H. WEILE (Eds.), *The European Court of Justice*, Oxford, 2011, pp. 273-302; A. VON BOGDANDY, *Accountability in the EU*, in *EUI WP*, 2017, n. 2.

²⁸ Si veda P. CRAIG, *The ECJ and the Constitutionalization of EU Administration*, OUP, 2015, pp. 381-402; D.RITLENG, *Judicial Review and Emergency Powers*, in *EPL*, 2020, n. 2, pp. 311-340.

²⁹ Fondamentale sul rapporto tra PESC e TFUE C. ECKES, *EU Foreign Policy and the European Court of Justice*, Oxford, 2019.

a un rigido regime di responsabilità amministrativa. La validità dell'azione dell'Unione viene così ancorata alla capacità dell'esecutivo europeo di dimostrare il nesso causale tra spesa bellica e funzionamento del mercato. In definitiva, la trasformazione della difesa da *dominio riservato* della sovranità a oggetto di contenzioso amministrativo comunitario rappresenta il necessario correttivo giurisdizionale a un'integrazione che avanza per via amministrativa, offrendo un presidio di legalità che l'ordinario metodo intergovernativo non sarebbe in grado di assicurare.

4. La normalizzazione dell'eccezione e la trasformazione endogena dei Trattati: verso un nuovo equilibrio tra effettività e Stato di diritto

Per *trasformazione endogena* dei Trattati si intende un mutamento strutturale dell'equilibrio costituzionale dell'Unione prodotto dall'uso reiterato, funzionalizzato e sistemico di strumenti giuridici ordinari, in assenza di una revisione formale del diritto primario ai sensi dell'art. 48 TUE³⁰.

Essa si distingue dalla revisione formale, in quanto non comporta alcuna modifica testuale dei Trattati; dall'interpretazione evolutiva ordinaria, poiché non si limita ad adattare norme esistenti a nuove realtà fattuali, ma incide stabilmente sulla distribuzione delle competenze e sul ruolo delle istituzioni³¹; e dalla violazione dei Trattati, in quanto opera entro il perimetro formale della legalità, pur alterandone sostanzialmente la ratio e l'equilibrio originario. La trasformazione endogena si configura così come una modalità di integrazione "per prassi"³², che ridefinisce dall'interno i confini dell'azione sovranazionale senza un'esplicita investitura costituente.³³

³⁰ A. VON BOGDANDY, *Constitutional Principles*, in A.VON BOGDANDY, J. BAST (EDS.), *Principles of European Constitutional Law*, Oxford, 2020, p. 13 ss.; D. GRIMM, *The Constitution of European Democracy*, Oxford, 2017, spec. p. 45 ss., ove si distingue tra revisione formale e mutamenti funzionali dell'assetto costituzionale.

³¹ Sull'erosione del principio di attribuzione, si veda L.S. ROSSI, *Il principio di attribuzione e la clausola di flessibilità dopo Lisbona*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2011, n. 2, pp. 317-338.

³² Si veda il lavoro seminale di D.CURTIN, *Executive Power of the European Union: Law, Practices, and the Living Constitution*, Oxford, 2009.

³³ Per il concetto di mutamento materiale della Costituzione europea, si veda C. PINELLI, *L'Unione europea tra crisi e mutamento materiale della Costituzione*, in *Rivista AIC*, 2021, n. 2, pp. 1-19.

Per la distinzione tra mutamento formale e materiale si veda J.H.H.WEILER, *The Constitution of Europe*, Cambridge, 1999, cap. 2.

Sulla metamorfosi dei Trattati e il costituzionalismo di crisi senza revisione si vedano A. SOMMA, *L'Unione europea come processo senza fine. Mutamento dei Trattati e trasformazione materiale dell'ordinamento*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 2022, ppp. 3-32; M. GOLDONI, *The Material Constitution of the European Union*, Oxford, 2023.

Quanto precede non descrive una deviazione congiunturale, ma una mutazione silenziosa dei Trattati. L'emergenza opera come leva endogena di ricalibrazione costituzionale: senza toccare una riga del diritto primario, sposta baricentro decisionale, procedure e responsabilità lungo un asse più esecutivo e meno parlamentare. La trasformazione endogena non passa per l'art. 48 TUE, né per una violazione frontale del principio di attribuzione; si realizza, più efficacemente, attraverso la riconfigurazione funzionale delle basi giuridiche esistenti, che viene normalizzata dalla ripetizione e resa "ordinaria" dalla crisi permanente. I due campi qui messi a confronto — acquisizione dei vaccini e riarmo europeo — mostrano con chiarezza la stessa grammatica istituzionale: la crisi come base di legittimazione, la flessibilizzazione delle basi giuridiche, la traslazione dell'equilibrio verso l'esecutivo.

