

COLLANA DI STUDI SULL'INTEGRAZIONE EUROPEA

45

LORENZO FEDERICO PACE

La natura giuridica  
dell'Unione europea:  
teorie a confronto

L'Unione ai tempi  
della pandemia



LORENZO FEDERICO PACE La natura giuridica dell'Unione europea: teorie a confronto

ISBN 979-12-5965-020-7

ISSN 2784-8566



9 791259 650207



9 770278 485663

€ 18,00



CACUCCI EDITORE  
BARI

COLLANA DI STUDI SULL'INTEGRAZIONE EUROPEA

————— 45 —————

**LORENZO FEDERICO PACE**

**LA NATURA GIURIDICA DELL'UNIONE EUROPEA:  
TEORIE A CONFRONTO**

**L'UNIONE AI TEMPI DELLA PANDEMIA**



**CACUCCI  
EDITORE  
2021**

COLLANA DI STUDI SULL'INTEGRAZIONE EUROPEA

Direzione

**Ennio Triggiani Ugo Villani  
Giandonato Caggiano**

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, Giuseppe Tesauo, Christian Tomuschat, Gian Luigi Tosato, Claudio Zanghì**

**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, Susana Cafaro, Cristina Campiglio, Andrea Cannone, Giovanni Cellamare, Bernardo Cortese, Antonella Damato, Carmela Decaro, Patrizia De Pasquale, Marcello Di Filippo, Giuseppe Di Gaspere, Davide Diverio, Ugo Draetta, Fabio Ferraro, Pietro Gargiulo, Italo Garzia, Edoardo Greppi, Massimo Iovane, Simone Marinai, Fabrizio Marongiu Buonaiuti, Gerardo Martino, Maria Rosaria Mauro, Francesco Moliterni, Luciano Monzali, Paola Mori, Francesco Munari, Lorenzo Federico Pace, Franca Papa, Nicoletta Parisi, Marco Pedrazzi, Piero Pennetta, Emanuela Pistoia, Francesco Rossi Dal Pozzo, Andrea Santini, Girolamo Strozzi, Marisa Tufano, Chiara Enrica Tuo, Michele Vellano, Gabriella Venturini, Gianfranco Viesti, 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

---

© 2021 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.

*“Law is frozen history”*  
*Carl Joachim Friedrich, 1960*

*L’Europa di Carlo Magno è “l’Europa dei popoli i cui nomi erano rimasti sconosciuti ai Romani” - Poeta Saxo, IX sec.*

*“L’Unione si prefigge di promuovere la pace, i suoi valori e il benessere dei suoi popoli” (art. 3 co. 1 TUE - 2007)*

*“Noi, popolo degli Stati uniti” (preambolo, Costituzione degli Stati uniti d’America - 1787)*

## INDICE

Introduzione	1
L'Unione europea e la sua natura giuridica: l'Unione "vittima del suo successo"? Alla ricerca di una coerente struttura di analisi della sua natura giuridica e del suo ordinamento sul presupposto che: "il diritto è precisione"	3

### CAPITOLO I

#### LE RICOSTRUZIONI TEORICHE DELLA NATURA GIURIDICA DELL'UNIONE EUROPEA E DEL SUO ORDINAMENTO

A. Le ricostruzioni della natura giuridica dell'Unione e del suo ordinamento: la preliminare <i>summa divisio</i> tra ricostruzione teorica "tecnico-giuridica" e quella "giuridico-politica". La ricostruzione "tecnico-giuridica"	9
B. La ricostruzione "giuridico-politica" dell'ordinamento dell'Unione. Eric Stein e la nascita della scuola dell'Università di Michigan - Ann Arbor	11
C. (segue) La scuola dell'Università di Michigan - Ann Arbor arriva in Europa: l'influenza di Joseph Weiler. La <i>Maastricht Urteil</i> (1993) e la crisi di tale impostazione ricostruttiva	13
D. (segue) Gli anni '90, la teoria della cd. "fine della storia" e i suoi effetti sulla ricostruzione dell'Unione: il cd. <i>Multilevel constitutionalism</i> e il cd. <i>Constitutional pluralism</i>	16
E. (segue) La ricostruzione "giuridico-politica" e la mancanza di aderenza di tali ricostruzioni alla realtà delle recenti crisi dell'Unione	20
F. Alcune criticità delle teorie della corrente "tecnico-giuridica": la ricostruzione dell'Unione ai sensi delle categorie del diritto pubblico internazionale e del diritto pubblico interno	23

## CAPITOLO II

UNA PROPOSTA DI RICOSTRUZIONE DALL'UNIONE EUROPEA  
 AI SENSI DELLE SUE PROPRIE CATEGORIE GIURIDICHE:  
 L'UNIONE COME "NUOVA FORMA" DI ORGANIZZAZIONE  
 POLITICO-ISTITUZIONALE CONTINENTALE ISTITUITA TRA  
 STATI (FORMALMENTE) SOVRANI

- |    |  |    |
|----|--|----|
| A. | Introduzione: "Prima i fatti, poi le formule!"   | 27 |
| B. | I "fatti" e i "motivi giuridici" della nascita del processo d'integrazione europea. Il processo d'integrazione europea come mezzo per la soluzione della crisi dello Stato nazionale. La nascita della "contraddizione tra Stato e mercato" alla fine del XIX secolo: conseguenze giuridiche | 28 |
| C. | Il fallimento politico del continente europeo nel XX secolo e la nascita del processo d'integrazione europea. Il significato giuridico del processo d'integrazione europea e i suoi due obiettivi  | 30 |
| D. | L'Unione come "nuova forma" di organizzazione politico-istituazionale continentale istituita tra Stati (formalmente) sovrani. La finalità di risolvere i rapporti "interni" al continente europeo tra Stati membri   | 33 |

