

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
BARI**

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-istitu-
 zionale 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 *sui generis* 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 costituiscono 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 "sovranzionale" 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, differentemente 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