

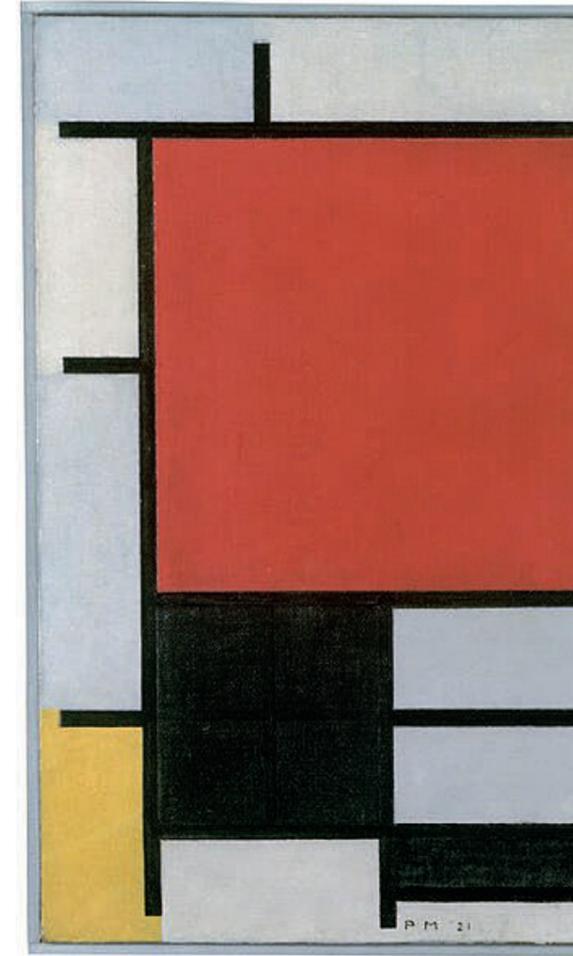
COLLANA DI STUDI SULL'INTEGRAZIONE EUROPEA

54

ROSSANA PALLADINO

**Il principio di  
proporzionalità  
nel diritto  
dell'Unione europea**

*Natura, funzioni e controllo*



ROSSANA PALLADINO Il principio di proporzionalità nel diritto dell'Unione europea

ISBN 979-12-5965-372-7

ISSN 2784-8566



€ 28,00



CACUCCI EDITORE  
BARI

Volume pubblicato con il contributo dell'Università degli Studi di Salerno, fondi del Progetto Jean Monnet Module “Democracy and the Rule of Law: A New Push for European Values (Eu-Draw)” (Erasmus+ Programme – Jean Monnet Action, finanziato dalla Commissione europea, Project number 101085618) e fondi FARB anno 2020 (Responsabile Scientifico: Prof. ssa Rossana Palladino).



Co-funded by  
the European Union

Funded by the European Union. Views and opinions expressed are however those of the author(s) only and do not necessarily reflect those of the European Union or the European Education and Culture Executive Agency /EACEA. Neither the European Union nor EACEA can be held responsible for them.

In copertina:

Piet Mondrian, *Composition with Large Red Plane, Yellow, Black, Grey and Blue*, 1921 (particolare).

COLLANA DI STUDI SULL'INTEGRAZIONE EUROPEA

54

**ROSSANA PALLADINO**

**IL PRINCIPIO DI PROPORZIONALITÀ  
NEL DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA**

*Natura, funzioni e controllo*



CACUCCI  
EDITORE  
2024

COLLANA DI STUDI SULL'INTEGRAZIONE EUROPEA

Direzione

**Giandonato Caggiano   Ivan Ingravallo   Ennio Triggiani   Ugo Villani**

Comitato scientifico

**Mads Andenas, Sergio M. Carbone, Marta Cartabia, Gianluca Contaldi, Carlo Curti Gialdino, Biagio De Giovanni, Angela Del Vecchio, Angela Di Stasi, Paolo Fois, Marc Jaeger, Diego J. Liñán Nogueras, Roberto Mastroianni, Paolo Mengozzi, Claudia Morviducci, Bruno Nascimbene, Lina Panella, Ornella Porchia, Guido Raimondi, Lucia Serena Rossi, Mario Sarcinelli, Silvana Sciarra, Christian Tomuschat, Gian Luigi Tosato, Claudio Zanghi**

**Comitato dei referees:** Pia Acconci, Roberto Adam, Chiara Amalfitano, Amedeo Arena, Roberto Baratta, Maria Eugenia Bartoloni, Maria Caterina Baruffi, Francesco Bestagno, Franco Botta, Ruggiero Cafari Panico, Susanna Cafaro, Cristina Campiglio, Andrea Cannone, Giovanni Cellamare, Bernardo Cortese, Antonella Damato, Carmela Decaro, Patrizia De Pasquale, Valeria Di Comite, Marcello Di Filippo, Giuseppe Di Gaspare, Davide Diverio, Madia D'Onghia, Ugo Draetta, Fabio Ferraro, Pietro Gargiulo, Italo Garzia, Mario Gervasi, Edoardo Greppi, Massimo Iovane, Simone Marinai, Fabrizio Marongiu Buonaiuti, Gerardo Martino, Maria Rosaria Mauro, Michele Messina, Francesco Moliterni, Luciano Monzali, Paola Mori, Francesco Munari, Lorenzo Federico Pace, Rossana Palladino, Franca Papa, Nicoletta Parisi, Marco Pedrazzi, Piero Pennetta, Emanuela Pistoia, Angela Maria Romito, Francesco Rossi Dal Pozzo, Vito Rubino, Gianpaolo Maria Ruotolo, Andrea Santini, Gianluca Selicato, Girolamo Strozzi, Marisa Tufano, Chiara Enrica Tuo, Michele Vellano, Gabriella Venturini, Gianfranco Viesti, Roberto Virzo, Alessandra Zanobetti

I volumi pubblicati in questa Collana sono sottoposti a referaggio anonimo, con la sola eccezione di quelli caratterizzati dalla particolare autorevolezza scientifica o dalla specifica competenza dell'Autore nell'argomento trattato.

---

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

---

© 2024 Cacucci Editore - Bari  
Via Nicolai, 39 - 70122 Bari – Tel. 080/5214220  
<http://www.cacucci.it> e-mail: [info@cacucci.it](mailto:info@cacucci.it)

Ai sensi della legge sui diritti d'Autore e del codice civile è vietata la riproduzione di questo libro o di parte di esso con qualsiasi mezzo, elettronico, meccanico, per mezzo di fotocopie, microfilms, registrazioni o altro, senza il consenso dell'autore e dell'editore.

