

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "TOR VERGATA"

COLLANA DELLE PUBBLICAZIONI DEL DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA

TERZA SERIE

16

S. Lattanzi

Sarah Lattanzi

Il presente volume analizza la figura dei *travaux préparatoires* del diritto dell'Unione europea. Tema apparentemente marginale, il crescente uso che ne ha fatto recentemente la giurisprudenza ha permesso di richiamare l'attenzione sia sulla *esistenza* di questi documenti, sia sul loro *ruolo*. Inoltre, i dati empirici tratti dalla giurisprudenza appaiono particolarmente significativi se messi in comunicazione con i mutamenti più profondi che, dal punto di vista della natura e del metodo, scotono il diritto dell'Unione europea. Si pensi ad esempio all'uso innovativo di una *Compensation* per redigere un trattato internazionale (il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa), che, sebbene mai entrato in vigore, è largamente confluito nell'attuale Trattato di Lisbona lasciando numerose tracce di quell'esperienza nel *travaux préparatoires*; o ancora, al miglioramento del quadro istituzionale nell'era post-Lisbona cui ha fatto seguito un sostanziale perfezionamento del procedimento decisionale e dei documenti a esso relativi. Questo studio opera un rinnovamento della figura dei *travaux préparatoires* nell'ambito del diritto dell'Unione europea, suscettibile di rimettere in discussione un certo numero di assunti quanto alla *legittimità-illegittimità* e *opportunità-inopportunità* del loro utilizzo.

Sarah Lattanzi è attualmente ricercatrice di diritto dell'Unione europea presso l'Università degli studi di Napoli "Parthenope" e assiste alla didattica e alla ricerca presso l'Università "LUISS Guido Carli". È stata *visiting researcher* presso il *Max Planck Institute* di Lussemburgo, nonché vincitrice della *Vibekke Sørensen Grant* dell'Istituto Universitario europeo e della *Herrn Rieben scholarship* della *Fondation Jean Monnet* di Losanna. Nel 2019 ha ottenuto un dottorato in co-tutela internazionale tra l'Università degli studi di Roma "Tor Vergata" e l'Università di Paris II "Pantheon-Assas" discutendo una tesi dal titolo "L'uso dei *travaux préparatoires* nell'interpretazione del diritto dell'Unione europea", che è stata insignita del premio Riccardo Monaco da parte della Società Italiana di diritto internazionale e di diritto dell'Unione europea.

**I 'TRAVAUX PRÉPARATOIRES' DEL DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA:
TASSONOMIA, RUOLO E FUNZIONI**

**I 'TRAVAUX PRÉPARATOIRES'
DEL DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA:
TASSONOMIA, RUOLO E FUNZIONI**



€ 40,00 IVA INCLUSA

Wolters
Kluwer

CEDAM

S. LATTANZI, *I 'travaux préparatoires' del diritto dell'Unione europea: tassonomia, ruolo e funzioni*

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA “TOR VERGATA”

COLLANA DELLE PUBBLICAZIONI DEL DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA

TERZA SERIE

16

Sarah Lattanzi

***I ‘TRAVAUX PRÉPARATOIRES’
DEL DIRITTO DELL’UNIONE EUROPEA:
TASSONOMIA, RUOLO E FUNZIONI***

Il volume è stato oggetto di doppio referaggio cieco da parte di revisori selezionati dal Dipartimento di giurisprudenza dell'Università Tor Vergata.

Copyright 2022 Wolters Kluwer Italia S.r.l.
Via dei Missaglia n. 97, Edificio B3, 20142 Milano

I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica, di riproduzione e di adattamento totale o parziale, con qualsiasi mezzo (compresi i microfilm e le copie fotostatiche), sono riservati per tutti i Paesi.

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941, n. 633. Le riproduzioni diverse da quelle sopra indicate (per uso non personale - cioè, a titolo esemplificativo, commerciale, economico o professionale - e/o oltre il limite del 15%) potranno avvenire solo a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da EDISER Srl, società di servizi dell'Associazione Italiana Editori, attraverso il marchio CLEARedi Centro Licenze e Autorizzazioni Riproduzioni Editoriali. Informazioni: www.clearedi.org

L'elaborazione dei testi, anche se curata con scrupolosa attenzione, non può comportare specifiche responsabilità per eventuali involontari errori o inesattezze.

