



L’inapplicabilità della nozione di “sovrantà” all’ordinamento giuridico dell’Unione europea: motivi teorici e pratici. L’Unione quale soluzione della crisi dello Stato nazionale nel continente europeo

Lorenzo Federico Pace*

SOMMARIO: 1. Introduzione: è applicabile la nozione di “sovrantà” all’ordinamento giuridico dell’Unione europea? - 2. Una riflessione pregiudiziale: l’individuazione della natura giuridica dell’Unione. I motivi giuridici della nascita del processo d’integrazione europea nel 1950: l’Unione europea quale soluzione della crisi dello Stato nazionale sul continente europeo. - 3. L’Unione quale nuova fase dell’organizzazione politico-istituzionale del continente europeo. Somiglianze tra la finalità dell’Unione e il *Federalist paper* n. 1. - 4. La natura giuridica dell’Unione e l’utilità della risposta di Benjamin Franklin nel 1787 alla domanda: “*Doctor, what have we got? A Republic or a Monarchy?*”. - 5. L’inapplicabilità della nozione di “sovrantà” all’ordinamento giuridico dell’Unione. - 6. L’autonomia del diritto dell’Unione rispetto al diritto internazionale ed al diritto degli Stati membri, l’esistenza di autonome categorie del diritto dell’Unione e la logica conseguenza dal punto di vista accademico. - 7. Conclusioni.

1. La pandemia del Covid-19 è stata per l’Unione europea una sorta di “cartina di tornasole”. Infatti, la crisi - scaturita a seguito dei suoi

* Professore associato di diritto dell’Unione europea presso l’Università degli studi del Molise.

effetti sanitari, sociali ed economici - ha determinato delle risposte giuridiche tanto a livello dell'Unione quanto al livello degli Stati membri. Il contenuto di tali risposte ha fornito l'indicazione di quello che l'Unione europea concretamente è, quali sono le sue "regole" di funzionamento, permettendo inoltre di intravedere la sua possibile traiettoria di sviluppo nel futuro.

In altri termini la pandemia, come già il fallimento del Trattato che istituisce una costituzione per l'Europa e la crisi dell'eurozona, ha permesso di meglio comprendere, per i giuristi, quale sia la natura giuridica dell'Unione e, tra l'altro, quale sia la sua finalità.

Una dei temi che si è sviluppato in particolare durante la pandemia è proprio quello della cd. "sovranità europea". Non è qui la sede per approfondire i motivi politici della nascita di tale concetto e quale sia la sua finalità. Ci limiteremo qui a tentare di rispondere alla domanda se sia applicabile la nozione di "sovranità" all'ordinamento giuridico dell'Unione.

Per rispondere a tale quesito è necessario individuare cosa sia l'Unione europea dal punto di vista giuridico e, in primo luogo, i motivi giuridici che hanno determinato la nascita del processo di integrazione europea nel 1950. A fronte di questa prima risposta sarà poi possibile verificare se sia configurabile per l'ordinamento dell'Unione la nozione di "sovranità".

2. Al fine di valutare se si possa utilizzare nel caso dell'Unione europea la nozione di sovranità è in primo luogo necessario accertare quale sia la natura giuridica dell'Unione. Questo al fine di individuare le categorie giuridiche applicabili a tale ente.

A ben vedere la particolarità dell'Unione europea non è determinata tanto dalla sua natura giuridica - cioè quella di organizzazione internazionale - ma dalla finalità di tale ente, cioè - come si vedrà - la promozione della "pace" e del "benessere" dei popoli europei nel contesto di una comunità di valori (art. 3, comma 1, TUE)¹.

* Professore associato di diritto dell'Unione europea presso l'Università degli studi del Molise.