# INDICE

## PROFILI INTRODUTTIVI

1. Origine del principio di proporzionalità quale corollario della *rule of law* sostanziale 1
2. Codificazione, sviluppo e applicazione del principio di proporzionalità: uno e trino. Scopo e piano dell'indagine 9

## CAPITOLO I

### IL PRINCIPIO DI PROPORZIONALITÀ IN FUNZIONE DI REGOLAZIONE DELL'AZIONE DELLE ISTITUZIONI DELL'UNIONE EUROPEA

1. Funzione e ambito di operatività del principio di proporzionalità nella codificazione dei limiti all'esercizio delle competenze dell'Unione europea 13
2. L'interrelazione con il principio di sussidiarietà 20
3. Gli elementi costitutivi della proporzionalità tra principio scritto e non scritto: adeguatezza, necessità e proporzionalità *stricto sensu* 27
4. Il "controllo politico" sul rispetto del principio di proporzionalità 31
  - 4.1. Autovigilanza e obblighi di motivazione nell'azione legislativa 33
  - 4.2. (Verso un) ruolo di controllo dei Parlamenti nazionali: *early warning system* e Dialogo Politico 41
5. Il controllo giurisdizionale 51
  - 5.1. Profili sostanziali: discrezionalità politica, discrezionalità tecnica e limiti del sindacato giurisdizionale 56
  - 5.2. Profili procedurali: la valutazione dell'"esercizio effettivo" del potere discrezionale 64
6. Alla ricerca di un *full judicial review* attraverso un controllo costituzionale "esterno" 69

## CAPITOLO II

IL (RISPETTO DEL) PRINCIPIO DI PROPORZIONALITÀ  
 QUALE LIMITE AL MARGINE DI DISCREZIONALITÀ  
 DEGLI STATI MEMBRI DELL'UE

1. Operatività del principio generale di proporzionalità in capo agli Stati membri nell'“applicazione” del diritto dell'Unione europea	81
2. L'incidenza del principio di proporzionalità sull'esercizio delle deroghe (nazionali) alle libertà fondamentali	88
2.1. In particolare, sulle deroghe fondate sulla ‘clausola identitaria’ ex articolo 4, paragrafo 2, TUE	93
2.2. Il controllo di proporzionalità	100
2.2.1. Il profilo dell'idoneità, integrato dall'elemento della “coerenza e sistematicità”	104
2.2.2. Il profilo della necessità e <i>least-alternative means test</i>	108
2.2.3. Il profilo della proporzionalità <i>stricto sensu</i>	112
2.2.4. Controllo di proporzionalità e principio di precauzione	116
3. Proporzionalità ed effetto <i>costitutivo</i> di vincoli all'esercizio delle competenze “proprie” degli Stati membri	121
3.1. Riconoscimento (perdita e acquisto) della cittadinanza nazionale	125
3.1.1. Dimensione “astratta” e dimensione “concreta” del principio di proporzionalità: i riflessi sulla portata del controllo di proporzionalità	129
3.2. Discrezionalità sanzionatoria degli Stati membri e doppio limite della proporzionalità in senso “prospettivo” e “retrospettivo”	135
3.2.1. Obblighi di proporzionalità, equivalenza ed effettività del regime sanzionatorio	139
3.2.2. La codificazione del principio di proporzionalità sanzionatoria nell'articolo 49, paragrafo 3, della Carta dei diritti fondamentali dell'UE	146
3.2.3. Proporzionalità sanzionatoria, efficacia diretta e obbligo di disapplicazione dei giudici nazionali quale <i>proportionality review diffusa</i>	152

## CAPITOLO III

IL PRINCIPIO DI PROPORZIONALITÀ NELLA CARTA DEI  
 DIRITTI FONDAMENTALI COME LIMITE COSTITUTIVO ALLA  
 COMPRESSIONE DEI DIRITTI FONDAMENTALI

1. Il principio di proporzionalità nel “sistema delle limitazioni” all'esercizio dei diritti e delle libertà codificato nell'articolo 52, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea	159
---	-----

---

1.1. Il requisito della previsione della limitazione da parte della “legge”	165
1.2. Il rispetto del “contenuto essenziale” del diritto e il rapporto con il principio di proporzionalità	169
1.3. Il rispetto del principio di proporzionalità	176
1.3.1. Il prerequisito della rispondenza a finalità di interesse generale riconosciute dall’Unione	177
1.3.2. I “tradizionali” canoni dell’adeguatezza, necessità e stretta proporzionalità	179
2. Il controllo giurisdizionale delle condizioni di attuazione del principio di proporzionalità: ambito di applicazione <i>ratione personarum</i> e <i>ratione materiae</i>	181
2.1. L’estensione alle limitazioni inerenti a prerogative non assolute	192
2.2. Centralità del bilanciamento e identificazione delle regole di composizione dei conflitti: l’influenza della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo	201
2.3. Bilanciamento verticale e portata del potere discrezionale delle Istituzioni europee: una funzione <i>suppletiva</i> del controllo di proporzionalità normativa	205
2.4. Bilanciamento verticale e prerogative statali: tra bilanciamento <i>aperto</i> e <i>deferential review</i>	209
Osservazioni conclusive intorno al principio <i>proteiforme</i> di proporzionalità quale <i>paradigma</i> dell’integrazione giuridica europea	215
Bibliografia	223

## PROFILI INTRODUTTIVI

SOMMARIO: 1. Origine del principio di proporzionalità quale corollario della *rule of law* sostanziale. – 2. Codificazione, sviluppo e applicazione del principio di proporzionalità: uno e trino. Scopo e piano dell'indagine.

### 1. Origine del principio di proporzionalità quale corollario della *rule of law* sostanziale

Il principio di proporzionalità costituisce uno di quei principi la cui formulazione risultava assente nell'originario Trattato istitutivo della Comunità economica europea e che pure ha trovato affermazione nell'ordinamento della Comunità e dell'Unione europea (UE), *in primis*, tramite la sua elaborazione quale principio generale del diritto dell'Unione europea. Esso è, difatti, riconducibile a quella categoria di fonti primarie del diritto dell'Unione europea, non scritte e dalla natura pretoria<sup>1</sup>, frutto della “giurispru-

---

<sup>1</sup> Sulla definizione dei principi generali e sul ruolo della Corte di giustizia nell'elaborazione degli stessi, si vedano T. TRIDIMAS, *General Principles of EU Law*, II ed., Oxford, 2006; U. BERNITZ, J. NERGELIUS, C. CARDNER (eds.), *General Principles of EC law in a Process of Development*, Alphen aan den Rijn, 2008; S. VOGENAUER, S. WEATHERILL, *General Principles of Law: European and Comparative Perspectives*, Oxford, 2017; C. AMALFITANO, *General Principles of EU Law and the Protection of Fundamental Rights*, Cheltenham, 2018, spec. pp. 110-146; K.S. ZIEGLER, P.J. NEUVONEN, V. MORENO-LAX (eds.), *Research Handbook on General Principles in EU Law. Constructing Legal Orders in Europe*, Cheltenham, 2022, nonché A. ADINOLFI, *I principi generali della giurisprudenza comunitaria e la loro influenza sugli ordinamenti degli Stati membri*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1994, n. 2, p. 521 ss.; G. TESAURO, *Il ruolo della Corte di giustizia nell'elaborazione dei principi generali dell'ordinamento europeo e dei diritti fondamentali*, in *La Costituzione europea. Annuario 1999*, Atti del XIV convegno annuale, Perugia, 7-8-9 ottobre 1999, Padova, 1999, p. 297 ss.; A. TIZZANO, *Qualche riflessione sul contributo della Corte di giustizia allo sviluppo del sistema comunitario*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2009, n. 1, p. 141 ss.; C. SEMMELMANN, *General Principles in EU Law between a Compensatory Role and an Intrinsic Value*, in *European Law Journal*, 2013, n. 4, pp. 457-487; M. CONDINANZI, *Diritti, principi e principi generali nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea*, in L. D'ANDREA, G. MOSCHELLA, A. RUGGERI, A.

denza creativa”<sup>2</sup> della Corte di giustizia dell’Unione europea orientata dalla necessità di “completamento” di un ordinamento fondato sul principio di attribuzione delle competenze. Categoria, quella dei principi generali del diritto dell’Unione europea, ancora oggi dagli incerti confini definitivi, anche in considerazione del plurimo utilizzo, da parte della Corte di Lussemburgo, di termini parzialmente eterogenei<sup>3</sup>, per cui oltre che “principio generale”<sup>4</sup> o “principio generale del diritto”<sup>5</sup> è possibile rinvenire il riferimento semplicemente a “principi”<sup>6</sup>, talvolta qualificati come “particolarmente importanti”<sup>7</sup> oppure “essenziali” e “fondamentali”<sup>8</sup>.