Stampato da GECA s.r.l.
Via Monferrato, 54 - 20098 San Giuliano Milanese (MI)

Ai miei Maestri

INDICE

<i>Abbreviazioni</i>	XI
<i>Premessa e ringraziamenti</i>	XIII

INTRODUZIONE E PIANO DELL'OPERA

.....	1
-------	---

CAPITOLO I

LA DELIMITAZIONE DEL PROBLEMA

Titolo I. L'impostazione del problema in astratto: i <i>travaux préparatoires</i> al crocevia tra teoria delle fonti e teoria dell'interpretazione.....	9
1.1. Il posto dei <i>travaux préparatoires</i> nell'ambito della teoria della produzione normativa.....	13
1.2. La c.d. <i>volontà del legislatore materiale</i>	15
1.3. Le direttive interpretative.....	20
Titolo II. L'impostazione del problema in concreto: i <i>travaux préparatoires</i> nel diritto costituzionale interno e nel diritto internazionale.....	24
2.1. Il caso del Regno Unito.....	24
2.2. Il caso della Svezia.....	30
2.3. I <i>travaux préparatoires</i> nella Convenzione di Vienna sul diritto dei Trattati.....	36
Titolo III. La delimitazione del problema all'ambito del diritto dell'Unione europea.....	47

CAPITOLO II

LA CLASSIFICAZIONE DEI *TRAVAUX PRÉPARATOIRES*

Premessa al secondo capitolo.....	55
-----------------------------------	----

Titolo I. Una tassonomia, impossibile, dei <i>travaux préparatoires</i> del diritto primario dell'Unione.....	56
1.1. I <i>travaux préparatoires</i> del Trattato di Parigi ..	59
1.2. I <i>travaux préparatoires</i> dei Trattati di Roma ..	64
1.3. I lavori della Convenzione sul futuro dell'Europa e il successivo Trattato di Lisbona.....	71
1.4. Alcune distinzioni: <i>travaux préparatoires</i> e altri atti adottati congiuntamente all'atto finale	79
Titolo II. Una tassonomia, non esaustiva, dei <i>travaux préparatoires</i> del diritto derivato dell'Unione.....	93
2.1. Lavori preparatori <i>principali</i>	96
2.2. Lavori preparatori <i>accessori</i>	100
2.3. Lavori <i>pre-preparatori</i>	102
Considerazioni conclusive al secondo capitolo	103

CAPITOLO III

L'UTILIZZO DEI *TRAVAUX PRÉPARATOIRES* IN SEDE CONTENZIOSA

Premessa al capitolo terzo.....	107
Titolo I. L'utilizzo dei <i>travaux préparatoires</i> per interpretare il diritto primario dell'Unione: una marcata evoluzione.....	119
1.1. L'utilizzo del <i>Rapporto Spaak</i> in riferimento al settore agricolo e nucleare	122
1.2. Tra varie ambiguità, il ricorso ai <i>travaux préparatoires</i> del Trattato di Maastricht.....	133
1.3. La svolta mancata: il metodo convenzionale e i lavori del Progetto di Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa	141
Titolo II. L'utilizzo dei <i>travaux préparatoires</i> per interpretare il diritto derivato dell'Unione: una tendenza alla procedimentalizzazione.....	148
2.1. I <i>travaux préparatoires</i> citati in risposta agli argomenti sollevati dal giudice nazionale o dalle parti.....	151
2.2. L'utilizzo a conferma del dato letterale o di una tesi.....	165
2.3. L'utilizzo per specificare o integrare una nozione di diritto dell'Unione	177
2.4. E per crearla?.....	183
Titolo III. I limiti all'utilizzo dei <i>travaux préparatoires</i> ...	192
3.1. I limiti pragmatici: ambiguità e anacronismo..	196

3.2. I limiti assoluti tratti dal rispetto di alcuni principi generali.....	200
3.3. Assenza del carattere di <i>novità</i> dei <i>travaux préparatoires</i>	217
Considerazioni conclusive al capitolo III.....	229