¹ 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. V. anche dal punto di vista politico, J. FISCHER,

Tale finalità è conseguenza del "motivo giuridico" della sua nascita, così come della nascita del processo d'integrazione europea²: cioè la crisi dello Stato nazionale sul continente europeo. Tale crisi è, in primo luogo, conseguenza della nascita della "contraddizione tra Stato e mercato" sviluppatasi dalla fine del XIX secolo. Cioè la dimensione dei mercati, divenuta ormai "internazionale", si poneva in contraddizione con la dimensione "locale" degli Stati nazionali. In altre parole, lo Stato nazionale non poteva più controllare e disciplinare il "fatto economico" divenuto di dimensione internazionale. Di ciò è prova - come ho approfondito in altra sede - lo sviluppo dell'economia cartellizzata sul territorio europeo a partire dalla fine del XIX (periodo in cui negli Stati Uniti d'America era emanata, nel 1890, la normativa *antitrust* - lo *Sherman Act* - al fine di "combattere" i cartelli industriali)³.

Tale "contraddizione" portava gli Stati europei più forti - politicamente, economicamente e militarmente - ad estendere la propria sovranità territoriale seguendo l'ampliamento internazionale dei mercati. Tale ampliamento della sovranità territoriale avveniva in pregiudizio della sovranità territoriale degli altri Stati europei, creando quelli che possono essere definiti dei "conflitti di sovranità" tra di essi. Questo, a sua volta, portava alla violazione del principio centrale dell'idea di sovranità su cui l'ente Stato è organizzato, cioè *Rex superiorem non recognoscens in regno suo est imperator*⁴: ossia l'impossibilità che all'interno di uno Stato sia esercitata un'autorità superiore a quella dello Stato stesso. Tale situazione determinava

From Confederacy to Federation: Thoughts on the Finality of European Integration, in *Speech by Joschka Fischer at the Humboldt University in Berlin*, 12 maggio 2000, 2000, p. 5. un chiarimento di questo v. L. F. PACE, *La natura giuridica dell'Unione europea: teorie a confronto*, Bari, 2021, p. 39.

² È stato infatti sostenuto: "The question of what international organizations are is really much less important than the question of what they can do; and the answer in each case is largely dependent upon the relevant constitution. An international organization is an artificial and deliberate creation. It owes not only its existence but also its ability to act to the instrument which founds it", Q. C. E. LAUTERPACHT, *The Development of the Law of International Organization by the Decisions of International Tribunals*, in *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, Leiden, 1976, p. 414.

³ L.F. PACE, *I fondamenti del diritto antitrust europeo: Norme di competenza e sistema applicativo dalle origini al Trattato di Lisbona*, Milano, 2005.

⁴ Sul significato di tale principio nella cultura giuridica europea, v. E. CORTESE, *Il problema della sovranità nel pensiero giuridico medioevale*, Roma, 1966, p. 3.

l'instabilità politica dei singoli Stati continentali europei - e conseguentemente l'instabilità del continente nel suo complesso - e, a sua volta, lo scontro bellico. In particolare, tale situazione politico-istituzionale aveva quale conseguenza, in ultima istanza, i tentativi dell'Impero tedesco nazista di estendere unilateralmente la propria sovranità territoriale in pregiudizio a quella degli altri Stati europei.

Le due guerre mondiali determinavano quello che può essere definito il "fallimento politico" del continente europeo nel XX secolo. Tale "fallimento" era causato dalla necessità d'intervento di Stati esterni all'Europa al fine di riportare la pace sul territorio continentale in una guerra iniziata per motivi e cause strettamente europee. In particolare, l'intervento di uno Stato esterno non solo al continente europeo ma anche allo spazio euroasiatico: cioè gli Stati uniti d'America. Il "fallimento politico" del continente europeo consisteva quindi nel fatto che i "contrastanti di sovranità" fra Stati - che avevano determinato la "deflagrazione" delle due guerre mondiali - determinavano una situazione di conflitto bellico irrisolvibile autonomamente da parte dei soli Stati del continente europeo.

3. Come sopra affermato dal punto di vista giuridico l'Unione europea - e il generale processo d'integrazione europea - costituisce quindi il mezzo con cui gli Stati europei hanno cercato di risolvere la crisi dello Stato nazionale sopra individuata.

