

CEDAM SCIENZE GIURIDICHE

---

Lorenzo Federico Pace

# INTRODUZIONE AL DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA

NATURA E ORDINAMENTO GIURIDICO



## INDICE RIDOTTO

<i>Premessa</i> .....	Pag. XXIII
-----------------------	------------

### INTRODUZIONE. LA DEFINIZIONE DELLA NATURA GIURIDICA DELL'UNIONE EUROPEA E DEL SUO ORDINAMENTO SUL PRESUPPOSTO CHE "IL DIRITTO È PRECISIONE"

1. L'Unione europea quale nuova forma di organizzazione politico-istituzionale con la finalità, tra l'altro, di garantire la stabilità politica del continente .....	Pag.	1
2. L'“Unione europea” quale nozione “meravigliosamente ambigua”? L'Unione costituisce un'organizzazione sovranazionale .....	»	2
3. Il motivo di tante, differenti ricostruzioni dell'Unione europea: l'Unione “vittima del suo successo”? .....	»	5
4. Il perché dell'attualità del tema? L'Unione europea durante la “permacrisi” .....	»	7

### CAPITOLO I

#### LE DIFFERENTI TEORIE RICOSTRUTTIVE DELL'UNIONE EUROPEA: LA RICOSTRUZIONE “TECNICO-GIURIDICA” E LA RICOSTRUZIONE “GIURIDICO-POLITICA”

1. La preliminare <i>summa divisio</i> tra ricostruzione “tecnico-giuridica” e quella “giuridico-politica”. La ricostruzione “tecnico-giuridica” (rinvio) .....	Pag.	9
---	------	---

2. La ricostruzione “giuridico-politica” dell’ordinamento dell’Unione e il paradigma “costituzionale-statale”. Gli anni ’60, Eric Stein e la nascita della scuola dell’Università di Michigan – Ann Arbor .....	Pag.	11
3. (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 .....	»	16
4. (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> . La recente teoria secondo la quale l’Unione rappresenterebbe l’ente che governa la “società europea” .....	»	21
5. (Segue) La ricostruzione “giuridico-politica” e la mancanza di aderenza alla realtà delle recenti crisi dell’Unione .....	»	28
6. Alcune criticità della ricostruzione “tecnico-giuridica”: il tentativo di ricostruire l’Unione ai sensi delle categorie del diritto pubblico internazionale e del diritto pubblico interno .....	»	32

## CAPITOLO 2

**L’UNIONE EUROPEA QUALE NUOVA “FORMA” DI  
ORGANIZZAZIONE POLITICO-ISTITUZIONALE  
CONTINENTALE ISTITUITA TRA STATI  
(FORMALMENTE) SOVRANI**

1. Introduzione: “Prima i fatti, poi le formule!” .....	Pag.	37
2. Il processo d’integrazione europea quale mezzo per la soluzione della crisi dello Stato nazionale .....	»	38
3. Il fallimento politico del continente europeo nel XX secolo e la nascita del processo d’integrazione europea .....	»	42
4. L’Unione come “nuova forma” di organizzazione politico-istituzionale continentale fondata tra Stati (formalmente) sovrani .....	»	47