CAPITOLO IV

LA POLIFUNZIONALITÀ DEI *TRAVAUX PRÉPARATOIRES*

Premessa al capitolo IV.....	235
Titolo I. La funzione persuasiva dei <i>travaux préparatoires</i>	239
1.1. La volontà come <i>prova</i> di un'intenzione reale o presunta.....	242
1.2. La volontà del legislatore storico.....	250
1.3. La volontà del legislatore provvisto di fini: tra <i>voluntas</i> e <i>ratio legis</i>	258
Titolo II. La funzione democratica dei <i>travaux préparatoires</i>	265
2.1. Motivi, motivazione e <i>travaux préparatoires</i>	267
2.2. L'importanza dei <i>travaux préparatoires</i> al di là dell'interpretazione: la progressiva creazione di una cultura democratica.....	279
Considerazioni conclusive al capitolo IV.....	300
Conclusione finale.....	305
Bibliografia delle opere principali.....	313

Abbreviazioni

AIUE = Archivi istituzionali dell'Unione europea
AG = Avvocato generale
BCE = Banca centrale europea
BVerfG = Bundesverfassungsgericht (Corte federale costituzionale tedesca)
c.d. = cosiddetto/a
cap. = capitolo
CDE = Cahiers de droit européen
CE = Comunità europea
CECA = Comunità europea del carbone e dell'acciaio
CEDU = Convenzione europea dei diritti dell'Uomo
CEE = Comunità economica europea
CGUE = Corte di giustizia dell'Unione europea
CIJ/ ICJ = Cour internationale de Justice/ International Court of Justice
CIG = Conferenza intergovernativa
CMLR = *Common Market Law Review*
CPGI = Corte permanente di giustizia internazionale
CUP = Cambridge University Press
CVDT = Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati
Dir. Un. Eu. = Diritto dell'Unione europea (rivista)
ed. = editore/editori
ECLR: European Constitutional Law Review
ELJ = European Law Journal
ELR = European Law Review
Enc. del dir. = Enciclopedia del diritto
EP = European Papers. A journal on Law and Integration
ILC= International Law Commission
FJM = Fondation Jean Monnet
G.U.U.E. = Gazzetta ufficiale dell'Unione europea
LGDJ = Librairie générale de droit

MES = Meccanismo europeo di stabilità
n. = numero
OMT = Outright monetary transaction
OUP= Oxford University Press
PUF = Presse Universitaire
Par. = paragrafo
Parr. = paragrafi
p. = pagina
pp. = pagine
pt. = punto o punti
reg. = regolamento
RGDIP = Revue générale de droit international public
RTDE = Revue trimestrielle de droit de l'Union européenne
SEBC = Sistema europeo delle banche centrali
Stud. Integr. Eur. = Studi sull'integrazione europea
ss. = e seguenti
Trib. = Tribunale dell'Unione europea
TCE = Trattato sulla comunità europea
TUE = Trattato sull'Unione europea
TFUE = Trattato sul funzionamento dell'Unione europea
Trib. = Tribunale dell'Unione europea
UE = Unione europea
UEM = Unione economica e monetaria
v. = si veda/vedano
YILC= Yearbooks of the International Law Commission

Premessa e ringraziamenti

Questo libro è il frutto della rielaborazione di una tesi di dottorato discussa nell'aprile del 2019 con il titolo: "L'utilizzo dei *travaux préparatoires* nell'interpretazione del diritto dell'Unione". L'idea oggetto della tesi di dottorato si era presentata alla mia mente agli albori del 2015, in occasione della lettura delle conclusioni dell'Avvocato generale Villalòn alla causa *Gauweiler*. Infatti, quello che in *Pringle* poteva ancora apparire come uno sporadico riferimento ai *travaux préparatoires* del Trattato di Maastricht, nel successivo caso *Gauweiler* assumeva la forma di un decisivo aggiornamento se non di un vero e proprio *revirement* di giurisprudenza in punto di tecniche interpretative utilizzate e utilizzabili da parte della Corte di giustizia. E dato che sino a quel momento, soprattutto nell'interpretazione del diritto primario, questa non era praticamente mai ricorsa a tali strumenti, il tema si presentava inedito e foriero di spunti.

Inoltre, quello che poteva apparentemente essere assimilato a un aspetto *metodologico*, relativo all'aggiornamento formale delle tecniche interpretative, costituiva in verità la spia di una mutazione più profonda dell'ordinamento stesso. Così, mentre l'interesse degli anni dottorali si è principalmente focalizzato sugli aspetti legati all'interpretazione giuridica del diritto dell'Unione, negli anni successivi ho tentato di indagare le ragioni più profonde che potevano aver indotto la Corte ad approfondire i suoi metodi di interpretazione. Ciò mi ha permesso di allargare l'oggetto della mia indagine conducendomi in maniera del tutto naturale dal terreno dell'*interpretazione* a quello

attiguo, e assai più vasto, della *teoria della produzione normativa*.