## CAPITOLO III

L'UNIONE EUROPEA E LA SUA NATURA GIURIDICA:  
 LA "COSTITUZIONE ESTERNA" DEL "TRATTATO-COSTITUZIONE"

- |      |  |    |
|------|--|----|
| A.   | La (formalmente) semplice individuazione della natura giuridica dell'Unione: l'Unione come organizzazione internazionale   | 36 |
| A.1. | Il perché dell'attualità ancora oggi del tema della natura giuridica dell'Unione. L'inesistenza, dal punto di vista tecnico-giuridico, di una categoria di enti <i>sui generis</i> | 36 |
| A.2. | L'Unione come organizzazione internazionale e non come confederazione  | 39 |
| A.3. | (segue) Rilevanza di questa conclusione con riferimento all'art. 11 Cost.  | 42 |
| B.   | La struttura di analisi della natura giuridica dell'Unione e del suo ordinamento: il Trattato-costituzione, la "costituzione interna" ed "esterna" dell'Unione                     | 45 |
| C.   | La natura giuridica dell'Unione: la "costituzione-esterna" del "Trattato-costituzione"   | 46 |

C.1. (segue) I Trattati istituiscono, differentemente dai Trattati internazionali ordinari, un ordinamento giuridico nuovo	47
C.2. (segue) L'Unione europea come ordinamento dotato di competenze attribuite dai Trattati	55
C.3. (segue) L'Unione europea come ordinamento dotato di proprie istituzioni (rinvio)	64
C.4. (segue) L'Unione europea come ordinamento "intersoggettivo"	66

#### CAPITOLO IV

### L'UNIONE EUROPEA E IL SUO ORDINAMENTO GIURIDICO: LA "COSTITUZIONE INTERNA" DEL "TRATTATO-COSTITUZIONE"

A. L'ordinamento giuridico dell'Unione, la giurisprudenza della Corte di giustizia che fa riferimento ai concetti di "carta costituzionale" e di "quadro costituzionale" e il loro significato	71
A.1. La giurisprudenza della Corte e l'uso dei concetti di "carta costituzionale" e di "quadro costituzionale"	71
A.2. Cosa intende la Corte di giustizia sostenendo che i Trattati costituiscano la "carta costituzionale" dell'Unione...	73
A.3. ...e cosa intende la Corte di giustizia con il concetto di "quadro costituzionale"	75
B. L'ordinamento giuridico dell'Unione: la "costituzione-interna" del "Trattato-costituzione"	76
B.1. L'ordinamento giuridico dell'Unione e le sue caratteristiche essenziali ed "immodificabili": una proposta ricostruttiva	76
B.2. Una caratteristica preliminare: l'Unione europea come "Comunità di diritto"	78
B.3. (segue) La "ragion d'essere" dell'Unione	79
B.4. (segue) I valori comuni dell'Unione	82
B.5. (segue) Il nucleo "sovranazionale" dell'Unione: il principio di autonomia, la <i>governance</i> , i principi dell'effetto diretto e della prevalenza del diritto dell'Unione, il ruolo della Corte di giustizia e la tutela giurisdizionale	87
B.6. (segue) Le norme fondamentali per la realizzazione del processo d'integrazione	121
B.7. (segue) Le regole d'attribuzione e di ripartizione delle competenze dell'Unione	123

## CAPITOLO V

GLI ASPETTI GIURIDICI DELLA LEGITTIMAZIONE  
DELL'UNIONE EUROPEA

- A. La legittimazione dell'Unione dal punto di vista giuridico. L'Unione europea come ente legittimato tramite gli Stati membri 129
- B. I motivi per cui si tende ad attribuire (erroneamente) all'Unione una forma di legittimazione, dal punto di vista giuridico, simile o addirittura coincidente con quella dell'ente statale 133
- C. La dimostrazione "empirica" di come l'Unione sia legittimata, dal punto di vista giuridico, dagli Stati membri: la partecipazione all'Unione e la relativa dinamica "centrifuga" della Gran Bretagna... 134
- D. ...e la dinamica "centripeta" degli Stati membri continentali. L'Unione come "comunità di destino" e i suoi effetti sulla dinamica del processo d'integrazione europea 136

## CAPITOLO VI

CONCLUSIONI: L'UNIONE EUROPEA, "*AN INTERNATIONAL ORGANIZATION, IF EACH AND EVERY MEMBER STATE CAN KEEP IT, IN THE INTEREST OF ITS OWN PEOPLE AND OF THE EUROPEAN UNION!*"

- A. I "fatti" e i "motivi giuridici" che hanno causato l'inizio del processo d'integrazione: la contraddizione tra Stato e mercato, la crisi dello Stato nazionale in Europa e il "fallimento" del continente europeo nel XX secolo: conseguenze giuridiche 139
- B. (segue) L'Unione europea come mezzo per la soluzione della crisi dello Stato nazionale sul continente europeo. L'Unione come nuova (stabile) forma di organizzazione politico-istituzionale del continente europeo istituita da Stati (formalmente) sovrani. La "rivoluzione" delle sue finalità: dalla creazione del mercato interno alla tutela della persona e della sua dignità. L'Unione europea e il *federalist paper n. 1* 140
- C. L'Unione europea come organizzazione giuridica "figlia" dell'ordine mondiale "emerso" dalla fine della seconda guerra mondiale: conseguenze giuridiche 142
- D. L'Unione come "Comunità di destino" di Stati (formalmente) sovrani. Il ruolo centrale degli Stati membri per la stabilità del processo d'integrazione europea 143

- Bibliografia 147

## INDICE ESTESO

Introduzione	1
L'Unione europea e la sua natura giuridica: l'Unione "vittima del suo successo"? Alla ricerca di una coerente struttura di analisi della sua natura giuridica e del suo ordinamento sul presupposto che: "il diritto è precisione"	3

