

Edizione provvisoria

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATA GENERALE  
TAMARA ČAPETA  
presentate il 4 giugno 2026 (1)

**Causa C-553/24**

**Assemblée nationale de la République française  
contro  
Parlamento europeo  
Consiglio dell'Unione europea**

« Spazio di libertà, sicurezza e giustizia – Politica comune in materia di asilo e di immigrazione – Regolamento (UE) 2024/1351 – Gestione dell'asilo e della migrazione – Meccanismo di solidarietà – Principio di sussidiarietà – Articolo 8, primo comma, del protocollo (n. 2) sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità – Ricorso trasmesso da uno Stato membro a nome del suo parlamento nazionale – Competenza della Corte di giustizia dell'Unione europea – Ricevibilità – Distinzione – Principio di attribuzione – Principio di proporzionalità – Sussidiarietà procedurale e sostanziale – Intensità del controllo giurisdizionale »

**I. Introduzione**

1. Nella presente causa una minoranza di membri dell'Assemblée nationale de la République française (Assemblea nazionale della Repubblica francese; in prosieguo: l'«Assemblea nazionale»), una delle camere del Parlamento francese (2), ha proposto ricorso dinanzi alla Corte di giustizia sulla base dell'articolo 8 del protocollo (n. 2) sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità (3).

2. Essi chiedono l'annullamento del regolamento (UE) 2024/1351 sulla gestione dell'asilo e della migrazione (4).

3. È la prima volta, dalla sua introduzione con il Trattato di Lisbona, che un parlamento nazionale ha fatto ricorso all'articolo 8 del protocollo n. 2.

4. Un ricorso che contesti la legittimità di un atto legislativo dell'Unione sulla base della disposizione in parola è limitato a una violazione del principio di sussidiarietà quale possibile motivo di annullamento. Pertanto, nella presente causa la Corte è invitata a operare una distinzione tra il principio di sussidiarietà e altri principi enunciati nei Trattati in relazione alla ripartizione delle competenze tra l'Unione europea e gli Stati membri, vale a dire i principi di attribuzione e di proporzionalità.

## II. Procedimento dinanzi alla Corte

5. Con atto introduttivo depositato il 14 agosto 2024, l'Assemblea nazionale ha proposto il presente ricorso dinanzi alla Corte sulla base dell'articolo 8, primo comma, del protocollo n. 2, conformemente alle pertinenti disposizioni della Costituzione francese (5), che consentono a una minoranza di almeno 60 deputati di agire in tal senso.

6. Il ricorso è stato trasmesso alla Corte dal governo francese, il quale ha sottolineato che esso veniva proposto dalla sola Assemblea nazionale, e non dalla Francia in qualità di Stato membro.

7. L'Assemblea nazionale chiede alla Corte di annullare integralmente il regolamento 2024/1351 o, in subordine, di annullarne la parte IV, relativa alla solidarietà.

8. Nei loro controricorsi, ciascuno depositato il 7 novembre 2024, il Parlamento europeo e il Consiglio dell'Unione europea chiedono alla Corte di respingere il ricorso e di condannare l'Assemblea nazionale alle spese o, in subordine, nel caso in cui la Corte accogliesse il ricorso, di mantenere gli effetti del regolamento annullato o delle disposizioni annullate fino all'entrata in vigore, entro un termine ragionevole, di un nuovo regolamento o di nuove disposizioni destinate a sostituirle.

9. L'Assemblea nazionale ha altresì depositato una replica il 18 dicembre 2024 e il Parlamento e il Consiglio hanno depositato una controreplica ciascuno il 30 gennaio 2025.

10. Con decisione del 17 dicembre 2024, il presidente della Corte ha ammesso l'intervento dell'Ungheria a sostegno delle conclusioni dell'Assemblea nazionale.

11. Con decisioni del 19 novembre nonché del 12 e del 17 dicembre 2024, il presidente della Corte ha ammesso la Repubblica ellenica, il Regno di Spagna e la Commissione europea a intervenire a sostegno delle conclusioni del Parlamento e del Consiglio.

12. A norma dell'articolo 76, paragrafo 2, del suo regolamento di procedura, la Corte ha deciso di statuire senza udienza di discussione.

## III. Atto controverso: regolamento 2024/1351

13. Il regolamento 2024/1351, di cui si chiede l'annullamento con il presente ricorso (6), fa parte del nuovo patto dell'Unione sulla migrazione e l'asilo (7).

14. Il patto in parola è un pacchetto di misure dell'Unione volte a riformare il quadro giuridico dell'Unione in materia di asilo e migrazione, che è entrato in vigore nel 2024 e diventerà generalmente applicabile a metà del 2026 (8).

15. In sintesi, come risulta chiaramente dal suo articolo 1, il regolamento 2024/1351 mira a realizzare tre obiettivi principali. In primo luogo, esso instaura un quadro comune per la gestione dell'asilo e della migrazione nell'Unione, al fine di garantire un approccio globale e integrato (9). In secondo luogo, stabilisce norme destinate a sostituire il regolamento (UE) n. 604/2013 (10), comunemente denominato «regolamento Dublino III», per quanto riguarda i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame delle domande di protezione internazionale (11). In terzo luogo, introduce un meccanismo di solidarietà obbligatorio per aiutare gli Stati membri a far fronte a situazioni di pressione migratoria (12). È tale meccanismo di solidarietà a costituire il fulcro della presente causa.

16. A tal riguardo, il considerando 22 del regolamento 2024/1351 spiega quanto segue: «[a]l fine di garantire un'equa ripartizione delle responsabilità, la solidarietà sancita all'articolo 80 TFUE, nonché un equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri, dovrebbe essere istituito un meccanismo di solidarietà obbligatorio che fornisca un sostegno efficace agli Stati membri soggetti a pressioni migratorie e garantisca un rapido accesso a procedure eque ed efficienti per il riconoscimento della protezione internazionale». Ai sensi del considerando 40 del medesimo regolamento, tale meccanismo è, «unitamente a un efficace sistema di determinazione dello Stato membro competente, un prerequisito fondamentale per il funzionamento del sistema europeo comune di asilo nel suo complesso».

17. A tal fine, la parte IV del regolamento 2024/1351, intitolata «Solidarietà», stabilisce norme dettagliate riguardo al meccanismo di solidarietà. L'articolo 56 del medesimo regolamento, pertinente nel caso di specie, istituisce la riserva annuale di solidarietà, che comprende i contributi che gli Stati membri si sono impegnati a versare e che funge da principale strumento di risposta di solidarietà per gli Stati membri soggetti a pressioni migratorie (13). Ai sensi dell'articolo 56, paragrafo 2, dello stesso, la riserva in parola è costituita dai tipi di misure di solidarietà seguenti, che devono essere fornite dagli Stati membri: a) ricollocazioni (14) di richiedenti protezione internazionale; (b) contributi finanziari, e (c) misure di solidarietà alternative, quali il sostegno operativo, il sostegno al personale, le strutture e le attrezzature. Quando si impegnano a versare i loro contributi, gli Stati membri hanno piena discrezionalità nella scelta tra tali tipi di misure di solidarietà o di una loro combinazione (15).

18. Per quanto riguarda le ricollocazioni, l'articolo 67 del regolamento 2024/1351 delinea la procedura preliminare alla ricollocazione. In particolare, esso precisa che lo Stato membro beneficiario deve, prima di applicare tale procedura, garantire che non vi siano fondati motivi per ritenere che la persona in questione comporti un rischio per la sicurezza interna e deve trasmettere allo Stato membro di ricollocazione tutte le informazioni pertinenti; quest'ultimo

Stato può poi verificare se vi siano motivi del genere e confermare se possa aver luogo una ricollocazione, il che deve avvenire entro una settimana dal ricevimento delle informazioni pertinenti da parte dello Stato membro beneficiario o entro due settimane nei casi complessi (16).

19. L'articolo 68 del regolamento 2024/1351 descrive nel dettaglio la procedura successiva alla ricollocazione. Esso indica, in particolare, che, se un richiedente è stato ricollocato, la competenza per l'esame della domanda di protezione internazionale è trasferita allo Stato membro di ricollocazione (17).

20. Inoltre, l'articolo 63, paragrafo 5, del regolamento 2024/1351 prevede che uno Stato membro contributore che non abbia eseguito i suoi impegni o accettato ricollocazioni pari alle sue ricollocazioni per le quali si è impegnato entro la fine dell'anno in questione, si assume, su richiesta dello Stato membro beneficiario, la competenza per le domande di protezione internazionale per le quali lo Stato membro beneficiario è competente fino al numero di ricollocazioni per le quali si è impegnato quanto prima dopo la fine di tale anno.

#### IV. Principali argomenti delle parti

21. L'Assemblea nazionale, sostenuta dall'Ungheria, afferma che il regolamento 2024/1351 viola il principio di sussidiarietà quale definito e garantito dagli articoli 4 e 5 TUE. Detto regolamento istituisce, in particolare con i suoi articoli 56, paragrafo 2, 63, paragrafo 5, 67 e 68, un regime di ricollocazione delle persone richiedenti protezione internazionale a danno della sovranità, dell'identità nazionale, dell'integrità delle strutture costituzionali e della sicurezza degli Stati membri, i quali si troverebbero obbligati ad accogliere sul loro territorio i cittadini di paesi terzi oggetto delle misure di ricollocazione.

22. L'Assemblea nazionale si basa, in sostanza, su cinque serie di argomenti.

23. In primo luogo, l'Assemblea nazionale sostiene che il regolamento 2024/1351 *viola l'articolo 72 TFUE (18)*, che *integra* nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia *la «riserva in nome della sicurezza nazionale»* delle competenze attribuite agli Stati membri dall'articolo 4, paragrafo 2, TUE. Il regolamento di cui trattasi istituisce una procedura di ricollocazione dei cittadini di paesi terzi entrati illegalmente nel territorio dell'Unione al fine di ottenere un diritto di soggiorno nel territorio degli Stati membri, che non è in realtà giustificato dall'esistenza di vere e proprie persecuzioni nel loro paese d'origine. Le misure di ricollocazione possono provocare uno sconvolgimento significativo dell'identità nazionale dello Stato contributore e obbligarlo a mobilitare risorse materiali e umane di portata tale da incidere sulle sue strutture costituzionali.

24. In secondo luogo, l'Assemblea nazionale sostiene che il regime di ricollocazione *impedisce agli Stati membri di esercitare le loro funzioni statali essenziali*, e in particolare il mantenimento dell'ordine pubblico e la salvaguardia della sicurezza nazionale, *competenze che rimangono di esclusiva competenza di ciascuno Stato membro ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, TUE (19)*. Le disposizioni dell'articolo 67 del regolamento 2024/1351, che

subordinano l'accoglienza delle persone ricollocate al consenso dello Stato contributore e alla possibilità per tale Stato di opporsi alla ricollocazione per motivi di sicurezza nazionale, sono illusorie, poiché impediscono agli Stati membri di invocare effettivamente la sicurezza nazionale. In risposta all'obiezione del Consiglio secondo cui essa non ha indicato in che modo gli obiettivi del regolamento 2024/1351 avrebbero potuto essere meglio conseguiti dagli Stati membri piuttosto che dall'Unione, l'Assemblea nazionale sostiene che sono gli obiettivi stessi, in quanto consistono nello sviluppo di una politica comune in materia di asilo e di immigrazione, a mettere a repentaglio le funzioni essenziali dello Stato e a essere quindi contrari al principio di sussidiarietà.

25. In terzo luogo, l'Assemblea nazionale afferma che il regolamento 2024/1351 ha *conseguenze finanziarie nocive*. La partecipazione degli Stati membri al regime di ricollocazione quando non desiderano accogliere i richiedenti nel loro territorio è calcolata sulla base del PIL totale e delle dimensioni della popolazione e pertanto non tiene conto della capacità di accoglienza, della politica sociale, dell'identità e delle condizioni di sicurezza dello Stato membro. Le conseguenze finanziarie di un conseguente rifiuto di ricollocazione non sono neppure previste da detto regolamento, cosicché è possibile per la Commissione attuare misure finanziarie che penalizzino gli Stati membri che hanno agito per salvaguardare i propri interessi nazionali. Pertanto, il regime di ricollocazione *pregiudica l'obbligo di politica sociale di cui all'articolo 151 TFUE*, giacché esso crea oneri irragionevoli a carico dello Stato contributore in relazione alle sue spese sociali, e anche se detto regolamento lascia discrezionalità agli Stati membri quanto al tipo di misure di solidarietà scelte, resta il fatto che, indipendentemente dalla scelta operata, esso costituisce un onere per lo Stato.

26. In quarto luogo, l'Assemblea nazionale lamenta che il regolamento 2024/1351 è stato adottato *senza alcuna dimostrazione della sua utilità* per quanto riguarda il regime di ricollocazione.

27. In quinto e ultimo luogo, l'Assemblea nazionale sostiene che *nulla indica che gli Stati membri non sarebbero stati in grado, da soli o cooperando tra loro, e più efficacemente dell'Unione, di gestire i problemi* causati dall'afflusso massiccio di richiedenti protezione internazionale.