Questo tipo di indagine ha imposto una elaborazione concettuale che per maturare ha impiegato alcuni anni. Ciò non sarebbe stato possibile senza la costante guida del Professor Luigi Daniele, al quale, oggi come ieri, va la mia più profonda stima e gratitudine. In corso d'opera ho inoltre beneficiato del contributo intellettuale e materiale di diversi centri di ricerca che intendo qui ringraziare nelle figure dei Professori Burkhard Hess e Gilles Grin, rispettivamente direttori del *Max Planck Institute* di Lussemburgo e della *Fondation Jean Monnet* di Losanna. Il mio soggiorno a Lussemburgo è stato anche l'occasione per effettuare un tirocinio alla Corte di giustizia presso il gabinetto dell'allora Vicepresidente, il Professor Antonio Tizzano, che ringrazio per avermi fatto da guida e per aver condiviso con me alcune delle sue riflessioni. Per la stessa ragione ci tengo a ringraziare il Prof. Paolo Iannuccelli, referendario della Corte, tra le mani del quale ho visto agitarsi la materia viva del diritto. A un anno di distanza dalla discussione ho deciso di approfondire ulteriormente il mio lavoro effettuando delle ricerche di archivio finanziate dallo *European University Institute*. Per il gradito tempo trascorso a Villa Salviati, ringrazio il direttore Dieter Schlenker.

Qualsivoglia errore presente in questo lavoro è solo a me imputabile.

INTRODUZIONE E PIANO DELL'OPERA

Con il presente lavoro si intendono analizzare i *travaux préparatoires* del diritto dell'Unione europea, la loro struttura, il loro impiego da parte della Corte di giustizia nell'interpretazione del diritto primario e secondario dell'Unione e le ragioni che ne sottendono l'importanza.

L'interesse nasce da una considerazione empirica: il crescente riferimento ai *travaux préparatoires* nella giurisprudenza più recente della Corte di giustizia. Quest'incremento è risultato particolarmente significativo nella giurisprudenza relativa al diritto primario dell'Unione, nei casi *Pringle*¹ e *Gauweiler*² prima, in cui “spettacolare”³ poteva essere definito il riferimento ai *travaux préparatoires* del Trattato di Maastricht, e nel caso *Wightman*⁴ poi, giunto a definitiva conferma della possibilità di utilizzare i *travaux préparatoires* ai fini di interpretare le disposizioni di diritto primario dell'Unione. La novità derivava dal fatto che sino a quel momento la Corte non aveva praticamente mai fatto riferimento ai *travaux préparatoires* per interpretare i Trattati istitutivi, cosicché tali pronunce costituivano un parziale *revirement* della giurisprudenza. Per il diritto secondario, d'altro canto, la situazione non era molto diversa, poiché l'uso di questi strumenti era apparso per molti anni sporadico e, tranne qualche eccezione, non determinante.

¹ CGUE Sentenza del 27 novembre 2012, *Pringle*, C-370/12, pt. 135.

² CGUE Sentenza del 16 giugno 2015, *Gauweiler*, C-62/14, pt. 100.

³ Il Professore Joerges definisce così l'ordinanza del Tribunale costituzionale tedesco del 12 settembre 2012 (BVerfG, 2 BvR 1390/12) alla base della sentenza *Gauweiler*, in C. Joerges, “Brother, can you paradigm?”, *International Journal of Constitutional Law*, 2014, p. 781.

⁴ CGUE sentenza del 18 dicembre 2018, *Wightman*, C-621/18, pt. 68.

