



La sovranità dell'Unione europea: forme, intensità e limiti di un potere giuridico-operativo

Raffaele Torino*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. L'evoluzione del concetto di sovranità. – 3. Sovranità dell'Unione europea e principio di attribuzione delle competenze. – 4. Le forme della sovranità dell'Unione europea. – 4.1. L'Euro: un "sovrano assoluto". – 4.2. Il mercato interno: la sovranità regolatoria. – 4.3. Agricoltura e ambiente: la sovranità condizionata e programmatoria. – 4.4. Energia, digitale, sicurezza e difesa: la sovranità strategica incompiuta. – 5. Sovranità europea, identità nazionali e valori europei.

«“Che fai?” gli domandai.

E lui, a sua volta, mi fece una domanda. “Qual è la forma dell'acqua?”.

“Ma l'acqua non ha forma!” dissi ridendo: “Piglia la forma che le viene data»¹.

1. Introduzione

Il dibattito contemporaneo sulla sovranità europea oscilla tra letture di carattere politico e valoriale, ricostruzioni di taglio costituzionale e approcci prevalentemente descrittivi delle politiche dell'Unione europea². In tale

* Professore ordinario di Diritto privato comparato, Università degli Studi Roma Tre.

¹ A. CAMILLERI, *La forma dell'acqua*, Palermo, 1994, p. 110.

² In argomento, v. P. GUERRIERI, P. C. PADOAN, *Europa sovrana*, Bari, 2024; M. BELLINI, *La sovranità europea che serve all'Italia*, in *rivistailmulino.it*, 2024; A. SOMMA, *La sovranità europea è un regalo ai mercati*, in *La fionda*, 2024; AA. VV., *La souveraineté européenne*, in *Pouvoirs*, 2024; F. RASPADORI, *La riforma dei Trattati e il nodo gordiano della “sovranità europea”*, in *SIE*, 2023, p. 35; I. LASAGNI, *Sovranismo degli Stati o sovranità europea?* *Rassegna della pubblicistica italiana nel biennio 2018-2019*, in *Rivista di Studi Politici*

contesto ritengo più utile (e soprattutto a me maggiormente congeniale) adottare una prospettiva volta ad analizzare la sovranità dell’Unione non come attributo statale in senso classico, né come slogan politico-istituzionale rappresentativo di scelte che oggi si direbbero geopolitiche (e che vedono contrapporsi “europeisti” e “sovraniisti”). Preferisco considerare la sovranità europea anzitutto nella sua dimensione giuridico-operativa, quale fenomeno ricostruibile a partire dalle strutture normative, dalle competenze attribuite e dalle modalità concrete di esercizio del potere.

Nella menzionata prospettiva, chiarisco sin d’ora la scelta terminologica di privilegiare la nozione di sovranità europea rispetto a quella, oggi largamente impiegata nel dibattito politico e istituzionale, di autonomia strategica dell’Unione³. A mio avviso, la categoria della autonomia strategica di recente sviluppo, pur svolgendo un ruolo rilevante nell’orientare le politiche dell’Unione in settori sensibili quali l’energia, la difesa, il digitale o le catene di approvvigionamento, si configura essenzialmente come una categoria politica, volta a descrivere un obiettivo di riduzione delle dipendenze esterne e di preservazione della libertà di scelta dell’Unione nello scenario geopolitico ed economico globale. Essa rinvia, dunque, in maniera prevalente a una dimensione programmatica dell’azione europea e non consente, di per sé, di cogliere la struttura giuridica del potere che l’Unione è in grado di esprimere. La nozione di sovranità, al contrario, mi pare aprire la strada alla possibilità di interrogarsi direttamente sulla capacità dell’ordinamento dell’Unione di esercitare funzioni di governo effettive attraverso competenze giuridicamente attribuite, strumenti normativi vincolanti e meccanismi di attuazione e protezione idonei a incidere sui comportamenti degli Stati membri, degli operatori economici e delle cittadine e cittadini europei. È mia intenzione parlare di sovranità europea discostandomi dall’idea di confrontare il fenomeno giuridico rappresentato dall’Unione con la statualità in senso classico e non intendo, per certo, negare il principio di attribuzione delle competenze e dei limiti che da questo conseguono. Piuttosto mi propongo di assumere la sovranità come categoria

Internazionali, 2023, p. 140; C. GALLI, *La sovranità*, Bologna, 2019, p. 129 ss.; C. PINELLI, *Sovranità e Unione europea*, Roma, 2006.

³ Sulla autonomia strategica dell’Unione v. P. DE PASQUALE, F. FERRARO, *L’autonomia strategica dell’Unione europea: dalla difesa ... alla politica commerciale c’è ancora tanta strada da fare*, in *DPCE*, n. 2, 2023; N. TOCCI, *European Strategic Autonomy: What Is It, Why We Need, How To Achieve It*, in www.iai.it, 26 February 2021.

giuridico-operativa, idonea a descrivere l'esercizio strutturato del peculiare potere regolatorio e amministrativo europeo in un ordinamento multilivello⁴.

Se l'autonomia strategica può sussistere anche in assenza di una piena capacità sovrana (come dimostrano forme di coordinamento intergovernativo, strumenti di *soft law* o politiche emergenziali estemporanee, che si muovono con un ancoraggio istituzionale creato *ad hoc*, ma destinato a cessare ad emergenza terminata), mi pare che le forme della sovranità europea che intendo rimarcare presuppongano sempre un ordinamento capace di produrre decisioni giuridicamente vincolanti e di limitare, anche indirettamente, l'esercizio delle competenze statali in funzione del perseguimento di obiettivi comuni. In questo senso, la scelta di affrontare il tema della sovranità europea riflette l'intento di analizzare l'Unione non a partire dalle sue aspirazioni strategiche, ma dalla concreta configurazione giuridica del potere che essa già esercita, in forme differenziate e settoriali, nello spazio dell'Unione europea.

Nel contesto del processo di integrazione europea la sovranità non può essere valutata esclusivamente in termini di titolarità formale delle competenze. Ciò che rileva è la capacità dell'ordinamento dell'Unione di incidere in modo vincolante sulle scelte fondamentali degli Stati membri, sui comportamenti degli operatori economici e sull'esercizio dei diritti delle cittadine e dei cittadini. In questa prospettiva, ritengo che la sovranità dell'Unione possa emergere come una categoria funzionale e differenziata, che si manifesta attraverso strumenti giuridici eterogenei e con intensità variabile nei diversi settori materiali dell'integrazione, in qualche maniera caratterizzata da una intrinseca variabilità riconducibile alle forme che assume inevitabilmente l'acqua. La ricostruzione delle diverse forme giuridiche che assume la sovranità europea richiede che si analizzino il rapporto tra il principio di attribuzione, i limiti all'esercizio delle competenze statali e la concreta capacità regolatoria dell'Unione, nonché le tensioni che ne derivano rispetto alle identità costituzionali nazionali e ai valori comuni sanciti dai Trattati⁵. Alla sovranità dell'Unione va rivolto uno sguardo che la

⁴ Sull'ordinamento giuridico multilivello europeo v., specie con riguardo al diritto dei privati, v. L. MOCCIA, *Appunti sull'idea di "diritto privato multilivello"*, in F. P. TRASCIA (a cura di), *Il diritto privato regionale alla luce del Titolo V della Costituzione*, Napoli, 2007, p. 305; ID., *La "cittadinanza europea" come "cittadinanza differenziata" a base di un sistema "multilivello" di diritto privato*, in E. CALZOLAIO (a cura di), *Il diritto privato regionale nella prospettiva europea*, Milano, 2006, p. 69.

⁵ In argomento, per tutti, A. RUGGERI, *Rapporti tra il diritto dell'Unione europea e il diritto interno. Valori fondamentali e tecniche di risoluzione delle antinomie*, Napoli, 2025.

consideri non una categoria astratta o unitaria, ma l’espressione di un potere giuridicamente strutturato, esercitato in un ordinamento multilivello e intrinsecamente dinamico. In questa prospettiva, la sovranità europea può essere considerata come capacità giuridicamente strutturata di governo effettivo, ossia come attitudine dell’ordinamento dell’Unione a incidere in modo stabile e vincolante sui processi economici, sociali e politici che attraversano lo spazio europeo.

Mi preme altresì precisare che, desiderando mantenere un approccio pragmatico e un’analisi attenta al concreto esercizio del potere istituzionale dell’Unione e alla sua effettiva capacità di soddisfare i bisogni delle cittadine e cittadini europei, nonché delle imprese europee, nella riconosciuta caratteristica del processo di integrazione europea quale svolgentesi in maniera libera da prefigurati modelli teorici⁶, non intendo affrontare il ciclico e pur interessante dibattito su quale sia la natura giuridica dell’Unione – se organizzazione internazionale, ordinamento sovranazionale (confederale o federale⁷) o entità costituzionale *sui generis*⁸ – concentrandomi invece sulle

⁶ Parlano di “libertà dai modelli” R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell’Unione europea*, Torino, 2024, p. 11.

⁷ Poiché considero il processo di integrazione europea un processo di federalizzazione (ma è tema che non posso approfondire in questa sede), devo riconoscere la vicinanza con le acute riflessioni di Costantinesco, il quale ha coniato l’espressione di “federalismo europeo inverso” (V. COSTANTINESCO, *Europe fédérale ou fédération d’Etas-nations*, in R. DEHOUSSE (sous la direction de), *Une Constitution pour l’Europe?*, 2002, Paris, p. 128). Questo autore sottolinea che nei sistemi federali più noti le materie che tradizionalmente appartengono alla sovranità statale (moneta, imposizione fiscale, politiche di bilancio, sicurezza e difesa) sono generalmente le prime ad essere oggetto del processo di federalizzazione, mentre quelle più settoriali o tecniche, se del caso, vengono inglobate nel processo di federalizzazione successivamente. Sicché, poiché il processo di integrazione europea, si è storicamente svolto *in primis* concentrandosi su materie settoriali e tecniche (la produzione del carbone e dell’acciaio, l’energia atomica e, soprattutto, il mercato unico) e solo più di recente sulle materie più sensibili per la sovranità statale (la moneta, anzitutto), esso a mio avviso emblematicamente rappresenta un fenomeno di “federalismo inverso”, quantunque largamente incompiuto sotto il profilo prettamente istituzionale. Il che, per quanto proverò a dire nel presente lavoro, non implica che non si possa riconsiderare l’esistenza di una multiforme sovranità europea.

⁸ In argomento, da ultimo e con ampie citazioni bibliografiche, v. S. CRESPI, *La natura «meravigliosamente ambigua» del sistema dell’Unione europea: profili comparati tra modelli internazionali, federali e confederali*, in *EJ*, n. 1, 2026, p. 91, la quale rammenta che ancora di recente, in occasione di un discorso pronunciato all’Università Cattolica di Lovanio il 2 febbraio 2026, Mario Draghi ha rinnovato il proprio appello sulla necessità di far evolvere l’Unione europea «dalla Confederazione alla federazione». Peraltro, una nuova categoria-slogan appare emergere all’orizzonte, quella del “federalismo pragmatico”, che non guarda alla realizzazione dello Stato federale europeo secondo la modalità *uno actu perficitur*, bensì attraverso un approccio graduale e strategico all’integrazione europea, nel quale la

modalità di esercizio della sovranità (per come sopra e in appresso intesa) nell'attuale assetto dei Trattati.

Su queste basi e con tali intendimenti, dopo una necessariamente sintetica ricostruzione della sovranità in chiave giuridica, con particolare attenzione alla sua progressiva emancipazione dalla nozione statutale classica e alla sua rilettura come categoria funzionale dell'ordinamento multilivello europeo (par. 2), sarà rapidamente illustrato il principio di attribuzione delle competenze e il suo ruolo nella ridefinizione dei rapporti tra Unione e Stati membri, mettendo in luce come esso operi non solo come limite formale, ma anche come criterio strutturante dell'esercizio della sovranità europea (par. 3). L'esame delle attuali principali manifestazioni settoriali della sovranità dell'Unione evidenzierà la natura differenziata e graduata del suo esercizio nei diversi principali ambiti materiali dell'integrazione (par. 4). Ricostruite le forme giuridiche in cui la sovranità dell'Unione europea si esprime, l'analisi si focalizzerà sul rapporto tra quest'ultima e le identità nazionali, nonché sulla effettiva attuazione della medesima in coerenza ai valori europei tracciati dall'art. 2 del Trattato sull'Unione europea (par. 5).

2. *L'evoluzione del concetto di sovranità*

costruzione di poteri comuni non è concepita come un progetto puramente idealistico, ma come una risposta concreta alle sfide immediate che l'Unione deve affrontare nel sempre più antagonistico contesto globale. Secondo questa prospettiva, l'Unione non progredisce attendendo condizioni politiche teoricamente perfette o un mandato costituente uniformemente condiviso, ma compie passi praticabili nei settori in cui la cooperazione effettiva è possibile e produce risultati tangibili. Il termine "pragmatico" indica proprio la volontà di superare blocchi istituzionali e veti incrociati attraverso la formazione di coalizioni di Stati membri disponibili a condividere quote maggiori di sovranità in ambiti strategici, come difesa, politica industriale, energia o tecnologia, pur restando all'interno del quadro giuridico esistente. In questa prospettiva, la federazione europea non è un traguardo idealizzato, ma una conseguenza progressiva di successi comuni, costruita dal basso e rafforzata dalla legittimazione democratica derivante da risultati concreti sul terreno delle politiche europee. Con grande acutezza Manzella osserva la già attuale presenza di un "federalismo implicito": il «coerente processo di federalizzazione esplicita, messo in moto fin da principio – e tuttora in corso – secondo l'indirizzo politico «per una unione sempre più stretta [...] è nella sua realtà un graduale riconoscimento di un ordinamento sovranazionale di origine pattizia con elementi di una unione giuridica di carattere federale *in nuce*: e perciò connotato da un processo di integrazione successiva federalizzante. Ora, nella sostanza di una storia ormai di settanta anni, gli elementi decisivi per una verità federale sono emersi con una certa evidenza. Da un lato: la supremazia federale delle istituzioni del blocco costituzionale comunitario rispetto alle istituzioni del pluralismo nazionale. Dall'altro lato: la forza pervasiva del diritto "non scritto", interstiziale tra i due poli che, come dimostra il caso del "paziente inglese", nasce da una zona giuridica consorziale propria delle unioni federali». (A. MANZELLA, *Il federalismo "implicito" dell'Unione europea*, in *federalismi.it*, 2026).

Il concetto di sovranità costituisce una delle categorie più dense e controverse della modernità giuridica⁹.

Nata come strumento di razionalizzazione del potere politico nello Stato territoriale, la sovranità ha progressivamente assunto una funzione ordinante dell’intero sistema giuridico e istituzionale, fungendo da criterio di imputazione ultima del potere decisionale. Tuttavia, proprio la sua profondità teorica rende oggi particolarmente evidente la distanza tra la sovranità come costruzione concettuale e la sovranità come fenomeno giuridico-operativo nel contesto del XXI secolo e, vieppiù, rispetto al processo di integrazione europea.

Nella sua formulazione classica, la sovranità è definita come potere supremo, originario e indipendente, non soggetto ad alcuna autorità superiore (*superiorem non recognoscens*). Tale definizione, tradizionalmente ricondotta a Jean Bodin¹⁰, si accompagna a una serie di caratteri strutturali: indivisibilità, esclusività, territorialità e perpetuità. In questa prospettiva, la sovranità coincide con l’unità del potere statale e con la capacità di assumere decisioni giuridicamente vincolanti in ultima istanza, tanto sul piano interno (nei confronti dei soggetti presenti sul territorio dello Stato) quanto sul piano esterno (anzitutto rispetto ad altri poteri statali, ma non solo).