28. L'Assemblea nazionale conclude che il regime di ricollocazione, che non è previsto dal titolo V del Trattato FUE, esorbita dalle competenze delle istituzioni dell'Unione e viola il principio di sussidiarietà.

29. L'Ungheria aggiunge che incombe al legislatore dell'Unione l'onere di dimostrare se l'attuazione di un compito o di una misura sia più efficace a livello nazionale o a livello dell'Unione, ivi compreso l'onere di dimostrare che l'attuazione di un determinato compito da parte di un determinato Stato membro non è sufficientemente efficace.

30. Il Parlamento e il Consiglio, sostenuti dalla Repubblica ellenica, dal Regno di Spagna e dalla Commissione, contestano la ricevibilità della maggior parte degli argomenti dedotti dall'Assemblea nazionale. Essi sostengono che un ricorso ai sensi dell'articolo 8 del

protocollo n. 2 può riguardare soltanto il principio di sussidiarietà. A loro avviso, gli argomenti relativi a un'asserita violazione dell'articolo 4, paragrafo 2, TUE, dell'articolo 72 TFUE e dell'articolo 151 TFUE, nonché le asserite conseguenze finanziarie nocive e la mancata dimostrazione dell'utilità del regime di ricollocazione, non riguardano il principio in parola.

31. Il Consiglio sottolinea che il raggiungimento degli obiettivi del regolamento 2024/1351, il che consiste nell'elaborazione di una politica comune in materia di asilo e immigrazione, è previsto dal diritto primario dell'Unione e non può costituire di per sé una violazione del principio di sussidiarietà. Il Parlamento afferma che la valutazione del modo migliore per conseguire gli obiettivi dell'azione prospettata non deve essere effettuata dagli Stati membri, bensì dall'Unione. La Commissione aggiunge che il principio di sussidiarietà non mette in discussione la competenza del legislatore dell'Unione ad agire in forza di una base giuridica specifica, né gli obiettivi che il legislatore dell'Unione si è prefissato per una siffatta azione, ma unicamente la decisione di raggiungere tali obiettivi mediante l'atto controverso.

32. Nel merito, il Parlamento e il Consiglio, sostenuti dalla Repubblica ellenica, dal Regno di Spagna e dalla Commissione, affermano che il regolamento 2024/1351 è conforme al principio di sussidiarietà. Il legislatore dell'Unione ha correttamente ritenuto che gli obiettivi di solidarietà perseguiti da tale regolamento potrebbero essere meglio realizzati a livello dell'Unione e che gli argomenti dell'Assemblea nazionale secondo cui non è stato dimostrato che essi non potrebbero essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri non possono essere accolti.

33. Gli stessi sottolineano che l'Assemblea nazionale non ha addotto alcun argomento concreto per dimostrare che gli obiettivi di detto regolamento avrebbero potuto essere meglio realizzati dagli Stati membri piuttosto che dall'Unione.

34. Il Parlamento aggiunge che sia le condizioni sostanziali sia le garanzie procedurali connesse alla sussidiarietà sono state rispettate, dato che gli obiettivi perseguiti dal regolamento di cui trattasi hanno una dimensione transfrontaliera e possono essere conseguiti soltanto a livello dell'Unione, e che esiste una motivazione sufficiente per dimostrare i vantaggi di un'azione dell'Unione. Il Consiglio afferma che sarebbe estremamente difficile, se non impossibile, concepire un adeguato sistema di solidarietà basandosi unicamente sulle azioni degli Stati membri.

35. Per la Repubblica ellenica, gli strumenti a disposizione del singolo Stato membro non sono sufficienti per gestire il fenomeno della migrazione di massa in tutta l'Unione europea e la precedente legislazione dell'Unione non prevedeva strumenti per far fronte alle situazioni di pressione migratoria che devono fronteggiare gli Stati membri. Secondo il Regno di Spagna, il regolamento 2024/1351 costituisce un'applicazione del principio di sussidiarietà *par excellence*, sotto il profilo della necessità di affrontare a livello dell'Unione obiettivi che non possono essere conseguiti singolarmente dagli Stati membri, in particolare per quanto riguarda la solidarietà.

36. La Commissione sottolinea che il fatto che gli Stati membri possano cooperare con metodi diversi rispetto agli strumenti del diritto dell'Unione è irrilevante e che detto regolamento riprende numerosi elementi della proposta della Commissione, il che indicava chiaramente che le misure adottate a livello dei singoli Stati membri erano insufficienti e che era necessaria un'azione a livello dell'Unione.

## V. Analisi

37. Come indicato nell'introduzione, la presente causa è il primo ricorso proposto da un parlamento nazionale sulla base dell'articolo 8 del protocollo n. 2.

38. La possibilità attribuita ai parlamenti nazionali di avviare un controllo giurisdizionale per un'asserita violazione del principio di sussidiarietà rientra nei più ampi sforzi introdotti dal Trattato di Lisbona per rafforzare l'efficacia di tale principio quale limite all'esercizio delle competenze legislative a livello dell'Unione (20). A tale riguardo, i parlamenti nazionali hanno acquisito il diritto di essere informati sulle proposte legislative dell'Unione (21) e sono stati legittimati a presentare un parere motivato qualora ritengano che una siffatta proposta non sia conforme al principio di sussidiarietà (22), nell'ambito di una procedura spesso denominata «meccanismo di allerta precoce».

39. Mentre un siffatto controllo politico della sussidiarietà da parte dei parlamenti nazionali è possibile *ex ante*, vale a dire prima dell'adozione di un atto legislativo, il controllo giurisdizionale sulla base dell'articolo 8 del protocollo n. 2 può essere avviato *ex post*, dopo l'adozione di un atto del genere. Le due procedure in parola non dipendono l'una dall'altra, nel senso che un parlamento nazionale può avviare un'azione ai sensi dell'articolo 8 del protocollo n. 2 anche se non ha emesso un parere motivato nell'ambito del meccanismo di allerta precoce (23). Pertanto, anche se l'Assemblea nazionale non ha presentato un parere motivato sulla proposta di regolamento 2024/1351 (24), ciò non le impedisce di impugnare tale atto dinanzi alla Corte.

40. Tuttavia, un ricorso previsto dall'articolo 8 del protocollo n. 2 può essere proposto, sulla base del testo della stessa disposizione, solo «per violazione, mediante un atto legislativo, del principio di sussidiarietà». Come si è visto in precedenza (paragrafo 30 delle presenti conclusioni), il Parlamento e il Consiglio, sostenuti dalla Repubblica ellenica, dal Regno di Spagna e dalla Commissione, affermano che la maggior parte delle domande dell'Assemblea nazionale non riguarda detto principio. Prima di esaminare tali domande nel merito, il Tribunale dovrebbe quindi decidere quali di esse siano ricevibili. A tal fine, è necessario operare una distinzione tra le domande relative al principio di sussidiarietà e quelle relative ad altri principi concernenti l'esistenza e l'esercizio della competenza dell'Unione, vale a dire, rispettivamente, i principi di attribuzione e di proporzionalità.

41. Alla luce di quanto precede, la mia analisi è strutturata come segue. Tenuto conto della sua novità, esaminerò anzitutto la questione se la Corte sia competente a statuire sul presente ricorso (A). Affronterò poi la questione della ricevibilità delle domande proposte dall'Assemblea nazionale, che chiede alla Corte di stabilire in che modo il principio di

sussidiarietà debba essere distinto rispetto ai principi di attribuzione e di proporzionalità (B). Infine, esaminerò la fondatezza delle domande ricevibili avanzate dall'Assemblea nazionale (C).

## A. Competenza

42. In via preliminare, occorre rilevare che il tema della competenza della Corte a statuire su un ricorso proposto sulla base dell'articolo 8, primo comma, del protocollo n. 2 *non* è stata contestata nel caso di specie.

43. Tuttavia, secondo una giurisprudenza costante, la questione della competenza della Corte a conoscere di una controversia è di ordine pubblico, il che comporta che può essere esaminata in qualsiasi momento dalla Corte, anche d'ufficio (25).

44. Nella presente causa, poiché è la prima volta che la Corte è chiamata a pronunciarsi su tale tipo di ricorso, ritengo necessario affrontare il tema in parola.

45. Ai sensi dell'articolo 8, primo comma, del protocollo n. 2:

«La Corte di giustizia dell'Unione europea è competente a pronunciarsi sui ricorsi per violazione, mediante un atto legislativo, del principio di sussidiarietà proposti secondo le modalità previste all'articolo 263 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea da uno Stato membro, o trasmessi da quest'ultimo in conformità con il rispettivo ordinamento giuridico interno a nome del suo parlamento nazionale o di una camera di detto parlamento nazionale» (26).

46. Detta formulazione fa riferimento alla «Corte di giustizia dell'Unione europea», includendo in tal modo la Corte in quanto istituzione, comprensiva della Corte di giustizia e del Tribunale. Ci si potrebbe quindi chiedere se il Tribunale sia competente a statuire sul presente ricorso in primo grado.

47. A mio avviso, diverse ragioni depongono a favore della conclusione secondo cui è la Corte, e non il Tribunale, ad essere competente a statuire su un ricorso proposto da un parlamento nazionale sulla base dell'articolo 8 del protocollo n. 2.

48. In primo luogo, il metodo con cui i trattati attribuiscono la competenza ad entrambi gli organi giurisdizionali dell'Unione consiste nel fare riferimento alla Corte di giustizia dell'Unione europea in quanto istituzione (27). I ricorsi di cui il Tribunale può essere investito in primo grado sono poi espressamente elencati all'articolo 256 TFUE (28) o precisati nello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea (in prosieguo: lo «Statuto») (29).

49. Il riferimento alla Corte di giustizia dell'Unione europea nell'articolo 8 del protocollo n. 2 è quindi il metodo abitualmente utilizzato nei trattati per attribuire la competenza ai giudici dell'Unione. Al fine di riconoscere la competenza al Tribunale, sarebbe necessaria una disposizione espressa nei trattati o nello Statuto. Tuttavia, non esiste alcuna disposizione del

genere che conferisca al Tribunale la competenza in primo grado a conoscere dei ricorsi di cui all'articolo 8 del protocollo n. 2.

50. In secondo luogo, si potrebbe ritenere che il ricorso fondato su tale disposizione sia semplicemente una versione del ricorso di annullamento, disciplinato dall'articolo 263 TFUE, per il quale l'articolo 256, paragrafo 1, TFUE conferisce, in linea di principio, competenza al Tribunale, a meno che lo Statuto non lo riservi alla Corte. L'articolo 51 dello Statuto riserva alla Corte, tra l'altro, la competenza a statuire sui ricorsi di annullamento proposti da uno Stato membro contro un atto legislativo.

51. Dal testo dell'articolo 8 del protocollo n. 2 risulta che il ricorso può essere proposto da un parlamento nazionale in maniera distinta dallo Stato membro [«proposti (...) da uno Stato membro, o trasmessi da quest'ultimo in conformità con il rispettivo ordinamento giuridico a nome del suo parlamento nazionale o di una camera di detto parlamento nazionale»]. Una camera di un parlamento nazionale decide pertanto autonomamente di proporre il ricorso, mentre il governo dello Stato membro interessato si limita a trasmettere una siffatta azione, come è avvenuto nel caso di specie.

52. Concedere a uno Stato membro, rappresentato dal suo governo, il diritto di proporre dinanzi alla Corte il ricorso sulla base dell'articolo 8 del protocollo n. 2 non modifica i diritti degli Stati membri, giacché questi ultimi possono già proporre ricorsi di annullamento per violazione del principio di sussidiarietà dinanzi alla Corte sulla base del combinato disposto dell'articolo 263, secondo comma, TFUE, dell'articolo 256, paragrafo 1, TFUE e dell'articolo 51 dello Statuto. Pertanto, l'inclusione degli Stati membri nell'articolo 8 del protocollo n. 2 potrebbe essere semplicemente motivata dalla volontà di sottolineare che il principio di sussidiarietà non può essere fatto valere in giudizio. Tuttavia, la concessione del diritto ai parlamenti degli Stati membri è una novità introdotta dalla disposizione di cui trattasi. L'associazione di uno Stato membro in quanto governo allo stesso Stato membro in quanto parlamento all'interno della medesima disposizione suggerisce che il ricorso di cui all'articolo 8 del protocollo n. 2 debba essere proposto dinanzi alla stessa Corte in entrambi i casi. Il fatto che lo Stato membro in quanto governo debba proporre un ricorso del genere dinanzi alla Corte costituisce un argomento a favore della conclusione secondo cui anche il parlamento nazionale deve proporre il ricorso di cui all'articolo 8 del protocollo n. 2 dinanzi alla Corte.

53. In terzo luogo, il ricorso ai sensi dell'articolo 8 del protocollo n. 2 non è lo stesso ricorso proposto sulla base dell'articolo 263 TFUE, sebbene l'oggetto di entrambi sia lo stesso, cioè l'annullamento di un atto dell'Unione. Il primo ricorso è tuttavia una forma speciale o *sui generis* del ricorso di annullamento (30).