I *travaux préparatoires* possono essere definiti come “toutes les manifestations d’opinion, exposés de fait et déclaration d’intention émanant de représentants ou organismes des Parties Contractantes... Ils ne fournissent pas seulement une preuve de l’intention. Ils sont le témoignage des circonstances dans lesquelles le traité a été conclu”⁵. Si tratta della definizione fornitaci da Hersh Lauterpacht in merito ai documenti preparatori del diritto internazionale, che va pertanto trasposta nel diritto dell’Unione con una certa cautela. Per quel che qui interessa essa ha il merito di mettere chiaramente in luce la connessione profonda che intercorre tra l’uso di alcuni strumenti, quali i *travaux préparatoires*, e la volontà dell’autore dell’atto giuridico. Dal punto di vista interpretativo essi costituiscono il *mezzo* che permette di esperire uno specifico tipo di interpretazione, generalmente – ma come vedremo assai imprecisamente – denominata *soggettiva*, la quale racchiude in sé tre diversi modelli di interpretazione: quello psicologico, quello storico-genetico e una particolare forma di interpretazione teleologica⁶.

Nell’ambito del diritto dell’Unione, la dottrina sovranazionale si è mostrata nel tempo poca attenta all’utilizzo, tradizionalmente scarso, di questi documenti a fini interpretativi⁷ essendosi

⁵ H. Lauterpacht, “Les travaux préparatoires et l’interprétation des traités”, *Recueils des cours de l’Académie de la Haye*, vol. 48, 1934, p. 779.

⁶ Distinguono tra diversi tipi modelli, R. Alexy, “Interpretazione giuridica”, in *Enc. Treccani delle scienze sociali*, 1996, reperibile on-line e M. Troper, “Interprétation”, in D. Alland, S. Rials (ed.), *Dictionnaire de la Culture Juridique*, PUF, 2003, p. 844.

⁷ Facevano eccezione M. R. Chevallier, “Methods and Reasoning of the CJUE in its interpretation of EC law”, *CMLR*, vol. 2, 1964, p. 21 ss.; A. Bredimas, *Methods of Interpretation and Community Law*, Amsterdam: North Holland Publishing Company, 1978; H. Kutscher, “Methods of Interpretation as seen by a Judge at the Court of Justice”, in *Court of Justice of the European Communities, Reports, Judicial and Academic Conference*, Sept. 27-28, 1976; R. Plender, “The interpretation of Community Acts by reference to the intentions of the authors”, *Yearbook of European Law*, 1982, p. 57 ss.; J. Mertens de Wilmars, “Réflexions sur les méthodes d’interprétation de la Cour de justice des Communautés européennes”, *Cahiers de droit européen*, 1986, p. 5 ss.; K. Frick, S. Schonberg, “Finishing, Refining, Polishing: On the Use of travaux préparatoires as an Aid to the Interpretation of Community Legislation”, *ELR*, 2003, p. 149 ss.; in A. Arnall, *The European Union and its Court of Justice*, OUP, 2004; G. Itzcovich, “The Interpretation of Community Law by the European

per lungo tempo solo limitata a considerare i c.d. *metodi oggettivi di interpretazione*⁸ – costituiti dal metodo testuale, da quello sistematico e da quello teleologico – ritenuti più consoni al raggiungimento di una Unione sempre più stretta tra i popoli europei⁹. In quest'ottica la dottrina non si è preoccupata di indagare gli altri metodi interpretativi e soprattutto non ha mai prestato attenzione al richiamo dei *travaux préparatoires* pur presente, anche se marginalmente, sin dalla giurisprudenza delle origini¹⁰. Inoltre, anche il loro mancato richiamo avrebbe potuto essere oggetto di riflessione; ciò che, però, non è avvenuto.

Ad ogni modo, la più recente evoluzione della giurispruden-

Court of Justice”, *German Law Journal*, 2009, p. 537 ss.; G. Beck, *The Legal Reasoning of the Court of Justice of the EU*, Hart, 2012; G. Conway, *The Limits of Legal Reasoning and the European Court of Justice*, CUP, 2012, pp. 225-272; K. Lenaerts, J. A. Gutiérrez-fons, “To say what the law of the EU is: methods of interpretation and the European Court of Justice”, *Colum. J. Eur. L.*, 2013, p. 3 ss.

⁸ Recentemente si v. CGUE sentenze del 29 aprile 2021, *Natumi GmbH*, C-815/19, pt. 35; del 27 febbraio 2020, *Lituania/Commissione*, C-78/19 P, pt. 38; del 19 settembre 2018, *González Castro*, C-41/17, pt. 39. In dottrina sui c.d. metodi classici, si v. K. Lenaerts, J. A. Gutiérrez-Fons, *Les méthodes d'interprétation de la Cour de justice de l'Union européenne*, Bruylant, 2020, p. 9. e R. Schütze, “‘Re-reading’ Dassonville: Meaning and understanding in the history of European law”, *ELJ*, 2018, p. 379.