Il tipo di ente scelto dagli Stati per la soluzione di tale crisi è - sin dal Trattato CECA e come sopra ricordato - l'organizzazione internazionale. Ossia una forma di cooperazione che si era già sviluppata alla fine del XIX secolo. L'organizzazione internazionale permette di eliminare sul continente europeo i "contrastanti di sovranità" tra Stati. Infatti, gli Stati attribuiscono all'ente - per mezzo dei Trattati - delle competenze per la realizzazione dei relativi obiettivi. A fronte di questo gli Stati si obbligano a non esercitare le proprie competenze sovrane - nei settori coordinati tramite l'organizzazione - eliminando quindi i relativi "conflitti di sovranità".

In questo senso la soluzione della "crisi dello Stato nazionale" è individuata non tramite la "distruzione" dell'ente Stato nazionale e la sostituzione di esso con un "super Stato" europeo, come sostenuto dall'"influyente teoria" del manifesto di Ventotene (1941).

Diversamente tale soluzione è stata individuata dagli Stati nazionali tramite una forma di coordinamento tra di essi per mezzo di un ente istituito da un Trattato.

In questo senso l'Unione europea costituisce, nella sostanza, una nuova (stabile) forma di organizzazione politico-istituzionale del continente europeo istituita da Stati (formalmente) sovrani. Essa costituisce quindi una nuova fase dell'organizzazione politico-istituzionale continentale nella bimillennaria storia dell'Europa. Ed infatti l'obiettivo dell'Unione europea non è molto differente, *mutatis mutandis* e con principi organizzativi e finalità assolutamente differenti, da quello dell'Impero Romano, dell'Impero carolingio e del Sacro romano impero nel corso della storia, cioè quello di garantire la stabilità politica del continente europeo. Mentre in quei periodi la struttura tipica delle organizzazioni politico-istituzionali paneuropee era l'Impero⁵, l'Unione è istituita sulla base di un'organizzazione internazionale. Cioè il tipo di ente che si sviluppa dalla fine del XIX secolo a fronte di una sempre maggiore necessità di cooperazione tra Stati nazionali.

L'Unione, e più in generale il processo di integrazione europea, costituisce quindi - nel processo di organizzazione politico-istituzionale del continente - la fase successiva alla nascita degli Stati nazionali. Cioè enti organizzati su base nazionale che hanno avuto la loro compiuta evoluzione durante il XIX secolo. Enti che si fondano sull'idea della "nazione" come "naturale unità dell'umanità" - per richiamare le parole di Mazzini -; a sua volta la nazione si organizza - dal punto di vista politico-istituzionale - tramite l'ente Stato nazione.

Il fatto che l'Unione costituisca ancora oggi un'organizzazione internazionale è per altro confermata facendo riferimento a tre delle sue tante caratteristiche: il fatto che l'Unione sia un ente derivato le cui competenze sono trasferite dagli Stati all'ente per il tramite dei Trattati; la persistente dipendenza dell'Unione nei confronti degli Stati per quanto riguarda le "risorse proprie"; la modalità di legittimazione dell'ente.

Ed infatti l'Unione costituisce un ente funzionale alla cooperazione fra gli Stati membri e non alla creazione di un ente originario quale una

⁵ H. KOHN, *Nationalism: Its Meaning and History*, Princeton, Princeton University Press, 1955, p. 9.

federazione. Questo è dimostrato, tra l'altro, dalla mancanza di autonomia dell'Unione nel disporre delle risorse necessarie all'esercizio delle proprie competenze e politiche (cc.dd. "risorse proprie"). Il livello delle "risorse proprie" dell'Unione per lo svolgimento delle proprie azioni è controllato "gelosamente" dagli Stati membri per mezzo del procedimento speciale *ex art. 311 TFUE* (come dimostrato dalla decisione sulle "risorse proprie" del 2020 emanata per l'istituzione del *Next Generation EU*).