### CAPITOLO I

#### LE RICOSTRUZIONI TEORICHE DELLA NATURA GIURIDICA DELL'UNIONE EUROPEA E DEL SUO ORDINAMENTO

A.	Le ricostruzioni della natura giuridica dell'Unione e del suo ordinamento: la preliminare <i>summa divisio</i> tra ricostruzione teorica "tecnico-giuridica" e quella "giuridico-politica". La ricostruzione "tecnico-giuridica"	9
B.	La ricostruzione "giuridico-politica" dell'ordinamento dell'Unione. Eric Stein e la nascita della scuola dell'Università di Michigan - Ann Arbor	11
C.	(segue) La scuola dell'Università di Michigan - Ann Arbor arriva in Europa: l'influenza di Joseph Weiler. La <i>Maastricht Urteil</i> (1993) e la crisi di tale impostazione ricostruttiva	13
D.	(segue) Gli anni '90, la teoria della cd. "fine della storia" e i suoi effetti sulla ricostruzione dell'Unione: il cd. <i>Multilevel constitutionalism</i> e il cd. <i>Constitutional pluralism</i>	16
E.	(segue) La ricostruzione "giuridico-politica" e la mancanza di aderenza di tali ricostruzioni alla realtà delle recenti crisi dell'Unione	20
F.	Alcune criticità delle teorie della corrente "tecnico-giuridica": la ricostruzione dell'Unione ai sensi delle categorie del diritto pubblico internazionale e del diritto pubblico interno	23

## CAPITOLO II

UNA PROPOSTA DI RICOSTRUZIONE DALL'UNIONE EUROPEA  
 AI SENSI DELLE SUE PROPRIE CATEGORIE GIURIDICHE:  
 L'UNIONE COME "NUOVA FORMA" DI ORGANIZZAZIONE  
 POLITICO-ISTITUZIONALE CONTINENTALE ISTITUITA TRA  
 STATI (FORMALMENTE) SOVRANI

- |    |  |    |
|----|--|----|
| A. | Introduzione: "Prima i fatti, poi le formule!"   | 27 |
| B. | I "fatti" e i "motivi giuridici" della nascita del processo d'integrazione europea. Il processo d'integrazione europea come mezzo per la soluzione della crisi dello Stato nazionale. La nascita della "contraddizione tra Stato e mercato" alla fine del XIX secolo: conseguenze giuridiche | 28 |
| C. | Il fallimento politico del continente europeo nel XX secolo e la nascita del processo d'integrazione europea. Il significato giuridico del processo d'integrazione europea e i suoi due obiettivi  | 30 |
| D. | L'Unione come "nuova forma" di organizzazione politico-istituzionale continentale istituita tra Stati (formalmente) sovrani. La finalità di risolvere i rapporti "interni" al continente europeo tra Stati membri  | 33 |

## CAPITOLO III

L'UNIONE EUROPEA E LA SUA NATURA GIURIDICA:  
 LA "COSTITUZIONE ESTERNA" DEL "TRATTATO-COSTITUZIONE"

- |      |  |    |
|------|--|----|
| A.   | La (formalmente) semplice individuazione della natura giuridica dell'Unione: l'Unione come organizzazione internazionale   | 36 |
| A.1. | Il perché dell'attualità ancora oggi del tema della natura giuridica dell'Unione. L'inesistenza, dal punto di vista tecnico-giuridico, di una categoria di enti <i>sui generis</i> | 36 |
| A.2. | L'Unione come organizzazione internazionale e non come confederazione  | 39 |
| A.3. | (segue) Rilevanza di questa conclusione con riferimento all'art. 11 Cost.  | 42 |
| B.   | La struttura di analisi della natura giuridica dell'Unione e del suo ordinamento: il Trattato-costituzione, la "costituzione interna" ed "esterna" dell'Unione                     | 45 |

C.	La natura giuridica dell'Unione: la "costituzione-esterna" del "Trattato-costituzione"	46
C.1.	(segue) I Trattati istituiscono, diversamente dai Trattati internazionali ordinari, un ordinamento giuridico nuovo	47
C.1.a.	I Trattati hanno dato vita ad un "ordinamento giuridico nuovo"	47
C.1.b.	La dottrina che sostiene che i Trattati avrebbero istituito un ordinamento derivato dall'ordinamento internazionale ma autonomo dal diritto internazionale	49
C.1.c.	La dottrina che sostiene che i Trattati avrebbero istituito un ordinamento internazionale particolare	49
C.1.d.	La dottrina che interpreta i Trattati secondo la teoria dualista	51
C.1.e.	La dottrina che sostiene che le Comunità costituirebbero enti originari	54
C.2.	(segue) L'Unione europea come ordinamento dotato di competenze attribuite dai Trattati	55
C.2.a.	Le competenze attribuite dai Trattati all'Unione e l'obbligo degli Stati di limitare l'esercizio delle proprie competenze sovrane	55
C.2.b.	Le modalità di attribuzione delle competenze normative all'ordinamento dell'Unione tramite i Trattati	58
C.2.c.	Il rapporto tra natura giuridica dell'Unione e quantità e qualità delle competenze attribuite all'ente	60
C.2.d.	I requisiti economici perché l'Unione possa modificare la propria natura giuridica in ente originario	63
C.3.	(segue) L'Unione europea come ordinamento dotato di proprie istituzioni (rinvio)	64
C.4.	(segue) L'Unione europea come ordinamento "intersoggettivo"	66
C.4.a.	Il Trattato riconosce come soggetti dell'ordinamento non soltanto gli Stati, ma anche i cittadini degli stessi. La distinzione tra il carattere intersoggettivo dell'Unione e il principio dell'effetto diretto	66
C.4.b.	La dottrina che riconosce il carattere intersoggettivo dell'Unione	68
C.4.c.	La dottrina che nega il carattere intersoggettivo dell'Unione	69