⁹ Sulla sovranità, in generale e nell’ottica del diritto costituzionale, v. *ex multis* A. SCHIAVONE, *L’ordine del mondo*, Torino, 2025, p. 45; A. DEL VECCHIO, *Funzioni, crisi e resilienza di un concetto moderno. Appunti su «Sovranità» di Dieter Grimm*, in *Filosofia politica*, n. 3, 2024, p. 553; D. GRIMM, *Sovranità. Origine e futuro di un concetto chiave*, traduzione di O. MALATESTA, Roma-Bari, 2023, con introduzione di G. PRETEROSSO, *Sovranità, non sovranismo*; R. CAVALLO, *Alle origini della sovranità europea*, in *Italian Review Legal History*, 2022, p. 227; M. R. FERRARESE, *Percorsi della sovranità. Aggirandosi tra varie definizioni e sfaccettature*, in *Nomos*, 2019, p. 1; C. GALLI, *op. cit.*; D. QUAGLIONI, *La sovranità*, Roma-Bari, 2015; A. CARRINO, *Il problema della sovranità nell’età della globalizzazione. Da Kelsen allo Stato-Mercato*, Soveria Mannelli, 2014; G. BATAILLE, *La sovranità*, traduzione di L. GABELLONE, con postfazione di R. ESPOSITO, Milano, 2009; M. FIORAVANTI, *Sovranità*, in *Enciclopedia delle Scienze Sociali*, 1998, Treccani, consultabile online; A. ZOPPINI, P. SIRENA (a cura di), *I poteri privati e il diritto della regolazione*, Roma, 2018; A. BOSIO, S. DELLAVALLE, *Crisi e ridefinizione della sovranità nel contesto plurilivellare*, in *costituzionalismo.it*, n. 3, 2016; M. LUCIANI, *L’Antisovrano e la crisi delle costituzioni*, in *Riv. dir. cost.*, 1996, p. 124; G. SILVESTRI, *La parabola della sovranità. Ascesa, declino e trasformazione di un concetto*, *ivi*, 1996, p. 3; L. FERRAJOLI, *La sovranità nel mondo moderno*, Roma-Bari, 1995; M. S. GIANNINI, *Sovranità (dir. vig.)*, in *Enc. dir.*, XLIII, Milano, 1990, p. 224; E. CORTESE, *Sovranità (storia)*, *ivi*, vol. XLIII, Milano, 1990, p. 205.

¹⁰ J. BODIN, *Les six livres de la République*, Paris, 1580 (1a ed. 1576), trad. it. di M. I PARENTE, Torino, 1964.

Già nel costituzionalismo moderno, tuttavia, questa rappresentazione assoluta della sovranità subisce una prima e significativa modificazione concettuale. La sottoposizione del potere sovrano alle Costituzioni, la separazione dei poteri e la giurisdizionalizzazione delle garanzie dei singoli segnano il passaggio da una sovranità concepita come *potestas* illimitata a una sovranità giuridicamente conformata secondo i principi dello Stato di diritto¹¹. Il potere sovrano non scompare, ma viene a disciplinarsi, a frammentarsi funzionalmente e a sottoporsi a vincoli normativi.

Nel XX secolo questa trasformazione si accentua ulteriormente. Il progressivo riconoscimento dei diritti fondamentali, la affermazione delle Corti costituzionali e la crescente rilevanza delle organizzazioni internazionali come luoghi di pacifico confronto fra i poteri sovrani statali, contribuiscono a scardinare l'idea della sovranità (statale) come potere di ultima istanza incontrollato. In tale contesto, in realtà, la sovranità non è mai venuta meno, ma all'evidenza appare aver perso la propria pretesa di onnipotenza giuridica, trasformandosi in una categoria strutturalmente relazionale: il potere sovrano è tale solo entro un sistema di limiti, interazioni e riconoscimenti reciproci.

A partire dagli ultimi decenni del secolo scorso, questo processo subisce una nuova e più radicale accelerazione, legata ai fenomeni della globalizzazione economica, dell'internazionalizzazione del diritto e della privatizzazione di funzioni tradizionalmente pubbliche. Come è stato efficacemente osservato, la sovranità contemporanea si presenta sempre meno come un attributo statico dello Stato e sempre più come un bene contendibile, esposto alla competizione di una pluralità di attori pubblici e privati che esercitano poteri effettivi in ambiti strategici¹². Il pendolo del potere decisionale si è spostato verso sedi non statali, talora sovranazionali, talora transnazionali e spesso sempre più privatistiche¹³, che operano al di

¹¹ In argomento, da ultimo e per un'ampia bibliografia sul tema, v. V. SACHETTI, *The Protection of the Rule of Law in the EU. Strengthening the Enforcement of Union Values*, Milano, 2026.

¹² M. R. FERRARESE, *La sovranità è un bene contendibile? Sfide e potenzialità dei poteri globali*, in *costituzionalismo.it*, n. 3, 2024.

¹³ Sull'antagonismo fra poteri privati e poteri pubblici v. M. TRIMARCHI, *I principi sovranazionali tra poteri pubblici e poteri privati*, in *Jus civile*, 2025, p. 1; O. POLLICINO, *Potere digitale*, in *Enc. dir., I Tematici, Potere e Costituzione* (diretto da M. Cartabia e M. Ruotolo), 2023; G. RESTA, *Poteri privati e regolazione*, *ivi*, 2023; F. COSTAMAGNA, *Diritti fondamentali e rapporti tra privati nel diritto dell'Unione europea*, Torino, 2022; M. R. FERRARESE, *Poteri nuovi. Privati, penetranti, opachi*, Bologna, 2022; G. ALPA, *Sul potere contrattuale delle piattaforme digitali*, in *Contr. impr.*, 2022, p. 721; D. D'ALBERTI, *Google*

fuori delle categorie tradizionali del diritto pubblico e del diritto internazionale.

In questo quadro, appare limitativo ricostruire concettualmente la sovranità con la titolarità formale di una competenza prevista nei Trattati a favore dell’Unione o restante agli Stati membri, dovendosi piuttosto preferire una nozione di sovranità centrata sulla capacità di esercitare un controllo effettivo – svolto attraverso poteri regolatori e meccanismi di attuazione e salvaguardia – su processi economici, tecnologici e sociali complessi. Con questo diverso punto di vista si coglie appieno la progressiva dissociazione tra sovranità giuridica (intesa come titolarità formale delle competenze normative) e sovranità materiale (intesa come capacità amministrativa di incidere sui comportamenti delle amministrazioni e dei privati): gli Stati hanno conservato formalmente lo *status* di soggetti sovrani (e i loro governi ne rivendicano il riconoscimento), ma hanno visto inevitabilmente ridursi la loro capacità di incidere autonomamente su dinamiche fondamentali. Vi è stata una riconfigurazione funzionale del potere sovrano, che ha teso a redistribuirsi lungo più livelli e secondo logiche settoriali. La sovranità è diventata così una categoria policentrica, esercitata in modo differenziato a seconda dell’ambito considerato: economico, monetario, digitale, energetico, militare. Sicché appare sempre meno convincente una concezione monolitica della sovranità, intesa come attributo unitario e indivisibile dello Stato: piuttosto la sovranità contemporanea ha assunto tratti modulari e funzionali, potendo e venendo ad essere esercitata in forma condivisa, coordinata o delegata, senza che ciò implichi necessariamente un suo esaurimento in capo allo Stato.

In questa prospettiva, la sovranità dell’Unione non può essere misurata sulla base di categorie politico-costituzionali tradizionali, né può trovare la propria legittimazione confrontandosi con quella tradizionalmente statale. Essa deve essere intesa e analizzata quale capacità dell’ordinamento dell’Unione di esercitare funzioni di governo effettive attraverso competenze, strumenti normativi e vincoli giuridicamente strutturati.

Appare allora sostenibile la tesi secondo cui anche l’Unione è dotata di una propria specifica forma di sovranità, che anzitutto si esprime e declina all’interno dell’Unione medesima, nel rapporto fra le istituzioni dell’Unione e gli Stati membri e nella capacità dell’Unione di disciplinare la vita dei cittadini e delle cittadine europee, nonché delle imprese europee, di

e le nuove autorità private: la metamorfosi dal fatto al diritto, in Riv. dir. civ., 2021, p. 745.

proteggere i loro interessi e, soprattutto, di rispondere alle loro esigenze e bisogni¹⁴. Il processo di integrazione europea non merita più di essere letto come un'anomalia rispetto alla sovranità degli Stati membri, bensì come uno dei suoi esiti più avanzati e giuridicamente strutturati. L'Unione non si è sostituita agli Stati come nuovo soggetto sovrano in senso classico, ma è diventata uno spazio di esercizio condiviso di funzioni sovrane, fondato sul principio di attribuzione, cooperazione e limiti reciproci. La progressiva erosione dei caratteri di indivisibilità ed esclusività del potere sovrano degli Stati membri non ha implicato necessariamente una sua dissoluzione, ma può essere riconosciuto – secondo l'efficace formula della “sovranità diffusa”¹⁵ – come trasformazione della struttura della sovranità stessa. Il potere non è più concentrato in un unico centro decisionale. Esso tende oggi a distribuirsi in una pluralità di livelli istituzionali, chiamati a cooperare nella produzione e nell'esercizio del potere pubblico, secondo una configurazione funzionalmente articolata. Tale sovranità diffusa non rappresenta una mera frammentazione del potere degli Stati membri, quanto piuttosto la sua ricomposizione funzionale entro strutture normative e decisionali multilivello.

La sovranità dell'Unione non è certo un potere originario e presupposto, ma un oggetto di costante costruzione giuridica (dai Trattati originari alle sentenze dei giudici nazionali che applicano il diritto dell'Unione europea, passando per il diritto derivato e le sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea), il cui contenuto varia in funzione delle competenze, degli strumenti e delle finalità perseguite. In altre parole, la sovranità dell'Unione non va intesa come un attributo assoluto e indivisibile, ma come una capacità giuridico-istituzionale di governo effettivo, esercitata in forme plurali e multilivello.

È su questa base che diventa possibile analizzare le diverse declinazioni delle forme assunte dalla sovranità dell'Unione (energetica, alimentare, digitale, difensiva) non come mere politiche settoriali, ma come espressioni di una sovranità funzionale in trasformazione, a cui guardare attraverso il filtro dei Trattati, del diritto derivato e della concreta attuazione delle

¹⁴ V. F. MASINI, *Sovranismo economico e costruzione europea*, in G. MARTINICO, L. PIERDOMINICI (a cura di), *Miserie del sovranismo giuridico. Il valore aggiunto del costituzionalismo europeo*, Roma, 2023, p. 76 ss.

¹⁵ Mi riferisco qui alla attenta analisi e alla felice ricostruzione di R. BARATTA, *Il sistema istituzionale dell'Unione europea*, Milano, 2024, p. 15.

politiche europee, dei valori europei e del pluralismo costituzionale che caratterizza il processo di integrazione europea¹⁶.

3. *Sovranità dell’Unione europea e principio di attribuzione delle competenze*

Nel diritto dell’Unione la nozione di sovranità si deve di necessità confrontare con il principio di attribuzione delle competenze, cristallizzato nell’art. 5 TUE (ma richiamato anche in altre disposizioni del TUE e del TFUE, nonché della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione). Tale principio costituisce il cardine normativo che limita e definisce l’ambito di esercizio del potere sovrano dell’Unione ed esprime la scelta degli Stati membri di conferire all’Unione determinate competenze (di trasformarsi da Stati nazionali in Stati comunitari¹⁷), lasciando tutte le altre nella sfera della sovranità nazionale¹⁸, fermo quanto si dirà in appresso sulla clausola di flessibilità, la c.d. “teoria della limitazione” e la teoria dei “poteri impliciti”.

L’art. 5 TUE sancisce che «la delimitazione delle competenze dell’Unione si fonda sul principio di attribuzione» e che «l’Unione agisce esclusivamente nei limiti delle competenze che le sono attribuite dagli Stati membri nei

¹⁶ A. SCIORTINO, *Costituzionalismo europeo e competizione sistemica: la transizione geopolitica dell’Unione e la questione della legittimazione democratica*, in *federalismi.it*, 2026, osserva che l’«Unione europea è un ordinamento fondato su una sovranità condivisa e funzionalmente limitata, che ha costruito la propria identità attorno alla primazia del diritto, all’apertura dei mercati e alla cooperazione multilaterale. La sua legittimazione non deriva dalla potenza, ma dalla forza normativa». Nella prospettiva del diritto dell’Unione, il passaggio dal piano della titolarità formale a quello dell’esercizio condiviso del potere è da tempo oggetto di analisi: v., per tutti, E. CANNIZZARO, *Il diritto dell’integrazione europea. L’ordinamento dell’Unione*, IV ed., Torino, 2022; R. SCHÜTZE, *European Constitutional Law*, III ed., Cambridge, 2021.

¹⁷ Trovo molto evocativa l’espressione di A. MANZELLA, *op. cit.*, il quale, nel riferirsi alla storica data del 25 marzo 1957 in cui vennero firmati i Trattati di Roma e alla conseguente limitazione della sovranità degli Stati nazionali, osserva il verificarsi di «[q]ualcosa di inconcepibile fino ad allora nella teoria e nella pratica dello Stato nazionale: che rinunciava, in determinati campi giuridici, alla sua supremazia ordinante. [...] Lo Stato nazionale si trasformava così in uno Stato comunitario, in una unione di diritto costituzionale preesistente con quello innestato nel patto».

¹⁸ In argomento v. B. DE WITTE, *The European Union as an International Legal Experiment*, in G. DE BURCA, J. H. H. WEILER (eds.), *The Worlds of European Constitutionalism*, Cambridge, 2010, p. 19; H. DUMONT, M. EL BERHOUMI, *Le formes juridiques fédératives d’association et dissociation dans et entre les États*, in *Droit et société*, n. 1, 2018, p. 31. Per una sistemazione manualistica del rapporto tra principio di attribuzione, esercizio delle competenze e ordinamento costituzionale dell’Unione v. K. LENAERTS, P. VAN NUFFEL, T. CORTHAUT, *EU Constitutional Law*, Oxford, 2021.

trattati per realizzare gli obiettivi da questi stabiliti»¹⁹; esso conferma inoltre che «qualsiasi competenza non attribuita all'Unione nei trattati appartiene agli Stati membri»²⁰. Questa formulazione esplicita l'assenza di una competenza residuale dell'Unione e ne circoscrive formalmente l'azione ai soli ambiti concordati dagli Stati, assumendo la centrale funzione di vero e proprio limite costituzionale dell'ordinamento multilivello europeo.

La concreta declinazione del principio di attribuzione delle competenze resta, peraltro, uno dei temi più delicati e discussi del processo di integrazione europea, essendo sottoposta alle tensioni derivanti dal serrato confronto fra, da una parte, il desiderio (sempre vivo e ben presente) degli Stati membri di non subire limitazioni alla propria sovranità non chiaramente stabilite e concordate nei Trattati (nonché, va riconosciuto, l'atteggiamento – sempre degli Stati – di frequente e politicamente strumentalizzato “ripensamento” circa la portata delle limitazioni pur concesse²¹) e, dall'altra parte, la costruzione del principio di attribuzione delle competenze in termini finalistici, ossia riconducibile alla necessità che l'Unione possa esercitare i poteri necessari a raggiungere gli obiettivi e realizzare i compiti che alla stessa vengono affidati dai Trattati (anzitutto dall'art. 3 TUE). Va rimarcato che la

¹⁹ In via generale, sul principio di attribuzione delle competenze, v. U. VILLANI, *Istituzioni di Diritto dell'Unione europea*, Bari, 2024, p. 87 ss.; L. DANIELE, *Diritto dell'Unione europea*, Milano, 2024, p. 467; G. TESAURO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, a cura di P. DE PASQUALE, F. FERRARO, vol. I, Napoli, 2023, p. 57 ss.; J. S. SMITS, *Who does what? On the distribution of competences among the European Union and the Member States*, in K. PURHAGEN, P. ROTT (eds.), *Varieties of European Economic Law and Regulation*, in *Liber amicorum for Hans Micklitz*, Heidelberg, 2014, p. 343; F. CARUSO, *La disciplina dell'esercizio delle competenze di Stati membri ed Unione nel Trattato di Lisbona*, in AA. VV., *Studi in onore di Umberto Leanza*, Napoli, 2008, p. 935.