54. Diversi argomenti depongono a favore della qualificazione dello stesso come ricorso *sui generis*.

55. In primo luogo, un ricorso ai sensi dell'articolo 8 del protocollo n. 2 non dipende dalle condizioni per la sussistenza della legittimazione ad agire enunciate all'articolo 263 TFUE. Pertanto, i parlamenti nazionali non devono soddisfare alcuna condizione per avere accesso

alla Corte al fine di impugnare un atto legislativo dell'Unione per violazione del principio di sussidiarietà.

56. A tal riguardo, è rilevante che l'articolo 8, secondo comma, del protocollo n. 2 consente al Comitato delle regioni di proporre un ricorso «avverso atti legislativi per l'adozione dei quali il trattato sul funzionamento dell'Unione europea richiede la sua consultazione». Pertanto, detto organo non è tenuto a dimostrare che propone il ricorso per salvaguardare le proprie prerogative, condizione che dovrebbe soddisfare in forza dell'articolo 263, terzo comma, TFUE.

57. In secondo luogo, un'altra differenza importante risiede nella portata dei due ricorsi: a differenza di un ricorso previsto all'articolo 263 TFUE, che può essere proposto per diversi motivi precisati al secondo comma di tale disposizione, un ricorso ai sensi dell'articolo 8 del protocollo n. 2 può essere fondato solo su una domanda volta ad accertare una violazione del principio di sussidiarietà.

58. In terzo luogo, vi è una differenza nel tipo di potenziali richiedenti. Diversamente dal ricorso previsto all'articolo 263 TFUE, un ricorso ai sensi dell'articolo 8 del protocollo n. 2 può essere proposto solo dagli Stati membri, dal loro parlamento nazionale o da una loro camera, nonché dal Comitato delle regioni.

59. Trattandosi di un ricorso *sui generis*, il ricorso di cui all'articolo 8 del protocollo n. 2 potrebbe essere considerato rientrante negli «altri casi previsti dai trattati» ai sensi dell'articolo 19, paragrafo 3, lettera c), TUE.

60. A tal riguardo, la competenza riconosciuta al Tribunale in forza dell'articolo 256, paragrafo 1, TFUE, in combinato disposto con l'articolo 51 dello Statuto, a conoscere in primo grado di taluni ricorsi di annullamento non comprende il ricorso previsto all'articolo 8 del protocollo n. 2. La competenza a conoscere di tale tipo di ricorso speciale non è stata espressamente riconosciuta al Tribunale.

61. In quarto e ultimo luogo, osservo che l'articolo 8 del protocollo n. 2 fa riferimento alle modalità di cui all'articolo 263 TFUE («proposti secondo le modalità previste all'articolo 263 [TFUE]»). Tuttavia, detto riferimento non equipara il nuovo ricorso in esame al ricorso di annullamento di cui all'articolo 263 TFUE; al contrario, esso considera detto nuovo ricorso come un'azione distinta che riprende taluni aspetti dell'articolo 263 TFUE. Come ho già spiegato, il riferimento in parola non riguarda né i potenziali ricorrenti, né le condizioni per la sussistenza della legittimazione ad agire, né i motivi di annullamento. Si può quindi ritenere che il riferimento alle modalità di cui all'articolo 263 TFUE riguardi gli aspetti procedurali del ricorso, quali i termini e gli effetti che ne derivano qualora la Corte dovesse dichiarare la fondatezza della domanda di annullamento. Pertanto, il riferimento all'articolo 263 TFUE non modifica in alcun modo la precedente constatazione della natura *sui generis* del ricorso ai sensi dell'articolo 8 del protocollo n. 2.

62. In conclusione, a mio avviso e come indicato sia dal Parlamento sia dal governo francese nella sua lettera di trasmissione (31), un ricorso proposto sulla base dell'articolo 8, primo comma, del protocollo n. 2 istituisce un mezzo di ricorso specifico, concepito per consentire a un parlamento nazionale o a una delle sue camere, tenuto conto del loro ruolo nel garantire il principio di sussidiarietà quale enunciato nel diritto primario dell'Unione, di adire la Corte per violazione di tale principio.

63. Di conseguenza, ritengo che la Corte sia competente a statuire sul presente ricorso.

## B. Ricevibilità

64. Come ho spiegato, il Parlamento e il Consiglio, sostenuti dalla Repubblica ellenica, dal Regno di Spagna e dalla Commissione, contestano la ricevibilità della maggior parte delle domande avanzate dall'Assemblea nazionale.

### 1. *Ricorso limitato a domande volte all'accertamento di asserite violazioni del principio di sussidiarietà*

65. Contrariamente a un ricorso di annullamento ai sensi dell'articolo 263 TFUE, che può essere proposto per più motivi, tra cui il principio di sussidiarietà (32), il ricorso proposto sulla base dell'articolo 8 del protocollo n 2 è limitato ad affermazioni relative a una violazione di tale principio.

66. In primo luogo, ciò risulta chiaramente dalla formulazione dell'articolo 8, primo comma, del protocollo n. 2 [«per violazione (...) del principio di sussidiarietà»].

67. In secondo luogo, per quanto riguarda il contesto, benché i principi di attribuzione, di sussidiarietà e di proporzionalità siano enunciati uno dopo l'altro nelle disposizioni dell'articolo 5 TUE (33), solo l'articolo 5, paragrafo 3, secondo comma, TUE dispone quanto segue: «[i] parlamenti nazionali vigilano sul rispetto del principio di sussidiarietà secondo la procedura prevista in detto protocollo». Una disposizione analoga manca nell'articolo 5, paragrafo 4, secondo comma, TUE in relazione al principio di proporzionalità, anche se il protocollo n. 2 riguarda sia il principio di sussidiarietà sia quello di proporzionalità. Non si fa riferimento ai parlamenti nazionali neppure in relazione al principio di attribuzione di cui all'articolo 5, paragrafo 2, TUE (34).

68. In terzo luogo, per quanto riguarda le origini dell'articolo 8 del protocollo n. 2, una siffatta interpretazione sembra corroborata da documenti scambiati nell'ambito della Convenzione europea. Quanto al meccanismo di allerta precoce, si è discusso per stabilire quali principi relativi alle competenze dell'Unione dovrebbero essere sottoposti a controllo da parte dei parlamenti nazionali e sono state respinte proposte volte a includere i principi di attribuzione e proporzionalità, mentre un siffatto controllo è stato introdotto solo in relazione al principio di sussidiarietà (35). L'eventuale ricorso a un procedimento giurisdizionale è stato preso in considerazione solo con riguardo al principio di sussidiarietà (36). Pertanto, sembra che l'intenzione di coinvolgere i parlamenti nazionali fosse quella di includerli nell'ambito del controllo di carattere politico e giurisdizionale del principio di sussidiarietà.

69. In conclusione, ritengo che la portata di un ricorso proposto da un parlamento nazionale sulla base dell'articolo 8 del protocollo n. 2 sia limitata al principio di sussidiarietà. Pertanto, le conclusioni formulate devono vertere su detto principio, altrimenti sono irricevibili.

70. Ciò premesso, il problema sollevato nella presente causa è cosa sia la sussidiarietà e, in particolare, in che modo si debba distinguere tale principio dai principi di attribuzione e di proporzionalità. Di fatto, le parti nel presente procedimento sembrano concordare sul fatto che il presente ricorso è limitato al principio di sussidiarietà. Tuttavia, esse sono in disaccordo sulla questione se talune domande proposte dall'Assemblea nazionale possano essere considerate relative a detto principio.

71. A tale riguardo, alcuni studi dimostrano che, nell'ambito del meccanismo di allerta precoce, anch'esso limitato al controllo del principio di sussidiarietà, i parlamenti nazionali interpretano in modo diverso il significato di detto principio (37). Ad esempio, essi a volte includono argomenti riguardanti il contenuto di una proposta legislativa, criticando l'adeguatezza o la necessità degli atti proposti, o che mettono in discussione l'assenza di un adeguato fondamento giuridico per l'azione dell'Unione. Ciò dimostra che la linea di demarcazione tra i principi in parola, tutti espressi all'articolo 5 TUE, è fluida.

72. Passando al controllo giurisdizionale del principio di sussidiarietà, nella giurisprudenza, quando le censure relative a tale principio sono state presentate sulla base di ricorsi di annullamento ai sensi dell'articolo 263 TFUE, esse sono state generalmente sollevate parallelamente a censure che contestavano l'esistenza di una competenza dell'Unione o la proporzionalità del provvedimento dell'Unione (38). In casi del genere, non era indispensabile stabilire una netta linea di demarcazione tra tali principi, dato che la Corte, quando statuisce nell'ambito di tali ricorsi, è competente a prendere in considerazione tutti e tre i principi in parola al fine di pronunciarsi sulla legittimità del provvedimento (39).

73. Tuttavia, come spiegato, il ricorso che i parlamenti nazionali possono proporre sulla base dell'articolo 8 del protocollo n. 2 è limitato al principio di sussidiarietà. Di conseguenza, al fine di determinare la ricevibilità delle domande proposte dall'Assemblea nazionale, nella presente causa la Corte è chiamata a operare una distinzione tra il principio di sussidiarietà e gli altri due principi che disciplinano le competenze dell'Unione: il principio di attribuzione e il principio di proporzionalità. Se il ricorso proposto sulla base dell'articolo 8 del protocollo n. 2 riguarda questi ultimi due principi, esso non è ricevibile.

## 2. ***Distinzione della sussidiarietà rispetto all'attribuzione e alla proporzionalità***

74. Al pari di altri sistemi federali, l'Unione europea dispone di norme di natura costituzionale che disciplinano il diritto di agire a livello centrale di governo.

75. Nell'Unione, le norme di cui trattasi sono enunciate all'articolo 5 TUE, che distingue i principi di attribuzione, sussidiarietà e proporzionalità, ciascuno dei quali ha il proprio ruolo nella ripartizione delle competenze tra l'Unione e gli Stati membri.

76. Pur senza negare l'esistenza di un'interconnessione rilevante tra i tre principi di cui trattasi, ai fini della valutazione della ricevibilità nel caso di specie, a ciascuno di essi deve essere attribuito un significato proprio e ciascuno di essi deve essere trattato separatamente.
77. Benché esista un certo margine interpretativo nell'attribuire al principio di sussidiarietà un significato più esteso o più ristretto, la scelta del significato più esteso imporrebbe una limitazione del significato degli altri due principi (40). Una scelta del genere potrebbe presentare i suoi vantaggi, giacché potrebbe, ad esempio, offrire un più ampio accesso alla Corte, ai sensi dell'articolo 8 del protocollo n. 2, alle minoranze rappresentate nei parlamenti nazionali per contestare gli obiettivi normativi dell'Unione che il loro governo ha approvato nell'ambito del processo decisionale dell'Unione e che essi non potrebbero impedire a livello nazionale (41). Tuttavia, nell'individuare i limiti del principio di sussidiarietà occorre rispettare il significato già attribuito dalla Corte agli altri due principi. A mio avviso, l'attuale interpretazione della portata dei principi di attribuzione e di proporzionalità non lascia molto spazio a un'interpretazione ampia del principio di sussidiarietà.
78. Anzitutto, a mio avviso, i tre principi sanciti dall'articolo 5 TUE sono principi federali, che mirano a individuare il livello ottimale del processo decisionale. L'Unione europea è stata creata per la volontà e la necessità degli Stati membri di istituire un livello comune di governance al fine di decidere su temi che li riguardano tutti e che oltrepassano i confini nazionali. Detto nuovo livello di governance si è concretizzato nell'attribuzione di talune competenze all'Unione da parte degli Stati membri. In altri termini, l'Unione dispone soltanto delle competenze che le sono state attribuite nei Trattati. A tal riguardo, il principio di attribuzione, quale sancito all'articolo 5, paragrafo 2, TUE, disciplina l'esistenza e la delimitazione delle competenze dell'Unione.
79. Ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 2, prima frase, TUE: «[i]n virtù del principio di attribuzione, l'Unione agisce esclusivamente nei limiti delle competenze che le sono attribuite dagli Stati membri nei trattati per realizzare gli obiettivi da questi stabiliti» (42).
80. Gli altri due principi sanciti dall'articolo 5 TUE, vale a dire i principi di sussidiarietà e di proporzionalità, riguardano l'esercizio, e non l'esistenza, delle competenze dell'Unione (43). Essi entrano in gioco solo quando all'Unione è stata attribuita la competenza necessaria.
81. L'articolo 5, paragrafo 3, TUE così recita: «[i]n virtù del principio di sussidiarietà, nei settori che non sono di sua competenza esclusiva l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione».
82. L'articolo 5, paragrafo 4, TUE prevede quanto segue: «[i]n virtù del principio di proporzionalità, il contenuto e la forma dell'azione dell'Unione si limitano a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi dei trattati».
83. Ai fini della presente causa, è importante definire il significato, lo scopo e la portata del principio di sussidiarietà. Indipendentemente dalla fonte di ispirazione per l'inclusione di tale

principio nell'ordinamento giuridico dell'Unione (44), dalla descrizione di quest'ultimo all'articolo 5, paragrafo 3, TUE risulta che esso riflette chiaramente una preferenza per un processo decisionale a un livello inferiore di governo, il che, ai fini della presente causa, significa a livello degli Stati membri piuttosto che a livello dell'Unione (45). Tuttavia, il principio di sussidiarietà non solo favorisce un livello inferiore del processo decisionale, ma giustifica anche l'adozione di decisioni a livello dell'Unione, ove sia ritenuto più opportuno. Pertanto, il principio di sussidiarietà può fungere da limite o da giustificazione per un intervento a livello dell'Unione (46).