## CAPITOLO IV

L'UNIONE EUROPEA E IL SUO ORDINAMENTO GIURIDICO:  
LA "COSTITUZIONE INTERNA" DEL "TRATTATO-COSTITUZIONE"

A.	L'ordinamento giuridico dell'Unione, la giurisprudenza della Corte di giustizia che fa riferimento ai concetti di "carta costituzionale" e di "quadro costituzionale" e il loro significato	71
A.1.	La giurisprudenza della Corte e l'uso dei concetti di "carta costituzionale" e di "quadro costituzionale"	71
A.2.	Cosa intende la Corte di giustizia sostenendo che i Trattati costituiscano la "carta costituzionale" dell'Unione...	73
A.3.	...e cosa intende la Corte di giustizia con il concetto di "quadro costituzionale"	75
B.	L'ordinamento giuridico dell'Unione: la "costituzione-interna" del "Trattato-costituzione"	76
B.1.	L'ordinamento giuridico dell'Unione e le sue caratteristiche essenziali ed "immodificabili": una proposta ricostruttiva	76
B.2.	Una caratteristica preliminare: l'Unione europea come "Comunità di diritto"	78
B.3.	(segue) La "ragion d'essere" dell'Unione	79
B.3.a.	Il processo d'integrazione come "ragion d'essere" dell'Unione e l'obiettivo (concettualmente) differente del processo d'integrazione europea	79
B.3.b.	La rilevanza politica, e quindi giuridica, della "ragion d'essere" dell'Unione come "Unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa"	80
B.4.	(segue) I valori comuni dell'Unione	82
B.4.a.	L'Unione come mezzo per salvaguardare i valori fondanti la civiltà europea e che preesistono all'Unione stessa	83
B.4.b.	I valori comuni, l'idea d'Europa e la <i>governance</i> del continente europeo	85
B.5.	(segue) Il nucleo "sovranazionale" dell'Unione: il principio di autonomia, la <i>governance</i> , i principi dell'effetto diretto e della prevalenza del diritto dell'Unione, il ruolo della Corte di giustizia e la tutela giurisdizionale	87

B.5.a.	Il “nucleo sovranazionale” dell’Unione	87
B.5.a.1.	Le origini e il contenuto del “nucleo sovranazionale” dell’Unione	87
B.5.a.2.	Che tipo di organizzazione internazionale è l’Unione?	89
B.5.b.	Il principio di autonomia nell’ordinamento dell’Unione	90
B.5.b.1.	(segue) Il principio di autonomia istituzionale nell’ordinamento dell’Unione	92
B.5.b.1.a.	Il principio di autonomia istituzionale rispetto agli Stati...	92
B.5.b.1.b.	...e i “sistemi a rete”	94
B.5.b.1.c.	La <i>governance</i> dell’Unione e le sue caratteristiche	96
B.5.b.1.d.	(segue) I vari tipi di <i>governance</i> dell’Unione nel contesto dell’obiettivo del processo d’integrazione europea	97
B.5.b.1.e.	(segue) La <i>governance</i> dell’Unione e la tutela della sua propria legalità	99
B.5.b.2.	(segue) Il principio di autonomia del diritto dell’Unione	101
B.5.b.2.a.	L’autonomia del diritto dell’Unione in quanto scaturente da fonte autonoma e che istituisce un nuovo ordinamento giuridico	101
B.5.b.2.b.	L’autonomia del diritto dell’Unione rispetto al diritto internazionale	104
B.5.b.2.c.	L’autonomia del diritto dell’Unione rispetto al diritto degli Stati membri. La rilevanza per l’art. 11 Cost.	106
B.5.b.3.	(segue) L’assenza di “autonomia” finanziaria dell’Unione e la sua “dipendenza” dagli Stati membri	108
B.5.c.	Il principio dell’effetto diretto e della prevalenza sul diritto degli Stati membri	109
B.5.c.1.	I principi e la loro duplice funzione nel contesto dell’Unione: la persona e la sua dignità come finalità dell’ordinamento; il rafforzamento del sistema di tutela della legalità	109
B.5.c.2.	I motivi tecnico-giuridici della nascita di tali principi. La non necessità di riferirsi alla teoria della cd. “costituzionalizzazione” per il loro fondamento	112
B.5.c.3.	I fondamenti teorico-giuridici dei principi dell’effetto diretto e della prevalenza del diritto dell’Unione	113

B.5.c.4.	La natura “intersoggettiva” dell’Unione come fondamento di tali principi. L’erroneità del richiamo alla teoria del monismo per la ricostruzione giuridica di tali principi	115
B.5.d.	La Corte di giustizia e la tutela giurisdizionale	118
B.5.d.1.	Introduzione: la Corte come Istituzione a tutela, tra l’altro, del principio di autonomia dell’Unione	118
B.5.d.2.	La Corte di giustizia ed una (breve) comparazione con le Corti costituzionali statali riguardo alla differente funzione che esse svolgono nei rispettivi enti	119
B.6.	(segue) Le norme fondamentali per la realizzazione del processo d’integrazione	121
B.7.	(segue) Le regole d’attribuzione e di ripartizione delle competenze dell’Unione	123
B.7.a.	Introduzione	123
B.7.b.	Le regole di esercizio delle competenze dell’Unione come principi “federalistici”? Una loro ricostruzione nei termini della natura giuridica di organizzazione internazionale dell’Unione	124
B.7.c.	Le regole di esercizio delle competenze come mezzo di sindacato degli Stati membri? L’illegittimità dell’esercizio del sindacato <i>ultra vires</i> da parte degli Stati membri	126