A fronte di tali sfumature semantiche, è possibile, ad ogni modo, individuare una funzione unitaria sottostante alla elaborazione di principi di matrice giurisprudenziale strumentali sia a colmare le lacune del diritto dell’Unione

---

SAITTA (a cura di), *La Carta dei diritti dell’Unione Europea e le altre Carte (ascendenze culturali e mutue implicazioni)*, Torino, 2016, p. 82 ss.

<sup>2</sup> U. VILLANI, *Istituzioni di diritto dell’Unione europea*, VII ed., Bari, 2024, p. 297, che sottolinea come talora la Corte di giustizia non si soffermi particolarmente sul giustificare l’origine o il fondamento, pur ciò non significando che i principi generali siano il frutto di una “giurisprudenza estemporanea della Corte”, risultando da varie metodologie da essa utilizzate. V. anche U. DRAETTA, F. BESTAGNO, A. SANTINI, *Elementi di diritto dell’Unione europea. Parte istituzionale. Ordinamento e struttura dell’Unione europea*, VII ed., Milano, 2022, spec. p. 191 ss.

<sup>3</sup> Sul punto, v. anche G.A. BENACCHIO, *Fonti del diritto (dir. comunit.)*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali I, Milano, 2007, pp. 616-637, spec. p. 619.

<sup>4</sup> Proprio con riferimento alla proporzionalità, cfr. Corte di giustizia, sentenza del 4 luglio 1996, causa C-295/94, *Hüpeden & Co. KG c. Hauptzollamt Hamburg-Jonas*, ECLI:EU:C:1996:267, punto 23; mentre, in relazione alla non discriminazione e all’eguaglianza, cfr. Corte di giustizia, sentenza del 19 ottobre 1977, cause riunite 117/76 e 16/77, *Albert Ruckdeschel & Co. e Hansa-Lagerhaus Ströhh & Co. c. Hauptzollamt Hamburg-St. Annen; Diamalt AG c. Hauptzollamt Itzehoe*, ECLI:EU:C:1977:160, punto 7 e sentenza dell’8 giugno 1989, causa 167/88, *Association générale des producteurs de blé et autres céréales (AGPB) c. Office national interprofessionnel des céréales (ONIC)*, ECLI:EU:C:1989:234, punto 23 oppure, con riferimento alla certezza del diritto, v. Corte di giustizia, sentenza del 14 aprile 2005, causa C-110/03, *Regno del Belgio c. Commissione delle Comunità europee*, ECLI:EU:C:2005:223, punto 29.

<sup>5</sup> Come è qualificato il principio di proporzionalità, ad esempio, nella sentenza del 19 giugno 1980, *Vittorio Testa, Salvino Maggio e Carmine Vitale c. Bundesanstalt für Arbeit*, cause riunite 41/79, 121/79 e 796/79, ECLI:EU:C:1980:163, punto 6, nonché i diritti fondamentali (Corte di giustizia, sentenza del 14 maggio 1974, *J. Nold, Kohlen- und Baustoffgroßhandlung c. Commissione delle Comunità europee*, causa 4-73, ECLI:EU:C:1974:51, punto 13).

<sup>6</sup> In relazione alla proporzionalità, Corte di giustizia, sentenza del 23 febbraio 1983, causa 66/82, *Fromançais SA c. Fonds d’orientation et de régularisation des marchés agricoles (FORMA)*, ECLI:EU:C:1983:42, punto 8 e sentenza del 17 luglio 1997, causa C-183/95, *Affish BV c. Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees*, ECLI:EU:C:1997:373, punto 29.

<sup>7</sup> Quale è il caso del diritto di ogni lavoratore alle ferie annuali retribuite, da considerarsi come “un principio particolarmente importante del diritto sociale dell’Unione”, secondo la costante giurisprudenza della Corte di giustizia; *ex plurimis*, sentenza del 12 giugno 2014, causa C-118/13, *Güluy Bollacke c. K + K Klaas & Kock B.V. & Co. KG*, ECLI:EU:C:2014:1755, punto 15.

<sup>8</sup> Il principio della parità di retribuzione tra uomo e donna è qualificato come “fondamentale” ed “essenziale” dalla Corte di giustizia, sentenza dell’8 aprile 1976, causa 43/75, *Gabrielle Defrenne c. Société anonyme belge de navigation aérienne Sabena*, ECLI:EU:C:1976:56, punti 12-15.

europea sia a concorrere all'interpretazione delle norme scritte<sup>9</sup>, in stretta connessione a un ordinamento giuridico, quale quello dell'Unione europea, dal carattere evolutivo<sup>10</sup>.

In considerazione della funzione assunta dai principi generali, si comprende anche l'assenza di una precisa e rigida classificazione degli stessi ad opera della Corte di giustizia, che, al contrario, mostra la tendenza alla preservazione della loro natura plastica, pure a fronte di tentativi di sistematizzazione proposti dalla dottrina e diretti a classificare i principi in ragione della loro natura, della loro funzione, nonché del loro contenuto, anche al fine di evidenziarne un differente rilievo sotto il profilo sostanziale in termini di un diverso impatto in relazione alle norme dell'Unione europea o alle norme statali con cui vengono a misurarsi<sup>11</sup>.

Invero, a voler sposare quanto meno la differenziazione tra principi generali *propri* dell'Unione europea e principi generali *comuni* agli ordinamenti degli Stati membri<sup>12</sup>, si è propensi a non ravvisarne distinta valenza e differente impatto sotto il profilo sostanziale. Tale distinguo, infatti, sottende meramente al profilo “genetico” dei principi generali, atteso che la prima formulazione vale a indicare quei principi propriamente inerenti all'ordinamento giuridico dell'Unione europea e desunti dal testo dei Trattati o dalla stessa natura, struttura e finalità dell'Unione<sup>13</sup>, laddove la seconda locuzione mira a indicare quei principi generali elaborati sulla scorta di un raffronto o

---

<sup>9</sup> La doppia funzione dei principi generali del diritto dell'Unione europea è particolarmente analizzata da T. TRIDIMAS, *The General Principles of EU Law*, op. cit., p. 17 ss. e p. 29 ss., nonché da M.C. CICIRIELLO, *Il principio di proporzionalità nel diritto comunitario*, Napoli, 1999, spec. p. 7 e F. TORIELLO, *I principi generali del diritto comunitario — Il ruolo della comparazione*, Milano, 2000, spec. p. 141.