## CAPITOLO 3

LA NATURA GIURIDICA DELL'UNIONE EUROPEA:  
UN'ORGANIZZAZIONE SOVRANAZIONALE

1. La (formalmente) semplice individuazione della natura giuridica dell'Unione: l'Unione come organizzazione sovranazionale.....	Pag.	49
2. I motivi dell'attualità del tema della natura giuridica dell'Unione e l'importanza della sua individuazione. L'inesistenza, dal punto di vista tecnico-giuridico, di una categoria di enti <i>sui generis</i> : il carattere "binario" della sovranità .....	»	50
3. L'Unione quale organizzazione sovranazionale ... ..	»	55
4. ... e non quale confederazione .....	»	57
5. La rilevanza della configurazione dell'Unione quale organizzazione internazionale (sovranazionale) per l'art. 11 Cost. ....	»	60
6. La Corte di giustizia sostiene che l'Unione sia un ente differente da un'organizzazione sovranazionale? Il significato dei concetti di "carta costituzionale" e di "quadro costituzionale" .....	»	63
7. (Segue) Il significato del concetto di "carta costituzionale". "Costituzione" quale usuale denominazione degli atti che istituiscono organizzazioni internazionali .....	»	66
8. (Segue) Il significato del concetto di "quadro costituzionale": le caratteristiche essenziali e non "modificabili" dell'ordinamento giuridico dell'Unione .....	»	69
9. La natura giuridica dell'Unione europea e la sua futura modifica? Ma in quale tipo di ente? .....	»	71
10. I requisiti economici e di fatto perché l'Unione possa modificare la propria natura giuridica in ente originario e quindi sovrano .....	»	73
11. La naturale futura evoluzione dell'Unione sempre quale organizzazione sovranazionale che ha quale obiettivo quello di promuovere "la pace, i suoi valori e il benessere dei suoi popoli" nel continente europeo .....	»	75

## CAPITOLO 4

LA NATURA GIURIDICA DELL'UNIONE EUROPEA  
E LE SUE CARATTERISTICHE

1. La struttura di analisi della natura giuridica dell'Unione e del suo ordinamento .....	Pag.	77
2. I Trattati istituiscono, differentemente dai Trattati internazionali ordinari, un ordinamento giuridico .....	»	79
3. L'Unione europea quale ordinamento dotato di competenze attribuite dai Trattati. L'inapplicabilità della nozione di sovranità all'ordinamento giuridico dell'Unione europea .....	»	92
4. L'Unione europea quale ordinamento dotato di proprie istituzioni (rinvio) .....	»	105
5. L'Unione europea quale "ordinamento intersoggettivo" .....	»	107

## CAPITOLO 5

L'ORDINAMENTO GIURIDICO DELL'UNIONE  
EUROPEA E IL SUO "QUADRO COSTITUZIONALE"

1. L'ordinamento giuridico dell'Unione europea e l'utilità del concetto di "quadro costituzionale" .....	Pag.	116
2. Una caratteristica preliminare: l'Unione europea quale "Comunità di diritto" .....	»	119
3. La "ragion d'essere" dell'Unione .....	»	121
4. I valori comuni dell'Unione .....	»	127
5. Il nucleo "sovranazionale" dell'Unione: il principio di autonomia, i principi dell'effetto diretto e del primato del diritto dell'Unione, il ruolo della Corte di giustizia e la tutela giurisdizionale .....	»	134

6. (Segue) A. Il principio di autonomia nell'ordinamento dell'Unione: autonomia istituzionale, autonomia del diritto dell'Unione ma assenza di autonomia finanziaria .....	Pag.	138
7. (Segue) B. Il principio dell'effetto diretto e del primato del diritto dell'Unione europea .....	»	172
8. (Segue) C. La Corte di giustizia e la tutela giurisdizionale .....	»	185
9. Le norme fondamentali per la realizzazione del processo d'integrazione .....	»	191
10. Le regole d'attribuzione e di esercizio delle competenze dell'Unione .....	»	193

## CAPITOLO 6

**COME SI LEGITTIMA L'UNIONE EUROPEA? GLI  
ASPETTI GIURIDICI DELLA LEGITTIMAZIONE  
DELL'UNIONE**

1. La legittimazione dell'Unione dal punto di vista giuridico. L'Unione europea come ente legittimato tramite gli Stati membri .....	Pag.	203
2. I motivi per cui si tende ad attribuire (erroneamente) all'Unione una forma di legittimazione simile a quella dell'ente statale .....	»	209
3. La dimostrazione "empirica" di come l'Unione sia legittimata dagli Stati membri: la partecipazione della Gran Bretagna all'Unione e la relativa dinamica "centrifuga" ... ..	»	211
4. ... e la dinamica "centripeta" degli Stati continentali europei. L'Unione come "comunità di destino" e i suoi effetti sulla dinamica del processo d'integrazione europea .....	»	214