## CAPITOLO V

### GLI ASPETTI GIURIDICI DELLA LEGITTIMAZIONE DELL’UNIONE EUROPEA

A.	La legittimazione dell’Unione dal punto di vista giuridico. L’Unione europea come ente legittimato tramite gli Stati membri	129
B.	I motivi per cui si tende ad attribuire (erroneamente) all’Unione una forma di legittimazione, dal punto di vista giuridico, simile o addirittura coincidente con quella dell’ente statale	133
C.	La dimostrazione “empirica” di come l’Unione sia legittimata, dal punto di vista giuridico, dagli Stati membri: la partecipazione all’Unione e la relativa dinamica “centrifuga” della Gran Bretagna...	134
D.	...e la dinamica “centripeta” degli Stati membri continentali. L’Unione come “comunità di destino” e i suoi effetti sulla dinamica del processo d’integrazione europea	136

## CAPITOLO VI

## CONCLUSIONI: L'UNIONE EUROPEA, "AN INTERNATIONAL ORGANIZATION, IF EACH AND EVERY MEMBER STATE CAN KEEP IT, IN THE INTEREST OF ITS OWN PEOPLE AND OF THE EUROPEAN UNION!"

- A. I "fatti" e i "motivi giuridici" che hanno causato l'inizio del processo d'integrazione: la contraddizione tra Stato e mercato, la crisi dello Stato nazionale in Europa e il "fallimento" del continente europeo nel XX secolo: conseguenze giuridiche 139
- B. (segue) L'Unione europea come mezzo per la soluzione della crisi dello Stato nazionale sul continente europeo. L'Unione come nuova (stabile) forma di organizzazione politico-istituzionale del continente europeo istituita da Stati (formalmente) sovrani. La "rivoluzione" delle sue finalità: dalla creazione del mercato interno alla tutela della persona e della sua dignità. L'Unione europea e il *federalist paper n. 1* 140
- C. L'Unione europea come organizzazione giuridica "figlia" dell'ordine mondiale "emerso" dalla fine della seconda guerra mondiale: conseguenze giuridiche 142
- D. L'Unione come "Comunità di destino" di Stati (formalmente) sovrani. Il ruolo centrale degli Stati membri per la stabilità del processo d'integrazione europea 143
- Bibliografia 147

## INTRODUZIONE

Questo lavoro costituisce il risultato della mia ricerca sul diritto dell'Unione europea degli ultimi venticinque anni e, in qualche modo, costituisce la sistematizzazione delle mie riflessioni nel tempo. Il volume rappresenta il tentativo di comprendere cosa sia l'Unione europea dal punto di vista giuridico secondo le sue proprie categorie e principi; quali sono i motivi giuridici della sua nascita; quali sono le caratteristiche della sua natura giuridica e del suo ordinamento; quali siano le sue prospettive di sviluppo nel futuro.

Ricordo ancora quando, alla metà degli anni '90, con il professor Gian Luigi Tosato discutevamo, facendo riferimento ai *Federalist papers*, di come il processo d'integrazione europea presentava una profonda, differente dinamica rispetto a quella degli Stati uniti d'America. Ora, dopo tanti anni, mi trovo a citare a conclusione di questo volume i *Federalist papers* sottolineando ancora le evidenti differenze tra la natura giuridica dell'Unione europea e quella degli Stati uniti d'America; adesso, però, indicando alcune evidenti somiglianze nei loro obiettivi. Si potrebbe dire infatti che l'obiettivo dell'Unione nel contesto del processo di integrazione europea – e con il centrale ruolo svolto dagli Stati membri – è quello di garantire la vita, la libertà e la ricerca della felicità dei cittadini europei.

\*

Ho discusso nel corso degli anni dei temi di questo volume con molti colleghi. Purtroppo è impossibile fare riferimento a ciascuno di essi singolarmente. Il mio pensiero riconoscente va ai maestri con cui ho avuto la fortuna di collaborare nel tempo, oltre al professor Gian Luigi Tosato, il professor Paolo Picone e il professor Ugo Villani.

\*

Questo libro, così molti dei miei scritti, non avrebbe visto la luce senza la generosa ospitalità di varie istituzioni di ricerca in Europa e negli Stati uniti d'America. Un ruolo speciale è stato svolto dal *Max Planck Institut* di Amburgo. Per questo il mio ringraziamento va ai Direttori che si sono succeduti nel tempo e con cui ho avuto la fortuna di poter scambiare idee, il “sale” della ricerca scientifica. In ordine meramente cronologico, il professor Ernst-Joachim Mestmäcker, il professor Jurgen Basedow, il professor Reinhard Zimmermann e il professor Ralf Michaels.

\*

Un ringraziamento particolare va a chi ha collaborato alla fase conclusiva di questo volume: oltre al professor Stefano Lombardo, la dottoressa Marina Brunazzi, l'avvocato Filippo Caliento, l'avvocatessa Alessandra Feduzzi e l'avvocatessa Incoronata Paolino.

\*

Un pensiero va ai miei studenti dell'Università del Molise con cui, nel corso degli anni, ho discusso e mi sono confrontato in modo proficuo e con soddisfazione dei temi di questo libro e, in generale, sull'Europa, sul suo diritto e sul suo futuro.

\*

Anni fa, camminando per le strade della città di Amburgo e passando accanto ad un edificio che conoscevo bene, sono stato attratto da una targa che non avevo mai notato. La targa recita:

“Noi ricordiamo Richard Schonfeld, di professione panettiere, nato il 4 novembre 1885. Qui visse e fu attivo per la libertà, il diritto e la democrazia. Catturato dalle S.S. (n.d.a. le forze paramilitari della Germania nazista competenti, tra l'altro, per i campi di concentramento) perché comunista, tenuto prigioniero nel campo di concentramento di *Neuengamme*, morto il 18 gennaio 1945. Lui ci ammonisce: mai più guerra, mai più fascismo!”.