<sup>10</sup> L'elaborazione dei principi generali del diritto è stata, in tal senso, centrale per lo sviluppo dell'ordinamento giuridico della Comunità e dell'Unione europea. Nel formulare principi generali del diritto comunitario – sulla base del suo obbligo, ai sensi dell'allora art. 220 TCE, di assicurare il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione del Trattato – la Corte ha in effetti dato consistenza al diritto comunitario, il quale altrimenti – in quanto ordinamento giuridico basato su un trattato fondativo – “sarebbe rimasto un mero scheletro normativo, senza divenire un vero «ordinamento» giuridico”, come sottolineano le Conclusioni dell'Avvocato generale Mazák del 15 febbraio 2007, *Félix Palacios de la Villa c. Cortefiel Servicios SA*, causa C-411/05, ECLI:EU:C:2007:106, punti 84-85.

<sup>11</sup> Come rilevano G. STROZZI, R. MASTROIANNI, *Diritto dell'Unione Europea. Parte istituzionale*, IX ed., Torino, 2023, p. 232 ss.

<sup>12</sup> Secondo lo schema proposto da F. PICOD, *Principes généraux de droit*, in A. BARAV, C. PHILIP, *Dictionnaire juridique des communautés européennes*, Paris, 1993, spec. p. 858, che individua una tripartizione in: principi generali derivanti dal diritto internazionale, principi provenienti dai diritti nazionali e principi propri dell'Unione europea.

<sup>13</sup> Emblematico in tal senso è il principio dell'effetto diretto, scaturente dalle peculiarità dell'“ordinamento giuridico di nuovo genere nel campo del diritto internazionale” quale è l'ordinamento dell'UE, secondo la celebre ricostruzione operata dalla Corte di giustizia nella sentenza *Van Gend en Loos* del 5 febbraio 1963 e, parimenti, il principio del primato del diritto dell'Unione europea, che la Dichiarazione n. 17 relativa al primato, annessa ai Trattati, qualifica come “un principio fondamentale” del diritto dell'Unione europea, “insito nella natura specifica” della stessa UE.

comparazione tra gli ordinamenti statali, quale è il caso dei diritti fondamentali, divenuti parte integrante del diritto dell'Unione europea quali principi generali informati alle “tradizioni costituzionali comuni”<sup>14</sup> agli Stati membri, oltre che alle convenzioni internazionali in materia.

Orbene, è “attingendo” dagli ordinamenti degli Stati membri<sup>15</sup> che la Corte di giustizia dell'Unione europea ha incominciato a fare riferimento al principio di proporzionalità, come per primo rinvenibile – pur se non in maniera completamente espressa – già nel 1956 nella sentenza *Fédération Charbonnière*, in cui si sottolineava che “...in applicazione di una norma giuridica generalmente ammessa, questa reazione indiretta dell'Alta Autorità ad un atto illecito delle imprese dovrebbe essere commisurata all'importanza dell'atto illecito”<sup>16</sup> e, successivamente, nelle sentenze *Mannesmann* e *Acciaierie San Michele* del 1962<sup>17</sup>. In particolare, nella sentenza *Mannesmann*, la Corte di giustizia stabilì che l'Alta Autorità, nell'elaborare e nell'applicare i meccanismi finanziari che essa istituisce per salvaguardare l'equilibrio di mercato, ha senza dubbio l'obbligo di tenere conto della realtà economica alla quale questi meccanismi vanno applicati, “affinché gli scopi perseguiti siano raggiunti nel modo migliore e col minimo sacrificio possibile per le imprese partecipanti”; tale obbligo, ricondotto a una “esigenza di giustizia”<sup>18</sup> necessitava,

---

<sup>14</sup> Ossia quell'insieme di “esperienze giudiche”, condivise dagli Stati membri, che assurgono a fonte del contenuto dei principi generali del diritto dell'Unione e rilevate dalla stessa Corte di giustizia. Nell'arduo tentativo definitorio delle “tradizioni costituzionali” comuni, così M. CARTABIA, *Europe and Rights. Taking Dialogue Seriously*, in *European Constitutional Law Review*, 2009, n. 1, pp. 5-31, spec. p. 22; nella dottrina più recente, ci si limita a rinviare a S. CASSESE, *The 'Constitutional tradition common to the members States' of the European Union*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2017, n. 4, pp. 939-948; P.M. HUBER, *The constitutional traditions common to the Member States: identification and concretisation*, in Court of Justice of the European Union, *EUnited in diversity: between common constitutional traditions and national identities*. Conference proceedings, 2021, pp. 55-72, reperibile [online](#).

<sup>15</sup> Una completa e approfondita analisi del profilo “genetico” del principio di proporzionalità è effettuata da N. EMILIOU, *The Principle of Proportionality in European Law. A Comparative Study*, London, 1996, spec. Capitolo IV e M.C. CICIRIELLO, *Il principio di proporzionalità nell'ordinamento comunitario*, op. cit., spec. Capitolo I. Si veda anche D.U. GALETTA, *Il principio di proporzionalità*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, II ed., Milano, 2017, p. 149 ss. e ID., *Le principe de proportionnalité*, in J.-B. AUBY, J. DUTHEIL DE LA ROCHÈRE (dir.), *Traité de droit administratif européen*, III ed., Bruxelles, 2022, pp. 437-462.

<sup>16</sup> Corte di giustizia, sentenza del 16 luglio 1956, causa C-8/55, *Fédération Charbonnière de Belgique c. l'Alta Autorità della Comunità europea del Carbone e dell'Acciaio*, ECLI:EU:C:1956:11, p. 298.

<sup>17</sup> Corte di giustizia, sentenza del 13 luglio 1962, causa 19/61, *Mannesmann AG c. l'Alta Autorità della Comunità europea del Carbone e dell'Acciaio*, ECLI:EU:C:1962:31; sentenza del 14 dicembre 1962, cause riunite 5 a 11, 13 a 15-62, *Società Industriale Acciaierie San Michele e a. c. l'Alta Autorità della Comunità europea del Carbone e dell'Acciaio*, ECLI:EU:C:1962:46.

<sup>18</sup> La proporzionalità connessa a un'esigenza di “giustizia” riecheggia, così, l'impostazione filosofica della proporzionalità di matrice aristotelica. Più approfonditamente, v. E. ENGLE, *The General Principle of Proportionality and Aristotle*, in L. HUPPES-CLUYSENSAER, N.M.M.S. COELHO (eds.), *Aristotle and The Philosophy of Law: Theory, Practice and Justice*, Dordrecht, 2013, spec.

poi, di essere temperato col principio della certezza del diritto, ancorato a ragioni di equità e di economia<sup>19</sup>: due esigenze bisognevoli di conciliazione “in modo da implicare il minimo sacrificio possibile per il complesso delle persone soggette alla Comunità”<sup>20</sup>.

Allorquando, poi, la Corte di Lussemburgo ha affermato che la tutela dei diritti fondamentali costituisce parte integrante dei principi generali di cui essa garantisce l’osservanza, ulteriormente si è venuto a plasmare il principio di proporzionalità nell’ottica di “presidio” a tutela di tutte le persone, sia fisiche che giuridiche, nei confronti di interventi dei pubblici poteri, nella sfera dell’attività privata, che siano arbitrari o sproporzionati. A venire in rilievo, *in primis*, è la sentenza *Internationale Handelsgesellschaft*<sup>21</sup>, vertente sulla revisione di una misura dell’Unione inerente all’incameramento del deposito cauzionale quale conseguenza del mancato adempimento dell’obbligo di importare o di esportare prodotti agricoli e una valutazione nell’ottica dell’eccezionalità dell’onere cauzionale, nonché della lesione dei diritti fondamentali.