Inoltre, essendo l'Unione un'organizzazione internazionale, la legittimazione di tale ente avviene tramite gli Stati membri. In altre parole, l'Unione è legittimata - come dimostrato dalla cd. *Brexit* - secondo le modalità tipiche degli enti statali.

Se quindi l'Unione europea ha mantenuto la sua natura giuridica di organizzazione internazionale, vi è stata un'evoluzione "rivoluzionaria" nelle sue finalità: un ordinamento che era stato istituito con l'obiettivo della creazione di un mercato interno - ad iniziare dal Trattato CECA -, è divenuto un ordinamento che ha quale obiettivo la tutela della persona e della sua dignità (art. 1, Carta UE; art. 6 TUE). Questo è conseguenza della caratteristica "intersoggettiva" dell'Unione e della successiva individuazione - da parte della Corte di giustizia - del principio dell'effetto diretto: ciò ha determinato la trasformazione dei singoli da destinatari di divieti a titolari di diritti giustiziabili davanti ai giudici nazionali⁶.

L'obiettivo dei Trattati dell'Unione - i cui "signori" continuano ad essere gli Stati membri - si avvicina così agli obiettivi che Thomas Jefferson intravedeva nella Costituzione federale americana nel XVIII secolo scrivendo il *Federalist paper* n. 1. Si potrebbe infatti dire che la funzione dei Trattati e del processo di integrazione europea nel suo complesso - ma con il centrale ruolo svolto dagli Stati membri - è quella di garantire la vita, la libertà e la ricerca della felicità, nel nostro caso, dei cittadini europei.

4. Al fine di meglio comprendere la natura giuridica dell'Unione - e come questa sia distante da quella delle federazioni - è utile qui

⁶ L. F. PACE, *La natura giuridica dell'Unione*, cit., p. 90.

richiamare un evento che - si dice - sia accaduto nel 1787 al termine della redazione della Costituzione federale americana.

Sembra infatti che nel 1787 mentre Benjamin Franklin stava uscendo dalla *Constitutional Convention* di Philadelphia, gli venne chiesto quale fosse stato il risultato della Convenzione: "*Doctor, what have we got? A Republic or a Monarchy?*". Franklin sembra avesse risposto: "*A Republic, if you can keep it!*". In questo modo volendo sottolineare il ruolo che il "popolo" doveva svolgere per garantire la stabilità di un sistema di *self-Government* come quello degli Stati Uniti d'America.

Nel caso dell'Unione europea, a fronte di una simile domanda, la risposta sarebbe stata (ed è) differente e più complessa; questo perché la struttura dell'Unione è - sotto alcuni aspetti - più complessa di quella di uno Stato ad iniziare dal fatto che l'Unione non è titolare di una propria sovranità⁷. Quello dell'Unione, infatti, non costituisce un sistema di *self-Government*, non esistendo un popolo europeo (art. 3, comma 1, TUE) ed essendo essa legittimata - dal punto di vista giuridico - dagli Stati membri. L'Unione costituisce, da un punto di vista formale, un'organizzazione internazionale il cui diritto che promana dai Trattati, a fronte dell'autonomia del suo ordinamento giuridico, non è diritto internazionale ma autonomo diritto dell'Unione. I Trattati, dal punto di vista sostanziale, creano una stabile - quanto meno al momento - organizzazione politico-istituzionale continentale istituita da Stati nazionali (formalmente) sovrani.

Come concluso precedentemente, il "motivo" giuridico della nascita dell'Unione è dovuta alla crisi dello Stato nazionale in Europa nel XX secolo. La finalità dell'Unione è - individuando obiettivi generalissimi - duplice: la stabilità politica dei singoli Stati membri - e quindi dell'interno 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

⁷ Sul punto v. E. TRIGGIANI, "*Il difficile cammino dell'Unione verso uno Stato federale*", in G. CAGGIANO (a cura di), *Integrazione europea e sovranazionalità*, Bari, 2018; M. FRAGOLA, "*Sovranità dello Stato e ordinamento dell'Unione europea*", in M. FRAGOLA (a cura di), *Temi di diritto dell'Unione europea*, Milano, 2015; G. TESAURO, *Sovranità degli Stati e integrazione comunitaria*, Napoli, 2006.

dall'Unione, già dalla fine VI sec. d.C.⁸ - valori comuni che l'Unione è chiamata a garantire (art. 2 TUE). Ossia come affermato dal Trattato: "L'Unione si prefigge di promuovere la pace, i suoi valori e il benessere dei suoi popoli" (art. 3, comma 1, TUE).