Queste parole, e la vita di Richard Schonfeld, “di professione panettiere”, fanno vibrare i nostri cuori e comprendere – e al di là dei pur essenziali tecnicismi giuridici che questo volume vuole analizzare – il vero significato ed obiettivo del processo d'integrazione europea; per noi e per le generazioni future di europei.

\*

Questo libro è dedicato a mio padre, Alessandro. È stato lui che, oltre alle tante cose che mi ha insegnato come genitore, mi ha avvicinato, come giurista, al diritto, quasi per osmosi e, soprattutto, a tutte le ore del giorno ... .

La tesi centrale di questo libro è che l'Unione europea costituisce il mezzo – individuato dagli Stati stessi – di soluzione della crisi dello Stato nazionale nel continente europeo. Lo Stato nazionale: tema su cui mio padre così tanto si è concentrato nella sua attività accademica. Il rapporto tra Unione europea e Stato nazionale ricorda, in qualche modo, lo sviluppo delle generazioni tra di loro e l'evoluzione, nel tempo, del rapporto tra genitori e figli.

Roma, 5 maggio 2021

L.F.P.

# L'UNIONE EUROPEA E LA SUA NATURA GIURIDICA: L'UNIONE “VITTIMA DEL SUO SUCCESSO”? ALLA RICERCA DI UNA COERENTE STRUTTURA DI ANALISI DELLA SUA NATURA GIURIDICA E DEL SUO ORDINAMENTO SUL PRESUPPOSTO CHE: “IL DIRITTO È PRECISIONE”

L'Unione europea è stata ricostruita, da un punto di vista giuridico, in modo vario. L'Unione costituirebbe: un impero<sup>1</sup>; una confederazione<sup>2</sup>; un ordinamento internazionale particolare<sup>3</sup>; un ordinamento sovrano<sup>4</sup>; una costituzione parziale<sup>5</sup>; un “ordinamento quadro”<sup>6</sup>; un ente che certamente non è più un'organizzazione internazionale<sup>7</sup>; un ente che la Corte di giustizia ha organizzato come un “constitutional framework for a federal-type structure in Europe”<sup>8</sup>; un ente che organizza i rapporti con gli Stati secondo un rapporto monistico e gerarchico<sup>9</sup> in cui vi è divisione di sovranità tra gli Stati e i cittadini<sup>10</sup>; un'associazione di costituzioni (cd. *multilevel constitutionalism*)<sup>11</sup>; un ente che organizza il suo rapporto con gli Stati membri secondo un principio eterarchico in cui ognuno dei due livelli è titolare di

---

<sup>1</sup> O. JUNGE, *Imperium: die Rechtsnatur der Europäischen Union im Vergleich mit imperialen Ordnungen vom Römischen bis zum Britischen Reich*, Heilderberg, 2018.

<sup>2</sup> A. LA PERGOLA, *L'Unione europea fra il mercato comune ed un moderno tipo di Confederazione. Osservazioni di un costituzionalista*, in *Rivista Trimestriale di Diritto e Procedura Civile*, 1993, p. 1.

<sup>3</sup> P. FOIS, *L'Unione europea è ancora un'organizzazione internazionale?*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2016, p. 388.

<sup>4</sup> F. BENVENUTI, *La C.E.C.A. Ordinamento sovrano*, in *Diritto internazionale*, 1961, p. 297.

<sup>5</sup> P. HÄBERLE, *Der Sinn von Verfassungen in Kulturwissenschaftlicher Sicht*, in *Archiv des öffentlichen Rechts*, 2006, p. 627.

<sup>6</sup> S.-P. HWANG, *Europarechtsordnung als Rahmenordnung: Versuch einer Überwindung der dualistischen Konstruktion von staatlichen und überstaatlichen Rechtsordnungen*, Tübingen, 2020.

<sup>7</sup> F. FABBRINI, *A Principle in Need of Renewal? The Euro-crisis and the Principle of Institutional Balance*, in *RTDeur*, 2016, p. 299.

<sup>8</sup> E. STEIN, *Lawyers, Judges, and the Making of a Transnational Constitution*, in *American Journal of International Law*, 1981, p. 1.

<sup>9</sup> J.H.H. WEILER, *The Transformation of Europe*, in *The Yale Law Journal*, 1991, p. 2403.

<sup>10</sup> J.H.H. WEILER, *L'Unione e gli Stati membri: competenze e sovranità*, in *Quaderni costituzionali*, 2000, p. 8.

<sup>11</sup> I. PERNICE, *Multilevel Constitutionalism and the Crisis of Democracy in Europe*, in *European Constitutional Law Review*, 2015, p. 541.

una propria parte di sovranità (cd. *constitutional pluralism*)<sup>12</sup>; una “*non-state federal polity*” caratterizzata dalla frammentazione e dal policentrismo<sup>13</sup>; un ente a cui sarebbe necessario trasferire in futuro parte della sovranità degli Stati membri<sup>14</sup>; un ente istituito da un Trattato che presenta una “carta costituzionale” e un suo “quadro costituzionale” ma che non costituisce uno Stato ai sensi del diritto internazionale<sup>15</sup>; un’“associazione di Stati”<sup>16</sup> caratterizzata dalla “cooperazione multilivello di stati sovrani, costituzioni, amministrazioni e giudici”<sup>17</sup>; o anche, i Trattati non istituirebbero nessun ordinamento giuridico<sup>18</sup> o, diversamente, i Trattati istituirebbero due distinti ordinamenti giuridici<sup>19</sup>.