In questa prospettiva si inserisce l'analisi delle crisi sistemiche dell'ultimo ventennio, che rivela una mutazione genetica del ruolo della Commissione europea, determinandone una trasfigurazione funzionale che trascende la mera cronaca istituzionale. Da originario motore dell'integrazione normativa — incaricata di promuovere l'interesse generale dell'Unione e di garantire l'applicazione del diritto europeo a protagonista della gestione diretta dell'emergenza, anche grazie al suo essere istituzione tecnicamente competente e dotata di capacità di coordinamento — l'istituzione è approdata a una dimensione di gestione operativa diretta dell'emergenza, forte della sua natura di istituzione permanente e tecnicamente competente, caratteristiche che le hanno permesso di surrogare l'inerzia tipica dei processi decisionali intergovernativi nei momenti di massima pressione sistemica.

Questo mutamento non è tuttavia stato accompagnato da una revisione formale dei Trattati³⁴. Ordinariamente, infatti, l'attribuzione di nuove competenze all'Unione richiederebbe l'attivazione della procedura di revisione ordinaria *ex art. 48 TUE*, un iter farraginoso che impone anni di negoziati, il consenso unanime degli Stati membri e, frequentemente, il passaggio attraverso complessi procedimenti di ratifica o gravosi referendum nazionali.

Dinanzi all'impasse di una procedura così rigida, l'UE — come osservato nei casi specifici dell'acquisto dei vaccini e del riarmo — ha preferito una trasformazione endogena³⁵: attraverso la legislazione derivata e le prassi amministrative coordinate, l'esecutivo europeo ha rivendicato prerogative in settori, quali ad esempio la salute o la difesa, che storicamente appartenevano alla sfera di sovranità esclusiva degli Stati membri.

³⁵ B. DE WITTE, *Direct Effect, Supremacy and the Nature of the Legal Order*, in P. CRAIG—G. DE BÚRCA (Eds.), *The Evolution of EU Law*, Oxford, 2011, p. 323 ss., che evidenzia il ruolo delle prassi istituzionali nella ridefinizione dell'equilibrio dei poteri.

Ci si deve allora interrogare su quale sia il fondamento di legittimità che permette una simile mutazione genetica dell'ordinamento, anche alla luce dell'esistenza del principio di attribuzione *ex art. 5 TUE*: come può un sistema basato sul principio di attribuzione espandersi in modo così pervasivo senza una formale investitura dei popoli europei? La risposta risiede nell'internalizzazione dell'emergenza e nella sua trasformazione in un presupposto di legittimazione permanente³⁶.

Nel paradigma giuridico tradizionale, l'emergenza è infatti vista come un corpo estraneo che interrompe la normalità, un'eccezione temporanea che consente allo Stato di sospendere temporaneamente il regime normativo per agire tempestivamente, con il presupposto di tornare allo *status quo ante* una volta finita la crisi. L'Unione europea sta invece delineando un paradigma differente: non sospende formalmente le proprie regole, ma le flette dall'interno, utilizzando la crisi come leva integrativa e scusa costruttiva³⁷. L'emergenza, quindi, non viene relegata a fenomeno extra-giuridico risolvibile nel puro fatto, ma si colloca stabilmente all'interno del diritto, stressando i meccanismi di adattamento del sistema e favorendo la transizione silenziosa da una governance fondata sulla certezza delle regole a un esercizio del potere basato sulla gestione dell'eccezione come prassi amministrativa e politica permanente.

Tale dinamica espansiva è resa possibile grazie alle maglie larghe dell'architettura costituzionale europea³⁸: il diritto primario, infatti, riflette un'evidente aporia normativa, non contenendo una disciplina generale dello stato di emergenza né attribuendo esplicitamente a una singola istituzione il potere di dichiarare o gestire situazioni derogatorie e non prevedendo argine formale a queste derive eccezionali. È in questo vuoto procedurale che la Commissione ha potuto espandere la propria influenza, operando una riesumazione creativa delle basi giuridiche ordinarie per finalità straordinarie, ricorrendo sistematicamente alla teoria dei poteri impliciti e a un'interpretazione teleologica estrema di norme nate per il mercato interno (art. 114 TFUE) o per la politica industriale (art. 173 TFUE)³⁹. Ne è derivata una gestione della crisi che, pur restando formalmente nel diritto, produce effetti strutturali sull'assetto dei poteri. Resta, tuttavia, centrale il problema del controllo sulla scelta della base giuridica, quale presidio essenziale contro un uso strumentale delle competenze del TFUE per finalità sostanzialmente estranee al loro centro di gravità. Ne risulta il rafforzamento della cosiddetta

³⁶ Fondamentale sul punto E. CHITI, *Le trasformazioni amministrative dell'Unione Europea nelle crisi*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2021, fasc. 1, pp. 35-58.