Gli Stati membri, in quanto enti istitutivi l'Unione, svolgono un ruolo centrale - e quindi hanno singolarmente una responsabilità speciale - per lo sviluppo e la stabilità del processo d'integrazione europea. A fronte di questo, se mai fosse formulata con riferimento all'Unione la domanda "*Doctor, what have we got?*" la risposta sarebbe (ed è): "*An international organization, if each and every Member State can keep it, in the interest of its own people and of the European Union!*".

5. Al fine di rispondere al quesito che ci siamo posti - cioè se sia applicabile all'ordinamento dell'Unione europea la nozione di "sovranità" - dobbiamo brevemente individuare il concetto di sovranità.

Nei limiti necessari a questo contributo si può sostenere, in estrema sintesi e richiamando il pensiero di Hobbes, che la sovranità costituisce "attributo fondamentale dello Stato"⁹. In particolare, per "sovrana" si intende, già dalle teorie tardo feudali del XIV secolo, "la somma delle potestà pubbliche supreme spettante all'ufficio da considerare come capo dell'ordinamento"¹⁰. In altri termini, il concetto di sovranità è strettamente collegato all'evoluzione e maturazione dell'ente Stato. In quanto tale la sovranità non può che essere una, indivisibile e collegata ad uno specifico ordinamento giuridico.

Tale conclusione è ben riassunta in una presa di posizione di Vittorio Emanuele Orlando nel 1895, uno dei fondatori del moderno diritto pubblico in Europa. Egli sosteneva: "Un frazionamento della sovranità non è possibile, allo stesso modo che non si concepisce che, nel medesimo Stato, vi siano nel medesimo tempo parecchi sovrani. Su questo punto sono tutti d'accordo"¹¹. Monaco ricordava negli anni '50

⁸ Sul punto v. L.F. PACE, *La natura giuridica dell'Unione*, cit., 82.

⁹ Così M. S. GIANNINI, voce *Sovranità, diritto vigente*, in *Enciclopedia giuridica*, Milano, 1990, p. 226.

¹⁰ *Ibidem*, 225.

¹¹ V. E. ORLANDO, *Del fondamento giuridico della rappresentanza politica (1895)*, in *Id.*, *Diritto pubblico generale. Scritti vari (1881-1940)*, Milano, 1954, p. 434.

che "la sovranità è una e indivisibile, ed è quella propria dello Stato in quanto opera rispetto al proprio ordinamento"¹².

Ed infatti, il concetto di sovranità deve essere inserito nel contesto della teoria degli ordinamenti giuridici. Giannini, da parte sua, avvertiva negli anni '90 che le teorie che fanno riferimento al concetto di sovranità senza collegamento alla teoria ordinamentale - cioè il fatto che le "potestà sovrane" sono in capo ad un unico soggetto, lo Stato - hanno come conseguenza "fughe e [...] bizzarrie concettuali e teoriche"¹³.

In conclusione, l'evoluzione del concetto di sovranità e il suo significato nel pensiero giuridico moderno permette di concludere quanto segue. Da una parte, la nozione di sovranità è strettamente collegata all'ente statale; dall'altra parte, tale concetto esclude che essa possa essere ripartita tra enti giuridici differenti.

Che l'Unione europea non sia titolare di una propria sovranità è confermata sia dallo stesso testo dei Trattati dell'Unione, sia dalla relativa interpretazione fornita dalla Corte di giustizia, sia dal testo di alcune Costituzioni degli Stati membri.