²⁰ V. P. DE PASQUALE, *Competenze proprie degli Stati e obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea*, in *DPCE*, 2019, p. 5; R. BARATTA, *Le competenze interne dell'Unione tra evoluzione e principio di reversibilità*, in *DUE*, 2010, p. 517.

²¹ Va peraltro osservato come tale “ripensamento” sia rimasto, sin qui, sul piano dell'azione politica, senza mai tradursi nell'attivazione delle procedure di revisione dei Trattati ex art. 48 TUE in funzione di restituzione di competenze agli Stati membri – possibilità pure espressamente contemplata dalla Dichiarazione n. 18 allegata all'atto finale della Conferenza intergovernativa che ha adottato il Trattato di Lisbona – neppure in occasione di iniziative della Commissione che, come la riflessione avviata dal Libro bianco Juncker del 2017 (COM(2017) 2025), avevano aperto uno spazio politico per ripensare la perimetrazione dell'azione dell'Unione. Sulla reversibilità delle competenze attribuite all'Unione e sulla sua dimensione meramente potenziale, v., R. BARATTA, *Le competenze interne dell'Unione tra evoluzione e principio di reversibilità*, cit. Per il riferimento al Libro bianco, v. Commissione europea, *Libro bianco sul futuro dell'Europa. Riflessioni e scenari per l'UE a 27 verso il 2025*, COM(2017) 2025 final, 1° marzo 2017, in particolare lo Scenario 4 (“Fare meno in modo più efficiente”).

natura funzionale-finalistica delle competenze costituisce la cifra originaria del processo di integrazione: per oltre cinquant’anni l’Unione (e prima la Comunità) ha operato in assenza di una catalogazione sistematica delle proprie competenze, ricavate piuttosto per via interpretativa dagli obiettivi dei Trattati e dalle relative basi giuridiche settoriali. Non è un caso che proprio in questo quadro la Corte di giustizia abbia elaborato già nel 1971 la teoria dei poteri impliciti, di cui si dirà in appresso. Solo con il Trattato di Lisbona del 2009, fallito il trattato costituzionale del 2004, si è giunti all’introduzione di un catalogo articolato delle competenze esclusive, concorrenti e di sostegno (artt. 2-6 TFUE).

La ricerca di equilibrio fra le menzionate contrapposte spinte (centralità degli Stati vs. aspirazioni federali o sovranazionali) ha trovato ulteriori elementi di raffinazione e complessità con la progressiva emersione della c.d. “teoria della limitazione” fondata sul principio di leale cooperazione fra Unione e Stati membri di cui all’art. 4, par. 3, comma 3, TUE (che richiede agli Stati membri di astenersi «da qualsiasi misura che rischi di mettere in pericolo la realizzazione degli obiettivi dell’Unione»)²². Il consolidarsi della c.d. “teoria della limitazione” induce a ritenere con sempre maggiore convinzione che il principio di attribuzione non possa essere letto esclusivamente come una clausola di salvaguardia della sovranità statale²³, ma anche come il punto di emersione di una più profonda trasformazione del rapporto tra competenze e potere.

Anche laddove le competenze restano formalmente attribuite agli Stati membri, il loro esercizio non si colloca più in uno spazio giuridicamente neutro o impermeabile rispetto all’ordinamento dell’Unione. La giurisprudenza della Corte di giustizia dell’Unione europea (specie in materia di perdita ed acquisto della cittadinanza nazionale, da sempre emblema della sovranità statale ed europea²⁴, ma analogamente, e con valenza

²² V. S. MANGIAMELI, *L’esercizio dei poteri concorrenti nell’ordinamento dell’Unione europea e il suo impatto sui sistemi giuridici degli Stati membri*, in *Italian Papers On Federalism*, n. 3, 2014; P. COLASANTE, *Il riparto delle competenze fra Unione europea e Stati membri alla luce del Trattato di Lisbona*, in G. MARAZZITA (a cura di), *Il processo di integrazione europea dopo il Trattato di Lisbona*, Napoli 2012, p. 65 ss.

²³ Sulla “teoria della limitazione” ed i suoi effetti v. F. CASOLARI, *La tutela dei valori dell’Unione europea e le prerogative sovrane degli Stati membri: quale limitazione?*, in *Unione europea e Diritti*, n. 3, 2025.

²⁴ Da ultimo in relazione al tema della concessione della cittadinanza nazionale tramite investimento. Il riferimento è alla pronuncia della Corte giust. 29 aprile 2025, C-181/23, *Commissione/Malta*, relativa allo schema di concessione della cittadinanza tramite investimento posto in essere dalla Repubblica di Malta (su questa pronuncia, *ex multis*, v. C. C.

paradigmatica, in materia di sicurezza nazionale, ove la Corte ha chiarito che la riserva di cui all'art. 4, par. 2, TUE non opera come spazio sottratto al diritto dell'Unione²⁵), nonché il progressivo sviluppo dei principi del primato del diritto dell'Unione europea²⁶, dell'effetto utile e della leale cooperazione, hanno progressivamente stabilizzato un sistema nel quale l'esercizio delle competenze statali risulta funzionalmente limitato dagli obiettivi e dalle esigenze di coerenza del diritto dell'Unione. Ne va derivando una forma di "limitazione strutturale" della sovranità statale, che non discende da un trasferimento formale di competenze, ma dall'inserimento dell'azione statale in un ordinamento sovranazionale dotato di proprie finalità e di una propria capacità regolatoria effettiva. Non si tratta di una sottrazione formale di competenze agli Stati membri, bensì di una conformazione permanente delle

MARGIOTTA, *Commissione europea c. Repubblica di Malta: la cittadinanza non è (più) in vendita*, in *Diritti Comparati*, n. 2, 2025; C. DELLI CARRI, *La "mercificazione" della cittadinanza è contraria al diritto dell'Unione europea. Note a margine della sentenza C-181/23 della Corte di giustizia*, in *Unione europea e Diritti*, n. 2, 2025; A. RAUTI, *Cittadinanza europea, vincoli per gli Stati membri e genuine link. La specificazione del "limite Micheletti" fino alla sentenza della Corte di giustizia sulla c.d. "cittadinanza per investimento"*, in *EJ*, n. 4, 2025. Ma v., anche e precedentemente, Corte giust. 5 settembre 2023, C-689/21, X; Corte giust. 12 marzo 2019, C-221-17, *Tjebes*; Corte giust. 2 marzo 2010, C-135/08, *Rottmann*; Corte giust. 7 luglio 1992, C-369/90, *Micheletti*.

²⁵ I giudici di Lussemburgo da tempo affermano che quando l'azione statale tocca un ambito coperto dal diritto dell'Unione - segnatamente la protezione dei dati personali e la riservatezza delle comunicazioni - l'invocazione della sicurezza nazionale non esonera dal rispetto della Carta dei diritti fondamentali e dal sindacato di proporzionalità. Questo filone giurisprudenziale è ormai consolidato. V., in particolare, Corte giust. 6 ottobre 2020, C-511/18, C-512/18 e C-520/18, *La Quadrature du Net e a.*, ove la Corte ha affermato che la mera circostanza che una misura nazionale sia stata adottata ai fini della tutela della sicurezza nazionale non può comportare l'inapplicabilità del diritto dell'Unione e dispensare gli Stati membri dal necessario rispetto di tale diritto; Corte giust. 5 aprile 2022, C-140/20, *Commissioner of An Garda Síochána e a.*, che ha confermato e specificato il principio in relazione alla conservazione generalizzata e indifferenziata dei dati di traffico e di ubicazione; Corte giust. 6 ottobre 2020, C-623/17, *Privacy International*. Nel medesimo solco, in precedenza, Corte giust. 21 dicembre 2016, C-203/15 e C-698/15, *Tele2 Sverige e Watson*; 8 aprile 2014, C-293/12 e C-594/12, *Digital Rights Ireland*. In dottrina, sull'erosione progressiva della riserva di sicurezza nazionale ex art. 4, par. 2, TUE alla luce della giurisprudenza richiamata, v. S. CRESPI, *L'influenza del diritto dell'Unione europea sulla sicurezza nazionale: l'art. 4, par. 2, TUE alla prova della recente giurisprudenza UE tra l'altro in materia di privacy*, in *EJ*, n. 4, 2022, p. 85; M. NINO, *La disciplina internazionale ed europea della data retention dopo le sentenze Privacy International e La Quadrature du Net della Corte di giustizia UE*, in *DUE*, n. 1, 2021, p. 23.

²⁶ Su tale fondamentale principio del processo di integrazione europea v., per tutti e da ultimo, V. CAPUANO, C. SCHEPISI (a cura di), *Primato del diritto dell'Unione europea, giudice nazionale e dialogo con le Corti: quali nuovi equilibri?*, in *EJ*, fasc. spec., 2025.

modalità del loro esercizio, che deve svolgersi entro parametri europei di coerenza, effettività e primato.

A loro volta, la presenza della c.d. “clausola di flessibilità” (art. 352 TFUE²⁷) e lo sviluppo di alcune tecniche interpretative da parte della Corte di giustizia dell’Unione europea, fra cui, soprattutto, la c.d. “teoria dei poteri impliciti”²⁸, appaiono giustificare la preoccupazione degli Stati membri circa un possibile ampliamento strisciante delle competenze dell’Unione²⁹; per quanto, soprattutto a partire dal Trattato di Lisbona, l’art. 352 TFUE sia stato oggetto di un significativo irrigidimento procedurale e materiale, proprio in funzione di contenimento del potenziale espansivo della clausola³⁰.

²⁷ Secondo l’art. 352 TFUE: «[s]e un’azione dell’Unione appare necessaria, nel quadro delle politiche definite dai trattati, per realizzare uno degli obiettivi di cui ai trattati senza che questi ultimi abbiano previsto i poteri di azione richiesti a tal fine, il Consiglio, deliberando all’unanimità su proposta della Commissione e previa approvazione del Parlamento europeo, adotta le disposizioni appropriate». Sull’art. 352 TFUE v. R. BIN, P. CARETTI, G. PITRUZZELLA, *Profili costituzionali dell’Unione europea, Processo costituente e governance economica*, Torino, 2015, p. 95 ss.; S. BARIATTI, *Art. 352 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell’Unione europea*, Milano, 2014, p. 2551; L. FUMAGALLI, *Art. 352 TFUE*, in F. POCAR, M. C. BARUFFI (a cura di), *Commentario breve ai Trattati dell’Unione europea*, seconda edizione, Padova, 2014, p. 1561 ss.

²⁸ Sin dal caso *ERTA/AETR* (Corte giust. 31 marzo 1971, 22/70, *Commissione/Consiglio*), i giudici dell’Unione hanno stabilito che, pur in mancanza di una espressa attribuzione, all’Unione possa essere riconosciuto un certo potere, ove questo sia necessario per il raggiungimento di un certo obiettivo assegnato all’Unione. In argomento v. R. CALVANO, *I poteri impliciti comunitari. L’art. 308 TCE come base giuridica per l’espansione dell’azione comunitaria*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *L’ordinamento europeo, L’esercizio delle competenze*, Milano, 2006, p. 91 ss.

²⁹ Tale preoccupazione è stata chiaramente espressa nella Dichiarazione di Laeken sul futuro dell’Unione europea (Allegato I al Consiglio europeo di Laeken, del 15 dicembre 2001), dove si può leggere: «Si pone infine il quesito su come assicurare che un riassetto della ripartizione delle competenze non si traduca in un ampliamento strisciante delle competenze dell’Unione, oppure in un’interferenza in settori di competenza esclusiva degli Stati membri e, laddove previsto, delle regioni».

³⁰ In particolare, a partire dal Trattato di Lisbona, l’attivazione dell’art. 352 TFUE richiede l’unanimità del Consiglio, l’approvazione preventiva del Parlamento europeo (in luogo della mera consultazione precedentemente prevista), nonché l’informazione dei parlamenti nazionali ai fini del controllo di sussidiarietà di cui al Protocollo n. 2. Il par. 3 della disposizione esclude inoltre l’utilizzabilità della clausola per armonizzazioni non altrimenti consentite dai Trattati, mentre il par. 4 ne preclude l’impiego per il conseguimento di obiettivi della politica estera e di sicurezza comune. La progressiva ridefinizione procedurale e materiale dell’art. 352 TFUE riflette una precisa scelta degli Stati membri di contenere il potenziale espansivo della clausola di flessibilità. Sul punto, v. T. KONSTADINIDES, *The Competences of the European Union*, in R. SCHÜTZE, T. TRIDIMAS (eds.), *Oxford Principles of European Union Law*, Oxford, 2018, p. 191.

Più in generale, è del resto significativo che il Trattato di Lisbona abbia introdotto nei Trattati una serie di richiami espliciti (inediti per ampiezza e sistematicità rispetto al passato, in cui le competenze interne si deducevano *a contrario* dall'assenza di menzione) alle competenze e prerogative degli Stati membri: si pensi, oltre alle esclusioni introdotte all'art. 352, parr. 3 e 4, TFUE, all'art. 4, parr. 1 e 2, TUE, alle Dichiarazioni nn. 18 e 24 e al Protocollo n. 2. Tale tecnica redazionale, lungi dall'arginare effettivamente l'erosione delle competenze statali, ne costituisce piuttosto il sintomo, registrando sul piano testuale la pressione che il diritto dell'Unione esercita sulle prerogative sovrane degli Stati membri³¹.

Infine, la delimitazione della ripartizione delle competenze fra Unione e Stati membri trova ulteriore elemento di complessità nei principi che sono chiamati a disciplinare l'esercizio delle competenze da parte dell'Unione, ossia il principio di proporzionalità³², il principio di sussidiarietà (per le competenze non esclusivamente attribuite all'Unione)³³ e il principio di

³¹ Sulla peculiare tecnica redazionale del Trattato di Lisbona, che ha moltiplicato i richiami espliciti alle competenze e prerogative degli Stati membri, e in particolare sull'art. 4, par. 2, TUE come riserva di competenze statali in qualche misura inedita rispetto al passato, v. B. GUASTAFERRO, *Il rispetto delle identità nazionali nel Trattato di Lisbona tra riserva di competenze statali e "controlimiti europeizzati"*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2012, p. 154, ove si rileva come la disposizione, pur in mancanza di una lista di competenze esclusive degli Stati membri, miri a sottrarre le funzioni essenziali e le prerogative sovrane degli Stati membri alle dinamiche dell'integrazione. V. inoltre, sull'evoluzione del sistema delle competenze a seguito di Lisbona, R. BARATTA, *Le competenze interne dell'Unione tra evoluzione e principio di reversibilità*, cit.

³² Il principio di proporzionalità, ad esempio, si è rivelato centrale rispetto alla perdita della cittadinanza europea; in argomento v. L. MELLACE, *La proporzionalità come principio archimedeo della cittadinanza europea: un percorso giurisprudenziale*, in *Ordines*, n. 2, 2022, p. 160 ss.; A. MARLETTA, *Civis europaeus sum. Procedimenti di naturalizzazione e cittadinanza europea: tra competenze nazionali e rispetto del principio di proporzionalità. Nota a Corte di Giustizia (Grande Sezione) del 18 gennaio 2022, C-118/20, JY v. Wiener Landesregierung*, in *ADiM Blog*, marzo 2022; M. PARODI, *Acquisto e perdita della cittadinanza «nazionale»: una questione sempre più «europea». Brevi riflessioni a margine della sentenza JY c. Wiener Landesregierung*, in *SIDIBlog*, 2022; G. FIENGO, *Test di proporzionalità e perdita della cittadinanza dell'Unione. L'ipotesi della revoca di una garanzia di naturalizzazione*, in *BlogDUE*, 2022; S. MARINO, *La perdita della cittadinanza dell'Unione europea alla luce del principio di proporzionalità*, in *EJ*, 2021. In generale, sul principio di proporzionalità v. M. C. CICIRIELLO, *Il principio di proporzionalità nel diritto comunitario*, Napoli, 1999.