84. Ciò premesso, e tenuto conto del fatto che l'articolo 5 TUE elenca tutti e tre i principi, ma dà loro significati diversi, è necessario operare una distinzione tra il principio di sussidiarietà e il principio di attribuzione, da un lato, e il principio di proporzionalità, dall'altro.

a) ***Sussidiarietà contro attribuzione***

85. In un certo senso, si potrebbe affermare che la sussidiarietà è un principio che giustifica la creazione di un livello comune di governance su determinati temi. In quanto meta-principio, la sussidiarietà ha motivato la scelta delle competenze attribuite all'Unione europea, il cui numero è aumentato con ogni modifica dei trattati, ed è quindi indissolubilmente legata al principio di attribuzione.

86. Tuttavia, la sussidiarietà, quale espressa all'articolo 5, paragrafo 3, TUE, non è un meta-principio, ma piuttosto un principio strumentale (47). Per tale motivo, il principio di sussidiarietà non riguarda la questione del livello di governo, Unione o Stati membri, competente a decidere in merito agli *obiettivi concreti* dell'azione legislativa: se l'Unione è riconosciuta competente per una determinata politica sulla base del principio di attribuzione, essa può fissare un obiettivo concreto di azione legislativa nell'ambito della stessa (48). Una volta definito l'obiettivo, il principio di sussidiarietà consiste nel determinare se l'Unione europea debba agire per raggiungerlo.

87. Il principio di sussidiarietà può quindi essere verificato solo alla luce dell'obiettivo concreto che è stato scelto dal legislatore dell'Unione e la scelta politica di cosa debba essere normato non può essere messa in discussione mediante il principio in parola. La questione affrontata dal principio di sussidiarietà, quale definito all'articolo 5, paragrafo 3, TUE, non è quindi stabilire quale livello (l'Unione o lo Stato membro) possa decidere che un qualche tema è un problema che richiede una normativa nel settore di politica per cui l'Unione europea è competente, ma piuttosto se sia necessaria l'azione dell'Unione per conseguire l'obiettivo normativo che essa stessa ha ritenuto necessari di una normativa.

88. In tale prospettiva, il principio di sussidiarietà postula che, anche se all'Unione è conferita la possibilità di normare un settore di politica, e anche se la necessità di conseguire mediante normativa un determinato obiettivo concreto in detto settore è individuata dalle istituzioni dell'Unione, ciò non significa ancora che debbano essere adottati atti legislativi a livello dell'Unione. L'azione dell'Unione diviene necessaria solo nel caso in cui il problema individuato come tale da esigere un'azione normativa non potrebbe essere risolto in misura

sufficiente dagli Stati membri e l'obiettivo normativo potrebbe essere conseguito meglio dall'Unione.

89. Inoltre, il principio di sussidiarietà è applicabile solo nei settori di competenza concorrente, vale a dire i settori in cui gli Stati membri hanno conferito all'Unione il potere di agire, ma senza rinunciare alle proprie competenze (49). Pertanto, l'articolo 5, paragrafo 3, TUE limita la valutazione sulla base del principio di sussidiarietà ai «settori che non sono di (...) competenza esclusiva [dell'Unione]». Tale scelta è la logica conseguenza dell'impossibilità di effettuare un confronto riguardo a quale livello sia «meglio», giacché gli Stati membri hanno rinunciato al loro diritto di agire nei settori di competenza esclusiva a favore dell'Unione (50).

90. Il fatto che il principio di sussidiarietà dipenda dall'esistenza di una competenza dell'Unione significa che il principio in parola, quale enunciato all'articolo 5, paragrafo 3, TUE, non può, di per sé, creare una competenza dell'Unione.

91. Ciò significa altresì, ed è importante per la presente causa, che il principio di sussidiarietà entra in gioco solo se all'Unione è già stata attribuita la competenza concorrente in materia. Ciò solleva una questione rilevante ai fini della decisione sulla ricevibilità delle domande nella presente causa: la Corte può e deve verificare se l'Unione sia competente nella materia oggetto della normativa e se tale competenza sia concorrente con gli Stati membri, sebbene l'articolo 8 del protocollo n. 2 conferisca alla Corte solo la competenza per controllare il rispetto del principio di sussidiarietà?

92. L'Assemblea nazionale, sostenuta dall'Ungheria, è favorevole a un'interpretazione secondo cui la valutazione dell'esistenza di una competenza dell'Unione è parte integrante del controllo del principio di sussidiarietà. Al contrario, il Parlamento e il Consiglio, sostenuti dalla Repubblica ellenica, dal Regno di Spagna e dalla Commissione, ritengono che la Corte non possa valutare se l'Unione sia competente o abbia ecceduto i limiti della propria competenza nell'esaminare la conformità al principio di sussidiarietà.

93. A mio avviso, prima di verificare se il principio di sussidiarietà sia stato rispettato, la Corte è legittimata a stabilire che è manifestamente chiaro che l'Unione è competente nella materia oggetto della normativa. Tuttavia, in una situazione del genere può essere esercitato solo un livello di controllo molto elementare, in cui la Corte può chiedersi se nei Trattati esista la base giuridica, come precisata nell'atto impugnato. Inoltre, dato che un tema può, allo stesso tempo, riguardare diversi settori di politica, alcuni dei quali rientrano nella competenza normativa dell'Unione e altri non vi rientrano, è sufficiente che la Corte constati che l'atto di cui trattasi potrebbe, *prima facie*, rientrare in uno di tali settori di politica per i quali l'Unione dispone di competenza normativa. Qualsiasi altra controversia relativa all'esistenza o all'adeguatezza della base giuridica non rientra nell'ambito di applicazione del principio di sussidiarietà e dovrebbe essere risolta come questione relativa al principio di attribuzione. Una controversia del genere non può essere sottoposta alla Corte nell'ambito di un ricorso basato sull'articolo 8 del protocollo n. 2.

94. Analogamente, un'affermazione secondo cui l'atto impugnato eccede i limiti di una determinata competenza dell'Unione quale attribuita dai Trattati è altresì una questione relativa all'esistenza della competenza. È quindi una questione relativa al principio di attribuzione, e non una questione relativa al principio di sussidiarietà.

95. La giurisprudenza ha già affrontato dette questioni alla stregua di questioni attinenti al principio di attribuzione, piuttosto che a quello di sussidiarietà. Per citare un esempio classico, nella sentenza sulla pubblicità in favore del tabacco (51), la Corte ha dichiarato, in materia di attribuzione, che esistono limiti alla competenza relativa al mercato interno, oggi all'articolo 114 TFUE, e che l'Unione può, o addirittura deve, prendere in considerazione un livello elevato di protezione della salute delle persone, su cui essa non dispone di competenza normativa, quando legifera nei limiti di tale competenza. Tuttavia, la scelta di armonizzare la pubblicità in favore del tabacco non era e non poteva essere contestata in quanto tale, sempre che rientrasse nei limiti della competenza relativa al mercato interno. In tal senso, la giurisprudenza di cui trattasi impedisce di invocare il principio di sussidiarietà per contestare il fatto che la scelta del concreto atto legislativo sia stata effettuata a livello dell'Unione piuttosto che a livello nazionale, purché tale scelta rientri nei limiti di una competenza attribuita all'Unione.

96. Infine, a fronte di una domanda volta all'accertamento di una violazione del principio di sussidiarietà, la Corte può verificare se l'atto in questione, sulla base del fondamento giuridico dichiarato, non rientri in un settore di competenza esclusiva dell'Unione. Tale compito è oggi facilitato dall'elencazione espressa delle competenze esclusive dell'Unione all'articolo 3 TFUE, ma detto tipo di questione non è sollevato dalla presente causa.

#### b) ***Sussidiarietà contro proporzionalità***

97. I temi relativi al principio di sussidiarietà devono essere distinti anche da quelli che rientrano nel principio di proporzionalità.

98. Come definito all'articolo 5, paragrafo 4, TUE, il principio di proporzionalità chiede se, una volta stabilito che l'azione a livello dell'Unione è giustificata dal fatto che gli Stati membri che agiscono da soli non possono conseguire in misura sufficiente l'obiettivo normativo fissato dall'Unione, le misure concrete scelte siano adeguate e necessarie. Pertanto, il controllo di proporzionalità verte sul contenuto di un atto dell'Unione, e non sul livello adeguato del processo decisionale (52). Come confermato dalla giurisprudenza, l'adeguatezza e la necessità di una misura sono valutate in relazione allo specifico obiettivo normativo scelto a livello dell'Unione (53).

99. Condivido gli argomenti secondo cui potrebbe essere nell'interesse dei parlamenti nazionali impugnare la legislazione dell'Unione per motivi di proporzionalità. La prassi del meccanismo di allerta precoce dimostra che ciò avviene effettivamente (v. paragrafo 71 delle presenti conclusioni). Ad esempio, è nell'interesse dei parlamenti nazionali avere misure meno invasive, o addirittura nessuna misura, a livello dell'Unione, poiché ciò lascia più spazio al processo politico nazionale.

100. L'utilità degli argomenti relativi al contenuto delle misure dell'Unione potrebbe infatti spiegare perché tali argomenti, pur non riguardando il principio di sussidiarietà, siano comunque presi in considerazione dalla Commissione nell'ambito del meccanismo di allerta precoce.

101. Tuttavia, i trattati non prevedono che il principio di sussidiarietà sancito dall'articolo 5, paragrafo 3, TUE comprenda questioni relative al principio di proporzionalità ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 4, TUE.

102. Ciò è evidente giacché, sebbene il protocollo n. 2 riguardi sia il principio di sussidiarietà sia quello di proporzionalità, l'articolo 8 del protocollo n. 2 limita i ricorsi proposti dai parlamenti nazionali al principio di sussidiarietà, escludendo così i temi che rientrano nel principio di proporzionalità.

103. Pertanto, le domande concernenti l'idoneità, l'utilità, l'intensità o aspetti simili degli atti legislativi scelti dall'Unione attengono al principio di proporzionalità e non possono essere proposte dinanzi alla Corte sulla base dell'articolo 8 del protocollo n. 2.

104. In sintesi, il ricorso intentato da un parlamento nazionale ai sensi dell'articolo 8 del protocollo n. 2 è limitato al principio di sussidiarietà. Le uniche domande che vanno considerate attinenti alla sussidiarietà sono quelle volte a constatare che l'obiettivo di un atto legislativo, in quanto ritenuto importante dall'Unione, non richiede un'azione normativa a livello dell'Unione, giacché gli Stati membri possono realizzare in misura sufficiente tale obiettivo agendo autonomamente e l'Unione non può realizzarlo meglio.

105. La Corte dovrebbe considerare attinenti al principio di attribuzione (articolo 5, paragrafo 2, TUE) le domande volte a constatare che l'Unione europea non è competente riguardo a determinati temi o che l'atto ha ecceduto la portata di una competenza dell'Unione, e attinenti al principio di proporzionalità (articolo 5, paragrafo 4, TUE), le domande volte a constatare che l'obiettivo proclamato di un atto legislativo non richiede una normativa o che gli atti scelti non sono adeguati o impongono oneri inutili agli Stati membri o ai singoli. Tali affermazioni non riguardano il principio di sussidiarietà. Per contestare gli aspetti in parola, l'Assemblea nazionale dovrebbe ricorrere all'articolo 263, quarto comma, TFUE (54) e non può avvalersi di un ricorso fondato sull'articolo 8 del protocollo n. 2.

106. Alla luce di ciò esaminerò ora la valutazione della ricevibilità delle domande avanzate dall'Assemblea nazionale nella presente causa.

### 3. **Valutazione nel caso di specie**

107. Al fine di valutare la ricevibilità delle domande proposte dall'Assemblea nazionale nel caso di specie, occorre, sulla base delle considerazioni che precedono, decidere quali di esse riguardino il principio di sussidiarietà e quali no.

108. In primo luogo, il principio di sussidiarietà è applicabile al caso di specie, poiché il settore della politica in materia di asilo e immigrazione è conferito all'Unione a titolo di competenza

concorrente (55) e l'articolo 78, paragrafo 2, lettera e), TFUE e l'articolo 79, paragrafo 2, lettera a), lettere b) e c), TFUE, indicati come basi giuridiche del regolamento 2024/1351, consentono un'azione legislativa dell'Unione. Qualsiasi indagine ulteriore che vada oltre tale conclusione *prima facie* esorbiterebbe dalla competenza della Corte ai sensi dell'articolo 8 del protocollo n. 2.