⁹ Sull'importanza del metodo teleologico e sulla sua connessione con lo sviluppo progressivo dell'integrazione europea si v. A. Arnulf, “The Court of Justice Then, Now and Tomorrow”, in M. Derlén, J. Lindholm, *The Court of Justice of the European Union: Multidisciplinary Perspectives*, Hart, 2018, p. 1 ss.; I. Ingravallo, *L'effetto utile nell'interpretazione del diritto dell'Unione europea*, Cacucci, 2017; G. Beck, “Judicial activism in the Court of justice of the EU”, *University of Queensland Law Journal*, vol. 36, 2017, p. 333 ss.; Id., *The Legal Reasoning...*, cit., pp. 318-329; J. Bengoetxea, *The legal reasoning of the european Court of Justice*, OUP, 1993; Id., “Text and Telos in the European Court of Justice”, *ECLR*, 2015, p. 185; T. Koopmans, *The Theory of Interpretation and the Court of Justice*, in D. O'Keefe, A. Bavasso (ed.), *Judicial review in European Union Law – Liber Amicorum in Honour of Lord Slynn of Hadley*, Kluwer Law International, 2000, p. 1 ss; A. Albers Llorens, “The European Court of Justice, More than a Teleological Court”, *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 1999, p. 357 ss; N. Fennelly, “Legal Interpretation at the European Court of Justice”, *Fordham Int'l LJ*, 1996, p. 656 ss; N. Brown, D. Kennedy, “The Court of Justice of the European Communities”, London, 1983, pp. 299-322; R. Ormand, “L'interprétation des traités selon leur effet utile”, Paris, 1975; P. Pescatore, “Les objectifs de la Communauté européenne comme principes d'interprétation dans la jurisprudence de la Cour de justice. Contribution à la doctrine de l'interprétation téléologique des traités internationaux”, in *Mélanges en hommage à W. J. Ganshof Van der Meersch*, t. 2, 1972, LGDJ, p. 325 ss.

¹⁰ In particolare per il diritto secondario, come vedremo.

za ha rimesso in discussione questo assunto, presentando definitivamente l'occasione per riflettere sulla necessità di un aggiornamento dello studio delle tecniche utilizzate dalla Corte di giustizia¹¹. Andando con ordine, al fine di restituire al lettore una mappatura completa dell'insieme dei problemi che l'impiego dei *travaux préparatoires* solleva, il tema deve essere anzitutto pensato in termini generali tentando di emanciparsi, almeno inizialmente, da un unico ordinamento di riferimento quale quello dell'Unione europea per vedere ciò che accade ed è accaduto altrove.

Come vedremo, dalla prospettiva comparata si evince come sia in molti ordinamenti interni sia in quello internazionale i *travaux préparatoires* siano stati da sempre oggetto di una certa *diffidenza* da parte dei giudici¹². Le ragioni di questa diffidenza sono varie e molteplici ma dipendono in ultima istanza dalla difficoltà che questi incontrano nel trarre indizi da una volontà che è al contempo *oggetto* e *strumento* di interpretazione. Per la teoria generale delle fonti, infatti, i *travaux préparatoires* costituiscono il momento primo in cui si esprime la volontà politica, ovvero la fonte *in nuce* dell'obbligazione giuridica, mentre, dal punto di vista della teoria dell'interpretazione, essi costituiscono degli strumenti ausiliari alla lettura e comprensione del testo giuridico finale. Da qui deriva tutta la complessità: nello studio dei *travaux préparatoires*, teoria dell'interpretazione e teoria delle fonti si fondono.

Ad inquadrare il modo in cui ciò avviene ci pensa il primo capitolo del volume. A tal fine, nella prima parte si è inteso *delimitare il problema* del ricorso ai *travaux préparatoires* nella cultura giuridica contemporanea, selezionata quale polo di attrazione a cui fare costantemente riferimento; scelta confermata dal mantenimento della dizione francese *travaux préparatoires* in tutto il corso dell'opera.