Infatti, in primo luogo, il fatto che l'Unione non sia titolare di sovranità bensì di proprie specifiche competenze normative è individuata dal Trattato dell'Unione. L'art. 1, comma 1, TUE recita che tramite il Trattato gli Stati membri "istituiscono tra loro un'Unione europea [...] alla quale [...] *attribuiscono competenze per conseguire i loro obiettivi comuni*".

È poi la Corte di giustizia che chiarisce, riprendendo il concetto di sovranità quale "somma delle potestà pubbliche supreme", che l'Unione non sia titolare di una propria sovranità. In particolare, la Corte nella sua costante giurisprudenza afferma che: "I Trattati fondativi dell'Unione hanno dato vita [...] ad un ordinamento giuridico nuovo [...] *a favore del quale gli Stati che ne sono membri hanno limitato, in settori sempre più ampi, i propri poteri sovrani*"¹⁴. In questo modo la Corte sostiene che gli Stati non trasferiscono - direttamente o

¹² R. MONACO, *Le Comunità sopranazionali nell'Ordinamento internazionale*, in *La Comunità internazionale*, 1953, p. 441 ss., spec. p. 449.

¹³ M. S. GIANNINI, voce *Sovranità*, *cit.*, p. 225.

¹⁴ Per tutte, parere della Corte in seduta plenaria del 18 dicembre 2014, 2/13, *Adesione CEDU*, ECLI:EU:C:2014:2454., punto 157.

indirettamente - poteri sovrani all'Unione, ma limitano i propri poteri sovrani¹⁵. La sovranità degli Stati rimane quindi (formalmente) piena. Per inciso, quanto chiarito dalla Corte di giustizia - cioè che gli Stati limitano l'esercizio dei propri poteri sovrani - permette di comprendere per quale motivo i casi di conflitto tra diritto dell'Unione e diritto degli Stati membri sia risolto nell'ordinamento dell'Unione tramite il principio generale di prevalenza¹⁶ e non tramite il principio di "Supremacy". Infatti, mentre il principio di prevalenza è il mezzo di soluzione dei "conflitti" all'interno di un'organizzazione internazionale, il secondo principio è invece disciplinato - ad esempio - nella Costituzione degli Stati Uniti (c.d. *Supremacy Clause*, art. VI, Clause 2 US Const.)¹⁷. Questo secondo presenta una base teorica differente rispetto al principio di prevalenza in quanto è relativo ad un ente originario e sovrano, la Repubblica federale degli Stati Uniti d'America¹⁸.

In terzo luogo, nel caso dell'ordinamento giuridico italiano è la stessa Costituzione che chiarisce l'inesistenza di una sovranità dell'Unione. Ed infatti la Costituzione italiana fa riferimento al concetto di "limitazione della [propria] sovranità" (art. 11, comma 2, Cost.), cioè il principio sostenuto dalla Corte di giustizia nel 1963¹⁹. In particolare,

¹⁵ Questo era già chiaro alla dottrina nella considerazione del Trattato CECA, v. R.L. BINDSCHEDLER, *Rechtsfragen der europäischen Einigung: ein Beitrag zu der Lehre von den Staatenverbindungen*, Therwil, 1954, p. 201.

¹⁶ Sul punto v. T. TUOMINEN, *Reconceptualizing the Primacy - Supremacy Debate in EU Law*, in *Legal Issues of Economic Integration*, 2020, p. 245.

¹⁷ Una sorta di *primacy clause* era stata inserita nel Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa. Sul punto v. G. AMATO, *From the Years of the Convention to the Years of Brexit. Where Do We Go from Here?*, in N. BARBER, M. CAHILL, R. EKINS (eds.), *The Rise and Fall of the European Constitution*, Oxford, 2019, p. 8.

¹⁸ Su tentativi della corrente giuridico-politica di applicare *per relationem* le categorie dell'ente statale all'Unione tramite metodi comparativi, v. G. MARTINICO, *The Federal Language and the European Integration Process: The European Communities viewed from the US*, in *Politique européenne*, 2016, p. 51.