109. In secondo luogo, spetta all'Unione decidere che è necessaria un'azione legislativa per alleviare l'onere che grava sugli Stati membri soggetti a pressioni migratorie. Detta scelta non può essere messa in discussione alla luce del principio di sussidiarietà. Il principio in parola rileva solo per stabilire se tale obiettivo legislativo possa essere realizzato in misura sufficiente dai soli Stati membri o se possa essere realizzato meglio mediante atti legislativi dell'Unione.

110. In terzo luogo, concordo con il Parlamento e il Consiglio, sostenuti dalla Repubblica ellenica, dal Regno di Spagna e dalla Commissione, sul fatto che le prime quattro domande dell'Assemblea nazionale (v. paragrafi da 21 a 28 delle presenti conclusioni) non riguardano il principio di sussidiarietà.

111. La prima e la seconda domanda, vertenti sul fatto che l'articolo 72 TFUE e l'articolo 4, paragrafo 2, TUE, rispettivamente, riservano agli Stati membri la competenza in materia di mantenimento dell'ordine pubblico e di salvaguardia della sicurezza nazionale, si riferiscono al principio di attribuzione e non al principio di sussidiarietà. Con tali affermazioni, l'Assemblea nazionale asserisce, in sostanza, che all'Unione non è stata attribuita la competenza per adottare il regolamento 2024/1351. Siffatte domande non possono essere esaminate dalla Corte sulla base dell'articolo 8 del protocollo n. 2.

112. La terza domanda riguarda le asserite conseguenze finanziarie nocive del meccanismo di solidarietà obbligatoria introdotto dal regolamento 2024/1351 e, pertanto, in sostanza, come indicato dal Parlamento e dalla Commissione, asserisce che l'atto dell'Unione non è proporzionato. Inoltre, l'asserita violazione dell'articolo 151 TFUE sembra sostenere che le ripercussioni delle misure prescritte ai sensi del regolamento 2024/1351 sui bilanci nazionali renderebbero impossibile il rispetto da parte della Francia dei suoi obblighi di politica sociale, in violazione dell'articolo 151 TFUE. Detto argomento non mette in discussione l'adeguatezza del livello del processo decisionale e pertanto non attiene alla sussidiarietà.

113. La quarta domanda, relativa all'utilità del regime di ricollocazione, verte, secondo il Parlamento e la Commissione, sul principio di proporzionalità. A mio avviso, detta domanda potrebbe essere intesa in due modi. Essa contesta l'adeguatezza del regime di ricollocazione rispetto al conseguimento dell'obiettivo del regolamento 2024/1351, che è, tra l'altro, quello di fornire un sostegno efficace agli Stati membri soggetti a pressioni migratorie (56), nel qual caso si tratta di un argomento di proporzionalità; oppure contesta l'obiettivo stesso di tale legislazione, nel qual caso essa può essere considerata attinente al principio di attribuzione, negando l'esistenza della competenza dell'Unione nella scelta di un siffatto obiettivo. Sia in un caso che nell'altro la domanda non riguarda il principio di sussidiarietà.

114. In ogni caso, poiché l'Assemblea nazionale conclude sostenendo che il regime di ricollocazione, non essendo previsto dal titolo V del Trattato FUE, esorbita dalle competenze dell'Unione, essa sembra dedurre un argomento relativo al principio di attribuzione e non al principio di sussidiarietà.

115. Propongo pertanto alla Corte di respingere le quattro domande di cui trattasi in quanto irricevibili ai sensi dell'articolo 8 del protocollo n. 2.

116. Per contro, come indicato dal Parlamento e dal Consiglio, sostenuti dalla Repubblica ellenica, dal Regno di Spagna e dalla Commissione, la quinta domanda dell'Assemblea nazionale riguarda il principio di sussidiarietà ed è pertanto ricevibile.

117. Esaminerò ora la fondatezza della stessa.

## C. **Nel merito**

118. Ricordo che, nella sua quinta domanda, l'Assemblea nazionale sostiene che nulla indica che gli Stati membri non sarebbero stati in grado, da soli o cooperando tra loro, e più efficacemente dell'Unione, di gestire i problemi causati dall'afflusso massiccio di richiedenti protezione internazionale.

### 1. ***Sussidiarietà procedurale e sostanziale***

119. Come ha spiegato la Corte, nell'ambito del controllo giurisdizionale di un atto dell'Unione per accertarne la conformità al principio di sussidiarietà, il giudice dell'Unione deve verificare «tanto il rispetto delle condizioni sostanziali enunciate all'articolo 5, paragrafo 3, TUE, quanto il rispetto delle garanzie procedurali previste dal protocollo [n. 2]» (57).

120. In primo luogo, la *sussidiarietà procedurale* richiede che le istituzioni dell'Unione adducano motivi sufficienti per dimostrare la necessità dell'azione a livello dell'Unione. La Corte si è concentrata sul rispetto dei requisiti formali e, in particolare, la motivazione, invocando una giurisprudenza costante secondo cui il rispetto dell'obbligo di motivazione deve essere valutato alla luce non solo del tenore dell'atto impugnato, ma anche del suo contesto e delle circostanze del caso di specie. La Corte ha constatato che tali requisiti sono rispettati quando i documenti legislativi rilevanti contengono un sufficiente numero di elementi tali da far emergere in modo chiaro e non equivoco i vantaggi connessi ad un'azione intrapresa a livello dell'Unione, piuttosto che a livello degli Stati membri (58). È stato così anche se non vi era alcun riferimento esplicito alla sussidiarietà nell'atto dell'Unione in questione (59).

121. In secondo luogo, la *sussidiarietà sostanziale* riguarda la questione, enunciata all'articolo 5, paragrafo 3, TUE, se le istituzioni dell'Unione possano concludere che l'obiettivo perseguito dall'azione considerata non può essere conseguito in misura sufficiente dagli Stati membri e può, a motivo della sua portata o dei suoi effetti, essere meglio realizzato a livello di Unione (60).

122. Sulla base della formulazione dell'articolo 5, paragrafo 3, TUE, si ritiene in generale che il test di sussidiarietà abbia due componenti: una negativa e una positiva, con cui, tuttavia, come ha sostenuto l'avvocata generale Kokott, «viene in definitiva analizzata, da due diversi punti di vista, la medesima questione, ossia se, ai fini della realizzazione degli obiettivi perseguiti, occorra agire a livello dell'Unione o di Stati membri» (61).

123. Nella giurisprudenza, gran parte della quale, sebbene non tutta, riguardava l'armonizzazione del mercato interno ai sensi dell'articolo 114 TFUE, la Corte ha ritenuto che il principio di sussidiarietà fosse stato rispettato, essenzialmente per il fatto che tale armonizzazione presuppone un intervento a livello dell'Unione (62).

124. Secondo la dottrina, una siffatta valutazione del principio di sussidiarietà non è soddisfacente, poiché svuota il controllo giurisdizionale di qualunque significato reale (63). Se è sufficiente che il legislatore dell'Unione dichiari semplicemente che l'armonizzazione può essere meglio realizzata a livello dell'Unione, senza spiegare cosa si debba realizzare in primo luogo con l'armonizzazione, il test di sussidiarietà consentirebbe sempre l'azione a livello dell'Unione, essendo evidente che gli Stati membri da soli non giungerebbero probabilmente a soluzioni identiche.

125. Concordo con una siffatta critica. Infatti, l'armonizzazione non dovrebbe essere considerata come l'obiettivo della legislazione, ma piuttosto come un possibile strumento per raggiungere l'obiettivo auspicato. Sotto il profilo della politica relativa al mercato interno, un obiettivo può essere l'eliminazione degli ostacoli agli scambi transfrontalieri o la soppressione di distorsioni sensibili della concorrenza (64). Dovrebbe quindi spettare al legislatore dell'Unione accertare l'esistenza di barriere e poi dimostrare, in materia di sussidiarietà, che il modo migliore per eliminarle è l'adozione di misure di armonizzazione.

126. Esistono anche esempi tratti dalla giurisprudenza in cui il legislatore dell'Unione ha fornito giustificazioni più sostanziali per aver preferito l'azione a livello dell'Unione, giustificazioni accolte dalla Corte (65).

127. In ogni caso, quando l'atto giuridico dell'Unione in questione ha per obiettivo la risoluzione di problemi di portata transfrontaliera, esiste, come dichiarato dall'avvocata generale Kokott, «una forte presunzione nel senso di un valore aggiunto di un'azione a livello di Unione» (66).

128. Una questione connessa è se il raffronto debba essere effettuato tra l'azione dell'Unione europea e gli Stati membri che agiscono da soli o, come suggerisce l'Assemblea nazionale, gli Stati membri che agiscono cooperando tra loro.

129. A tal riguardo, concordo con la Commissione riguardo al fatto che il raffronto con la capacità degli Stati membri di affrontare in misura sufficiente l'obiettivo legislativo del provvedimento quando cooperano al di fuori del quadro dell'Unione è privo di senso. Il livello europeo del processo decisionale è stato creato proprio per consentire agli Stati membri di fronteggiare congiuntamente temi comuni attraverso i processi decisionali previsti dai Trattati. Se è necessaria un'azione comune, quest'ultima deve essere intrapresa a livello dell'Unione.

La cooperazione al di fuori del quadro del diritto dell'Unione, in un contesto internazionale, è giustificata solo quando la competenza ad affrontare un tema, che non può essere risolto dall'azione intrapresa dai soli Stati membri, non è conferita all'Unione. Inoltre, le procedure a livello dell'Unione europea ottengono legittimità democraticamente attraverso il Consiglio e il Parlamento. Ciò le rende preferibili a diverse forme di cooperazione intergovernativa tra gli Stati membri.

130. Il parametro di riferimento appropriato per il test di sussidiarietà è pertanto l'azione intrapresa dagli Stati membri da soli (67); tuttavia, dovrebbero essere presi in considerazione tutti gli Stati membri. A tal riguardo, la Corte ha dichiarato che «il principio di sussidiarietà non è inteso a limitare la competenza dell'Unione in funzione della situazione di questo o di quell'altro Stato membro individualmente considerato, ma impone solamente che l'azione prevista possa, a motivo della sua portata o dei suoi effetti, essere meglio realizzata a livello dell'Unione» (68). Ne consegue che il principio di sussidiarietà «non può avere l'effetto di invalidare un atto dell'Unione a causa della situazione particolare di uno Stato membro, fosse pure più avanzato di altri in relazione a un obiettivo perseguito dal legislatore dell'Unione» (69).

131. In sintesi, la sussidiarietà procedurale e sostanziale chiarisce cosa sia richiesto alle istituzioni dell'Unione coinvolte nel processo decisionale per giustificare un'azione a livello dell'Unione alla luce del principio di sussidiarietà. Tuttavia, ciò non risolve ancora la questione dell'intensità del controllo della Corte.

## 2. ***Intensità del controllo giurisdizionale della sussidiarietà***

132. In termini sostanziali, come illustrato, il principio di sussidiarietà impone alle istituzioni dell'Unione di valutare se l'azione a livello degli Stati membri sia effettivamente insufficiente e se l'azione a livello dell'Unione sia migliore o, posto in termini più semplici, se tale azione dell'Unione presenti evidenti vantaggi (70).

133. A mio avviso, la conclusione a cui giungono le istituzioni dell'Unione a tale riguardo deve, in linea di principio, essere accolta dalla Corte se esse riescono a dimostrarne la razionalità. In altre parole, ciò che la Corte dovrebbe chiedere è se sia chiaramente evidente (manifesto) che le istituzioni non sono riuscite a raggiungere tale conclusione (71). Infatti, la Corte non può sostituire la propria valutazione a quella delle istituzioni senza entrare nella sfera delle scelte politiche.

134. La scelta dell'intensità del controllo giurisdizionale spetta alla politica giudiziaria. Come riconosciuto dalla dottrina: «[s]e la Corte di giustizia dell'Unione europea continuerà ad applicare un controllo dall'approccio morbido, sarà soggetta alla critica di svuotare, di fatto, di ogni contenuto l'obbligo di cui all'articolo 5, paragrafi 3 e 4 [TUE]. Se, al contrario, la Corte esaminerà dettagliatamente gli elementi di prova alla base della domanda della Commissione, essa dovrà pronunciarsi su ciò che può essere un calcolo socioeconomico complesso riguardante il livello di governo più efficace per i diversi compiti normativi» (72).

135. A mio avviso, procedere unicamente a un controllo dall'approccio morbido fondato sulla razionalità dei motivi adottati a favore dell'azione a livello dell'Unione consentirebbe alla Corte di evitare di sostituire la propria decisione a quella del legislatore, ma, al contempo, il legislatore prenderebbe la sussidiarietà in seria considerazione (73).