Orbene, nel caso di specie la Corte di giustizia ha sì accertato che la misura in parola costituisce uno strumento “necessario e opportuno” al fine di consentire alle autorità competenti di essere in grado di intervenire “nel modo più efficace” sul mercato e che le spese per la cauzione “non appaiono sproporzionate” rispetto al valore complessivo delle merci in questione. Tuttavia, quel che più rileva è l’*input* alla definizione di un principio generale implicante che qualunque atto promanato dall’Unione debba essere proporzionato rispetto agli interessi dei privati e, in particolare, ai diritti fondamentali, in accoglimento di una visione della proporzionalità quale principio immanente a sistemi fondati sul rispetto della legge.

È attraverso un processo di “mutuazione” precipuamente dal diritto tedesco<sup>22</sup>, nonché dall’esperienza delle Corti costituzionali interne nell’ap-

---

p. 265; G. XYNOPOULOS, *Proportionnalité*, in D. ALLAND, S. RIALS (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, 2003, p. 1251. Identifica la proporzionalità, quale principio di teoria generale, come “criterio elementare ed universale di giustizia” che trova applicazione in quasi tutti i campi del diritto e che, nella sua eccezione più ampia e generale, implica che ogni misura adottata sia proporzionata e cioè in grado di perseguire il fine prefissato, recando il minor sacrificio possibile a coloro che ne subiscono gli effetti, A. SANDULLI, *Proporzionalità*, in S. CASSESE (dir.), *Dizionario di diritto pubblico*, Vol. V, Milano, 2006, pp. 4643-4649, spec. p. 4643. Sull’applicazione a livello internazionale E. CANNIZZARO, *Il principio della proporzionalità nell’ordinamento internazionale*, Milano, 2000.

<sup>19</sup> Anch’esso, oramai per giurisprudenza costante, da considerarsi quale principio generale del diritto dell’Unione europea, il quale implica che una normativa sia chiara e precisa, affinché i singoli possano conoscere senza ambiguità i propri diritti ed obblighi e regolarsi di conseguenza.

<sup>20</sup> Sentenza *Mannesmann*, cit., p. 682.

<sup>21</sup> Sentenza del 17 dicembre 1970, causa 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft mbH c. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, ECLI:EU:C:1970:114.

<sup>22</sup> Facendo proprio il giudizio di proporzionalità plasmato dalla giurisprudenza amministrativa, la Corte costituzionale federale tedesca (*Bundesverfassungsgericht*) ha progressivamente elaborato dei “controlimiti” atti a garantire i diritti fondamentali rispetto agli interventi legislativi sproporzionati,

plicazione di un principio di proporzionalità o di ragionevolezza<sup>23</sup>, che il

attraverso lo sviluppo di un sindacato “a tre gradini” (*test* di proporzionalità). Esso si concretizza nella verifica della: idoneità (*geeignetheit*), per cui il provvedimento deve essere oggettivamente adeguato nel promuovere il raggiungimento dell’obiettivo prefissato; della necessità (*erforderlichkeit*), in virtù della quale il provvedimento deve appalesarsi come necessario per il raggiungimento dello scopo; della proporzionalità in senso stretto (*verhältnismäßigkeit im engeren Sinne*), secondo cui il provvedimento non può produrre effetti pregiudizievoli che non siano in relazione con lo scopo perseguito. Sull’origine del *test* di proporzionalità connesso al rispettivo principio (solitamente fatto risalire a BVerfG 7, 377 *Apotheken*, sentenza dell’11 giugno 1948), si vedano E. GRABITZ, *Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts*, in *Archiv des öffentlichen Rechts*, 1973, n. 4, pp. 568-616; K. STERN, *Zur Entstehung und Ableitung des Übermaßverbots*, in P. BADURA, R. SCHOLZ (hrsg.), *Wege und Verfahren des Verfassungslebens*, München, 1993, p. 165 ss.; D. GRIMM, *Proportionality in Canadian and German Jurisprudence*, in *University of Toronto Law Journal*, 2007, n. 2, p. 383 ss.; ID., *Proportionality in German constitutional law*, in *Continuity and change – how the challenges of today prepare the ground for tomorrow. ECB Legal Conference 2021*, Luxembourg, April 2022, pp. 48-54, reperibile online; A. LANG, *Proportionality Analysis by the German Federal Constitutional Court*, in M. KREMNIETZ, T. STEINER, A. LANG (eds.), *Proportionality in Action. Comparative and Empirical Perspectives on the Judicial Practice*, Cambridge, 2020, pp. 22-133. Sullo sviluppo del principio di proporzionalità in altri ordinamenti, anche antecedentemente al diritto tedesco, v. A. YOUNG, G. DE BÜRCA, *Proportionality*, e P. CRAIG, *Proportionality and Judicial Review: A UK Historical Perspective*, in S. VOGENAUER, S. WEATHERILL (eds.), *General Principles of Law: European and Comparative Perspectives*, London, 2017, rispettivamente pp. 133-143 e pp. 145-166. Per una prospettiva comparata, J. BOMHOFF, *Proportionality*, in J. SMITS, J. HUSA, C. VALCKE, M. NARCISO (eds.), *Elgar Encyclopedia of Comparative Law*, vol. 1, Cheltenham, 2023, pp. 255-259.

<sup>23</sup> Sposa un relativo sindacato di ragionevolezza, in seno al sindacato costituzionale sul rispetto del principio di uguaglianza di cui all’articolo 3 della Costituzione, la Corte costituzionale italiana. In particolare, v. la sentenza 81/1963 e la sentenza 1/2014, in cui è espressamente affermato che “Il test di proporzionalità utilizzato da questa Corte come da molte delle giurisdizioni costituzionali europee, spesso insieme con quello di ragionevolezza (...) richiede di valutare se la norma oggetto di scrutinio, con la misura e le modalità di applicazione stabilite, sia necessaria e idonea al conseguimento di obiettivi legittimamente perseguiti, in quanto, tra più misure appropriate, prescriva quella meno restrittiva dei diritti a confronto e stabilisca oneri non sproporzionati rispetto al perseguimento di detti obiettivi”. Evidenzia il rapporto di *species* della proporzionalità rispetto alla ragionevolezza G. SCACCIA, *Gli “strumenti” della ragionevolezza nel giudizio costituzionale*, Milano, 2000, spec. p. 297. In generale, per quanto concerne la giurisprudenza costituzionale italiana, ci si limita a rinviare, in dottrina, a F. MODUGNO, *La ragionevolezza nella giustizia costituzionale*, Napoli, 2007, p. 14 ss.; S. COGNETTI, *Il principio di proporzionalità. Profili di teoria generale e di analisi sistematica*, Torino, 2011. Il “modello tedesco” (diffusosi grazie anche alla celebre opera di R. ALEXI, *Theorie der Grundrechte*, Baden-Baden, 1985; v. anche A. BARAK, *Proportionality. Constitutional Rights and their Limitations*, Cambridge, 2012) ha forgiato la proporzionalità come concetto chiave del costituzionalismo globale, come, tra l’altro, rileva G. SCACCIA, *Proporzionalità e bilanciamento tra diritti nella giurisprudenza delle Corti europee*, in *Rivista AIC*, 2017, n. 3, pp. 1-31; v. anche A. STONE SWEET, J. MATHEWS, *Proportionality Balancing and Global Constitutionalism*, in *Columbia Journal of Transnational Law*, 2008, pp. 68-149. Per un approccio comparato allo studio della natura e delle funzioni del principio di proporzionalità nell’applicazione delle Corti europee (nazionali ma anche “sovranazionali”), si può fare riferimento a T.-I. HARBO, *The Function of Proportionality Analysis in European Law*, Leiden, Boston, 2015, mentre per una prospettiva relativa alla giurisprudenza costituzionale oltre europea, si veda J. CIANCIARDO, *The Principle of Proportionality: The Challenges of Human Rights*, in *Journal of Civil Law Studies*, 2010, n. 3, pp. 176-186; nella prospettiva di *common law*, A. RAMSHAW, *The case for replicable structured full proportionality analysis in all cases concerning fundamental rights*, in *Legal Studies*, 2019, pp. 120-142. Siffatto “modello” ha plasmato anche l’applicazione della proporzionalità nella giurisprudenza della Corte di Strasburgo; in argomento si vedano K. TRYKHLIB, *The principle of proportionality in the jurisprudence of the European Court of Human Rights*, in *EU and Comparative Issues and Challenges Series*, 2020, n. 4, pp. 128-154; S.J. SUMMERS, *Proportionality*, in ID., *Sentencing and Human Rights*, Oxford, 2022, pp. 91-156; nonché