A fronte di questa pluralità di ricostruzioni non si potrebbe non essere d'accordo sul fatto che l'Unione europea costituirebbe una nozione “meravigliosamente ambigua”<sup>20</sup>.

Diversamente la tesi di questo volume è che tale ambiguità è risolta nel momento in cui si analizza l'Unione tenendo presente i “fatti” e “motivi giuridici” della sua nascita. Cioè ricostruendo l'Unione europea come nuova fase dell'organizzazione politico-istituzionale del continente europeo.

D'altra parte, da un punto di vista comparato, la “moltitudine” di ricostruzioni teoriche relative all'Unione europea contrasta con l'univocità con cui è definito giuridicamente lo Stato quale organizzazione politico-istituzionale; cioè lo Stato come “la struttura di governo di un popolo”<sup>21</sup>.

Anticipando qui le conclusioni, in questo volume si sosterrà – dall'analisi del testo dei Trattati e della giurisprudenza della Corte di giustizia – che l'Unione formalmente costituisce un'organizzazione internazionale il cui diritto che promana dai Trattati non costituisce, a fronte dell'autonomia del suo ordinamento giuridico, diritto internazionale ma autonomo diritto dell'Unione. Dal punto di vista sostanziale, i Trattati creano una stabile organizzazione politico-istituzionale continentale istituita da Stati nazionali (formalmente) sovrani. Il “motivo” giuridico della na-

<sup>12</sup> M. AVBELJ, *The Pitfalls of (comparative) Constitutionalism for European Integration*, 2008, disponibile al sito <https://papers.ssrn.com>, p. 23.

<sup>13</sup> A. VON BOGDANDY, *The European Union as a Supranational Federation: A Conceptual Attempt in the Light of the Amsterdam Treaty*, in *Colum. J. Eur. L.*, 2000, p. 32.

<sup>14</sup> J. HABERMAS, *Democracy in Europe: Why the Development of the EU into a Transnational Democracy Is Necessary and How It Is Possible*, in *European Law Journal*, 2015, p. 541.

<sup>15</sup> Parere della Corte in seduta plenaria del 18 dicembre 2014, Adesione CEDU, parere 2/13, ECLI:EU:C:2014:2454., par. 156.

<sup>16</sup> Corte costituzionale tedesca, sentenza 12 ottobre 1993, 89/155, cd. *Maastricht Urteil.*, par. 100.

<sup>17</sup> Corte costituzionale tedesca, sentenza 5 maggio 2020, 859/15, cd. caso PSpP, par. 111.

<sup>18</sup> R. QUADRI, *Art. 192 TCEE. Commentario al Trattato CEE*, Milano, 1965.

<sup>19</sup> G. MORELLI, *Nozioni di diritto internazionale*, Padova, 1967, p. 261; G. SPERDUTI, *La CECA: ente sopranazionale*, Padova, 1960, p. 20.

<sup>20</sup> R. BIEBER, J.-P. JACQUÉ, J.H.H. WEILER (sous la direction de), *L'Europe de demain: une Union sans cesse plus étroite: analyse critique du projet de traité instituant l'Union européenne*, OPOCE, Luxembourg, 1995, p. 7.

<sup>21</sup> F. LANCHESTER, *Stato (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, 1990, p. 800. V. anche E. TOSATO, *Stato (teoria generale e diritto costituzionale)*, in *Enciclopedia del diritto*, 1990, p. 759. V. anche V.E. ORLANDO, *Sul concetto di Stato (1910)*, in *Diritto pubblico generale - Scritti vari (1881-1940)*, Milano, 1954, p. 219.

scita dell'Unione è la crisi dello Stato nazionale in Europa nel XX secolo. La finalità dell'Unione è duplice: la stabilità politica dei singoli Stati membri – e quindi dell'intero territorio continentale –; il miglioramento della "qualità della vita" dei cittadini europei all'interno degli Stati membri. Tale risultato è possibile anche in conseguenza del fatto che i popoli degli Stati membri condividono – anteriormente ed autonomamente dall'Unione, già dalla fine del VI sec. d.C.<sup>22</sup> – valori comuni che l'Unione è chiamata a garantire. Ossia come affermato dal Trattato: "L'Unione si prefigge di promuovere la pace, i suoi valori e il benessere dei suoi popoli" (art. 3 co. 1 TUE).

Il motivo della formulazione di tante ricostruzioni dell'Unione tra loro profondamente differenti con riferimento al medesimo ente giuridico potrebbe essere individuato nell'idea che l'Unione è, in qualche modo, "vittima del suo successo". Infatti, la rilevanza dell'Unione per molte e differenti materie ha avuto quale conseguenza che ognuna di esse ha cercato di ricostruire l'Unione secondo le proprie categorie giuridiche (diritto pubblico internazionale o interno etc.). Ciò presenta un problema quando le categorie, i concetti e i principi centrali del diritto dell'Unione europea sono considerati come acquisiti, divengono regole tratte di cui spesso si dimentica la loro base teorica, così come si dimenticano i motivi storico-giuridici che hanno determinato la loro individuazione nei Trattati e nella giurisprudenza della Corte di giustizia. Questo presenta il rischio di dimenticare la specificità di queste categorie, concetti e principi che sono parte dell'autonomo ordinamento dell'Unione europea e della sua natura di organizzazione internazionale.

A fronte di ciò, l'obiettivo di questo volume è, tra l'altro, quello di proporre una struttura coerente di analisi dell'Unione europea – della sua natura giuridica e del suo ordinamento – fondato sul testo dei Trattati e sulla giurisprudenza della Corte di giustizia nel contesto del processo di integrazione europea all'interno di una cornice storico-giuridica di più ampio respiro. Questo con la volontà di far "riemergere" le categorie, i concetti e i principi del diritto dell'Unione europea secondo quelle che sono le loro basi teoriche e anche individuando i motivi storico-giuridici della loro definizione.