## CAPITOLO 7

**ABSTRACT: L'UNIONE EUROPEA,  
 "A SUPRANATIONAL ORGANIZATION, IF EACH AND  
 EVERY MEMBER STATE CAN KEEP IT,  
 IN THE INTEREST OF ITS OWN PEOPLE AND  
 OF THE EUROPEAN UNION?"**

1. L'Unione europea, la sua natura giuridica, le caratteristiche del suo ordinamento giuridico e i suoi obiettivi .....	Pag. 219
2. 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 .....	» 221
3. L'Unione europea come nuova (stabile) forma di organizzazione politico-istituzionale del continente europeo istituita da Stati (formalmente) sovrani .....	» 223
4. L'Unione europea come organizzazione giuridica "figlia" dell'ordine mondiale "emerso" dalla fine della seconda guerra mondiale: conseguenze giuridiche .....	» 225
5. L'Unione come "Comunità di destino" di Stati (formalmente) sovrani. Il ruolo centrale degli Stati membri per la stabilità del processo d'integrazione europea .....	» 227
<i>Bibliografia</i> .....	» 231

## INDICE ESTESO

<i>Premessa</i> .....	Pag. XXIII
-----------------------	------------

### INTRODUZIONE. LA DEFINIZIONE DELLA NATURA GIURIDICA DELL'UNIONE EUROPEA E DEL SUO ORDINAMENTO SUL PRESUPPOSTO CHE "IL DIRITTO È PRECISIONE"

1. L'Unione europea quale nuova forma di organizzazione politico-istituzionale con la finalità, tra l'altro, di garantire la stabilità politica del continente .....	Pag.	1
2. L'“Unione europea” quale nozione “meravigliosamente ambigua”? L'Unione costituisce un'organizzazione sovranazionale .....	»	2
3. Il motivo di tante, differenti ricostruzioni dell'Unione europea: l'Unione “vittima del suo successo”? .....	»	5
4. Il perché dell'attualità del tema? L'Unione europea durante la “permacrisi” .....	»	7

### CAPITOLO I

#### LE DIFFERENTI TEORIE RICOSTRUTTIVE DELL'UNIONE EUROPEA: LA RICOSTRUZIONE “TECNICO-GIURIDICA” E LA RICOSTRUZIONE “GIURIDICO-POLITICA”

1. La preliminare <i>summa divisio</i> tra ricostruzione “tecnico-giuridica” e quella “giuridico-politica”. La ricostruzione “tecnico-giuridica” (rinvio) .....	Pag.	9
---	------	---



2. La ricostruzione “giuridico-politica” dell’ordinamento dell’Unione e il paradigma “costituzionale-statale”. Gli anni ’60, Eric Stein e la nascita della scuola dell’Università di Michigan – Ann Arbor .....	Pag.	11
3. (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 .....	»	16
4. (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> . La recente teoria secondo la quale l’Unione rappresenterebbe l’ente che governa la “società europea” ..	»	21
5. (Segue) La ricostruzione “giuridico-politica” e la mancanza di aderenza alla realtà delle recenti crisi dell’Unione .....	»	28
6. Alcune criticità della ricostruzione “tecnico-giuridica”: il tentativo di ricostruire l’Unione ai sensi delle categorie del diritto pubblico internazionale e del diritto pubblico interno .....	»	32

## CAPITOLO 2

**L’UNIONE EUROPEA QUALE NUOVA “FORMA” DI  
ORGANIZZAZIONE POLITICO-ISTITUZIONALE  
CONTINENTALE ISTITUITA TRA STATI  
(FORMALMENTE) SOVRANI**

1. Introduzione: “Prima i fatti, poi le formule!” .....	Pag.	37
2. Il processo d’integrazione europea quale mezzo per la soluzione della crisi dello Stato nazionale .....	»	38
3. Il fallimento politico del continente europeo nel XX secolo e la nascita del processo d’integrazione europea .....	»	42
4. L’Unione come “nuova forma” di organizzazione politico-istituzionale continentale fondata tra Stati (formalmente) sovrani .....	»	47