contenuto del principio di proporzionalità, nonché la modalità di scrutinio dello stesso (*test* di proporzionalità)<sup>24</sup>, è venuto a definirsi attraverso tre sub-principi (requisiti o matrici): adeguatezza, necessità e proporzionalità *stricto sensu*.

Sul presupposto che sia individuato e determinato lo scopo perseguito con una data disciplina, la soggezione al principio di proporzionalità implica che un provvedimento delle Istituzioni europee sia appropriato e necessario alla luce dello scopo perseguito, vale a dire che i mezzi cui esso fa ricorso per conseguire lo scopo che si prefigge devono essere, in primo luogo, confacenti all'importanza dello scopo stesso e, in secondo luogo, necessari per raggiungerlo; inoltre, il principio di proporzionalità impone una adeguata ponderazione di tutte le

---

D.U. GALETTA, *Il principio di proporzionalità nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo, fra principio di necessità e dottrina del margine di apprezzamento statale: riflessioni generali su contenuti e rilevanza effettiva del principio*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1999, nn. 3-4, p. 743 ss.; S. VAN DROOGHENBROECK, *La proportionnalité dans le droit de la Convention européenne des droits de l'homme: prendre l'idée simple au sérieux*, Bruxelles, 2001; Y. ARAI-TAKAHASHI, *The Margin of Appreciation Doctrine and the Principle of Proportionality in the Jurisprudence of the ECHR*, Cambridge, 2002; J. CHRISTOFFERSEN, *Fair Balance: Proportionality, Subsidiarity and Primarity in the European Convention on Human Rights*, Leiden, 2009; P. POPELIER, C. VAN DE HEYNING, *Procedural rationality: giving teeth to the proportionality analysis*, in *European Constitutional Law Review*, 2013, p. 230 ss.; G. HUSCROFT, *Proportionality and the Relevance of Interpretation*, in G. HUSCROFT, B. MILLER, G. WEBBER (eds.), *Proportionality and the rule of law: Rights, Justification, Reasoning*, New York, 2014, p. 186 ss.; P. DE SENA, *Proportionality and Human Rights in International Law: Some... "Utilitarian" Reflections*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2016, n. 4, pp. 1009-1025; P.M. HUBER, *The principle of Proportionality*, in W. SCHROEDER (a cura di), *Strengthening the rule of law in Europe: from a common concept to mechanisms of implementation*, Oxford, 2016, p. 98 ss.; K. TRYKHLIB, *The principle of proportionality in the jurisprudence of the European Court of Human Rights*, in *EU and Comparative Law Issues and Challenges Series*, 2020, pp. 128-154; J. LETWIN, *Proportionality, Stringency and Utility in the Jurisprudence of the European Court of Human Rights*, in *Human Rights Law Review*, 2023, pp. 1-23. Non è sconosciuto il dibattito critico nei confronti dell'utilizzo del principio di proporzionalità quale strumento della "fundamental rights adjudication", che anima la dottrina, per cui si vedano, in particolare, S. TSAKYRAKIS, *Proportionality: An Assault on Human Rights?*, in *International Journal of Constitutional Law*, 2009, n. 3, pp. 468-493; M. KLATT, M. MEISTER, *Proportionality—a Benefit to Human Rights? Remarks on the I-CON Controversy*, in *International Journal of Constitutional Law*, 2012, n. 3, pp. 687-708; K. MÖLLER, *Proportionality: Challenging the Critics*, in *International Journal of Constitutional Law*, 2012, n. 3, pp. 709-731. Precedentemente anche J. HABERMAS, *Fatti e norme. Contributi a una teoria di scorsiva del diritto e della democrazia* (1992), Roma, Bari, 2013. Per una ricognizione della dottrina, A. LEGG, *Proportionality: Determining Rights*, in Id., *The Margin of Appreciation in International Human Rights Law*, Oxford, 2012, pp. 177-199. Ma v. anche G. HUSCROFT, B. W. MILLER, G. WEBBER (eds.), *Proportionality and the Rule of Law. Rights, Justification, Reasoning*, op. cit. e J. BOMHOFF, *Proportionality*, in J. SMITS, J. HUSA, C. VALCKE, M. NARCISO (eds.), *Elgar Encyclopedia of Comparative Law*, vol. 1, Cheltenham, 2023, pp. 255-259.

<sup>24</sup> Laddove evidentemente occorre tenere distinto il principio di proporzionalità che, in quanto principio generale, è norma caratterizzata da un elevato livello di genericità, indeterminatezza e considerata particolarmente rilevante nell'ordinamento giuridico di riferimento, dal relativo *test* di proporzionalità, definibile come la procedura argomentativa (scandita nei tre passaggi) che rappresenta una delle modalità di attuazione del principio di proporzionalità. Evidenzia una distinzione in tal senso, G. PINO, *Proporzionalità, diritti democrazia*, in *Diritto e Società*, 2014, n. 3, pp. 596-628. Sulla stessa linea, considerano il *test* di proporzionalità come un "argumentative and ponderative judicial techniques aimed at reconciling competing principles and the values underlying them", P. DE SENA, L. ACCONCIAMESSA, *Balancing Test*, in *Max Planck Encyclopedias of International Law*, Oxford, 2021.

componenti dell'azione o misura, affinché gli inconvenienti causati e gli oneri derivanti da essi non siano sproporzionati rispetto alle finalità ricercate.

In tal senso, il principio di proporzionalità si è consolidato nella giurisprudenza della Corte di giustizia<sup>25</sup>, quale principio generale del diritto dell'Unione europea funzionale alla tutela delle persone, sia fisiche che giuridiche, nei confronti di interventi dei pubblici poteri nella loro sfera di attività privata, che siano arbitrari o sproporzionati<sup>26</sup>.