¹¹ Per gli studi più recenti si v. G. D'Agnone, *L'interpretazione soggettiva nella giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea*, Giappichelli, 2020; K. Lenaerts, J. A. Gutiérrez-Fons, *Les méthodes...*, cit.

¹² Ne parla H. Capitant, "Les travaux préparatoires et l'interprétation des lois", in *Les sources du droit en l'honneur de François Gény*, Sirey, vol. II, 1934, p. 205.

Nel primo capitolo, la definizione di alcuni concetti quali la *volontà del legislatore materiale* o lo *scopo del procedimento ermeneutico* si è resa necessaria ai fini di una ricognizione dei problemi generali sottesi all'oggetto della nostra indagine. Collocarsi a monte e in una prospettiva generale ci permette di fissare le coordinate concettuali del quadro teorico in cui sistematizzare, a valle, concetti che, pur tradizionali, sono stati variamente rielaborati dal diritto dell'Unione europea¹³.

Alla *delimitazione teorica* del problema segue così la sua *delimitazione pratica*, attraverso un percorso a imbuto che dall'inquadramento generale dei *travaux préparatoires* nella tradizione occidentale ci conduce sino allo specifico terreno del diritto dell'Unione. L'analisi teorica assolve pertanto la funzione di premessa metodologica dell'intero lavoro.

Una volta giunti sul precipuo terreno del diritto dell'Unione europea, si è inteso poi rispondere a tre domande fondamentali: *quali* sono i *travaux préparatoires* del diritto dell'Unione, *come* e *quando* vengono utilizzati e *perché*. La risposta a ognuna di queste domande si snoda negli ulteriori tre capitoli del libro. Ogni capitolo è introdotto da una breve premessa e seguito da una altrettanto breve conclusione.

Nel secondo capitolo abbiamo trattato il problema della classificazione dei lavori preparatori del diritto dell'Unione europea, rispondendo così alla prima domanda. Orbene, mentre per il diritto secondario dell'Unione, la raccolta e la classificazione dei lavori preparatori è stata facilitata dalla tendenziale pubblicità di cui sono assistiti, per quel che concerne il diritto primario, e in specie quello più datato, è stato necessario il ricorso a un metodo di indagine storico, preminentemente sviluppato attraverso lo studio degli Archivi istituzionali dell'Unione europea¹⁴. La sfida – e il vero oggetto di questa sezione – è stata quella di operare una razionale classificazione di tutti quei documenti che, ap-

¹³ È questo il *valore strumentale* frutto della riflessione dogmatica, su cui si v. E. Paresce, "Dogmatica giuridica (fil. dir.)", *Enc. del dir.*, vol. XIII, 1964, Giuffrè, p. 690.

¹⁴ Istituiti dal regolamento n. 354/83 relativo all'apertura degli archivi storici della Comunità economica europea e della Comunità europea dell'energia atomica, GU-CE del 15 febbraio 1983, n. L 043.

parentemente presentati nella veste di lavori preparatori, devono invero assumere specifici caratteri per poter essere ricondotti a questa categoria, o meglio *figura*¹⁵.

Successivamente, nel terzo capitolo, si è analizzata la giurisprudenza della Corte di giustizia in cui i *travaux préparatoires*, a diverso titolo, sono richiamati. Questa sezione tenta di inquadrare le circostanze in cui questi documenti possono o devono essere utilizzati in sede giurisdizionale. Per l'analisi della giurisprudenza della Corte si è proceduto attraverso una previa raccolta sul sito *e-Curia* ottenuta inserendo alcune parole chiave nel formulario di ricerca messo a disposizione dall'istituzione. Il risultato è stato poi riordinato in accordo con un metodo descrittivo. Conclude l'analisi una riflessione sui limiti di tale utilizzo, la quale in parte trascende il dato giurisprudenziale e tenta una riflessione sui limiti generali all'interpretazione e sul problema dell'utilizzo di metodi interpretativi extra-testuali a fronte di testi considerati presuntivamente chiari.

Le informazioni ricavabili dalla giurisprudenza sono state poi, nell'ultimo capitolo, concettualmente sistematizzate nel quadro istituzionale del diritto dell'Unione, anche e soprattutto alla luce degli elementi di riflessione previamente forniti. Qui si sono tentate di indagare le ragioni più profonde per cui questi strumenti rivestono una specifica importanza non solo nel momento patologico del diritto, ma anche in quello della sua creazione. Il quarto capitolo tenta di definire le ragioni che giustificano, a livello sistematico, un più ampio ricorso a tali strumenti e preconizzano un aumento crescente della loro importanza anche in futuro.