## CAPITOLO 3

LA NATURA GIURIDICA DELL'UNIONE EUROPEA:  
UN'ORGANIZZAZIONE SOVRANAZIONALE

1. La (formalmente) semplice individuazione della natura giuridica dell'Unione: l'Unione come organizzazione sovranazionale.....	Pag.	49
2. I motivi dell'attualità del tema della natura giuridica dell'Unione e l'importanza della sua individuazione. L'inesistenza, dal punto di vista tecnico-giuridico, di una categoria di enti <i>sui generis</i> : il carattere "binario" della sovranità .....	»	50
3. L'Unione quale organizzazione sovranazionale ... ..	»	55
4. ... e non quale confederazione .....	»	57
5. La rilevanza della configurazione dell'Unione quale organizzazione internazionale (sovranazionale) per l'art. 11 Cost. ....	»	60
6. La Corte di giustizia sostiene che l'Unione sia un ente differente da un'organizzazione sovranazionale? Il significato dei concetti di "carta costituzionale" e di "quadro costituzionale" .....	»	63
7. (Segue) Il significato del concetto di "carta costituzionale". "Costituzione" quale usuale denominazione degli atti che istituiscono organizzazioni internazionali .....	»	66
8. (Segue) Il significato del concetto di "quadro costituzionale": le caratteristiche essenziali e non "modificabili" dell'ordinamento giuridico dell'Unione .....	»	69
9. La natura giuridica dell'Unione europea e la sua futura modifica? Ma in quale tipo di ente? .....	»	71
10. I requisiti economici e di fatto perché l'Unione possa modificare la propria natura giuridica in ente originario e quindi sovrano .....	»	73
11. La naturale futura evoluzione dell'Unione sempre quale organizzazione sovranazionale che ha quale obiettivo quello di promuovere "la pace, i suoi valori e il benessere dei suoi popoli" nel continente europeo .....	»	75

## CAPITOLO 4

**LA NATURA GIURIDICA DELL'UNIONE EUROPEA  
E LE SUE CARATTERISTICHE**

<b>1. La struttura di analisi della natura giuridica dell'Unione e del suo ordinamento.....</b>	Pag. 77
<b>2. I Trattati istituiscono, diversamente dai Trattati internazionali ordinari, un ordinamento giuridico .....</b>	» 79
2.1. I Trattati hanno dato vita ad un ordinamento giuridico .....	» 79
2.2. La dottrina che sostiene che i Trattati avrebbero istituito un ordinamento derivato dall'ordinamento internazionale ma autonomo dal diritto internazionale .....	» 82
2.3. La dottrina che sostiene che i Trattati avrebbero istituito un ordinamento internazionale particolare .....	» 83
2.4. La dottrina che interpreta i Trattati secondo la teoria dualista .....	» 85
2.5. La dottrina che sostiene che l'Unione costituirebbe un ente originario .....	» 90
<b>3. L'Unione europea quale ordinamento dotato di competenze attribuite dai Trattati. L'inapplicabilità della nozione di sovranità all'ordinamento giuridico dell'Unione europea .....</b>	» 92
3.1. Le competenze attribuite dai Trattati all'Unione e l'obbligo degli Stati di limitare l'esercizio delle proprie competenze sovrane .....	» 92
3.2. Le modalità di attribuzione delle competenze normative all'ordinamento dell'Unione tramite i Trattati .....	» 95
3.3. L'inapplicabilità della nozione di sovranità all'ordinamento giuridico dell'Unione europea .....	» 99
3.4. Il rapporto tra natura giuridica dell'Unione e quantità e qualità delle competenze attribuite all'ente .....	» 102
<b>4. L'Unione europea quale ordinamento dotato di proprie istituzioni (rinvio) .....</b>	» 105
<b>5. L'Unione europea quale "ordinamento intersoggettivo" ..</b>	» 107

5.1.	Il Trattato riconosce come soggetti dell'ordinamento non soltanto gli Stati ma anche i soggetti privati degli stessi .....	Pag.	107
5.2.	La dottrina che riconosce il carattere intersoggettivo dell'Unione .....	»	111
5.3.	La dottrina che nega il carattere intersoggettivo dell'Unione .....	»	113