136. Per conseguire entrambi gli obiettivi, diventa importante l'aspetto procedurale della sussidiarietà. La Corte deve insistere sul fatto che le istituzioni spieghino debitamente la loro valutazione. Detta spiegazione non dovrebbe essere fornita mediante formule, ma dovrebbe essere adattata alle specificità di ciascuna azione legislativa (74). Una siffatta giustificazione «su misura», da un lato, obbliga le istituzioni a valutare in maniera significativa se l'Unione debba agire in una situazione specifica e, dall'altro, consente alla Corte di decidere se l'azione dell'Unione appaia ragionevolmente necessaria (75).

137. Sulla base di quanto precede, resta da valutare se l'introduzione del meccanismo di solidarietà obbligatorio da parte del regolamento 2024/1351 violi il principio di sussidiarietà, come sostenuto dall'Assemblea nazionale.

### 3. *Valutazione nel caso di specie*

138. Quando un atto dell'Unione sviluppa ulteriormente la legislazione vigente dell'Unione, come nel caso del regolamento 2024/1351, al fine di risolvere i problemi lasciati da tale legislazione, ciò sembra esigere un'azione a livello dell'Unione. Ciò è vero, in particolare, quando detti problemi derivano dalla mancanza di un'azione sufficiente a livello nazionale.

139. In tal senso, dal momento che la legislazione vigente dell'Unione non prevedeva un'equa ripartizione della responsabilità, come richiesto dall'articolo 80 TFUE, l'introduzione di un meccanismo di solidarietà obbligatorio sembra giustificata per conseguire l'obiettivo legislativo di aiutare gli Stati membri soggetti a pressioni migratorie. Un obbligo del genere può essere introdotto solo a livello dell'Unione.

140. Il regolamento 2024/1351 e i relativi documenti contengono motivi che consentono alla Corte di concludere che il regolamento di cui trattasi è conforme al principio di sussidiarietà.

141. Anzitutto, il considerando 88 del regolamento 2024/1351 così recita, nella parte pertinente: «[p]oiché gli obiettivi del presente regolamento, vale a dire l'introduzione di criteri e meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale registrata in uno degli Stati membri da un cittadino di paese terzo o da un apolide e la creazione di un meccanismo di solidarietà per aiutare gli Stati membri a far fronte a situazioni di pressione migratoria, non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri ma, a motivo della portata e degli effetti, possono essere conseguiti meglio a livello di Unione, quest'ultima può intervenire in base al principio di sussidiarietà sancito dall'articolo 5 del trattato sull'Unione europea (TUE)».

142. Anche se detto considerando è in gran parte una formulazione teorica della sussidiarietà, esso è ulteriormente sviluppato nella proposta della Commissione relativa al medesimo regolamento (76). In una sezione specifica dedicata alla sussidiarietà in tale

proposta, la Commissione indica quanto segue: «[l]a presente proposta razionalizza le attuali norme stabilite nel regolamento [n. 604/2013] e mira a garantire la corretta applicazione di tali norme che limiteranno gli spostamenti non autorizzati di cittadini di paesi terzi tra Stati membri, questione per sua natura transnazionale. Tali norme sono integrate da un nuovo meccanismo di solidarietà inteso a istituire un sistema per affrontare le situazioni in cui gli Stati membri devono far fronte a pressioni migratorie. (...) Il conseguimento di questi obiettivi, per loro natura transnazionali, richiede un'azione a livello dell'UE. È evidente che le iniziative prese singolarmente dagli Stati membri non possono rispondere in modo soddisfacente all'esigenza di un approccio comune dell'UE per un problema comune» (77).

143. La proposta comprende inoltre una discussione sugli elementi di prova raccolti dalla Commissione sugli attuali problemi relativi al sistema di asilo e migrazione dell'Unione, comprese le carenze a livello degli Stati membri. Essa indica, tra l'altro, quanto segue: «[d]al conseguimento di un equilibrio degli sforzi nella gestione delle domande di asilo alla possibilità di garantire una rapida identificazione delle persone bisognose di protezione internazionale o il rimpatrio efficace di coloro che non la necessitano, le sfide connesse alla gestione della migrazione non dovrebbero essere affrontate *dai singoli Stati membri, bensì dall'UE nel suo insieme*. Inoltre, la pressione sui sistemi di asilo degli Stati membri continua a gravare pesantemente sugli Stati membri di primo arrivo e sui sistemi di asilo di altri Stati membri a causa degli spostamenti non autorizzati. L'attuale sistema migratorio non è in grado di far fronte a queste realtà. In particolare, *attualmente mancano un meccanismo di solidarietà efficace e norme efficienti in materia di responsabilità. È pertanto necessario un quadro europeo in grado di gestire l'interdipendenza tra le politiche e le decisioni degli Stati membri*. Tale quadro deve tener conto delle realtà migratorie in costante evoluzione, che hanno comportato una maggiore complessità e un'accresciuta necessità di coordinamento» (78).

144. Sebbene non sia stata condotta alcuna valutazione d'impatto da parte della Commissione, il Parlamento ne ha effettuata una (79) concludendo che, per quanto riguarda la proposta di regolamento 2024/1351, il principio di sussidiarietà era rispettato, definendolo «un approccio comune a un problema comune europeo». Più precisamente, tale studio indicava quanto segue: «[l]'attuale disparità di oneri gravanti sugli Stati membri, l'inadeguatezza dei meccanismi di distribuzione dei richiedenti protezione internazionale e uno scarso riconoscimento di tali meccanismi, nonché l'insufficiente controllo dei movimenti secondari, sono problemi, per loro natura, transfrontalieri. Di conseguenza, gli Stati membri non possono affrontare da soli dette sfide e l'Unione ha il diritto di agire» (80).

145. Si potrebbe aggiungere che, già molto tempo prima del regolamento 2024/1351, l'emergere e lo svilupparsi di una politica comune dell'Unione in materia di asilo e immigrazione sono stati giustificati alla luce del principio di sussidiarietà. Documenti politici sia datati sia più recenti sembrerebbero offrire ulteriore sostegno alla dimostrazione della necessità di adottare tale regolamento.

146. Per citarne solo alcuni:

- Secondo la risoluzione del Parlamento europeo del 1986 sulla definizione di una politica europea comune per i rifugiati: «giudica naturale ed opportuno che i gravi problemi cui si trovano confrontati i singoli Stati membri nell'accogliere un numero relativamente elevato di profughi vengano risolti in maniera solidale, evitando di "esportare" tali problemi da uno paese membro all'altro, dal momento che questo tipo di "palleggio" risulta umiliante sia per il singolo rifugiato che per la nostra aperta e democratica società» (81).
- Nella comunicazione della Commissione del 1991 in materia di immigrazione si enuncia quanto segue: «[o]gni paese, in virtù della propria storia, delle proprie tradizioni e della propria situazione geografica, agisce quindi secondo le formule che ritiene più appropriate. Ma queste pratiche non sono prive di ripercussioni sulla situazione negli altri Stati membri», e: «[è] compito della Comunità opporsi a questi effetti perversi che ostacolerebbero la realizzazione di un obiettivo fissato dall'Atto Unico. Ciò ha indotto gli Stati membri a riconoscere la necessità di un approccio comune da parte dei Dodici e di riflettere sulle possibilità di una cooperazione. L'interdipendenza delle situazioni nazionali e la porosità delle loro frontiere incitano, se non altro per motivi d'efficacia, a procedere ad un'azione comune» (82).
- Secondo la comunicazione della Commissione del 1994 sulle politiche di immigrazione e asilo: «[è] sempre più diffuso il convincimento che questa problematica complessiva deve essere affrontata in uno spirito di cooperazione. Tale consapevolezza ha trovato espressione nelle disposizioni del Trattato sull'Unione europea (...) in virtù delle quali gli Stati membri considerano tali materie "questioni di interesse comune" da affrontare in un quadro istituzionale unico. Questo è l'obiettivo. L'avanzamento del processo di integrazione europea impone politiche organiche e coerenti, capaci di combinare realismo e solidarietà, per rispondere alle sfide poste all'Unione nel suo complesso dalle pressioni migratorie e dall'integrazione degli immigrati regolari. Non essere all'altezza di queste sfide significherebbe indebolire lo sforzo di coesione e solidarietà all'interno dell'Unione, con il rischio di compromettere la sua futura stabilità» (83).
- Nella comunicazione della Commissione del 2011 sul rafforzamento della solidarietà all'interno dell'Unione in materia di asilo, si afferma quanto segue: «[l]a solidarietà è stata riconosciuta fin dall'inizio come una componente essenziale del sistema europeo comune di asilo (CEAS). La necessità di tradurre la solidarietà in provvedimenti concreti scaturisce da realtà pratiche, poiché i sistemi d'asilo di tutti gli Stati membri sono interdipendenti. Un sistema sovraccaricato o malfunzionante in uno Stato membro ha chiare ripercussioni su tutti gli altri, anche a causa dei movimenti secondari» (84).
- La strategia europea di gestione dell'asilo e della migrazione della Commissione del 2026 spiega quanto segue: «[c]on il Patto, l'Unione sta mettendo in atto un sistema efficace di solidarietà e responsabilità per consentire una gestione collettiva della migrazione, nel contesto della quale *nessuno Stato membro sia lasciato solo sotto pressione*» (85).

147. A mio avviso, le conclusioni e le dichiarazioni contenute nello stesso regolamento 2024/1351 e in altri documenti citati soddisfano in misura sufficiente la sussidiarietà tanto procedurale quanto sostanziale. I motivi addotti per un'azione a livello dell'Unione non

sembrano irragionevoli e l'Assemblea nazionale non ha avanzato alcun argomento tale da inficiare una simile conclusione.

148. Di conseguenza, propongo alla Corte di respingere in quanto infondata la domanda dell'Assemblea nazionale vertente sul principio di sussidiarietà.

## VI. Spese

149. Ai sensi dell'articolo 138, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Nel caso di specie, poiché il Parlamento e il Consiglio ne hanno fatto domanda, l'Assemblea nazionale, rimasta soccombente, dev'essere condannata a farsi carico, oltre che delle proprie spese, delle spese sostenute dal Parlamento e dal Consiglio.

150. Ai sensi dell'articolo 140, paragrafo 1, del medesimo regolamento, le spese sostenute dagli Stati membri e dalle istituzioni dell'Unione intervenuti nella causa restano a loro carico. Di conseguenza, la Repubblica ellenica, il Regno di Spagna, l'Ungheria e la Commissione devono farsi carico delle proprie spese.

## VII. Conclusione

151. Alla luce delle considerazioni che precedono, propongo alla Corte di:

1. respingere il ricorso in quanto in parte irricevibile e in parte infondato;
2. condannare l'Assemblea nazionale a farsi carico delle proprie spese nonché di quelle sostenute dal Consiglio dell'Unione europea e dal Parlamento europeo, e
3. condannare la Repubblica ellenica, il Regno di Spagna, l'Ungheria e la Commissione europea a farsi carico delle proprie spese.

---

[1](#) Lingua originale: l'inglese.

---

[2](#) L'Assemblea nazionale è la Camera bassa del Parlamento francese, composta da 577 deputati, mentre la Camera superiore è il Sénat (Senato), che conta 348 senatori. Nella presente causa, l'atto introduttivo è stato presentato dall'Assemblea nazionale su richiesta della sig.ra Marine Le Pen e di 87 deputati.

---

[3](#) (GU 2016, C 202, pag. 206; in prosieguo: il «protocollo n. 2»). Detto protocollo è allegato al TUE e al Trattato FUE.

---

[4](#) Regolamento (del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, che modifica i regolamenti (UE) 2021/1147 e (UE) 2021/1060 e che abroga il regolamento (UE) n. 604/2013 (GU L 2024/1351).

[5](#) V. articolo 88-6, secondo e terzo comma, della Costituzione del 4 ottobre 1958, come modificata con legge costituzionale del 23 luglio 2008, n. 2008-724, di modernizzazione delle istituzioni della quinta Repubblica (JORF del 24 luglio 2008, pag. 11890).

---

[6](#) Come indicato al paragrafo 7 delle presenti conclusioni, l'Assemblea nazionale chiede l'annullamento integrale del regolamento 2024/1351 e il suo annullamento parziale soltanto in via subordinata. Tuttavia, tutte le parti del presente procedimento, compresa l'Assemblea nazionale, concordano sul fatto che la parte IV del medesimo regolamento non è separabile dal resto di esso. Pertanto, la domanda di annullamento parziale potrebbe essere immediatamente respinta in quanto irricevibile e il presente ricorso inteso come diretto all'annullamento integrale di tale regolamento.

---

[7](#) V. comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni – Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo [COM(2020) 609 final del 23 settembre 2020]. Per l'elenco delle misure, v. il sito Internet della Commissione, disponibile su: [https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/pact-migration-and-asylum\\_en](https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/pact-migration-and-asylum_en).

---

[8](#) Per un commento generale, v., ad esempio, Peers, S., «The New Asylum Pact: Brave New World or Dystopian Hellscape?», *European Journal of Migration and Law*, vol. 26, 2024, pag. 381.

---

[9](#) V. articoli da 3 a 15 e considerando da 1 a 21 del regolamento 2024/1351.