³³ Sul principio di sussidiarietà v., *ex multis*, P. DE PASQUALE, *Is there truly a competence 'competition' in shared matters? Towards a reform of the EU competence system*, in *EJ*, n. 2, 2024; ID., *Sharing is caring: i primi trent'anni del principio di sussidiarietà nell'Unione europea*, in *DUE*, 2021, p. 429; S. MARINO, *Dieci anni di controllo politico del principio di sussidiarietà: quale ruolo hanno giocato i Parlamenti nazionali?*, in AA.VV., *Temi e questioni di Diritto dell'Unione europea. Scritti offerti a Claudia Morviducci*, Bari, 2019, p.

preemption (totale o parziale che sia)³⁴, nonché il principio di leale cooperazione³⁵. Ancora una volta, la loro interpretazione e concreta applicazione influisce grandemente sulla effettiva “ripartizione” e configurazione del potere sovrano fra Unione e Stati membri.

La complessità dell’articolazione e del funzionamento del principio di attribuzione delle competenze è indubbio indice della necessità di guardare al tema della sovranità nell’ordinamento dell’Unione in maniera non tradizionale³⁶, disarticolato rispetto al mero (e insufficiente) paradigma statale e a quello del semplice potere superiore e, dunque, incontrollato³⁷.

43; S. MONTALDO, *Amici mai, odiarsi mai: il controllo sull’applicazione del principio di sussidiarietà alla luce della prassi della Commissione e della Corte di giustizia*, in *federalismi.it*, 29 giugno 2016; F. VECCHIO, *La sussidiarietà nell’ordinamento europeo. Profili attuali e prospettive future*, Catania, 2014; F. PIZZETTI, G. TIBERI, *Le competenze dell’Unione e il principio di sussidiarietà*, in F. BASSANINI, G. TIBERI (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Bologna, 2008, p. 134; P. DE PASQUALE, *Commento all’art. 5 TCE*, in Tizzano A. (a cura di), *Trattati dell’Unione europea e della Comunità europea*, Milano, 2004, p. 200; G. STROZZI, *Il principio di sussidiarietà nel futuro dell’integrazione europea: un’incognita e molte aspettative*, in *Jus*, 1994, p. 359.

³⁴ In estrema sintesi, per *preemption* si intende l’effetto preclusivo che l’esercizio della competenza legislativa dell’Unione produce sulla potestà normativa degli Stati membri nelle materie di competenza concorrente, ai sensi dell’art. 2, par. 2, TFUE e del Protocollo n. 25. La categoria, di derivazione comparatistica nordamericana, si articola tradizionalmente in *field preemption*, ove l’intervento dell’Unione satura l’intera materia regolata; *rule preemption*, limitata al conflitto puntuale tra norma europea e norma interna; e *obstacle preemption*, che esclude la disciplina nazionale idonea a compromettere l’effetto utile dell’atto dell’Unione. Sul principio di *preemption*, per tutti, v. A. ARENA, *Il principio di preemption in diritto dell’Unione*, Napoli, 2013.

³⁵ Sul principio di leale cooperazione v., *ex multis*, F. BATTAGLIA, *Il principio di leale cooperazione nel Trattato di Lisbona. Una riflessione sulle vicende legate al recesso del Regno Unito dall’Unione europea*, in *federalismi.it*, 2020; F. CASOLARI, *Leale cooperazione tra Stati membri e Unione europea studio sulla partecipazione all’Unione al tempo delle crisi*, Napoli, 2020; M. CONDINANZI, *Leale cooperazione*, in *Europa. Un’utopia in costruzione*, Roma, 2018; P. DE PASQUALE, M. CARTABIA, C. IANNONE, *Art. 4 TUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell’Unione europea*, cit., p. 28.

³⁶ In senso contrario il pensiero di L. F. PACE, *L’inapplicabilità della nozione di “sovranità” all’ordinamento giuridico dell’Unione europea: motivi teorici e pratici. L’Unione quale soluzione della crisi dello Stato nazionale nel continente europeo*, in *I Post di AISDUE*, 2022, il quale ritiene che «[d]a 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» (p. 9) e conclude nel senso della «possibilità di distinguere quello che è un termine tipicamente tecnico-giuridico, come “sovranità”, da una necessità di carattere politico, come la “sovranità europea”» (p. 13).

³⁷ Sulla frammentazione ed erosione della sovranità statale, la metamorfosi del concetto di sovranità nel processo di integrazione europea e l’affievolirsi della sovranità nazionale nel pluralismo normativo, v. R. BARATTA, *Il sistema istituzionale dell’Unione europea*, cit., p. 14 ss.

Pur essendo vero che i Trattati individuano i confini formali dell'azione dell'Unione e definiscono la titolarità delle competenze, essi tuttavia non forniscono (né potrebbero fornire) una misura diretta dell'intensità del potere esercitato, né del suo impatto effettivo sulle scelte fondamentali degli Stati membri e, soprattutto, sulla capacità di tale potere di soddisfare i bisogni e le esigenze dei cittadini e delle imprese. Sicché, la sovranità dell'Unione, per un verso, non può essere formalisticamente limitata con la titolarità di competenze esclusive e, dall'altro verso, non può essere meccanicamente ricondotta alla distinzione fra competenze esclusive, concorrenti e di sostegno. Essa si manifesta piuttosto come una capacità di governo differenziata ed efficace (rispetto a temi e problemi sempre più drammaticamente globali e in un contesto internazionale che vede progressivamente svilire nei fatti le possibilità dei singoli Stati membri di agire individualmente³⁸), che assume intensità variabile nei diversi ambiti materiali, in funzione del grado di integrazione normativa raggiunto, degli strumenti giuridici impiegati e della forza vincolante delle decisioni europee sugli ordinamenti nazionali.

Ne deriva la necessità di spostare l'analisi dal piano statico della ripartizione delle competenze al piano dinamico dell'esercizio del potere e della sua capacità di rispondere ai bisogni delle imprese, delle cittadine e dei cittadini europei. È su questa base che diventa possibile ricostruire, in chiave materiale, le diverse forme attraverso cui la "differente" sovranità dell'Unione si manifesta concretamente nei principali settori di intervento dell'integrazione europea.

4. *Le forme della sovranità dell'Unione europea*

Assunta la sovranità dell'Unione come capacità funzionale di governo, esercitata entro un ordinamento multilivello e orientata alla risposta a esigenze collettive che eccedono la scala statale, il problema non è più stabilire se l'Unione sia dotata di una propria formale e riconoscibile sovranità, bensì comprendere come essa si manifesti concretamente nei

³⁸ Per le sempre più frequenti riflessioni sulla necessità degli Stati europei, anzitutto di quelli partecipanti al processo di integrazione europea, di agire in maniera unitaria v., per tutti, R. TORINO, *Sovranità europea o irrilevanza nazionale?*, in *La Nuova Europa*, 2026, p. 50; E. LETTA, *L'Europa incompiuta: lezioni apprese e scelte necessarie per affrontare il nuovo disordine globale*, in *federalismi.it*, 2025; M. DRAGHI, *The future of European Competitiveness*, September 2024.

diversi ambiti di intervento dell’integrazione europea, come e con quale intensità l’Unione eserciti effettivi ed efficaci poteri di governo giuridicamente vincolanti nei diversi settori materiali.

Preciso che la classificazione che adotterò costituisce proposta di una tassonomia delle modalità di esercizio della sovranità europea (“assoluta”, regolatoria, programmatica, strategica e ancora incompiuta), ricostruita sulla base degli strumenti giuridici impiegati e dell’intensità con cui ciascuna forma incide sulla potestà degli Stati membri. In questa prospettiva, la circostanza che agricoltura e politiche agro-alimentari rientrino formalmente nel mercato interno (art. 38, par. 1, TFUE) e che la tutela dell’ambiente costituisca una clausola di integrazione orizzontale dell’azione dell’Unione (art. 11 TFUE), spesso esercitata anche tramite la base giuridica del mercato interno (art. 114 TFUE), ritengo consenta di trattarle separatamente, in ragione della circostanza che esprimono una modalità di esercizio della sovranità europea diversa da quella che caratterizza il nucleo classico delle libertà di circolazione e della concorrenza, esaminato al par. 4.2.

La sovranità dell’Unione non si presenta infatti come un potere uniforme³⁹, né come un attributo generalizzato dell’ordinamento europeo. Essa assume, al contrario, articolazione e forme differenziate, variabili per intensità, strumenti e grado di incidenza sulla sovrana autonomia degli Stati membri. Settori formalmente riconducibili alla medesima categoria di competenze possono dar luogo a esiti profondamente diversi sul piano dell’esercizio effettivo del potere, mentre ambiti politicamente sensibili possono rimanere caratterizzati da una sovranità europea debole o frammentata, pur in presenza di basi giuridiche nei Trattati.

Quattro, fra i molti, sono gli ambiti emblematici di tale differenziata articolazione: l’Euro e la politica monetaria, in cui l’Unione, tramite la Banca Centrale Europea, esprime la propria azione con la massima efficacia e riconoscimento; il mercato interno, nel quale la sovranità europea ha trovato la sua espressione più precoce e strutturata; le politiche agricole e ambientali, caratterizzate da una sovranità condivisa e programmatica; e, infine, i settori dell’energia, del digitale, della sicurezza e della difesa, nei quali emerge con maggiore evidenza il carattere ancora incompiuto della sovranità strategica

³⁹ A. SCIORTINO, *op. cit.*, ritiene che l’Unione europea sia già un esperimento di superamento della logica vestfaliana di organizzazione del potere, «un ordinamento nel quale la sovranità è esercitata congiuntamente, le competenze sono ripartite secondo il principio di sussidiarietà, il diritto sovranazionale prevale sul diritto interno nei limiti dei trattati».

dell'Unione, a fronte, peraltro, della necessità di reagire alla c.d. *weaponization of interdependence*⁴⁰. In appresso mi propongo di rilevare che i gradi di intensità, di stabilità e di irreversibilità delle forme di esercizio del potere europeo si collocano su livelli progressivamente decrescenti di concentrazione e di incidenza sugli ordinamenti statali e, in definitiva, sulle condizioni materiali di esercizio di vita e di condotta delle cittadine e cittadini europei e delle imprese europee.

4.1. *L'Euro: un "sovrano assoluto"*

Nel panorama delle manifestazioni settoriali della sovranità dell'Unione, l'unione monetaria rappresenta il punto di massima intensità sinora raggiunto dal processo di integrazione⁴¹.

L'introduzione dell'euro segna una cesura qualitativa rispetto alle altre politiche dell'Unione, in quanto comporta la rinuncia definitiva degli Stati membri a uno dei nuclei storicamente più sensibili della sovranità statale: il potere di emissione monetaria e di conduzione autonoma della politica monetaria. L'unione monetaria segna la perdita strutturale per gli Stati membri della possibilità di decidere autonomamente il tasso d'interesse, la base monetaria e la funzione di stabilizzazione del sistema finanziario, sostituita da un centro decisionale sovranazionale dotato di indipendenza e poteri propri. A differenza di altri ambiti nei quali l'Unione esercita poteri prevalentemente regolatori o di coordinamento, la sovranità monetaria è trasferita all'Unione in modo pieno ed esclusivo. Tale trasferimento non si limita all'esercizio di una competenza, ma incide direttamente sulla struttura costituzionale degli Stati membri, privandoli di uno strumento fondamentale di governo dell'economia e di gestione delle dinamiche macroeconomiche.

⁴⁰ A. SCIORTINO, *op. cit.*, osserva che «[la] competizione sistemica tra Stati Uniti e Cina ha trasformato le interdipendenze economiche in strumenti di coercizione geopolitica, secondo quella dinamica recentemente descritta come «*weaponization of interdependence*». Un nuovo scenario globale, l'interdipendenza economica – che per decenni è stata considerata fattore di stabilizzazione e di integrazione tra ordinamenti – si è progressivamente trasformata in strumento di pressione geopolitica. La «*weaponization of interdependence*» mette in luce precisamente questo mutamento: la capacità degli attori dominanti nei nodi strategici delle reti finanziarie, tecnologiche ed energetiche di utilizzare la posizione di centralità sistemica come leva coercitiva. [...] Se l'interdipendenza economica può essere convertita in arma (alias: strumento di pressione), allora la sovranità condivisa europea deve misurarsi non solo con il problema della competitività economica, ma con quello della sicurezza sistemica e della resilienza istituzionale».

⁴¹ In tal senso e criticamente v. P. GUERRIERI, P. C. PADOAN, *op. cit.*, p. 99; C. GALLI, *op. cit.*, p. 131 ss.

Infatti, la sovranità monetaria europea si caratterizza per un elevato grado di centralizzazione istituzionale, tendenzialmente impermeabile alle interferenze nazionali, affidata a organi dotati di un’ampia autonomia rispetto ai circuiti della rappresentanza politica nazionale⁴². In questo senso, l’euro costituisce un esempio paradigmatico di sovranità europea forte e stabilizzata, esercitata secondo un modello che non trova equivalenti negli altri settori dell’integrazione e che rende l’Unione soggetto unico di fronte agli Stati terzi⁴³.

La giurisprudenza della Corte di giustizia dell’Unione europea ha contribuito a definire e consolidare l’ampiezza materiale della Unione monetaria e della politica monetaria europea, riconoscendo la legittimità di strumenti di stabilizzazione (il Meccanismo Europeo di Stabilità⁴⁴) e di strumenti monetari non convenzionali della BCE, purché coerenti con l’obiettivo della stabilità dei prezzi e rispettosi del principio di proporzionalità.

L’affermazione della sovranità dell’Unione in questo settore non è, peraltro, avvenuta senza profili critici sotto il profilo della legittimazione democratica e ha delineato un paradosso strutturale dell’unione monetaria⁴⁵:

⁴² Sull’unione monetaria e sull’euro, v. *ex multis*, P. DE GRAUWE, *Economia dell’unione monetaria*, Bologna, 2022; F. MASINI, *L’euro e la governance economica*, in R. TORINO, C. DI MAIO (a cura di), *Diritto e politiche dell’Unione europea*, Milano, 2020, p. 557 ss.; A. GUAZZAROTTI, *Quanto è pluralista la “Costituzione economica europea”? si prega di riformulare la domanda*, in *Rivista AIC*, 2018; L. F. PACE, *Il regime giuridico dell’euro. La nascita dell’Unione economica e monetaria, la sua crisi e la risposta dell’Unione europea*, Bari, 2018.

⁴³ Tale caratteristica ha avuto modo di esprimersi anche di recente, allorché la BCE ha annunciato il rafforzamento dell’Eurep (*Eurosystem repo facility for central banks*), con conseguente potenziamento del ruolo dell’euro nel mondo e protezione della sovranità monetaria europea. In argomento v. *Rafforzare l’euro nel mondo. La BCE potenzia le linee con le banche centrali estere*, in *Il Sole 24 Ore*, Finanza e Mercati, del 18 febbraio 2026.

⁴⁴ Vedi la sentenza della Corte giust. 27 novembre 2012, C-370/12, *Pringle*, con cui la i giudici di Lussemburgo hanno confermato la validità del Meccanismo Europeo di Stabilità (MES), ritenendo che lo stesso non violi il divieto di salvataggio (art. 125 TFUE, c.d. “no-bailout clause”) e che, dunque, la modifica dell’art. 136 TFUE secondo la procedura di revisione semplificata sia stata legittimamente adottata. Su questa pronuncia v. E. LONGO, *La sentenza nella causa C-370/12, Pringle*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1, 2013; E. GAMBARO, F. MAZZOCCHI, *Le regole dell’Unione europea alla prova della crisi dei debiti sovrani: il caso Pringle*, in *Diritto del commercio internazionale*, 2013, p. 545 ss.; F. CROCI, *Solidarietà tra Stati membri dell’Unione europea e Governance economica europea*, Torino, 2020, p. 207.