## CAPITOLO 5

## L'ORDINAMENTO GIURIDICO DELL'UNIONE EUROPEA E IL SUO "QUADRO COSTITUZIONALE"

1.	<b>L'ordinamento giuridico dell'Unione europea e l'utilità del concetto di "quadro costituzionale"</b> .....	Pag.	116
2.	<b>Una caratteristica preliminare: l'Unione europea quale "Comunità di diritto"</b> .....	»	119
3.	<b>La "ragion d'essere" dell'Unione</b> .....	»	121
3.1.	Il processo d'integrazione come "ragion d'essere" dell'Unione. Quale "ragion d'essere" per il processo d'integrazione? .....	»	121
3.2.	La rilevanza politica, e quindi giuridica, della "ragion d'essere" dell'Unione in quanto "Unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa" .....	»	124
4.	<b>I valori comuni dell'Unione</b> .....	»	127
4.1.	L'Unione come mezzo per salvaguardare i valori fondanti la civiltà europea e che preesistono all'Unione stessa .....	»	128
4.2.	I valori comuni, l'idea d'Europa e la <i>governance</i> del continente europeo .....	»	132
5.	<b>Il nucleo "sovranzionale" dell'Unione: il principio di autonomia, i principi dell'effetto diretto e del primato del diritto dell'Unione, il ruolo della Corte di giustizia e la tutela giurisdizionale</b> .....	»	134
6.	<b>(Segue) A. Il principio di autonomia nell'ordinamento dell'Unione: autonomia istituzionale, autonomia del diritto dell'Unione ma assenza di autonomia finanziaria</b> .....	»	138

6.1.	a. Il principio di autonomia istituzionale .....	Pag.	140
6.2.	(Segue) Il principio di autonomia istituzionale e gli Stati membri .....	»	140
6.2.1.	Il contenuto del principio di autonomia istituzionale dell'Unione ... ..	»	140
6.2.2.	... e il ruolo dei cd. "sistemi a rete" per tutelare il principio di autonomia .....	»	143
6.3.	(Segue) Il principio di autonomia istituzionale e il ruolo svolto dalla <i>governance</i> dell'Unione ..	»	146
6.3.1.	La <i>governance</i> dell'Unione e l'inapplicabilità della nozione di "Governo" al suo ordinamento giuridico ... ..	»	146
6.3.2.	... e la conseguente inesistenza di una "fiducia" tra Parlamento europeo e Commissione come nei termini della forma di Governo parlamentare .....	»	149
6.3.3.	I vari tipi di <i>governance</i> dell'Unione nel contesto dell'obiettivo del processo d'integrazione europea .....	»	151
6.4.	(Segue) La <i>governance</i> dell'Unione e gli strumenti a tutela della propria autonomia e legalità .....	»	154
6.5.	b. Il principio di autonomia del diritto dell'Unione .....	»	158
6.5.1.	L'autonomia del diritto dell'Unione in quanto scaturente da fonte autonoma e che istituisce un nuovo ordinamento giuridico .....	»	159
6.5.2.	L'autonomia del diritto dell'Unione rispetto al diritto internazionale .....	»	163
6.5.3.	L'autonomia del diritto dell'Unione rispetto al diritto degli Stati membri. La rilevanza per l'art. 11 Cost. ....	»	166
6.6.	c. Il principio di autonomia, l'assenza di "autonomia" finanziaria dell'Unione e la sua costante "dipendenza" dagli Stati membri .....	»	169
6.7.	d. Il principio di autonomia dell'Unione e le conseguenze dal punto di vista accademico: la necessità del riconoscimento dell'autonomia dello studio del diritto dell'Unione rispetto ad altre branche del diritto .....	»	171
7.	<b>(Segue) B. Il principio dell'effetto diretto e del primato del diritto dell'Unione europea .....</b>	»	172