¹⁹ In altri termini, l'art. 11, par. 2, Cost., norma che costituisce la base giuridica della partecipazione dell'Italia al processo d'integrazione, prescrive che la Repubblica "consente in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo". Sulla base di questi principi, la Corte costituzionale italiana ha dichiarato che l'illegittimità "comunitaria" di norme nazionali è conseguenza non del fatto che tali norme siano state emanate secondo una procedura illegittima a livello statale. Diversamente esse costituiscono la violazione del diritto dell'Unione in quanto emanate in settori

la Repubblica italiana, ai sensi dell'art. 11 Cost., intanto può partecipare ad organizzazioni internazionali - quali l'Unione - e ammettere la "limitazione della [propria] sovranità" nei limiti in cui queste, da una parte, abbiano quale obiettivo la protezione "[del]la pace e la giustizia tra le Nazioni" e, dall'altra, che le organizzazioni internazionali rispettino il principio di uguaglianza tra Stati partecipanti.

D'altra parte, i tentativi di utilizzare nella qualificazione giuridica dell'Unione nozioni tipiche del modello statale - come quella di sovranità - sono destinati a fallire, in primo luogo, in considerazione dell'obiettivo dell'Unione europea. Infatti, l'obiettivo dell'Unione, come sopra sottolineato, non è quello di organizzare a livello europeo un ente che presenti le caratteristiche dello Stato nazionale, una sorta di "super Stato" europeo²⁰. Differentemente, l'obiettivo dell'Unione è proprio quello di istituire un ente - derivato dall'ordinamento internazionale ma non disciplinato dal diritto internazionale ma dal diritto dell'Unione - con la funzione di risolvere la crisi dello Stato nazionale sul territorio europeo.

6. La conclusione a cui siamo arrivati, cioè che all'Unione europea non sono applicabili categorie e nozioni relative ad enti aventi natura giuridica differente - tanto di diritto pubblico internazionale che di diritto pubblico interno -, determina logicamente una conseguenza di carattere accademico rilevante per gli studiosi di diritto dell'Unione europea.

Infatti, tale specificazione di carattere strettamente teorico-giuridico necessita la logica conseguenza, spesso criticata da studiosi di altre discipline, di riconoscere e garantire per il diritto dell'Unione europea non solo un autonomo settore scientifico-disciplinare ma anche un autonomo settore concorsuale. Questo è infatti necessario, al di là dalle

attribuiti dai Trattati, cioè dai singoli Stati membri, all'ordinamento dell'Unione. In questi lo Stato si è obbligato a non esercitare le proprie competenze sovrane.

²⁰ A mero titolo di esempio, nell'Unione non sono disciplinati principi tipici degli enti statali quale quello della "tripartizione dei poteri". Nell'Unione il principio di riferimento è quello dell'equilibrio istituzionale: cioè quel principio funzionale a garantire l'equilibrio tra le singole istituzioni così come disciplinate nei Trattati. V. sul punto sentenza della Corte di giustizia del 14 aprile 2015, causa 409/13, *Consiglio c. Commissione*, ECLI:EU:C:2015:217, punto 64.

logiche accademiche, al fine di proteggere lo studio e la riflessione sulle categorie proprie del diritto dell'Unione.

La ragione di questo è strettamente connessa al “complesso” principio di autonomia dell'ordinamento giuridico e del diritto dell'Unione europea. A fronte di tale principio, tra l'altro, il diritto che promana dai Trattati non costituisce diritto internazionale ma autonomo diritto dell'Unione²¹; così come, parimenti, quello dell'Unione è autonomo diritto rispetto a quello degli Stati membri.

Il fatto che il diritto dell'Unione si caratterizzi per l'indipendenza tanto dal diritto internazionale che dal diritto degli Stati membri pone un problema centrale per la comprensione, analisi e capacità di previsione dell'evoluzione del processo d'integrazione europea. Cioè la non applicabilità ad esso di categorie del diritto pubblico internazionale o interno, come ho cercato di spiegare con riferimento alla nozione di sovranità. Da qui la necessità di analizzare tale ordinamento secondo le specifiche categorie giuridiche definite dai Trattati e come interpretate dalla Corte di giustizia.