⁴⁵ In argomento v. L. M. POIARES PESSOA MADURO, B. DE WITTE, M. KUMM (eds.), *The Democratic Governance of the Euro*, EUI RSCAS PP, 2012/08, Global Governance Programme, Europe in the World.

il settore nel quale l'Unione esercita la forma più concentrata e irreversibile di sovranità è anche quello nel quale il circuito della rappresentanza politica diretta risulta maggiormente attenuato, essendo la legittimazione della BCE prevalentemente indiretta e mediata dai Trattati. La tensione emersa nel contenzioso sul programma PSPP e nella reazione del *Bundesverfassungsgericht* ne costituisce una manifestazione emblematica.

Va inoltre precisato che la sovranità monetaria dell'Unione conosce una significativa dimensione di integrazione differenziata: l'area dell'euro comprende oggi ventuno dei ventisette Stati membri⁴⁶. Ne deriva che la "sovranità assoluta" dell'unione monetaria, pur nella sua massima intensità giuridico-istituzionale, non si estende all'intero territorio dell'Unione, configurandosi come un esempio paradigmatico di geometria variabile dell'integrazione europea⁴⁷. Ciò si aggiunge a una persistente asimmetria strutturale dell'Unione economica e monetaria, poiché alla centralizzazione della politica monetaria non corrisponde una analoga concentrazione della politica economica e fiscale, che resta affidata al coordinamento intergovernativo nell'ambito del Patto di stabilità e crescita (oggi rinnovato dalla riforma del 2024⁴⁸) e del Semestre europeo, e alla cooperazione rafforzata mediante strumenti come il Meccanismo Europeo di Stabilità e, temporaneamente, lo strumento *Next Generation EU*. Tale asimmetria costituisce uno dei principali fattori di tensione del sistema e il limite strutturale entro cui anche la più forte fra le forme della sovranità europea è costretta a operare.

⁴⁶ A seguito dell'adesione della Bulgaria a far data dal 1° gennaio 2026 solo sei Stati restano fuori dalla zona euro: la Danimarca per effetto di un *opt-out* formale e Repubblica Ceca, Polonia, Romania, Svezia e Ungheria in regime di deroga, in attesa del soddisfacimento dei criteri di convergenza di cui all'art. 140 TFUE.

⁴⁷ Sul fenomeno dell'integrazione differenziata nell'Unione e in particolare nella sua dimensione monetaria, v., per tutti, B. DE WITTE, A. OTT, E. VOS (eds.), *Between Flexibility and Disintegration. The Trajectory of Differentiation in EU Law*, Cheltenham, 2017.

⁴⁸ In argomento v. M. MINARDI, *La riforma del Patto di Stabilità e Crescita: un compromesso tra sostenibilità delle finanze pubbliche e solidarietà finanziaria*, in questa *Rivista*, n. 1, 2025; A. FRANCESCANGELI, G. GIOIA, *Il nuovo Patto di Stabilità e Crescita. Much Ado About (Almost) Nothing?*, in *Diritti Comparati*, 2024; A. GUAZZAROTTI, *La riforma delle regole fiscali in Europa: nessun "Hamiltonian Moment"*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2023; N. LUPO, *Perché non occorre modificare la Costituzione a seguito del nuovo Patto di stabilità e crescita*, in *Diritti Comparati*, 2024.

4.2. *Il mercato interno: la sovranità regolatoria*

Il mercato interno rappresenta, storicamente e strutturalmente, il luogo nel quale la sovranità europea ha trovato la sua prima e più stabile forma di manifestazione, con un livello di incisività secondo solo all’unione monetaria e ai risultati raggiunti con l’euro. Mi riferisco, in particolare, al nucleo classico del mercato interno (le quattro libertà di circolazione e il regime di concorrenza, integrati dagli strumenti dell’armonizzazione e del mutuo riconoscimento) che si distingue dalle politiche europee che attorno al mercato interno si articolano e che, pur incidendo sul suo funzionamento, presentano una diversa configurazione dell’esercizio della sovranità europea. È attraverso la costruzione del mercato interno, così inteso, che l’Unione ha esercitato in modo continuativo poteri capaci di incidere direttamente sulle scelte normative ed economiche degli Stati membri, trasformando un progetto di integrazione economica in un ordinamento dotato di una propria potente capacità di governo dei rapporti di mercato⁴⁹.

Le quattro fondamentali libertà economiche e il regime di libera concorrenza stabiliti dai Trattati costituiscono il nucleo giuridico di questa sovranità funzionale. Questo insieme di libertà e regolazioni non si limitano a garantire spazi di mobilità economica, ma operano come vincoli strutturali all’autonomia regolatoria statale, imponendo agli Stati membri di conformare i propri ordinamenti a un insieme di principi e regole comuni. In questo senso, il mercato interno costituisce uno spazio di liberalizzazione che si è progressivamente trasformato in un ambito nel quale l’Unione esercita poteri incisivi di governo dei rapporti economici, una forma di sovranità regolatoria capace di incidere in modo vincolante sulle politiche pubbliche nazionali⁵⁰.

⁴⁹ Per un inquadramento delle principali caratteristiche del mercato interno, del suo funzionamento e dei suoi strumenti, mi permetto di rinviare a R. TORINO, *Diritto e politiche dell’Unione europea*, Milano, 2025, p. 131 ss.; ID. (ed.), *Introduction to European Union Market Law*, Roma, 2017; ID., *Mercato interno*, in *La cittadinanza europea*, 2013, p. 105 ss.

⁵⁰ Anche per le libertà fondamentali di circolazione, peraltro, è dato registrare significativi profili di applicazione differenziata, che confermano la natura non uniforme della sovranità europea pur nei settori di sua più matura espressione. Si pensi, in particolare, all’area Schengen, che non coincide con il perimetro dell’Unione e che è stata progressivamente estesa secondo modalità e tempi differenziati; ai regimi transitori previsti per la libera circolazione dei lavoratori in occasione dell’adesione di nuovi Stati membri; ai meccanismi di cooperazione rafforzata di cui agli artt. 20 TUE e 326-334 TFUE, che hanno trovato applicazione, fra gli altri, ai meccanismi di cooperazione rafforzata di cui agli artt. 20 TUE e 326-334 TFUE, che hanno trovato applicazione, fra gli altri, in materia di legge applicabile al divorzio e alla separazione personale, di regimi patrimoniali fra coniugi e di tutela brevettuale unitaria; nonché, più in generale, alla persistenza di clausole di *opt-out* settoriali

In concreto, grazie alla copiosa giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, tale vincolo opera non solo contro misure apertamente discriminatorie, ma anche contro regole indistintamente applicabili che rendano più difficile o meno attraente l'accesso al mercato di beni e operatori provenienti da altri Stati membri, quali, ad esempio, requisiti tecnici, obblighi autorizzativi, condizioni amministrative o standard nazionali non necessari. In tal modo l'Unione incide in modo strutturale sulle scelte legislative e amministrative nazionali disciplinanti i rapporti economico-giuridici delle imprese, delle cittadine e dei cittadini europei.

Sotto il profilo delle competenze, il mercato interno presenta una configurazione composita. Esso rientra, ai sensi dell'art. 4, par. 2, lett. a), TFUE, nell'ambito delle competenze concorrenti tra Unione e Stati membri. Tuttavia, l'art. 3, par. 1, lett. b), TFUE attribuisce alla competenza esclusiva dell'Unione la definizione delle regole di concorrenza necessarie al funzionamento del mercato interno, così sottraendo agli Stati membri uno snodo decisivo della disciplina del mercato⁵¹. Già sul piano formale, dunque, la sovranità europea nel mercato interno si esprime in forme di intensità diversa: massima e tendenzialmente esclusiva quanto al diritto della concorrenza; condivisa, ma fortemente conformata, quanto agli altri profili. A questa differenziazione di base si aggiunge poi un fattore ulteriore: una volta che l'Unione intervenga mediante atti di armonizzazione la sovranità normativa degli Stati membri subisce una compressione significativa, la cui intensità varia, peraltro, in funzione della tecnica di armonizzazione adottata dal legislatore dell'Unione caso per caso⁵². Soprattutto nelle ipotesi di armonizzazione massima opera quel principio di *preemption* che la dottrina ha da tempo individuato come tratto strutturale dell'esercizio congiunto delle competenze nell'ordinamento dell'Unione⁵³: l'adozione di regole comuni

(storicamente la Danimarca in materia di difesa e cooperazione di polizia, l'Irlanda in materia di Schengen e di spazio di libertà, sicurezza e giustizia). Nemmeno il mercato interno, dunque, si sottrae alla cifra strutturale dell'integrazione differenziata: la sovranità europea che vi si manifesta è incisiva, ma geograficamente e materialmente modulata.

⁵¹ Le regole di concorrenza necessarie al funzionamento del mercato interno costituiscono l'unica componente della disciplina del mercato attribuita alla competenza esclusiva dell'Unione (art. 3, par. 1, lett. b, TFUE).

⁵² Sulla distinzione fra armonizzazione minima, massima e opzionale, e sulle relative implicazioni in termini di *preemption*, v. S. WEATHERILL, *The Fundamental Question of Minimum or Maximum Harmonisation*, in S. GARBEN, I. GOVAERE (eds.), *The Internal Market 2.0*, Oxford, 2020, accessibile su SSRN (www.ssrn.com/abstract=3660372).

⁵³ Il principio di *preemption* è stato analiticamente ricostruito come categoria che descrive non già una sottrazione di competenze agli Stati membri, bensì la prevalenza dell'atto

preclude la perdurante operatività delle discipline nazionali difformi, senza tuttavia espropriare gli Stati membri della loro potestà normativa, che continua ad esercitarsi (in forma collegiale, attraverso il Consiglio e il Parlamento europeo) nel processo decisionale dell’Unione. La sovranità europea nel mercato si manifesta così non come sottrazione di poteri agli Stati, ma come modalità coordinata e condivisa di esercizio delle competenze, capace di disciplinare in modo unitario settori chiave dell’economia.

A questa modalità di esercizio condiviso si affianca, come tecnica strutturale e storicamente decisiva nella costruzione del mercato interno, il principio del mutuo riconoscimento. Sviluppato in via giurisprudenziale a partire da *Cassis de Dijon*⁵⁴ e successivamente generalizzato dalla Commissione⁵⁵ e dal legislatore dell’Unione, esso opera secondo una logica del tutto diversa da quella dell’armonizzazione: lo Stato membro di destinazione è tenuto a riconoscere la regolazione dello Stato di origine, senza che gli sia richiesto né di abdicare alla propria potestà normativa, né di adeguarvisi. Il mutuo riconoscimento conferma così che la sovranità europea nel mercato interno non si afferma necessariamente attraverso la produzione di regole uniformi, ma anche, e in misura cospicua, attraverso la riorganizzazione coordinata dell’efficacia extraterritoriale delle discipline nazionali. È in questa prospettiva che si comprende come il rapporto tra sovranità europea e sovranità statale possa essere concepito non in termini sottrattivi, ma di esercizio policentrico e cooperativo del potere regolatorio.

adottato dall’Unione sulle discipline nazionali difformi nel medesimo ambito materiale, fermo restando che tale atto è esso stesso prodotto del concorso decisionale degli Stati membri attraverso il Consiglio. V. S. WEATHERILL, *Pre-emption, Harmonisation and the Distribution of Competence to Regulate the Internal Market*, in C. BARNARD, J. SCOTT (eds.), *The Law of the Single European Market. Unpacking the Premises*, Oxford-Portland, 2002, p. 41.

⁵⁴ Corte giust. 20 febbraio 1979, 120/78, *Rewe/Bundesmonopolverwaltung für Branntwein (Cassis de Dijon)*. In dottrina, sul principio del mutuo riconoscimento e sulla sua portata sistemica nel mercato interno, v., *ex multis*, E. GIORGI, *Il principio del mutuo riconoscimento nell’ordinamento dell’Unione europea*, Firenze, 2020; N. CAMBIEN, *Mutual Recognition and Mutual Trust in the Internal Market*, in *EP*, 2017; M. MÖSTL, *Preconditions and Limits of Mutual Recognition*, in *CMLR*, 2010, p. 405; C. JANSSENS, *The Principle of Mutual Recognition in EU Law*, Oxford, 2013; F. KOSTORIS PADOA SCHIOPPA (ed.), *The Principle of Mutual Recognition in the European Integration Process*, Basingstoke, 2005; K. A. ARMSTRONG, *Mutual Recognition*, in C. BARNARD, J. SCOTT (eds.), *The Law of the Single European Market: Unpacking the Premises*, Oxford, 2002, p. 225.

⁵⁵ Comunicazione della Commissione sulle conseguenze della sentenza della Corte di giustizia del 20 febbraio 1979 nella causa 120/78 (“*Cassis de Dijon*”).

Sotto altro profilo, più di recente e sotto la spinta della competizione economica internazionale, l'Unione non si è preoccupata solo di proteggere il mercato europeo da distorsioni interne, ma anche di salvaguardarlo da minacce esterne.

L'adozione del regolamento (UE) 2019/452 sul controllo degli investimenti esteri diretti⁵⁶, nonché la successiva *European Economic Security Strategy* presentata dalla Commissione nel 2023⁵⁷, hanno segnato un passaggio significativo: il mercato interno non è più considerato soltanto come spazio di libera circolazione e concorrenza, ma come infrastruttura economica da proteggere rispetto a rischi sistemici e interferenze esterne. In tal modo, l'Unione esercita un potere che va oltre la regolazione neutrale degli scambi, assumendo una funzione tipicamente sovrana di tutela dell'integrità del proprio spazio economico. A sua volta, con il regolamento (UE) 2022/2560 sulle sovvenzioni estere distorsive del mercato interno l'Unione ha esteso il proprio potere regolatorio a condotte e sostegni economici provenienti da Stati terzi, riconoscendo che la tutela dell'equilibrio concorrenziale del mercato interno non può più essere garantita esclusivamente mediante il controllo degli aiuti di Stato nazionali⁵⁸. L'attribuzione alla Commissione di poteri diretti di indagine e intervento su concentrazioni e procedure di appalto evidenzia come il mercato interno venga sempre più concepito non solo come spazio di libertà economiche, ma come infrastruttura strategica da proteggere nella sua generalità rispetto a distorsioni esterne. Infine, con l'adozione del regolamento (UE) 2023/2675

⁵⁶ Sul regolamento (UE) 2019/452 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 marzo 2019, che istituisce un quadro per il controllo degli investimenti esteri diretti nell'Unione, v. O. BALSAMO, *Sicurezza nazionale e controllo degli investimenti esteri diretti: il ruolo dell'art. 4, par. 2, TUE*, in *Unione europea e Diritti*, n. 1, 2026; G. D'AGNONE, *Il regolamento 2019/452 che istituisce un quadro per lo screening degli investimenti esteri diretti: uno strumento in evoluzione*, in questa *Rivista*, n. 1, 2025; D. GALLO, *Sovranità (europea?) e controllo degli investimenti esteri*, in *I Post di AISDUE*, 2022; A. ALÌ, *L'intersezione tra la sicurezza dell'UE e dei suoi Stati membri alla luce del Regolamento sul controllo degli investimenti esteri diretti*, in *CI*, n. 3, 2020, p. 439; G. NAPOLITANO, *Il regolamento sul controllo degli investimenti esteri diretti: alla ricerca di una sovranità europea nell'area economica globale*, in *RRM*, n. 1, 2019, p. 2.

⁵⁷ Comunicazione congiunta JOIN (2023) 20final al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio sulla "Strategia europea per la sicurezza economica", del 20 giugno 2023.