---

[10](#) Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide (GU 2013, L 180, pag. 31).

---

[11](#) V. articoli da 16 a 55 e considerando da 36 a 76 del regolamento 2024/1351.

---

[12](#) V. articoli da 56 a 71 e considerando da 22 a 35 del regolamento 2024/1351. La nozione di «pressione migratoria» è definita all'articolo 2, punto 24, di quest'ultimo.

---

[13](#) V. articolo 56, paragrafo 1, e considerando 29 del regolamento 2024/1351.

---

[14](#) Ai sensi dell'articolo 2, punto 22, del regolamento 2024/1351, per «ricollocazione» si intende «il trasferimento di un richiedente o di un beneficiario di protezione internazionale dal territorio di uno Stato membro beneficiario al territorio di uno Stato membro contributore». L'articolo 2, punti 19 e 20, del medesimo regolamento definisce, a sua volta, lo «Stato membro beneficiario» come lo Stato membro che beneficia di contributi di solidarietà, e lo «Stato membro contributore» come

quello «che fornisce o è obbligato a fornire contributi di solidarietà a uno Stato membro beneficiario», conformemente alla parte IV dello stesso.

---

[15](#) V. articolo 57, paragrafo 4, del regolamento 2024/1351.

---

[16](#) V. articolo 67, paragrafi 2, 3 e da 7 a 9, del regolamento 2024/1351.

---

[17](#) V. articolo 68, paragrafo 3, del regolamento 2024/1351.

---

[18](#) L'articolo 72 TFUE così dispone: «Il presente titolo [titolo V sullo spazio di libertà, sicurezza e giustizia] non osta all'esercizio delle responsabilità incombenti agli Stati membri per il mantenimento dell'ordine pubblico e la salvaguardia della sicurezza interna».

---

[19](#) L'articolo 4, paragrafo 2, TUE dispone quanto segue: «L'Unione rispetta l'uguaglianza degli Stati membri davanti ai trattati e la loro identità nazionale insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali. Rispetta le funzioni essenziali dello Stato, in particolare le funzioni di salvaguardia dell'integrità territoriale, di mantenimento dell'ordine pubblico e di tutela della sicurezza nazionale. In particolare, la sicurezza nazionale resta di esclusiva competenza di ciascuno Stato membro».

---

[20](#) Per una discussione approfondita, v., ad esempio, Kiiver, P., *The Early Warning System for the Principle of Subsidiarity – Constitutional theory and empirical reality*, Routledge Publishing, Londra, 2012; Granat, K., *The Principle of Subsidiarity and its Enforcement in the EU Legal Order – The Role of National Parliaments in the Early Warning System*, Hart Publishing, Oxford, 2018.

---

[21](#) V., a tal riguardo, protocollo (n. 1) sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea, allegato al Trattato UE, al Trattato FUE e al Trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica (GU 2016, C 202, pag. 203), nonché articolo 4 del protocollo n. 2.

---

[22](#) Un siffatto parere motivato deve essere presentato entro otto settimane a decorrere dalla data di trasmissione di una proposta legislativa ai parlamenti nazionali e quindi prima dell'adozione di atti legislativi a livello dell'Unione. V., in particolare, articoli 6 e 7 del protocollo n. 2.

---

[23](#) Ciò sembra discendere non solo dalla formulazione delle disposizioni del protocollo n. 2, che non collegano tra loro le due procedure, ma anche dai lavori preparatori, risalenti alla Convenzione sul futuro dell'Europa (in prosieguo: la «Convenzione europea»), in cui sembrano essere state presentate e respinte proposte di collegamento tra le due procedure. V., ad esempio, CONV 286/02, 23 settembre 2002, pagg. 7 e 8; CONV 331/02, 11 ottobre 2002, pag. 8; CONV 353/02, 22 ottobre 2002, pag. 11; CONV 579/03, 27 febbraio 2003, pag. 3.

---

[24](#) Occorre osservare che, come indicato dalla Commissione, i tre parlamenti nazionali di Italia, Ungheria e Slovacchia hanno formulato pareri motivati sulla non conformità della proposta di regolamento 2024/1351 al principio di sussidiarietà, mentre i sei parlamenti nazionali di Germania, Grecia, Spagna, Malta, Portogallo e Romania hanno presentato contributi su tale proposta, molti dei quali indicavano che detto principio era stato rispettato. Per un elenco di documenti, v. sito Internet di IPEX.eu (piattaforma interparlamentare per lo scambio di informazioni dell'Unione tra i parlamenti nazionali e il Parlamento europeo), disponibile all'indirizzo: <https://ipex.eu/IPEXL-WEB/document/COM-2020-0610> e l'osservatorio legislativo del Parlamento europeo, disponibile all'indirizzo: [https://oeil.europarl.europa.eu/oeil/en/procedure-file?refernece=2020/0279\(COD\)](https://oeil.europarl.europa.eu/oeil/en/procedure-file?refernece=2020/0279(COD)).

---

[25](#) V., ad esempio, sentenze del 12 novembre 2015, Elitaliana/Eulex Kosovo (C-439/13 P, EU:C:2015:753, punto 37); del 6 ottobre 2020, Bank Refah Kargaran/Consiglio (C-134/19 P, EU:C:2020:793, punto 25), e del 6 luglio 2023, BEI e Commissione/ClientEarth (C-212/21 P e C-223/21 P, EU:C:2023:546, punto 48).

---

[26](#) L'articolo 8, secondo comma, del protocollo n. 2, che riguarda il Comitato delle regioni, così recita: «[i]n conformità alle modalità previste dallo stesso articolo, tali ricorsi possono essere proposti anche dal Comitato delle regioni avverso atti legislativi per l'adozione dei quali il [Trattato FUE] richiede la sua consultazione».

---

[27](#) V., in tal senso, articolo 19, paragrafo 3, TUE e articoli da 258 a 272 TFUE, che conferiscono alla Corte di giustizia dell'Unione europea, in quanto istituzione, la competenza a conoscere di diversi tipi di ricorsi diretti e a pronunciarsi in via pregiudiziale. Solo l'articolo 269 TFUE e l'articolo 273 TFUE si riferiscono alla Corte di giustizia per quanto riguarda, rispettivamente, i ricorsi relativi agli atti adottati a norma dell'articolo 7 TUE e le controversie tra Stati membri che le vengono sottoposte in virtù di compromessi.

---

[28](#) L'articolo 256, paragrafo 1, TFUE così dispone: «[i]l Tribunale è competente a conoscere in primo grado dei ricorsi di cui agli articoli 263, 265, 268, 270 e 272, ad eccezione di quelli attribuiti a un tribunale specializzato istituito in applicazione dell'articolo 257 e di quelli che lo statuto riserva alla Corte di giustizia. Lo statuto può prevedere che il Tribunale sia competente per altre categorie di ricorsi».

---

[29](#) V., a tal riguardo, l'articolo 50 *bis* dello Statuto, che attribuisce al Tribunale la competenza a conoscere in primo grado delle controversie tra l'Unione e i suoi agenti (funzione pubblica), nonché l'articolo 50 *ter* dello stesso, che trasferisce a tale Corte la competenza a conoscere delle domande di pronuncia pregiudiziale in talune materie specifiche.

---

[30](#) V., a tal riguardo, Kiiver, citato alla nota 20 delle presenti conclusioni, pag. 46, il quale ritiene che l'articolo 8 del protocollo n. 2 «sia semplicemente una *lex specialis* dell'articolo 263 TFUE».

---

[31](#) Nella sua lettera di trasmissione, il governo francese indicava, in particolare, che l'articolo 8 del protocollo n. 2 istituisce un mezzo di ricorso specifico, in forza del quale un parlamento nazionale o una sua camera può adire la Corte per violazione del principio di sussidiarietà mediante un atto legislativo, il che costituisce uno degli «altri casi previsti dai trattati» di cui all'articolo 19, paragrafo 3, lettera c), TUE, nei quali la Corte è competente a pronunciarsi. Secondo detto governo, dall'articolo 8 del protocollo n. 2 risulta quindi espressamente che il parlamento o la camera propone il ricorso in nome proprio, il che è altresì corroborato dal contesto e dalla genesi della disposizione in parola.

---

[32](#) Come previsto dall'articolo 263, secondo comma, TFUE, i motivi in parola sono «incompetenza, violazione delle forme sostanziali, violazione dei trattati o di qualsiasi regola di diritto relativa alla loro applicazione, ovvero (...) sviamento di potere».

---

[33](#) V. articolo 5, paragrafi da 2 a 4, TUE, che definisce rispettivamente i principi di attribuzione, di sussidiarietà e di proporzionalità quali principi che, come spiegato all'articolo 5, paragrafo 1, TUE, disciplinano la delimitazione e l'esercizio delle competenze dell'Unione.

---

[34](#) Va osservato che anche altre disposizioni dei Trattati menzionano i parlamenti nazionali come aventi un ruolo esclusivamente in materia di sussidiarietà. V., ad esempio, articolo 12, lettera b), TUE, articolo 69 TFUE e articolo 352, paragrafo 2, TFUE.

---

[35](#) V., ad esempio, CONV 286/02, 23 settembre 2002, pag. 6; CONV 724/01/03, 28 maggio 2003, pag. 142.

---

[36](#) V., ad esempio, CONV 286/02, 23 settembre 2002, pagg. da 7 a 9; CONV 331/02, 11 ottobre 2002, pag. 9; CONV 579/02, 27 febbraio 2003, pagg. 2 e 3; CONV 797/03, 10 giugno 2003, pag. 51.

---

[37](#) V., a tale riguardo, Baraník, K., *Subsidiarity: Mechanisms for monitoring compliance*, European Parliamentary Research Service, PE 775.868 – luglio 2025, pag. 20.

---

[38](#) V., ad esempio, sentenze del 9 ottobre 2001, Paesi Bassi/Parlamento e Consiglio (C-377/98, EU:C:2001:523; «sentenza sulla biotecnologia») (domande relative alla base giuridica e al principio di sussidiarietà); del 18 giugno 2015, Estonia/Parlamento e Consiglio (C-508/13, EU:C:2015:403) (domande relative ai principi di sussidiarietà e di proporzionalità), e del 4 maggio 2016, Polonia/Parlamento e Consiglio (C-358/14, EU:C:2016:323) (domande relative alla base giuridica e ai principi di sussidiarietà e di proporzionalità). Lo stesso vale quando la validità di un atto dell'Unione è contestata nell'ambito del procedimento pregiudiziale. V., ad esempio, sentenze dell'8 giugno 2010, Vodafone e a. (C-58/08, EU:C:2010:321) (domande relative alla base giuridica e ai principi di sussidiarietà e di proporzionalità), e del 22 novembre 2018, Swedish Match (C-151/17, EU:C:2018:938) (domande relative ai principi di sussidiarietà e di proporzionalità).

[39](#) Così, ad esempio, la Corte potrebbe aver sfumato la distinzione tra i principi di sussidiarietà e di proporzionalità al punto 184 della sentenza del 10 dicembre 2002, *British American Tobacco (Investments) e Imperial Tobacco* (C-491/01, EU:C:2002:741), senza eccedere i limiti della sua competenza in tale causa.

---

[40](#) V., ad esempio, Schütze, R., «Subsidiarity after Lisbon: Reinforcing the Safeguards of Federalism», *Cambridge Law Journal*, vol. 68, 2009, pag. 525, in particolare pag. 533, che propone di affrontare la sussidiarietà come proporzionalità federale e di utilizzarla quindi per esaminare se l'atto dell'Unione restringa in modo sproporzionato l'autonomia nazionale. Ciò richiede tuttavia un'interpretazione restrittiva del principio di proporzionalità nel senso che esso si limita ad esaminare se un atto dell'Unione limiti in modo sproporzionato i diritti individuali.

---

[41](#) Si potrebbe sostenere che ciò può anche essere considerato una delle giustificazioni dell'organizzazione federale dell'Unione europea. V., al riguardo, Moussa, M., *Federal Impartiality – Navigating Divisive Rights in the EU and the US*, Hart Publishing, Oxford, 2026.

---

[42](#) Inoltre, l'articolo 5, paragrafo 2, seconda frase, TUE, nonché l'articolo 4, paragrafo 1, TUE, precisano che qualsiasi competenza non attribuita all'Unione appartiene agli Stati membri.

---

[43](#) L'articolo 5, paragrafo 1, TUE è così formulato: «[l]a delimitazione delle competenze dell'Unione si fonda sul principio di attribuzione. L'esercizio delle competenze dell'Unione si fonda sui principi di sussidiarietà e proporzionalità».

---

[44](#) Per una discussione delle origini del principio di sussidiarietà e della genesi di tale principio nel testo dei trattati, v., ad esempio, Schütze, R., *From Dual to Cooperative Federalism – The Changing Structure of European Law*, Oxford University Press, Oxford, 2009, pagg. da 243 a 256; Granat, citato nella nota 20 delle presenti conclusioni, pagg. da 9 a 43; Fabbrini, F., «The Principle of Subsidiarity», in Schütze, R. e Tridimas, T. (a cura di), *Oxford Principles of European Union Law. Volume I: The European Union Legal Order*, Oxford University Press, Oxford, 2018, pag. 221.