L'interpretazione del diritto dell'Unione secondo le “proprie” categorie e nozioni è essenziale, tra l'altro, al fine di comprendere gli obiettivi dell'Unione (cioè, la soluzione della crisi dello Stato nazionale sul continente europeo; la promozione della “pace” e del “benessere” dei popoli europei nel contesto di una comunità di valori, art. 3, comma 1, TUE).

Da qui la necessità di proteggere lo studio e la riflessione sulle categorie proprie del diritto dell'Unione, a livello accademico, non solo per mezzo di un autonomo settore scientifico-disciplinare ma anche di un autonomo settore concorsuale.

Tale “garanzia accademica”, voluta fortemente dal prof. Bruno Nascimbene e dal compianto prof. Giuseppe Tesauro, ha reso possibile - in una materia così giovane - lo sviluppo di studi finalizzati ad una migliore comprensione di cosa sia l'Unione europea e delle sue autonome categorie anche rispetto a categorie mutate da altri enti giuridici come è il caso della nozione di “sovranità”.

²¹ Corte di giustizia, *Adesione CEDU, parere 2/13, cit.*, punto 157; da ultimo, sentenza della Corte di giustizia de 2 settembre 2021, causa C-741/19, *Repubblica di Moldova c. Komstroy LLC*, ECLI:EU:C:2021:655.

7 . Nel presente contributo ho cercato di rispondere, dal punto di vista teorico e pratico, alla domanda se sia applicabile la nozione di "sovranità" all'ordinamento giuridico dell'Unione europea.

La conclusione del presente scritto è che non sia applicabile all'Unione la nozione di sovranità, in primo luogo, in conseguenza della specifica natura giuridica dell'Unione. Questa è quella di un'organizzazione internazionale la cui peculiarità è costituita dai suoi obiettivi, cioè: la soluzione della crisi dello Stato nazionale sul continente europeo così come la promozione della "pace" e del "benessere" dei popoli europei nel contesto di una comunità di valori (art. 3, comma 1, TUE).

Sotto questo aspetto l'Unione europea deve essere interpretata come la nuova forma di organizzazione politico-istituzionale del continente europeo. Ed infatti l'obiettivo dell'Unione europea non è molto differente, *mutatis mutandis* e con principi organizzativi e finalità assolutamente differenti, da quello dell'Impero Romano, dell'Impero carolingio e del Sacro romano impero nel corso della storia, cioè quello di garantire la stabilità politica del continente europeo.

A fronte della sua natura giuridica l'Unione europea non presenta una sua sovranità, concetto nato ed applicabile esclusivamente agli enti statali. Differentemente l'Unione è titolare delle competenze che gli Stati membri le hanno trasferito tramite i Trattati.

Sotto questo aspetto il concetto di "sovranità europea" fa riferimento - come sopra già chiarito - non ad una nozione tecnico-giuridica bensì ad una necessità politica degli Stati membri - e da alcuni Stati con maggiore enfasi rispetto ad altri -. Cioè quella di realizzare una forma di "autonomia strategica" dell'Unione al fine di garantire e tutelare la sovranità, questa sì nozione tecnico-giuridica, dei singoli Stati membri in differenti settori (miliare, commerciale, etc.) nel contesto di un ente quale l'Unione²².

La possibilità di distinguere quello che è un termine tipicamente tecnico-giuridico, come "sovranità", da una necessità di carattere politico, come la "sovranità europea", richiede però una rigida e precisa

²² Vedi in questo senso D. GALLO, *Sovranità (europea?) e controllo degli investimenti esteri*, in *aisdue.eu*, *Atti convegni Aisdue*, 4 gennaio 2022.

distinzione; cioè la distinzione tra quelle che sono nozioni giuridiche tipiche dell'ordinamento dell'Unione e quelle che, al contrario, sono riferibili a differenti tipi di enti, come quello statale.