⁵⁸ Sul regolamento (UE) 2022/560 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 dicembre 2022, relativo alle sovvenzioni estere distorsive del mercato interno, v. F. FERRARO, *L'Unione europea fa cadere la scure sulle sovvenzioni estere accentrando il loro controllo nelle mani della Commissione*, in questa *Rivista*, 2023; E. LATORRE, *La nozione di sovvenzione estera nel regolamento (UE) 2022/560*, in *I Post di AISDUE*, 2023.

sul c.d. “ACI” (*Anti-Coercion Instrument*)⁵⁹, l’Unione ha inteso difendere sé stessa e i suoi Stati membri da pressioni economiche indebite esercitate da Paesi terzi al fine di condizionare scelte politiche o istituzionali. Il nuovo strumento, di recente invocato⁶⁰, consente all’Unione di reagire quando un Paese terzo applica o minaccia di applicare misure commerciali o di investimento per esercitare una forma di ricatto politico. In tali circostanze, se il Consiglio, su proposta della Commissione (che ha compiti istruttori), accerta a maggioranza qualificata la sussistenza della coercizione, la Commissione può infine adottare contromisure proporzionate (tra cui restrizioni agli scambi di beni e servizi, limitazioni all’accesso al mercato degli appalti pubblici e dei capitali, misure in materia di diritti di proprietà intellettuale e investimenti esteri diretti, limitazioni all’autorizzazione di prodotti secondo le normative chimiche, sanitarie e ambientali dell’Unione). Il regolamento prevede anche la possibilità per l’Unione di esigere una “riparazione” dal paese coercitivo e di applicare misure per far valere tale diritto. L’ACI costituisce un importante tassello dell’autonomia strategica dell’Unione in un contesto geopolitico caratterizzato da un uso crescente del commercio come leva politica.

La tutela del mercato interno rispetto a distorsioni prodotte da interventi statali di Paesi terzi incide direttamente sulle condizioni di esercizio dell’attività economica delle imprese e dei cittadini europei e sulla loro possibilità di operare in uno spazio di mercato caratterizzato da regole comuni e da un livello adeguato di parità competitiva, protetti anche da asimmetrie di potere esterne al perimetro dell’Unione.

Proprio per queste caratteristiche, il mercato interno costituisce oggi un settore del processo di integrazione nel quale la sovranità europea si esprime in modo intenso e convincente, anzitutto nei rapporti fra gli Stati membri (e

⁵⁹ Sul regolamento (UE) 2023/2675 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 novembre 2023, sulla protezione dell’Unione e dei suoi Stati membri dalla coercizione economica da parte di Paesi terzi, v. F. CECI, *Una prima lettura del regolamento (UE) 2023/2675 sulla coercizione economica parte di Paesi terzi*, in questa *Rivista*, n. 2, 2024; S. SILINGARDI, *Il nuovo strumento anti-coercizione europeo e il futuro assetto dei rapporti tra l’Unione europea e l’Organizzazione Mondiale del Commercio*, in *DCI*, n. 3, 2024, p. 653.

⁶⁰ Il riferimento è alla aggressiva politica dei dazi avviata dalla seconda amministrazione presidenziale di Donald Trump (in argomento v. M. BUCCARELLA, *Dall’altalena dei dazi alla minaccia in copia conoscenza: l’Unione europea nel crocevia del nuovo (dis)ordine mondiale*, in *Unione europea e Diritti*, n. 2, 2025, che ha spinto il Presidente francese Manuel Macron a invocare l’uso dell’ACI.

fra gli operatori economici di tali Stati), ma anche con riguardo alle relazioni commerciali *extra* Unione.

Anche le ripetute crisi hanno reso particolarmente evidente questa dimensione sovrana del mercato interno. Nel contesto della pandemia da COVID-19⁶¹ e, successivamente, della crisi energetica conseguente all'aggressione armata russa all'Ucraina⁶², la Commissione ha adottato quadri temporanei in materia di aiuti di Stato, consentendo deroghe estese a regole che costituiscono uno dei pilastri dell'ordinamento del mercato. Tali interventi mostrano come l'Unione sia in grado di sospendere, modulare e riattivare le regole fondamentali del mercato interno in funzione di obiettivi superiori di stabilità economica e coesione, esercitando un potere di intervento che presenta tratti tipicamente sovrani, sebbene iscritti in una logica funzionale e temporanea.

Nello stesso tempo e proprio per i suoi profili di successo, il mercato interno è luogo privilegiato in cui osservare l'emersione dei limiti strutturali della sovranità europea nella sua configurazione attuale.

I recenti rapporti sul futuro dell'integrazione economica e della competitività dell'Unione (in particolare quelli elaborati sotto la guida di Enrico Letta, Mario Draghi ed Enrico Giovannini⁶³) muovono da una constatazione comune: il mercato interno rappresenta la principale infrastruttura di potere dell'Unione, ma resta incompiuto sotto alcuni profili decisivi per una piena sovranità europea. L'Unione dispone di un mercato ampio e densamente regolato, ma non ancora di un mercato pienamente integrato sul piano finanziario, energetico, digitale e industriale, né di

⁶¹ Comunicazione della Commissione, *Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19*, 2020/C 91 I/01. In argomento v. I. AGNOLUCCI, *Quo Vadis aiuti di Stato: un'analisi del regime giuridico alla luce dei quadri temporanei e delle proposte di modifica*, in questa *Rivista*, n. 3, 2024; C. SCHEPISI, *Aiuti di Stato ... o aiuti tra Stati? Dal Temporary Framework al Recovery Plan nel "comune interesse europeo"*, in *RRM*, 2021, p. 110; M. MEROLA, A. GOVONI, *Emergenza Covid-19 e disciplina degli aiuti di Stato: lezioni e sfide*, in *EJ*, 2021, p. 49 ss.; A. CIPRANDI, *Aiuti di Stato nell'emergenza COVID-19: il legislatore italiano sospende la c.d. "clausola Deggendorf". Deroga giustificata o deviazione eccessiva da un principio fondamentale?*, in *I Post di AISDUE*, 2020.

⁶² Comunicazione della Commissione, *Quadro temporaneo di crisi per misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia a seguito dell'aggressione della Russia contro l'Ucraina*, 2022/C 426/01. In argomento v. G. TORALDO, *Gli aiuti di Stato ai tempi delle crisi: divieto obsoleto o flessibilità lasciva?*, in *DPCE online*, n. 2, 2025; M. PREVIADELLO, *Crisi ucraina e nuovo Quadro temporaneo in materia di aiuti di Stato*, in *EJ*, n. 2, 2022.

⁶³ Sui rapporti Letta, Draghi e Giovannini v. R. TARGETTI LENTI, *Tre rapporti per una nuova Unione europea*, in *Il Politico*, 2024, p. 70.

strumenti sufficientemente centralizzati per orientarne in modo unitario le dinamiche strategiche. In questa prospettiva, il limite principale della sovranità europea nel mercato non risiede nella carenza di regole, bensì nello scarto tra integrazione normativa e capacità di governo delle strutture materiali dell’economia. La frammentazione persistente dei mercati dei capitali, dell’energia, delle comunicazioni elettroniche e dei servizi impedisce all’Unione di esercitare una sovranità che non sia soltanto regolatoria, ma anche strategica. Il mercato unico europeo resta, in questi ambiti, un insieme di mercati nazionali coordinati più che uno spazio economico pienamente unitario; e al riguardo non può non osservarsi che un mercato normativamente integrato non coincide necessariamente con un’economia strategicamente unificata: la sovranità regolatoria, pur intensa, non si traduce automaticamente in capacità di governo delle strutture industriali, finanziarie ed energetiche sottostanti. La sovranità strategica attraverso il mercato implica la capacità di orientare gli investimenti, sostenere la scala industriale, proteggere le filiere critiche e garantire sicurezza economica in un contesto geopolitico mutato, in cui gli attori internazionali mostrano sempre maggiore aggressività. Il mercato interno mostra che l’Unione è in grado di esercitare poteri sovrani effettivi senza assumere la forma di uno Stato, ma evidenzia al contempo come la sovranità europea, se confinata alla sola dimensione regolatoria, resti inevitabilmente parziale.

4.3. *Agricoltura e ambiente: la sovranità condizionata e programmatoria*

Le politiche agricole e ambientali consentono di osservare una forma di sovranità europea distinta da quella che caratterizza il mercato interno, ma non per questo meno rilevante sul piano sostanziale. In questi ambiti, la sovranità dell’Unione si esprime principalmente non attraverso la produzione di regole comuni di immediata e diretta applicazione, bensì come capacità di orientare, programmare e vincolare nel tempo scelte pubbliche fondamentali connesse alla gestione di beni collettivi essenziali, quali la sicurezza alimentare, la tutela del territorio e la protezione dell’ambiente.

La politica agricola comune costituisce, da questo punto di vista, un esempio paradigmatico⁶⁴. La PAC è la più risalente delle politiche comuni:

⁶⁴ Sulla politica agricola comune v., in generale, F. SOTTE, *La politica agricola europea. Storia e analisi*, Firenze, 2023; L. COSTATO, L. RUSSO, *Corso di diritto agrario italiano e dell’Unione europea*, Milano, 2023; F. ALBISINNI, *La politica agricola comune*, in R. TORINO, C. DI MAIO (a cura di), *op. cit.*, p. 297.

prevista dal Trattato di Roma (artt. 38-44 TFUE) e operativa sin dagli anni Sessanta, è stata per lunghi decenni la principale politica di integrazione comunitaria, per l'ampiezza dell'apparato normativo derivato, per la mole della giurisprudenza della Corte di giustizia e per il peso assorbito sul bilancio dell'Unione. Fin dalle sue origini, la PAC ha inciso su decisioni centrali di politica economica e sociale degli Stati membri, intervenendo sulla produzione agricola, sul sostegno al reddito degli agricoltori e sull'organizzazione dei mercati. Tuttavia, tale incidenza non si è mai tradotta nella costruzione di un ordinamento agricolo europeo unitario analogo a quello del mercato interno. Gli strumenti principali della PAC (i pagamenti diretti, le misure di sviluppo rurale, le c.d. "condizionalità ambientali") operano attraverso un sistema di programmazione e cofinanziamento che presuppone un ruolo attivo degli Stati membri nell'attuazione.

L'assetto normativo attuale della PAC, fondata sui piani strategici nazionali, rende particolarmente evidente questa configurazione. Attraverso il sistema dei piani strategici nazionali delineato dal regolamento (UE) 2021/2115⁶⁵ e dal regolamento (UE) 2021/2116⁶⁶, l'Unione definisce in modo vincolante obiettivi, priorità e condizionalità comuni, lasciando agli Stati membri la responsabilità della loro traduzione operativa e amministrativa. Pur all'interno di un quadro di obiettivi europei comuni, gli Stati membri conservano margini significativi nella definizione delle misure e nella loro gestione amministrativa e la capacità di incidere dell'Unione si manifesta, in questo contesto, non nella sostituzione delle decisioni statali, ma nella definizione vincolante delle finalità, delle priorità e delle condizionalità entro cui tali decisioni devono collocarsi. Peraltro, la recente evoluzione della PAC 2023-2027 mostra come l'esercizio della sovranità programmatica europea non si sviluppi secondo una traiettoria lineare e rigidamente cumulativa. Le difficoltà emerse nella prima fase di attuazione, culminate nelle diffuse proteste del settore agricolo tra la fine del 2023 e i primi mesi del 2024, hanno indotto l'Unione a intervenire sul quadro normativo, attenuando taluni profili della condizionalità rafforzata e

⁶⁵ Regolamento (UE) 2021/2115 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 2 dicembre 2021, recante norme sul sostegno ai piani strategici che gli Stati membri devono redigere nell'ambito della politica agricola comune (piani strategici della PAC) e finanziati dal Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga i regolamenti (UE) n. 1305/2013 e (UE) n. 1307/2013.

⁶⁶ Regolamento (UE) 2021/2116 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 2 dicembre 2021, sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune e che abroga il regolamento (UE) n. 1306/2013.

valorizzando maggiormente esigenze di semplificazione, flessibilità e sostenibilità economico-sociale. Il regolamento (UE) 2024/1468⁶⁷, nonché le più recenti iniziative della Commissione in vista della PAC post-2027⁶⁸, segnano una ricalibratura dell’esercizio del potere europeo, che non incide sulla definizione unitaria degli obiettivi strategici, ma amplia i margini di adattamento nazionale nella fase attuativa. Ne risulta una sovranità europea che, pur restando programmatoria e condizionata, si conferma strutturalmente adattiva e politicamente sensibile, esposta a revisioni funzionali volte a preservarne l’effettività nel medio e lungo periodo. In questa prospettiva, il dibattito in corso sulla riforma del Quadro finanziario pluriennale post-2027 (avviato dalla criticata proposta della Commissione europea dello scorso luglio 2025 sul nuovo Quadro Finanziario Pluriennale 2028-2034⁶⁹) appare consolidare i tratti della sovranità europea in ambito agricolo nel senso di collocare la PAC entro una cornice di programmazione sempre più integrata e flessibile⁷⁰.

Una dinamica per certi versi analoga, ma non sovrapponibile, si riscontra nella politica ambientale dell’Unione, che presenta tuttavia una cornice temporale e di maturazione diversa. La politica ambientale è, infatti, di emersione assai più recente: introdotta come competenza esplicita dell’Unione solo con l’Atto Unico Europeo del 1986 e progressivamente espansa a partire dagli anni Novanta, essa ha conosciuto un vero salto di intensità con il Green Deal europeo e con la legislazione climatica adottata nell’ultimo decennio⁷¹. Per questa ragione, e diversamente dalla PAC, si tratta

⁶⁷ Regolamento (UE) 2024/1468 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, che modifica i regolamenti (UE) 2021/2115 e 2021/2116 per quanto riguarda le BCAA, i regimi ecologici, la revisione dei piani strategici e le esenzioni da controlli e sanzioni.

⁶⁸ V. C. FIENGO, *Il nuovo paradigma della politica agricola comune per il periodo 2023-2027 e le prospettive di riforma per il post 2027*, in *EJ*, n. 2, 2025.

⁶⁹ Sulla proposta della Commissione europea del luglio 2025, v., in generale, C. FASONE, *La proposta di Quadro Finanziario Pluriennale 2028-2034 tra continuità e innovazione*, in *federalismi.it*, 2025; Senato della Repubblica, Camera dei Deputati, *Le proposte della Commissione europea relative al Quadro finanziario pluriennale 2028-2024*, Dossier XXV legislatura, 25 novembre 2025.

⁷⁰ Sui profili concernenti la PAC nella proposta della Commissione europea del luglio 2025 relativa al Quadro Finanziario Pluriennale 2028-2034 v., AA. VV., *Il Quadro Finanziario Pluriennale dell’Unione europea 2028-2034 e la nuova PAC. Primi elementi di analisi e di posizionamento negoziale. Le risorse finanziarie*, CREA, Roma, 2025.

⁷¹ V., in generale, A. GALLETTI, *La politica di tutela dell’ambiente*, in R. TORINO, C. DIMAIO (a cura di), *op. cit.*, p. 333; A. RIZZO, *L’affermazione della politica ambientale dell’Unione europea. Dall’Atto unico europeo al Trattato di Lisbona*, in R. GIUFFRIDA, F. AMABILI (a cura di), *La tutela dell’ambiente nel diritto internazionale ed europeo*, Torino, 2018, p. 21; O. PORCHIA, *Le politiche dell’Unione europea in materia ambientale*, in A. CROSETTI, R.

di un settore tuttora in espansione e in fieri, nel quale gli strumenti regolatori dell'Unione si vanno articolando per vie e con tecniche miste. Cionondimeno, la politica ambientale costituisce oggi uno dei campi più avanzati di esercizio di una sovranità europea di tipo programmatico e anticipatorio. A differenza della PAC, la politica ambientale non si fonda primariamente su meccanismi di sostegno finanziario condizionato, ma su obiettivi giuridicamente vincolanti di lungo periodo, capaci di orientare ex ante le scelte normative e amministrative degli Stati membri. In particolare, con l'adozione del regolamento (UE) 2021/1119⁷², che rende giuridicamente vincolante l'obiettivo della neutralità climatica entro il 2050, l'Unione ha esercitato una forma di sovranità che non si limita a coordinare politiche nazionali esistenti, ma vincola strutturalmente le traiettorie future dell'azione pubblica e privata, riducendo in modo significativo gli spazi di discrezionalità statale nel medio e lungo periodo. In questo senso, la sovranità europea in materia ambientale si manifesta non tanto attraverso regole uniformi immediatamente sostitutive, quanto mediante la capacità di fissare cornici normative e temporali inderogabili, entro le quali le politiche nazionali devono necessariamente collocarsi⁷³, configurando una sovranità programmatica che opera per anticipazione e per vincolo strutturale, più che per intervento diretto.