---

[45](#) Rilevo che, rispetto all'ex articolo 5, secondo comma, CE, nell'ambito delle modifiche introdotte dal Trattato di Lisbona, l'articolo 5, paragrafo 3, TUE menziona «né a livello centrale né a livello regionale e locale» in rapporto agli Stati membri, riconoscendo così anche i livelli subnazionali del processo decisionale.

---

[46](#) V., a tal riguardo, Halberstam, D., «Comparative Federalism and the Role of the Judiciary», in Caldeira, G.A., Kelemen, D., e Whittington, K.E. (a cura di), *The Oxford Handbook of Law and Politics*, Oxford University Press, Oxford, 2008, pag. 142, in particolare pag. 152.

---

[47](#) In tal senso, Halberstam opera una distinzione tra sussidiarietà strumentale e sussidiarietà sostanziale. V. Halberstam, citato alla nota 46 delle presenti conclusioni, in particolare pagg. da 152 a 154.

---

[48](#) Se la base giuridica di un'azione legislativa nell'ambito di un determinato settore di politica, di per sé, fissa obiettivi per la realizzazione dei quali l'Unione può agire, una proposta legislativa concreta deve rispettare tali limiti; in caso contrario, essa viola il principio di attribuzione.

---

[49](#) Alcune competenze sono state attribuite all'Unione come competenze esclusive, il che significa che gli Stati membri non possono più legiferare in detti settori anche se l'Unione non ha legiferato. V., a tale riguardo, articolo 2, paragrafo 1, TFUE. Le competenze esclusive sono elencate in modo esaustivo all'articolo 3 TFUE. Altre competenze sono concorrenti tra l'Unione e gli Stati membri e, come precisa l'articolo 2, paragrafo 2, TFUE, in tali settori gli Stati membri possono esercitare la loro competenza nella misura in cui l'Unione non ha esercitato la propria. Le politiche in cui l'Unione e gli Stati membri hanno competenza concorrente sono elencate, seppur in modo non esaustivo, all'articolo 4, paragrafo 2, TFUE.

---

[50](#) Ciò non significa ancora che l'Unione europea debba disciplinare le materie che rientrano nelle competenze esclusive; tuttavia, la questione dell'opportunità o meno di adottare una normativa è una scelta politica che non viene limitata dal principio di sussidiarietà.

---

[51](#) V. sentenza del 5 ottobre 2000, Germania/Parlamento e Consiglio (C-376/98, EU:C:2000:544, in particolare punti 84 e 85; la «sentenza sulla pubblicità in favore del tabacco»). V., altresì, conclusioni dell'avvocata generale Kokott nella causa Polonia/Parlamento e Consiglio (C-358/14, EU:C:2015:848, paragrafi 143 e 144) (che distingue il requisito del fondamento giuridico, nella fattispecie l'armonizzazione del mercato interno ai sensi dell'articolo 114 TFUE, dal principio di sussidiarietà).

---

[52](#) V., ad esempio, conclusioni dell'avvocato generale Léger nella causa Regno Unito/Consiglio (C-84/94, EU:C:1996:93, paragrafi da 125 a 127; la «causa sull'orario di lavoro») (che distingue i principi di sussidiarietà e di proporzionalità in quanto operanti a diversi livelli di azione dell'Unione).

---

[53](#) V. sentenza del 10 dicembre 2002, British American Tobacco (Investments) e Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, punto 122): «il principio di proporzionalità, che è parte integrante dei principi generali del diritto [dell'Unione], esige che gli strumenti istituiti da una norma [dell'Unione] siano idonei a realizzare lo scopo perseguito e non vadano oltre quanto è necessario per raggiungerlo». V. altresì, ad esempio, sentenza del 4 maggio 2016, Polonia/Parlamento e Consiglio (C-358/14, EU:C:2016:323, punto 78).

---

[54](#) In tal caso, tuttavia, il ricorso in primo grado dovrebbe essere proposto dinanzi al Tribunale.

---

[55](#) V., a tal riguardo, il capo 2, intitolato «Politiche relative ai controlli alle frontiere, all’asilo e all’immigrazione», che fa parte del titolo V del Trattato FUE relativo allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia. L’articolo 4, paragrafo 2, lettera j), TFUE elenca lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia tra le competenze concorrenti.

---

[56](#) V. considerando 22 e 88 del regolamento 2024/1351.

---

[57](#) Sentenza del 4 maggio 2016, Polonia/Parlamento e Consiglio, (C-358/14, EU:C:2016:323, punto 113).

---

[58](#) V., ad esempio, sentenza del 4 maggio 2016, Polonia/Parlamento e Consiglio (C-358/14, EU:C:2016:323, punti 122 e 123).

---

[59](#) V. sentenze del 13 maggio 1997, Germania/Parlamento e Consiglio (C-233/94, EU:C:1997:231, in particolare punto 28), e sentenza sulla biotecnologia (punto 33).

---

[60](#) V., ad esempio, sentenza del 4 maggio 2016, Polonia/Parlamento e Consiglio (C-358/14, EU:C:2016:323, punto 114).

---

[61](#) Conclusioni dell’avvocata generale Kokott nella causa Polonia/Parlamento e Consiglio (C-358/14, EU:C:2015:848, paragrafo 142).

---

[62](#) V., ad esempio, sentenze del 12 novembre 1996, Regno Unito/Consiglio (C-84/94, EU:C:1996:431, punti 47 e 55; la «sentenza sull’orario di lavoro») (l’armonizzazione «presuppone» un’azione a livello dell’Unione); sentenza sulla biotecnologia (punto 32) (alla luce degli effetti sugli scambi interni all’Unione, è evidente che detto obiettivo è meglio conseguito dall’Unione); del 10 dicembre 2002, British American Tobacco (Investments) e Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, punti da 180 a 183) (l’armonizzazione presuppone un’azione azione a livello dell’Unione), e del 22 maggio 2003, Commissione/Germania (C-103/01, EU:C:2003:301, punto 47) (l’armonizzazione delle disposizioni divergenti può essere effettuata solo dal legislatore dell’Unione).

---

[63](#) V., ad esempio, Weatherill, S., *The Internal Market as a Legal Concept*, Oxford University Press, Oxford, 2017, pag. 176; Davies, G., «The Working Time Case and the Death of Subsidiarity», in Craig, P. e Schütze, R. (a cura di), *Landmark Cases in EU Law, Volume 1: The Constitutional Cases*, Hart Publishing, Oxford, 2025, pag. 145.

---

[64](#) V., ad esempio, sentenza sulla pubblicità in favore del tabacco (punto 95).

---

[65](#) V., ad esempio, sentenze dell'8 giugno 2010, Vodafone e a. (C-58/08, EU:C:2010:321, punti da 76 a 79) (alla luce dell'interdipendenza dei diritti, l'approccio comune è meglio realizzato a livello dell'Unione), e del 4 maggio 2016, Polonia/Parlamento e Consiglio (C-358/14, EU:C:2016:323, punti da 116 a 118) (alla luce dell'interdipendenza degli obiettivi del mercato interno e della salute pubblica, essi sono meglio conseguiti a livello dell'Unione).

---

[66](#) Conclusioni dell'avvocata generale Kokott nella causa Polonia / Parlamento e Consiglio (C-358/14, EU:C:2015:848, paragrafo 164). V. anche conclusioni dell'avvocato generale Poiares Maduro nella causa Vodafone e a. (C-58/08, EU:C:2009:596, paragrafo 33). Gli aspetti transnazionali del tema in esame sono stati considerati un indicatore importante del fatto che l'azione a livello dell'Unione è giustificata a partire dagli orientamenti di Edimburgo. V. Consiglio europeo, conclusioni della presidenza adottate a Edimburgo, 11 e 12 dicembre 1992, allegato 1 alla parte A: approccio globale all'applicazione da parte del Consiglio del principio di sussidiarietà e dell'articolo 3 *ter* del Trattato sull'Unione europea, pag. 19.

---

[67](#) V. sentenza sulla biotecnologia (punto 32), in cui la Corte ha fatto riferimento a un'«azione avviata a livello dei soli Stati membri». V. anche, ad esempio, Gutman, K., *The Constitutional Foundations of European Contract Law: A Comparative Analysis*, Oxford University Press, Oxford, 2014, pagg. 302, 303 e 351.

---

[68](#) Sentenza del 18 giugno 2015, Estonia/Parlamento e Consiglio (C-508/13, EU:C:2015:403, punto 53). V. anche, ad esempio, sentenza del 4 maggio 2016, Polonia/Parlamento e Consiglio (C-358/14, EU:C:2016:323, punto 119).

---

[69](#) Sentenza del 18 giugno 2015, Estonia/Parlamento e Consiglio (C-508/13, EU:C:2015:403, punto 54).

---

[70](#) V., a tal riguardo, Wyatt, D., «Could a “yellow card” for national parliaments strengthen judicial as well as political policing of subsidiarity?», *Croatian Yearbook of European Law & Policy*, vol. 2, 2006, pag. 1, in particolare pag. 10.

---

[71](#) Nelle sue conclusioni nella causa Polonia/Parlamento e Consiglio (C-358/14, EU:C:2015:848, paragrafi 146 e 147), l'avvocata generale Kokott ha analogamente ritenuto che la Corte possa esercitare solo un controllo giurisdizionale limitato; la Corte può ragionevolmente controllare solo se gli organi politici dell'Unione abbiano agito, in sede di esercizio delle loro competenze, nei limiti dei margini di discrezionalità loro accordati, ricercando errori manifesti compiuti dagli stessi.

---

[72](#) Craig, P. e De Búrca, G., *EU Law: Text, Cases and Materials, 8th edition*, Oxford University Press, Oxford, 2024, pag. 130. Traduzione libera.

---

[73](#) Come suggerito anche nelle conclusioni dell'avvocato generale Poiares Maduro nella causa Vodafone e a. (C-58/08, EU:C:2009:596, paragrafo 30).

---

[74](#) V., a tal riguardo, conclusioni dell'avvocata generale Kokott nella causa Polonia/Parlamento e Consiglio (C-358/14, EU:C:2015:848, paragrafi da 177 a 188), in cui si osserva che, in tale procedimento, nonostante l'uso di una formulazione standard, le prove documentali erano sufficienti, ma si raccomanda alle istituzioni dell'Unione di evitare formulazioni generiche e di arricchire il preambolo con considerazioni sul principio di sussidiarietà sufficientemente fondate e più fortemente riferite alle rispettive misure.

---

[75](#) V., a tale riguardo, Öberg, J., «Subsidiarity as a Limit to the Exercise of EU Competences», *Yearbook of European Law*, vol. 36, n. 1, 2017, pag. 391.

---

[76](#) Proposta della Commissione di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulla gestione dell'asilo e della migrazione e che modifica la direttiva 2003/109/CE del Consiglio e la proposta di regolamento (UE) XXX/XXX [Fondo Asilo e migrazione] [COM(2020) 610 final del 23 settembre 2020] (in prosieguo: la «proposta»). V. anche, al riguardo, parere del Comitato europeo delle regioni (GU 2021, C 175, pag. 32), punto 26, nonché parere del Comitato economico e sociale europeo (GU 2021, C 155, pag. 58), punto 1.1.

---

[77](#) Proposta, citata alla nota 76 delle presenti conclusioni, relazione, sezione 2.4.

---

[78](#) Proposta, citata alla nota 76 delle presenti conclusioni, relazione, sezione 1.1 (il corsivo è mio).

---

[79](#) Servizio di ricerca del Parlamento europeo, *The European Commission's New Pact on Asylum and Migration. Horizontal substitute impact assessment*, PE 694.210 – agosto 2021 (in prosieguo: la «valutazione d'impatto del Parlamento»), sezione 4.3, in particolare sottosezione 4.3.2.

---

[80](#) Valutazione d'impatto del Parlamento, citata al paragrafo 79 delle presenti conclusioni, pag. 50.

---

[81](#) Risoluzione del Parlamento europeo del 9 ottobre 1986 concernente l'iniziativa di intraprendere, sotto l'egida del Consiglio, discussioni comuni per definire una politica comune europea per i rifugiati (GU 1986, C 283, pag. 74), punto 3.

---

[82](#) Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sull'immigrazione [SEC(91) 1855 def. del 23 ottobre 1991], pagg. 2 e 8.

---

[83](#) Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sulle politiche di immigrazione e di asilo [COM(94) 23 def. del 23 febbraio 1994], pag. 1.

---

[84](#) Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni sul rafforzamento della solidarietà all'interno dell'UE in materia di asilo – Un programma dell'UE per una migliore ripartizione delle responsabilità e maggiore fiducia reciproca [COM(2011) 835 definitivo del 2 dicembre 2011], pag. 1.

---

[85](#) Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio – Strategia europea di gestione dell'asilo e della migrazione, [COM(2026) 45 final del 29 gennaio 2026], pag. 12 (il corsivo è mio).