³⁷ Si veda G. AGAMBEN, *Stato di eccezione*, Torino, 2003, per la cornice filosofico-giuridica sul concetto di emergenza che diventa regola.

³⁸ M. KUMM, *Emergency Powers and the European Constitution*, in *International Journal of Constitutional Law*, 2005, n. 2, pp. 1-32.

«Commissione geopolitica», che, in assenza di una revisione formale dei Trattati *ex art. 48 TUE*, muta profondamente la propria fisionomia istituzionale, passando da motore normativo e custode della legalità tecnica a decisore politico di ultima istanza. Questo allontanamento dal ruolo di *custos legum* rischia di incidere sulla dialettica istituzionale, contribuendo allo svuotamento del ruolo deliberativo del Parlamento europeo e alla compressione della sovranità procedurale dei Parlamenti nazionali, spesso relegati a funzioni di ratifica di decisioni assunte in urgenza. In questa prospettiva, l'espansione funzionale della Commissione solleva un problema non solo di attribuzione delle competenze, ma anche di rispetto del principio di equilibrio istituzionale sancito dall'art. 13, par. 2, TUE, quale canone strutturale dell'ordinamento unionale consolidato dalla Corte di Giustizia.

In tale quadro, il confronto tra l'intervento in tema di vaccini e quello sul riarmo offre un ulteriore spunto di riflessione circa la legittimazione assiologica dell'azione unionale. I diritti fondamentali, tradizionalmente intesi quali limite strutturale e argine negativo all'esercizio del potere, diventano qui la ragione stessa della sua espansione e il parametro di validità dell'azione di Bruxelles. Il potere, in altri termini, non si espande nonostante i diritti, ma in nome degli stessi, utilizzandoli come «scudo» per superare i vecchi confini legali.

Tuttavia, tale slancio svela una potenzialità selettiva: è il potere a scegliere quale diritto o quale interesse proteggere, creando gerarchie decise dall'emergenza e trattando i diritti come merce variabile di gestione politica. In tal senso essi assumono una funzione di «cartina di tornasole» della legittimità costituzionale dell'azione unionale⁴⁰: consentono di distinguere tra forme di *governance* emergenziale orientate alla tutela della persona – dove l'elasticità del quadro costituzionale appare più giustificabile – e forme fondate prevalentemente su logiche di sicurezza ed efficienza industriale. In queste ultime, l'azione dell'esecutivo europeo è esposta a maggiori criticità in termini di *accountability*, con il rischio di produrre una concentrazione di potere duratura priva di adeguate garanzie, cristallizzando l'eccezione ben oltre la durata della crisi.

Alla luce di quanto analizzato, l'emergenza non può costituire *ex se* un fondamento sufficiente per l'espansione dei poteri dell'Unione. L'effettività non può assurgere a criterio autosufficiente di validazione dell'azione europea: ogni slittamento di competenza deve restare ancorato al rigore della legalità costituzionale. La mutata natura delle crisi — ormai fattori strutturali e permanenti dell'ordine globale⁴¹ — impone pertanto come indispensabile il

⁴⁰ Si veda J. HABERMAS, *Between Facts and Norms*, Cambridge, 1996, p. 449 ss. In ambito UE, si veda A. VON BOGDANDY ET AL., *Reverse Solange*, in *Common Market Law Review*, 2012, n.2, pp. 489-519.

⁴¹ Si veda N. WALKER, *The Pattern of Transnational Constitutionalism*, in *International Journal of Constitutional Law*, 2008, n. 1, pp. 31-53 e M. WILKINSON, *Authoritarian Liberalism and the Transformation of Modern Europe*, OUP, 2021, in cui l'Autore

superamento di una visione episodica dello stato di necessità orientando l'ordinamento verso un possibile «diritto della crisi permanente» capace di governare la transnazionalizzazione della democrazia senza trasformare l'eccezione in regola⁴².