Le evoluzioni più recenti di tali politiche mostrano tuttavia una tendenza dell'Unione a ricalibrare le modalità di esercizio della sovranità europea in questi settori, ampliando gli spazi di discrezionalità riconosciuti agli Stati membri nella fase attuativa e nella selezione degli strumenti. Tanto nella PAC (in cui è intervenuto il c.d. "Pacchetto Omnibus III"), quanto nelle politiche ambientali e climatiche (non a caso oggetto del c.d. "Pacchetto Omnibus I", che ha sollevato numerose perplessità⁷⁴), l'attenuazione di vincoli troppo

FERRARA, C. E. GALLO, S. GRASSI, M. A. SANDULLI (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Milano, 2014, p. 153; F. FONDERICO, *La tutela dell'ambiente*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo, Diritto amministrativo speciale*, Milano, 2003, p. 1521.

⁷² Sul regolamento (UE) 2021/1119 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 giugno 2021, che istituisce un quadro per il conseguimento della neutralità climatica, v. F. EROICO, *La legge europea sul clima: effettivo passo in avanti o opportunità mancata?*, in questa *Rivista*, 2024; D. BEVILACQUA, *La normativa europea sul clima e il green New Deal. Una regolazione strategica di indirizzo*, in *RTDP*, n. 2, 2022, p. 297.

⁷³ Sui profili di protezione e promozione delle norme ambientali europee v. C. AMALFITANO, C. BURELLI, *Public enforcement delle norme ambientali da parte della Commissione europea*, in *EJ*, n. 4, 2025.

⁷⁴ In argomento v. F. FERRARO, *Tutela ambientale versus competitività economica: il paradigma della sostenibilità*, in questa *Rivista*, n. 1, 2026, nonché sul ridimensionamento della c.d. "Legge europea sul clima" v. R. RAVALLI, *Il pacchetto Omnibus I: un difficile*

rigidi, il ricorso a clausole di flessibilità e la valorizzazione delle specificità nazionali segnalano una ricomposizione della sovranità europea in chiave più flessibile e differenziata, volta a preservarne la sostenibilità politica e l’effettività nel medio e lungo periodo. In tale prospettiva, l’aumento dei margini decisionali nazionali riguarda prevalentemente il come delle politiche, mentre la definizione delle cornici giuridiche, delle traiettorie temporali e dei limiti complessivi resta saldamente ancorata al livello dell’Unione.

Agricoltura e ambiente mettono, dunque, in luce una sovranità europea che può essere qualificata come condizionata e programmatoria. L’Unione esercita un potere significativo di indirizzo e coordinamento, ma la sua efficacia dipende strutturalmente dalla cooperazione degli Stati membri e dalla loro capacità di tradurre gli obiettivi europei in politiche coerenti sul piano nazionale. A differenza del mercato interno, dove la sovranità europea opera in misura significativa attraverso atti normativi di diretta applicazione e tecniche di coordinamento delle regolazioni nazionali (armonizzazione e mutuo riconoscimento), in questi settori essa procede mediante obiettivi comuni, incentivi finanziari e condizionalità.

4.4. Energia, digitale, sicurezza e difesa: la sovranità strategica incompiuta

I settori dell’energia, del digitale, della sicurezza e della difesa rappresentano oggi l’ambito nel quale emergono con maggiore evidenza le tensioni e i limiti strutturali della sovranità europea, laddove la capacità di governo dell’Unione risulta ancora solo parzialmente (in alcuni casi molto poco) allineata alla natura strategica dei problemi da affrontare. A differenza dell’incisività dell’unione monetaria, della intensa sovranità regolatoria del mercato interno e della articolata sovranità programmatoria delle politiche agricole e ambientali, in questi settori la sovranità europea si presenta come incompiuta, evocata, ma difficilmente esercitata con efficacia.

In tali ambiti, l’Unione è chiamata a confrontarsi con bisogni collettivi di primaria rilevanza - sicurezza degli approvvigionamenti energetici, controllo delle infrastrutture digitali critiche, tutela della sicurezza esterna - che eccedono strutturalmente la capacità di risposta dei singoli Stati membri.

compromesso tra competitività e sostenibilità, in *Diritti Comparati*, 2026; F. VERDOLINI, *Ancora sull’attuazione della Legge europea sul clima: il Consiglio europeo del 4 e 5 novembre e il nuovo obiettivo intermedio di riduzione delle emissioni climalteranti*, in *Diritti Comparati*, 2026.

Tuttavia, proprio laddove l'esigenza di un governo sovranazionale appare più evidente, l'azione dell'Unione resta condizionata dalla frammentazione delle competenze e dalla limitata disponibilità di strumenti comuni, schiacciata da una persistente centralità delle decisioni statali. Sebbene la capacità decisionale dell'Unione appaia necessaria di fronte alle sirene del ripiegamento autarchico di alcuni Stati membri, in quanto necessaria per ridurre dipendenze critiche e di garantire sicurezza economica e continuità delle funzioni essenziali, nei settori dell'energia, del digitale, della sicurezza e della difesa, tale esigenza non si traduce ancora in una sovranità pienamente strutturata, ma rimane affidata a strumenti prevalentemente coordinativi, reattivi o settoriali.

Quanto al settore energetico, l'Unione ha costruito nel tempo un quadro normativo volto all'integrazione dei mercati, alla promozione della concorrenza e alla transizione climatica⁷⁵.

Ciò nonostante, le decisioni fondamentali relative al *mix* energetico, alla sicurezza degli approvvigionamenti e allo sviluppo delle infrastrutture restano saldamente ancorate alla sovranità statale. La crisi energetica seguita all'aggressione russa all'Ucraina ha reso evidente come una dipendenza esterna condivisa possa trasformarsi in una vulnerabilità sistemica dell'intera Unione. La risposta europea, pur rilevante sul piano del coordinamento e dell'emergenza, ha confermato l'assenza di una piena sovranità energetica strutturale, capace di operare *ex ante* e non solo in chiave reattiva.

Gli interventi adottati dall'Unione si sono collocati in un contesto emergenziale e avvengono sulla base dell'art. 122 TFUE⁷⁶. I provvedimenti europei hanno consentito di incidere con una certa efficacia sul funzionamento dei mercati energetici attraverso misure di solidarietà, riduzione coordinata della domanda, gestione congiunta degli

⁷⁵ V. M. T. MOSCHETTA, *La politica energetica dell'UE quale "laboratorio sperimentale" per la solidarietà europea*, in *EJ*, n. 2, 2025; A. PÉRUZY, S. BENEDETTINI, *La nuova Unione dell'Energia. La politica energetica dell'Unione europea nello scenario geopolitico*, Roma, 2023; M. T. MOSCHETTA, *Le misure dell'Unione europea per affrontare la sfida della sicurezza energetica: basi giuridiche e strumenti di attuazione*, in *SIE*, 2022, p. 487; R. MICCÙ, *Lineamenti di diritto europeo dell'energia. Nuovi paradigmi di regolazione e governo multilivello*, Torino, 2020; ID., *La politica dell'energia*, in R. TORINO, C. DI MAIO (a cura di), *op. cit.*, p. 351.

⁷⁶ Sulla portata dell'art. 122 TFUE per l'adozione di misure emergenziali in situazioni di crisi e possibilità di sviluppo della competenza dell'Unione v. I. ANRÒ, *Le procedure decisionali di urgenza dell'Unione europea in tempo di crisi*, in *EJ*, 2017; A. PAU, *Verso la dichiarazione di uno "stato di emergenza sovranazionale"? Clausola di solidarietà e prospettive di riforma dei trattati*, in questa *Rivista*, n. 1, 2024.

approvvigionamenti e contenimento temporaneo dei prezzi. Sebbene tali interventi mostrino che, pur in assenza di una competenza energetica esclusiva stabilmente attribuita, l’Unione è in grado di esercitare una forma di sovranità reattiva e contingente (capace di comprimere significativamente gli spazi decisionali nazionali nei momenti di crisi), essi non si traducono tuttavia in una sovranità energetica strutturata e permanente. Può parlarsi, in questo contesto, di una sovranità emergenziale o reattiva, che si attiva in presenza di crisi sistemiche ma non si consolida in un trasferimento stabile e permanente di competenze al livello europeo.

La difficoltà di esercitare una sovranità strategica risulta con particolare evidenza anche rispetto alla gestione delle risorse critiche e delle aree geostrategiche. Il crescente interesse internazionale (*rectius* degli Stati Uniti d’America) verso la Groenlandia - rilevante per l’accesso a materie prime essenziali, per le nuove rotte artiche e per la sicurezza energetica - mette in luce l’assenza di una capacità europea di presidio politico e strategico di lungo periodo. Pur essendo direttamente coinvolta sul piano economico e ambientale, allo stato l’Unione non è riuscita ad andare oltre il regolamento (UE) 2024/1252 (il c.d. “Critical Raw Material Act”⁷⁷) e non dispone di strumenti adeguati per incidere in modo autonomo sulle dinamiche di potere che attraversano tali aree, restando esposta all’iniziativa di attori statali esterni e alla mediazione dei singoli Stati membri.

Il settore digitale presenta un quadro apparentemente diverso, ma dagli esiti simili⁷⁸.

In questo ambito l’Unione ha sviluppato una sovranità regolatoria particolarmente avanzata, impressionante nel numero e nella ampiezza dei provvedimenti normativi, probabilmente la più incisiva a livello globale.

⁷⁷ Regolamento (UE) 2024/1252 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell’11 aprile 2024, che istituisce un quadro atto a garantire un approvvigionamento sicuro e sostenibile di materie prime critiche e che modifica i regolamenti (UE) 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1724 e (UE) 2019/1020. Su tale regolamento v. C. GRIECO, A. ROSANÒ, *Il Critical Raw Materials Act e la sostenibilità ambientale: non è tutto “oro” quello che luccica?*, in questa *Rivista*, 2024.

⁷⁸ Sul mercato interno digitale v. C. SCHEPISI, V. CAPUANO, S. LATTANZI (eds.), *An introduction to Digital Data Law in the EU. Regulatory Framework and Future Perspectives*, Torino, 2025; B. NASCIBENE, *Il mercato unico digitale è una nuova frontiera dell’integrazione europea*, in *EJ*, n. 3, 2025; F. PIZZETTI, S. CALZOLAIO, A. IANNUZZI, E. LONGO, M. OROFINO, *La regolazione europea della società digitale*, Torino, 2024; R. TORINO, S. ZORZETTO (a cura di), *La trasformazione digitale in Europa. Diritti e principi*, Torino, 2023; M. BASSINI, *Il mercato unico digitale*, in R. TORINO, C. DI MAIO (a cura di), *op. cit.*, p. 435.

Attraverso una serie coerente di molti atti normativi, l'Unione ha imposto standard vincolanti in materia di concorrenza (da ultimo con il Digital Markets Act⁷⁹), protezione dei consumatori (con direttive specificamente dedicate al consumo online⁸⁰), responsabilità delle piattaforme (dalla direttiva sul commercio elettronico⁸¹ al Digital Services Act⁸²), tutela dei dati personali (dalla direttiva 95/46/CE⁸³ al GDPR⁸⁴), trasparenza algoritmica e uso degli

⁷⁹ Regolamento (UE) 2022/1925 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 settembre 2022, relativo a mercati equi e contendibili nel settore digitale (regolamento sui mercati digitali), su cui v., *ex multis*, B. LUPACCHINI, *Assessing the Digital Markets Act's Effectiveness: Article 5(2), behavioural Advertising, and the "hidden Costs of Compliance"*, in questa *Rivista*, n. 1, 2026; J. MOSCIANESE, O. POLLICINO (a cura di), *Concorrenza e regolamentazione nei mercati digitali. Lo stato dell'arte dopo l'entrata in vigore del Digital Markets Act*, Torino, 2024; L. BOLOGNINI, E. PELINO, M. SCIALDONE (a cura di), *Digital Services Act e Digital Markets Act. Definizioni e prime applicazioni dei nuovi regolamenti europei*, Milano, 2023; M. COLANGELO, *La regolazione ex ante delle piattaforme digitali: analisi e spunti di riflessione sul regolamento sui mercati digitali*, in *NLCC*, n. 2, 2023, p. 415; G. CONTALDI, *Il regolamento 2022/1925 e la tutela della privacy online*, in *I Post di AISDUE*, 2023.

⁸⁰ In argomento mi permetto di rinviare a R. TORINO, *Intelligenza artificiale e tutela del consumatore*, in G. CASSANO, E. PROSPERETTI (a cura di), *Le regole dei dati e dell'intelligenza artificiale*, Rimini, 2026; R. TORINO, *The legal protection of the European Digital Consumer. An introduction*, in R. TORINO (ed.), *Digital Citizenship in the European Union framework. Political, Economic, Sociological, and Legal Issues*, Roma, 2024, p. 185; L. A. CALOIARO, *Il prezzo personalizzato. Il consumatore e le insidie del mercato digitale*, Torino, 2024.

⁸¹ Direttiva 2000/31/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'8 giugno 2000, relativa a taluni aspetti giuridici dei servizi della società dell'informazione, in particolare il commercio elettronico, nel mercato interno.

⁸² Regolamento (UE) 2022/2065 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 ottobre 2022, relativo a un mercato unico dei servizi digitali e che modifica la direttiva 2000/31/CE (regolamento sui servizi digitali), su cui, *ex multis*, A. VICINANZA, *Il primo atto di enforcement del Digital Services Act tra tensioni geopolitiche: la sanzione della Commissione europea nei confronti di X (Twitter)*, in questa *Rivista*, n. 1, 2026; S. PUGLIESE, V. VIGONE, *Le garanzie procedurali del DSA e i limiti euro-unitari al potere privato delle piattaforme digitali*, in *DPCE*, n. 2, 2025; A. VICINANZA, *La responsabilità delle piattaforme digitali nei confronti dei contenuti illegali: dal caso Telegram al Digital Services Act*, in questa *Rivista*, n. 1, 2025; S. LATTANZI, *The Regulation of Digital Services in the European Union*, in C. SCHEPISI, V. CAPUANO, S. LATTANZI (eds.), *op. cit.*, p. 60; M. MAGGIORE (a cura di), *Il commercio elettronico. Digital Markets Act, Digital Services Act e altre dimensioni giuridiche*, Torino, 2024; L. BOLOGNINI, E. PELINO, M. SCIALDONE (a cura di), *op. cit.*; F. PARUZZO, *I sovrani della rete. Piattaforme digitali e limiti costituzionali al potere privato*, Napoli, 2022.

⁸³ Direttiva 95/4/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 ottobre 1995, relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione dei dati.

⁸⁴ Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali atti e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento

strumenti di intelligenza artificiale (con il regolamento (UE) 1689/2024 o “AI Act”⁸⁵). In questo ambito, la sovranità europea si va sempre più esercitando (sebbene debba fronteggiare non poche resistenze, in specie extra-UE⁸⁶) in modo diretto sui comportamenti degli operatori economici, imprese – *in primis* i grandi attori globali extraeuropei (le c.d. *Big Tech*) – e utenti, incidendo profondamente sulle dinamiche del capitalismo digitale.