7.1.	I principi e la loro duplice funzione: la persona e la sua dignità come obiettivo dell'ordinamento; il rafforzamento del sistema di tutela della legalità .....	Pag.	172
7.2.	La natura "intersoggettiva" dell'Unione come fondamento giuridico di tali principi. Presunti limiti scaturenti dalle Costituzioni nazionali all'effettività di tali principi .....	»	176
7.3.	I fondamenti teorico-giuridici dei principi dell'effetto diretto e del primato del diritto dell'Unione .....	»	178
7.4.	I motivi tecnico-giuridici che hanno reso tali principi essenziali per "lo stesso avvenire del mercato comune" .....	»	181
7.5.	L'erroneità del riferimento alla nozione di "monismo" da parte della corrente "giuridico-politica" per giustificare tali principi .....	»	183
<b>8.</b>	<b>(Segue) C. La Corte di giustizia e la tutela giurisdizionale ...</b> .....	»	185
8.1.	La Corte come Istituzione a tutela, tra l'altro, del principio di autonomia dell'Unione .....	»	185
8.2.	La Corte di giustizia ed una (breve) comparazione con il ruolo svolto dalle Corti costituzionali ....	»	187
<b>9.</b>	<b>Le norme fondamentali per la realizzazione del processo d'integrazione</b> .....	»	191
<b>10.</b>	<b>Le regole d'attribuzione e di esercizio delle competenze dell'Unione</b> .....	»	193
10.1.	Le regole di esercizio delle competenze dell'Unione come principi "federalistici"? Una loro ricostruzione in coerenza con la natura giuridica dell'Unione... ..	»	195
10.2.	... ed un concreto esempio del differente esercizio delle competenze negli Stati federali e nell'Unione europea: il caso dei sistemi di applicazione del diritto <i>antitrust</i> .....	»	197
10.3.	Le regole di esercizio delle competenze come mezzo di sindacato del diritto dell'Unione da parte degli Stati membri? L'illegittimità dell'esercizio del sindacato sul diritto dell'Unione (controlimiti, <i>ultra vires</i> ) da parte delle Corti costituzionali .....	»	198

## CAPITOLO 6

**COME SI LEGITTIMA L'UNIONE EUROPEA? GLI  
ASPETTI GIURIDICI DELLA LEGITTIMAZIONE  
DELL'UNIONE**

1. La legittimazione dell'Unione dal punto di vista giuridico. L'Unione europea come ente legittimato tramite gli Stati membri .....	Pag.	203
2. I motivi per cui si tende ad attribuire (erroneamente) all'Unione una forma di legittimazione simile a quella dell'ente statale .....	»	209
3. La dimostrazione "empirica" di come l'Unione sia legittimata dagli Stati membri: la partecipazione della Gran Bretagna all'Unione e la relativa dinamica "centrifuga" ... ..	»	211
4. ... e la dinamica "centripeta" degli Stati continentali europei. L'Unione come "comunità di destino" e i suoi effetti sulla dinamica del processo d'integrazione europea .....	»	214

## CAPITOLO 7

**ABSTRACT: L'UNIONE EUROPEA,  
"A SUPRANATIONAL ORGANIZATION, IF EACH AND  
EVERY MEMBER STATE CAN KEEP IT,  
IN THE INTEREST OF ITS OWN PEOPLE AND  
OF THE EUROPEAN UNION?"**

1. L'Unione europea, la sua natura giuridica, le caratteristiche del suo ordinamento giuridico e i suoi obiettivi .....	Pag.	219
2. 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 .....	»	221
3. L'Unione europea come nuova (stabile) forma di organizzazione politico-istituzionale del continente europeo istituita da Stati (formalmente) sovrani .....	»	223

4. L'Unione europea come organizzazione giuridica "figlia" dell'ordine mondiale "emerso" dalla fine della seconda guerra mondiale: conseguenze giuridiche .....	Pag.	225
5. L'Unione come "Comunità di destino" di Stati (for- malmente) sovrani. Il ruolo centrale degli Stati mem- bri per la stabilità del processo d'integrazione euro- pea .....	»	227
<i>Bibliografia</i> .....	»	231