Tale obiettivo svolge anche un'altra importante funzione, cioè quello di riportare l'interpretazione di alcuni termini utilizzati dalla Corte di giustizia quali "carta costituzionale" o "quadro costituzionale" all'interno della struttura normativa di un'organizzazione internazionale come l'Unione. Chi scrive teme che il voler configurare l'Unione europea come, tra l'altro, un ente *sui generis* (né organizzazione internazionale, né Stato) – come è stato proposta da parte della dottrina -, crei le condizioni per una delegittimazione di tale essenziale ente per la stabilità politica del continente. Questo in quanto chi cerca di attribuire all'Unione una natura giuridica e delle caratteristiche che non le sono proprie pone le basi per una sua delegittimazione. Questo è quello che in qualche modo si è verificato durante la pandemia del covid-19 a fronte delle critiche all'Unione per quello che non avrebbe compiuto<sup>23</sup>. Una visione

---

<sup>22</sup> A. PARAVICINI BAGLIANI, *Il papato medievale e il concetto di Europa*, Firenze, 2009, p. 293.

<sup>23</sup> Per un primo studio sulle conseguenze della crisi sanitaria, v. P. DE PASQUALE, *L'Unione europea di fronte alle conseguenze della crisi sanitaria, tra metodo comunitario e metodo inter-governativo*, in *DPCE Online*, 2020.

più realistica dell'Unione avrebbe permesso al contrario – fermo restando la necessità di critica per eventuali errori – di sottolineare “il molto” che l'Unione ha compiuto (anche) durante il periodo della pandemia (tra tutte il ruolo centrale della Banca centrale europea, ma anche l'idea e nascita del programma Next Generation EU, etc.).

L'occasione di un simile studio è costituito dal lungo periodo di crisi del processo d'integrazione europea. Infatti l'Unione ha subito negli ultimi vent'anni una serie di crisi istituzionali ed economiche di dimensione e gravità mai verificatesi in precedenza; tra queste: il fallimento del Trattato che istituisce una costituzione per l'Europa (2005), la crisi istituzionale ed economica dell'eurozona (2009) e i conseguenti “conflitti istituzionali” tra Corte di giustizia e Corte costituzionale tedesca (casi OMT - 2016 - e PSPP - 2020), la crisi della *Brexit* (2016-2019), la crisi istituzionale ed economico-sociale conseguente alla pandemia del covid-19 (2020-...).

Tali crisi e le modalità con cui esse sono state giuridicamente risolte all'interno (o anche all'esterno, è il caso della crisi dell'eurozona) dell'ordinamento dell'Unione, forniscono l'occasione per comprendere meglio le peculiarità dell'Unione, della sua natura giuridica e le caratteristiche del suo ordinamento nel contesto del generale processo integrazione europea. In altre parole, il presente volume coglie l'opportunità di analizzare le caratteristiche della natura giuridica dell'Unione e del suo ordinamento, nel contesto della dinamica del processo di integrazione europea, anche tramite le “lenti” delle crisi degli ultimi vent'anni.

Per tali motivi, al fine di realizzare l'obiettivo del presente volume, si inizierà, in via pregiudiziale, ad individuare brevemente le differenti impostazioni teoriche di ricostruzione dell'Unione europea sottolineando le loro rispettive differenze. Questo è essenziale al fine di evitare che interpretazioni e ricostruzioni che utilizzano categorie giuridiche tra loro profondamente differenti possono essere “unite” nell'analisi. Questo avrebbe (ed ha avuto) quale risultato una ricostruzione giuridica contraddittoria e non coerente con la natura dell'Unione.

Conclusa l'individuazione di tali teorie, si proporrà una ricostruzione dell'Unione europea fondata sulle norme dei Trattati e sulla giurisprudenza della Corte di giustizia e che inserisca l'Unione europea – e il più generale processo di integrazione europea – nel contesto dell'evoluzione e sviluppo giuridico del continente europeo.

Riguardo all'impostazione dell'analisi contenuta nel presente volume, questa è strettamente tecnico-giuridica. In particolare essa fa riferimento alle categorie giuridiche a cui gli Stati membri si sono riferiti nel redigere i Trattati e che la Corte di giustizia utilizza nella sua giurisprudenza; in altri termini le categorie sviluppate dalla cultura giuridica europea. Questo non esclude che al fine dell'obiettivo di questo volume si farà riferimento, ognuno limitato al suo campo, a profili relativi alla storia, all'economia e alla scienza della politica. Quello che si vuole evitare è di creare commistioni tra varie “scienze” (diritto, scienza della politica, etc.). Commistioni che hanno concretamente contribuito alla difficoltà della dottrina di analizzare “cosa sia” l'Unione, quale sia la sua natura giuridica, quali siano le caratteristiche del suo ordinamento e quale sia la sua finalità ultima secondo delle “categorie” di analisi tra loro coerenti.

In merito a questo, vale la pena richiamare qui quanto sostenuto da Vittorio Emanuele Orlando. Egli metteva in guardia dalle conseguenze della commistione nell'interpretare il diritto tra varie branche del sapere, cioè abbandonando un'impostazione strettamente tecnico-giuridica. Egli diffidava dei “cultori del diritto [quando] sono

troppo filosofi, troppo politici, troppo storici, troppo sociologisti e troppo poco giuriconsulti [. Questo perché] dove le nebulosità dell'astrazione impediscono la netta percezione dei contorni, noi non abbiamo più diritto, poiché il diritto è precisione"<sup>24</sup>.

---

<sup>24</sup> V.E. ORLANDO, *I criteri tecnici per la ricostruzione giuridica del diritto pubblico*, E. Garagnani, Modena, 1925, p. 4.