Il lavoro si conchiude dunque circolarmente con una riflessione sulle potenzialità dei *travaux préparatoires* nella determinazione della natura, in specie democratica, dell'ordinamento dell'Unione. Questa riflessione conclusiva mira a ricollocare il dato fattuale ed empirico relativo al crescente richiamo giurispru-

¹⁵ Così Santi Romano in riferimento ai regolamenti parlamentari, per cui si v. S. Romano, "Sulla natura dei regolamenti delle camere parlamentari", in S. Romano, *Scritti Minori*, Giuffrè, 1950, p. 215.

denziale ai *travaux préparatoires* – da cui eravamo partiti – con i mutamenti tellurici che in maniera più ampia, dal punto di vista della natura e del metodo, scuotono quel particolare settore di studio e di ricerca che è il diritto dell'Unione¹⁶.

Per dare una anticipazione della portata di tali mutamenti si pensi, a titolo di primo esempio, all'aumento crescente delle esigenze di pubblicità e trasparenza che in seno all'Unione hanno condotto alla pubblicazione sistematica dei documenti preparatori del diritto secondario nella Gazzetta Ufficiale. In secondo luogo, relativamente al diritto primario, si rifletta sull'uso innovativo di una *Convenzione* per redigere un trattato internazionale (in particolare il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa) che, sebbene non sia mai entrato in vigore, è largamente confluito nell'attuale Trattato di Lisbona, lasciando numerose *tracce* di quell'esperienza nei *travaux préparatoires*. In terzo luogo, si noti il miglioramento del quadro istituzionale dell'Unione nell'era post-Lisbona cui ha fatto seguito un sostanziale perfezionamento del procedimento decisionale e un miglioramento della qualità dei documenti ad esso relativi.

A ciò si possono aggiungere altri fattori contingenti che, indirettamente, sono in grado di confermare l'importanza dello studio. Si tratta ad esempio dell'insorgenza di una nuova branca di studio di storia del diritto dell'integrazione europea¹⁷ e della presenza di una Corte che, in un tempo di profondissima crisi per l'Europa, sente il bisogno di assestare ulteriormente la sua legittimità¹⁸. In virtù del tema prescelto e del metodo di lavoro segui-

¹⁶ K. Lenaerts, J.C. Bonichot, H. Kannien, *An Ever-Changing Union? Perspectives on the Future of EU Law in Honour of Allan Rosas*, Hart, 2021; W. Wessels, "An ever-closer fusion? A dynamic macropolitical view on integration processes", *Journal of Common Market Studies*, 1997, p. 267 ss.

¹⁷ *Ex multis*, M. Cremona, C. Kilpatrick, J. Scott, "The Court of Justice in the Archives: Introduction", *EP*, 2021, pp. 527-532; M. Rasmussen, "Towards a Legal History of European Law", *EP*, 2021, p. 923 ss. e Id., "Construing and deconstruing constitutional European law: Some reflections on how to study the history of European law", in H. Koch, U. Haltern, J.H.H. Weiler (ed.), *Europe. The New Legal Realism: Essays in Honour of Hjalte Rasmussen*, Djøf Forlag, 2010, p. 639 ss.

¹⁸ M. Blauburger, D. S. Martinsen, "The Court of Justice in times of politicisation: 'law as a mask and shield' revisited", *Journal of European Public Policy*, 2020, p. 382 ss; N. Grossman, H. G. Cohen, A. Follesdal, G. Ulfstein (ed.), *Legitimacy*

to, questo studio potrebbe interessare una vasta pletora di destinatari considerando che il suo oggetto è a un tempo pratico – soprattutto alla luce dell'analisi sempre più ricca in cui vengono richiamati dalla giurisprudenza i *travaux préparatoires* – e teorico, nella misura in cui il rinnovamento della figura dei *travaux préparatoires* rimette in discussione un certo numero di assunti quanto alla *legittimità-illegittimità* e *opportunità-inopportunità* del loro utilizzo.

and international courts, CUP, 2018; T., Horsley, *The Court of Justice of the European Union as an Institutional Actor: Judicial Lawmaking and Its Limits*, CUP, 2018.