In questo orizzonte, la traiettoria qui ricostruita mostra come l'emergenza, nell'ordinamento dell'Unione europea, tenda progressivamente a perdere la propria natura episodica per assumere la fisionomia di un paradigma ordinario di governo. Attraverso il ricorso a basi giuridiche trasversali e a strumenti formalmente ordinari, la Commissione europea ha ampliato il proprio spazio operativo in modo crescente, incidendo sull'equilibrio istituzionale delineato dai Trattati senza ricorrere a una revisione formale del diritto primario. Ne risulta una trasformazione endogena dell'assetto costituzionale dell'Unione, prodotta per via di prassi e legislazione derivata, che ridefinisce dall'interno i confini dell'azione sovranazionale.

Il confronto tra l'acquisizione centralizzata dei vaccini e le più recenti iniziative in materia di riarmo europeo conferma, tuttavia, che l'espansione dell'azione esecutiva non è assiologicamente neutra. Il grado di accettazione e di legittimazione dell'intervento dell'Unione dipende in misura decisiva dal suo ancoraggio alla tutela dei diritti fondamentali e dalla capacità di ricondurre l'effettività dell'azione pubblica entro un quadro di responsabilità politica e giuridica.

Ne consegue che l'effettività non può assurgere a criterio autosufficiente di validazione dell'azione dell'Unione. Se l'emergenza è destinata a configurarsi come orizzonte strutturale dell'integrazione europea, essa deve essere assorbita all'interno di un quadro costituzionale stabile, capace di organizzare la risposta alla crisi senza normalizzare l'eccezione in modo incontrollato. L'ipotesi di un «diritto della crisi permanente» può risultare compatibile con il *Rule of Law* soltanto a condizione che sia accompagnata da presidi strutturali di controllo – parlamentari, giurisdizionali e finanziari – idonei a impedire che la gestione amministrativa dell'emergenza si traduca in una stabilizzazione silenziosa dell'espansione esecutiva⁴³.

introduce il concetto di liberalismo autoritario per descrivere un sistema, quello unionale, che utilizza un forte potere per proteggere l'economia di mercato, al netto della democrazia popolare.

⁴² Sul concetto di crisi come condizione strutturale dell'ordinamento globale, si veda U. BECK, *World at Risk*, Cambridge, 2009. In chiave costituzionale europea si veda N. LUPO, *Democracy in Times of Crisis*, in *European Constitutional Law Review*, 2016, n. 1, pp. 123-146. Si veda J. HABERMAS, *The Crisis of the European Union: A Response*, Cambridge, 2012.

⁴³ Si veda K.L.SCHEPPELE, *The Rule of Law and the Crisis of the European Union*, in *Annual Review of Law and Social Science*, 18 (2022), pp. 311-329; C. JOERGES, *The European Economic Constitution and its Crisis through the Prism of the 'Rule of Law'*, in *European Law Journal*, 2020, n. 4, pp. 314-328; P. CRAIG, *Rule of Law and EU Governance*, in *European Law Review*, 2017, n. 3, pp. 337-361.

La sfida dell'Unione⁴⁴ consiste, dunque, nell'integrare l'emergenza all'interno di un quadro costituzionale stabile, impedendo che la gestione amministrativa dell'eccezione sostituisca la certezza del diritto e le garanzie formali poste dai Trattati a tutela dei cittadini europei. In questa prospettiva, l'Unione europea assurge a osservatorio privilegiato e laboratorio dogmatico di una sperimentazione istituzionale volta a comporre le istanze di effettività e tempestività con la preservazione dei valori supremi e dei controlimiti posti a presidio dell'ordinamento.⁴⁵ La tenuta dello Stato di diritto europeo si misurerà proprio sulla capacità di sottoporre queste nuove forme di potere esecutivo a un rinnovato sistema di pesi e contrappesi, idoneo a garantire che la risposta alla crisi non diventi il pretesto per un definitivo svuotamento del costituzionalismo democratico.

⁴⁴ Si veda N. WALKER, *The Ghost of the State in the European Union*, in D. CHALMERS. M.J. ACHTENFUCHS. C. JOERGES (Eds.), *The End of the Eurocrats' Dream*, Cambridge, 2016.

⁴⁵ Si veda A. VON BOGDANDY, *The Transformation of European Law: The Reformed European Union and its Fundamental Rights*, in *Common Market Law Review*, 2010, n. 6, pp. 1641-1675.