A trovare accoglimento è, dunque, un principio secondo cui l'azione dell'autorità pubblica non dovrebbe esorbitare nel limitare diritti e interessi concorrenti più di quanto non sia “necessario” per raggiungere un determinato obiettivo e attraverso l'utilizzo di mezzi non sproporzionati rispetto all'obiettivo stesso: elementi consustanziali a un concetto di “giustizia” e di *rule of law* “in senso materiale”<sup>27</sup>, che si fonda sul riconoscimento e la tutela sostanziale dei diritti fondamentali, laddove, pure a fronte di una controversa, dibattuta e non univoca accezione di “Stato di diritto”<sup>28</sup>, il *core-element* da

<sup>25</sup> *Ex pluribus*, Corte di giustizia, sentenza del 24 ottobre 1973, causa 5/73, *Balkan-Import-Export GmbH c. Hauptzollamt Berlin-Packhof*, ECLI:EU:C:1973:109, punto 19 ss.; sentenza del 18 novembre 1987, causa 137/85, *Maizena Gesellschaft mbH c. Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung (BALM)*, ECLI:EU:C:1987:493, punto 15 ss.; sentenza del 13 novembre 1990, causa C-331/88, *The Queen c. Minister of Agriculture, Fisheries and Food and Secretary of State for Health, ex parte: Fedesa e a.*, ECLI:EU:C:1990:391, punto 13.

<sup>26</sup> Cfr., ad esempio, Corte di giustizia, sentenza del 25 novembre 2021, causa C-437/19, *État luxembourgeois c. L.*, ECLI:EU:C:2021:953, punto 87.

<sup>27</sup> Nell'accezione sviluppata dalla dottrina tedesca, secondo cui, accanto alle garanzie di tipo formale-procedurale, caratteristiche del *Rechtsstaat im formellen Sinne*, lo Stato di diritto riconosce e garantisce la tutela sostanziale dei diritti fondamentali (*Rechtsstaat im materiellen Sinne*). In quest'ottica, si può richiamare la classificazione, proposta da T. Tridimas (T. TRIDIMAS, *The general principles of EU law and the Europeanisation of national laws*, in *Revue of European Administrative Law*, 2020, n. 2, pp. 5-31), dei principi generali in quattro categorie: “General principles for the protection of the individual deriving from the rule of law (liberal conception)”; “principles that define the constitutional identity of the EU (structural principles)”; “interpretational principles as maxims of justice”; “a conception of principles as a juxtaposition to rights”, che iscrive il principio di proporzionalità nella prima categoria.

<sup>28</sup> Che si riflette sulla nozione di “Stato di diritto”, non precisata dall'articolo 2 del TUE, che la accoglie tra i “valori fondanti” dell'Unione europea. Nella progressiva specificazione di quale sia il contenuto giuridicamente vincolante di siffatta nozione, associata a principi generali già vigenti nell'ordinamento dell'Unione europea, può considerarsi, pertanto, anche il principio di proporzionalità. Nitidamente, nelle sue Conclusioni relative alla causa *Dominguez*, l'Avvocato generale Trstenjak ha evidenziato che “alcuni importanti principi dello Stato di diritto sono stati riconosciuti come principi generali del diritto dell'Unione; tra questi, ad esempio, il principio di proporzionalità...” (cfr. Conclusioni dell'Avvocato generale Trstenjak dell'8 settembre 2011, *Maribel Dominguez c. Centre informatique du Centre Ouest Atlantique e Préfet de la région Centre*, causa C-282/10, ECLI:EU:C:2011:559, punto 96), laddove dalla recente “giurisprudenza sui valori” della Corte di giustizia emerge che in essa rientrano, quale nucleo minimo: i principi di legalità; di certezza del diritto; il divieto di arbitrarietà del potere esecutivo; la tutela giurisdizionale effettiva (compreso l'accesso alla giustizia, da parte di organi giurisdizionali indipendenti e imparziali); la separazione dei poteri; la non discriminazione e l'uguaglianza di fronte alla legge. Cfr., in particolare, Corte di giustizia (Seduta Plenaria), sentenza del 16 febbraio 2022, causa C-156/21, *Ungheria c. Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*,

esso enucleabile inerisce proprio alla protezione della persona nei confronti di interventi pubblici arbitrari<sup>29</sup>.

Sottesa all'elevazione della proporzionalità a principio generale è l'esigenza di protezione nei confronti di interventi arbitrari e sproporzionati che – pure con modalità differenti – è prevista in tutti i sistemi giuridici degli Stati membri ove gli interventi dei pubblici poteri nella sfera di attività privata di ogni persona, sia fisica che giuridica, devono trovare fondamento nella legge ed essere giustificati da motivi contemplati dalla legge stessa<sup>30</sup>.

## 2. Codificazione, sviluppo e applicazione del principio di proporzionalità: uno e trino. Scopo e piano dell'indagine

Attesa l'elaborazione di un principio generale non scritto, al principio di proporzionalità è da attribuirsi, dunque, *in primis* in senso temporale, la valenza di “protezione” degli individui dall'azione delle Istituzioni comunitarie. Valenza che è espressa dall'utilizzo del principio di proporzionalità quale parametro di legittimità degli atti delle Istituzioni europee, valutati in relazione a quanto “adeguato e necessario per raggiungere lo scopo perseguito”<sup>31</sup> progressivamente non solo a “salvaguardia” degli individui ma anche a “salvaguardia” degli Stati membri<sup>32</sup>.

Legato proprio a un concetto di “presidio” da una eccessiva interferenza dei poteri pubblici, nel processo di codificazione del principio di proporzionalità, l'art. 3b, paragrafo 3, del Trattato di Maastricht – confluito, senza nessuna sostanziale variazione, nell'attuale articolo 5, paragrafo 4, del Trattato sull'Unione europea (TUE) – a ben vedere ne cristallizza una specifica applicazione

---

ECLI:EU:C:2022:97. Approfonditamente sul “valore” dello Stato di diritto nell'Unione europea, ci si limita a rinviare a M. CARTA, *Unione europea e tutela dello Stato di diritto negli Stati membri*, Bari, 2020; A. FESTA, *Lo Stato di diritto nello spazio europeo. Il ruolo dell'Unione europea e delle altre organizzazioni internazionali*, Napoli, 2021; A. CIRCOLO, *Il valore dello Stato di diritto nell'Unione europea*, Napoli, 2023.

<sup>29</sup> A. BARAK, *Proportionality: Constitutional Rights and their Limitations*, op. cit.; D.M. BEATTY, *The Ultimate Rule of Law*, Oxford, 2004, spec. p. 56; nonché T. TRIDIMAS, *The Principle of Proportionality in Community Law: From the Rule of Law to Market Integration*, in *Irish Jurist*, 1996, pp. 83-101.

<sup>30</sup> Nitidamente ciò risulta da Corte di giustizia, sentenza del 21 settembre 1989, cause riunite 46/87 e 227/88, *Hoechst AG c. Commissione delle Comunità europee*, ECLI:EU:C:1989:337, punto 19; tale aspetto emerge anche nella Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, *Un nuovo quadro dell'UE per rafforzare lo Stato di diritto*, Strasburgo, 11.3.2014, COM(2014) 158 final.

<sup>31</sup> In tali termini, v. Corte di giustizia, sentenza del 20 febbraio 1979, causa 122/78, *SA Buitoni c. Fonds d'orientation et de régularisation des marchés agricoles*, ECLI:EU:C:1979:43, punto 16.

<sup>32</sup> Si consideri, in tal senso, la sentenza del 18 settembre 1986, causa 116/82, *Commissione delle Comunità europee c. Repubblica Federale di Germania*, ECLI:EU:C:1986:322.

alla quale è sottesa una precisa *ratio*, consistente nella “salvaguardia” degli interessi degli Stati membri nei confronti della Comunità/Unione europea.

La previsione secondo cui, in 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” si iscrive in un più ampio quadro dispositivo – che ricomprende anche la formalizzazione del principio di attribuzione delle competenze e del principio di sussidiarietà – complessivamente finalizzato a delimitare l’espansione delle competenze dell’Unione europea, nonché a porre un controllo sull’esercizio delle competenze stesse, anche imponendone una regolazione quanto all’*intensità* dell’intervento.

Nella prospettiva sposata dai Trattati, appunto nell’articolo 5, paragrafo 4, del TUE, la previsione della proporzionalità quale “principio istituzionale” dell’Unione europea<sup>33</sup> mira a porre un “limite” all’esercizio delle competenze dell’Unione europea, imponendo loro di manifestarsi nella maniera meno intrusiva possibile sotto il profilo sia “formale” sia “sostanziale” e condizionando l’azione dell’UE in termini di tenuta dell’“equilibrio” o “bilanciamento” tra i diversi interessi, avendo conto degli obiettivi che quella specifica misura mira a perseguire; un equilibrio che, in ultima analisi, implica una ponderazione anche in relazione ai poteri e agli interessi degli Stati membri che la misura adottata a livello europeo andrebbe a comprimere.

Il principio codificato nel Trattato inerisce, dunque, alla logica di previsione di “contrappesi”<sup>34</sup> cui è sottoposto l’esercizio delle competenze dell’Unione europea in ragione della loro progressiva espansione attraverso le modifiche dei Trattati.

Orbene, è prendendo le mosse dalle disposizioni dei Trattati che questo lavoro intende indagare in ordine alla natura e alla funzione (come si vedrà, plurime funzioni) del principio di proporzionalità, analizzandone – superati trent’anni dalla sua codificazione – l’effettiva valenza a porsi quale “argine” all’esercizio delle competenze dell’Unione europea o, piuttosto, in certo senso, come “forbice dilatatrice” dell’azione dell’Unione europea a discapito della discrezionalità degli Stati membri.

In tale ottica, da una parte, saranno particolarmente prese in analisi le differenti tipologie di “controllo” cui è asservito il principio fissato nell’articolo 5, paragrafo 4, del TUE, nella misura in cui esse vengono a rapportarsi con la discrezionalità propria delle Istituzioni dell’Unione europea (Capitolo I); dall’altra parte, l’analisi si concentrerà sull’applicazione della proporzionalità che, sviluppatosi, come si è detto, quale principio generale del diritto

---

<sup>33</sup> Come lo qualifica N. EMILIOU, *The Principle of Proportionality in European Law. A Comparative Study*, London, 1996, spec. p. 142; v. anche S.U. COLELLA, *La restriction des droits fondamentaux dans l’Union européenne*, spec. *La proportionnalité des restrictions aux droits fondamentaux* (Titre 4), Brussels, 2018, p. 391 ss., spec. p. 400.

<sup>34</sup> Mutuando l’espressione utilizzata da R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell’Unione europea*, IV ed., Torino, 2024, p. 491.

dell'Unione europea, implica un obbligo di rispetto non soltanto da parte del legislatore dell'Unione europea ma anche da parte dei legislatori, delle autorità e dei giudici nazionali. L'obbligo che da siffatto principio discende, in prima battuta definito nel senso di raggiungimento di un equilibrio tra le misure adottate e l'obiettivo perseguito, infatti, incide non solo sul contenuto e sulla forma dell'azione dell'Unione europea nell'esercizio delle sue competenze ma anche sull'azione degli Stati membri, quando essi "applicano" il diritto dell'Unione europea. All'uopo, centrale è quest'ultimo concetto di "applicazione" del diritto dell'Unione europea che, se è certamente suscettibile di ricomprendere le ipotesi caratterizzate dalla presenza di un collegamento "diretto" tra la norma interna e il diritto dell'Unione europea, invero ricomprende anche quelle situazioni regolate dal diritto dell'UE e per le quali sono ammesse deroghe o giustificazioni da parte degli Stati membri, fondate sulla base di una norma del Trattato oppure in virtù di esigenze imperative, in relazione alla libera circolazione nel mercato interno. Ciò disvela l'approfondimento di una funzione ulteriore del principio di proporzionalità, suscettibile di porsi quale limite alla discrezionalità degli Stati membri (Capitolo II); un principio di fondamentale importanza nella definizione dell'ambito di applicazione delle misure nazionali che restringono le libertà fondamentali previste dai Trattati e, dunque, determinante – unitamente al principio di non discriminazione – per la realizzazione di quello "spazio senza frontiere interne" che attualmente qualifica il mercato interno, quale obiettivo permanente rispetto alla creazione di un mercato comune europeo rappresentante il nucleo centrale della stessa costruzione originaria della Comunità economica europea<sup>35</sup>; un principio che sarà indagato anche nella sua capacità espansiva – grazie all'azione esplicata dalla Corte di giustizia dell'Unione europea – di imporsi nell'esercizio di competenze "proprie" degli Stati membri, ossia quelle competenze che involgono l'esercizio di poteri che risultano "slegati" dai vincoli imposti dal diritto dell'Unione europea.

Vincoli che l'Unione europea oramai esplicitamente impone anche in relazione al rispetto dei diritti fondamentali, attraverso la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea che – unitamente alle Istituzioni, organi e organismi dell'Unione – gli Stati membri si impegnano a rispettare pur sempre "esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione". Nel definire la

---

<sup>35</sup> E in quest'ottica già oggetto di indagine negli studi monografici che si sono occupati del tema, in particolare da parte di N. EMILIOU, *The Principle of Proportionality in European Law: A Comparative Study*, op. cit.; M.C. CICIRIELLO, *Il principio di proporzionalità nel diritto comunitario*, op. cit., spec. Capitolo IV. Si veda anche T. TRIDIMAS, *The Principle of Proportionality in Community Law: From the Rule of Law to Market Integration*, in *Irish Jurist*, cit. e, evidenziandone profili critici, N. REICH, *How proportionate is the proportionality principle? Some critical remarks on the use and methodology of the proportionality principle in the internal market case law of the ECJ*, in H.-W. MICKLITZ, B. DE WITTE (eds.), *The European Court of Justice and the Autonomy of the Member States*, Cambridge, Antwerp, Portland, 2012, pp. 83-112.

portata e l'interpretazione dei diritti e dei principi in essa contenuti e consentendo la possibilità di limitare l'esercizio di siffatti diritti, l'articolo 52, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali impone il rispetto di un insieme di requisiti tra cui proprio il principio di proporzionalità, implicando l'obbligo che le limitazioni siano apportate per quanto necessarie e rispondano effettivamente alle finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione o all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui. Il principio di proporzionalità è codificato, allora, nella sua funzione di limite costitutivo alla compressione dei diritti fondamentali (Capitolo III), collocato com'è all'interno di una "clausola di limitazione generale" che riguarda l'intero catalogo dei diritti contenuto nella Carta dei diritti fondamentali e rispetto al quale pure ci si prefigge di indagare in ordine alla portata del "controllo" e, in ultimo, alla incidenza sulla discrezionalità dell'azione sia dell'Unione europea sia degli Stati membri.