Tuttavia, proprio la forza della sovranità regolatoria digitale mette in evidenza il suo principale limite strutturale. L’Unione regola in modo incisivo uno spazio tecnologico che non controlla pienamente sul piano industriale e infrastrutturale, nonostante le ambiziose declamazioni⁸⁷. Una sovranità

generale sulla protezione dei dati). In argomento, *ex multis*, M. FEDERICO, *Protezione dei dati personali e tutela collettiva. Itinerari di comparazione tra Europa e Stati Uniti*, Torino, 2024; E. TOSI, *Circolazione dei dati personali tra contratto e responsabilità*, Milano, 2023; L. CALIFANO, V. FIORILLO, F. GALLI, *La protezione dei dati personali: natura, garanzie e bilanciamento di un diritto fondamentale*, Torino, 2023; V. CUFFARO, *Il diritto europeo sul trattamento dei dati personali*, in *Contr. impr.*, 2018, p. 1098; C. COLAPIETRO, *I principi ispiratori del Regolamento UE 2016/679 sulla protezione dei dati personali e la loro incidenza sul contesto normativo nazionale*, in *federalismi.it*, 2018; E. LUCCHINI GUASTALLA, *Il nuovo regolamento europeo sul trattamento dei dati personali: i principi ispiratori*, in *Contr. impr.*, 2018, p. 106; F. PIRAINO, *Il regolamento generale sulla protezione dei dati personali e i diritti dell’interessato*, in *NLCC*, n. 2, 2017, p. 369; A. MANTELERO, *Responsabilità e rischio nel reg. UE 2016/679*, in *NLCC*, n. 1, 2017, p. 144; E. CALZOLAIO, *Il regolamento europeo sulla protezione dei dati personali: spunti ricostruttivi e profili problematici*, in *Nuovo dir. civ.*, 2017, p. 331.

⁸⁵ Regolamento (UE) 2024/1689 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 giugno 2024, che stabilisce norme armonizzate sull’intelligenza artificiale (regolamento sull’intelligenza artificiale), su cui v., *ex multis*, G. CONTALDI, *L’approccio regolatorio dell’Unione europea in materia di intelligenza artificiale*, in questa *Rivista*, 2026; F. FAINI, *Umanesimo digitale e sovranità regolatoria: il governo dell’intelligenza artificiale tra diritto europeo e nazionale*, in *federalismi.it*, 2025; R. TORINO, *Intelligenza artificiale e tutela del consumatore*, cit.; G. CASSANO, E. M. TRIPODI, *Il regolamento europeo sull’intelligenza artificiale*, Rimini, 2025; A. MANTELERO, G. RESTA, G. M. RICCIO, *Intelligenza artificiale. Commentario*, Milano, 2025; G. DE MINICO, *Le fonti del diritto: un argine all’intelligenza artificiale?*, in *Rivista AIC*, 2025; R. PARDOLESI, G. VETTORI, S. PAGLIANTINI, E. PALMERINI, S. ORLANDO, *Sulle sorti europee dell’intelligenza artificiale*, in *FI*, n. 1, 2025; E. TOSI (a cura di), *Persona, dati personali, algoritmi tra GDPR e AI Act*, Milano, 2025; O. POLLICINO, *Regolazione e innovazione tecnologica nell’ordinamento della rete*, in *Rivista AIC*, 2025; F. FABRIZZI, L. DURST, *Controllo e predittività. Le nuove frontiere del costituzionalismo nell’era dell’algoritmo*, Napoli, 2024; C. GRIECO, *Intelligenza artificiale e tutela degli utenti nel diritto dell’Unione europea*, Napoli, 2023.

⁸⁶ V. F. BATTAGLIA, *Le prime sentenze sul Digital Services Act tra legittimità degli obblighi per le grandi piattaforme e limiti di sistema di designazione delle stesse*, in *OIDU*, n. 5, 2025.

⁸⁷ La “Dichiarazione europea sui diritti e i principi digitali per il decennio digitale” esprime l’ambizione dell’Unione di definire un modello europeo di spazio digitale fondato sulla centralità della persona, sulla tutela dei diritti fondamentali e sulla conformità delle tecnologie ai valori democratici. Privata di efficacia giuridicamente vincolante e incapace di incidere direttamente sulla ripartizione delle competenze, la Dichiarazione assume rilievo

esclusivamente regolatoria, pur efficace nel disciplinare i mercati, rischia di diventare controproducente se non accompagnata da strumenti capaci di sostenere la crescita industriale, l'innovazione e la competitività europea⁸⁸. Le dipendenze esterne in settori chiave (semiconduttori, cloud, intelligenza artificiale, data center e infrastrutture di rete) limitano la capacità dell'Unione di tradurre il potere normativo in autonomia strategica⁸⁹. La sovranità europea nel digitale resta dunque asimmetrica: forte nella regolazione, debole nella capacità di produrre, investire e competere su scala globale⁹⁰. Va osservato, peraltro, che la stessa Commissione europea, nella comunicazione *Competitiveness Compass* presentata nel gennaio 2025, ha ricondotto il ritardo dell'Unione nelle tecnologie strategiche a una pluralità di fattori strutturali, fra cui la frammentazione del mercato, la scarsità di capitale di rischio, il sottoinvestimento in ricerca e sviluppo, una struttura industriale ancora dominata da settori tradizionali e un costo dell'energia non competitivo⁹¹. La pretesa *over-regulation* dell'Unione è uno fra questi fattori, ma non quello determinante. Ne discende che il rafforzamento della sovranità

quale manifestazione di una sovranità europea eminentemente valoriale e normativa, che si afferma attraverso la definizione di standard e principi comuni più che mediante strumenti di governo materiale. Proprio per questo, essa rivela al tempo stesso la forza e il limite attuale della sovranità digitale dell'Unione: forte nella capacità di orientare e legittimare l'azione regolatoria, ma ancora strutturalmente incompleta nella traduzione di tali principi in autonomia tecnologica, industriale e infrastrutturale. In argomento v. P. PASSAGLIA, *La Dichiarazione per la sovranità digitale europea e l'utilità (trascurata) del ricorso alla geopolitica*, in *Rivista di diritto dei media*, n. 3, 2025; E. QUINN, *Much Ado About Nothing. The European Declaration on Digital Rights and Principles*, in *VBlog*, 22 dicembre 2022.

⁸⁸ In argomento v. M. MARESCA, *Il governo della politica industriale fra competenze degli Stati membri e dell'Unione: il vero futuro dell'Unione*, in questa *Rivista*, n. 1, 2026.

⁸⁹ Circostanza sottolineata di recente anche dal Parlamento europeo nella risoluzione del 22 gennaio 2026 "*European technological sovereignty and digital infrastructure*" (P10_TA(2026)0022).

⁹⁰ Anche questo è sottolineato nel c.d. "Rapporto Draghi" (M. DRAGHI, *The future of European Competitiveness*, 2024), ma v. anche J. SAULNIER, A. HEFLICH, L. JANČOVÁ, I-M. FLOREA, K. GROSSE KOHORST, *Benefit of an EU strategic innovation agenda. Cost of non-Europe*, EPRS, 2025; A. MANGANELLI, *Competitiveness, Digital Transformation and EU Policies*, Issue Paper, CERRE, November 2025; O. GUINEA, V. SHARMA, *The Future of the European Digital Competitiveness*, in *Policy Brief*, n. 2, 2025; I. MŁYNARZEWSKA-BOROWIEC, *Digital Competitiveness Gap between the US and EU Member States in the 21st Century*, in *European Research Studies Journal*, n. 4, 2022, p. 364.

⁹¹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni – Una bussola per la competitività dell'UE, COM(2025) 30 final, del 29 gennaio 2025, che articola la propria diagnosi attorno a tre imperativi (chiusura del divario di innovazione; decarbonizzazione e competitività; sicurezza e riduzione delle dipendenze critiche) e riprende l'analisi del Rapporto Draghi in ordine alle cause del ritardo competitivo europeo.

europea nel digitale richiede interventi sul lato industriale, finanziario e infrastrutturale, prima ancora che sul lato della semplificazione normativa. Tale asimmetria tra capacità normativa e debolezza industriale e infrastrutturale si traduce, nei momenti di crisi geopolitica e tecnologica, in una vulnerabilità strutturale: l’Unione è in grado di dettare norme per disciplinare comportamenti e mercati, ma non di garantire in autonomia la continuità delle tecnologie critiche su cui poggiano la sicurezza economica, informativa e democratica dello spazio europeo.

Su questo terreno si colloca il nascente ripensamento rappresentato dal cosiddetto Digital Omnibus, ossia dalla proposta della Commissione europea di semplificare l’assetto normativo del mercato digitale europeo e che, purtroppo, appare nella sua versione iniziale come un indebolimento regolatorio⁹². Infatti, più che una modifica dettata dalla volontà di sostenere le piccole e medie imprese europee, allo stato l’iniziativa della Commissione appare a molti un cedimento alle pressioni politiche provenienti dagli Stati Uniti a vantaggio delle Big Tech statunitensi⁹³. Il pur lodevole tentativo di razionalizzare, coordinare e semplificare il quadro normativo digitale non dovrebbe condurre a un cedimento rispetto ai valori di cui all’art. 2 TUE, quanto piuttosto la ricerca di un riallineamento della dimensione regolatoria con una dimensione strategica industriale.

Infine, il settore della sicurezza e della difesa evidenzia in modo ancora più netto l’incompletezza della sovranità strategica europea.

Nonostante i Trattati (in specie l’art. 42 ss. TUE) prevedano una progressiva definizione di una politica di difesa comune, le competenze fondamentali restano fortemente concentrate a livello nazionale⁹⁴, senza che

⁹² Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulations (EU) 2016/679, (EU) 2018/1724, (EU) 2018/1725, (EU) 2023/2854 and Directives 2002/58/EC, (EU) 2022/2555 and (EU) 2022/2557 as regards the simplification of the digital legislative framework, and repealing Regulations (EU) 2018/1807, (EU) 2019/1150, (EU) 2022/868, and Directive (EU) 2019/1024 (Digital Omnibus), COM(2025) 837 final; Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulations (EU) 2024/1689 and (EU) 2018/1139 as regards the simplification of the implementation of harmonised rules on artificial intelligence (Digital Omnibus on AI), COM(2025) 836 final.

⁹³ V., in tal senso, L. CARRER, *La strana alleanza tra big tech, Trump e l’estrema destra contro i diritti digitali in Europa*, in *Wired*, February 2026; E. TRIPODI, G. CASSANO, *Il “Digital Omnibus”: semplificazione (o deregolamentazione) del contesto digitale europeo?*, in *Rivista dell’Internet*, n. 1, 2026, p. 1; B. CAROTTI, *Contro il Digital Omnibus*, in *IRPA*, 18 novembre 2025; A. PULIAFITO, *La retromarcia dell’Ai act si chiama digital omnibus*, in *Internazionale*, 3 dicembre 2025.

⁹⁴ In argomento, *ex multis*, v. M. BELLINI, D. MORO, *Dall’Ucraina alla difesa comune*

si intraveda la possibilità di una difesa realmente europea⁹⁵. La sovranità europea si esercita pressoché esclusivamente attraverso strumenti di coordinamento, cooperazione rafforzata e sostegno all'industria (ed anche in tal senso va letto il regolamento (UE) 2025/2653 per l'incentivazione di investimenti nel settore della difesa nell'ambito del bilancio dell'Unione per attuare il piano ReArm Europe⁹⁶), senza incidere direttamente sulle decisioni strategiche essenziali⁹⁷.

Le debolezze strutturali di questo settore sono molteplici e sotto gli occhi di tutti. In primo luogo, la frammentazione delle capacità industriali e produttive, che impedisce il raggiungimento di economie di scala e di interoperabilità effettiva. In secondo luogo, la duplicazione dei sistemi di armamento e la mancanza di standard comuni, che riducono l'efficienza complessiva della spesa militare europea. In terzo luogo, l'assenza di una catena decisionale unitaria, capace di trasformare risorse economiche e industriali in capacità operative autonome. A ciò si aggiunge una persistente dipendenza da fornitori e alleanze esterne, che limita la capacità dell'Unione di agire come soggetto sovrano sul piano della sicurezza. Ed anche laddove l'Unione interviene per rafforzare la base industriale della difesa, lo fa in una logica prevalentemente complementare rispetto alle sovranità nazionali, senza giungere a una vera centralizzazione delle scelte strategiche. La sovranità europea in questo ambito resta quindi prevalentemente potenziale, più desiderata che esercitata, non mancando naturalmente iniziative e proposte di riforma (dal Libro Bianco del marzo 2025 sulla prontezza della difesa europea per il 2030 al pacchetto di misure note come “*Defence Readiness Omnibus*”⁹⁸), che peraltro allo stato restano sulla carta.

europea, in *Il Mulino*, 2025; C. NOTA, *Il futuro della PESC tra autonomia strategica e sovranità nazionale*, in questa *Rivista*, n. 3, 2024.

⁹⁵ V. D. MORO, *La difesa europea e il problema del suo finanziamento*, in *Centro Studi sul Federalismo*, 2024.

⁹⁶ Regolamento (UE) 2025/2653 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 dicembre 2025, che modifica i regolamenti (UE) 2021/694, (UE) 2021/695, (UE) 2021/697, (UE) 2021/1153 e (UE) 2024/795 per quanto riguarda l'incentivazione di investimenti nel settore della difesa nell'ambito del bilancio dell'UE per attuare il piano ReArm Europe.

⁹⁷ V., *ex multis*, L. LONARDO, *EU Common Foreign and Security Policy After Lisbon*, Cham, 2023; N. PIROZZI, M. BONOMI, *La politica estera, di sicurezza e di difesa dell'Unione europea: funzionamento e proposte di riforma*, in *Osservatorio di politica internazionale*, 2022.

⁹⁸ In argomento v. L. CALZOLARI, *Il c.d. Defence Readiness Omnibus: la natura servente del mercato interno (e non solo) al rafforzamento della capacità industriale degli Stati membri dell'Unione europea nel settore della difesa*, in *Unione europea e Diritti*, n. 1, 2026; A. MIGLIO, *Risorse europee per una difesa ... europea? Il Libro bianco e le proposte della*

Se si guarda, a mò di banco di prova, al conflitto armato scatenato dalla Russia nei confronti dell’Ucraina, pur avendo reagito con rapidità e compattezza sul piano delle sanzioni economiche (la cui efficacia, peraltro, non è sinora apparsa determinante)⁹⁹, del sostegno finanziario e dell’assistenza militare indiretta, l’Unione ha mostrato limiti evidenti nella capacità di assumere significative decisioni autonome in materia di difesa e sicurezza. Le scelte fondamentali relative all’intensità, alla natura e alla tempistica del sostegno militare sono rimaste (inevitabilmente) in larga misura ancorate alle sovranità nazionali e, soprattutto, al quadro decisionale della sempre più fragile Alleanza atlantica, confermando l’assenza di una catena di comando e di una capacità operativa propriamente europea¹⁰⁰.

Energia, digitale, sicurezza e difesa convergono così nel delineare una sovranità europea ancora strutturalmente incompiuta. In questi settori, l’Unione persegue la necessità di rafforzare la propria autonomia e sicurezza economica, ma non dispone ancora di strumenti giuridici, finanziari e decisionali pienamente adeguati. Il confronto con l’unione monetaria, il mercato interno e con le politiche agricole e ambientali conferma che la sovranità europea è fortemente differenziata: essa si esprime con forza nella regolazione, in modo mediato nella programmazione e in forma ancora embrionale nei settori dell’energia, del digitale, della sicurezza e della difesa, che rappresentano pertanto la frontiera attuale della sovranità europea, in cui si misura la possibilità di un’evoluzione dell’Unione da potere prevalentemente regolatorio a soggetto capace di governare in modo autonomo le proprie dipendenze critiche e di garantire sicurezza economica e politica nel lungo periodo.

Commissione per il finanziamento della difesa, in *EJ*, n. 3, 2025; F. FABBRINI, *Il libro bianco sulla difesa europea: progressi e problemi*, in *Centro Studi sul Federalismo*, 2025; F. MUNARI, *La politica di sicurezza e difesa comune al tempo di Trump*, in *Unione europea e Diritti*, 2025; F. EROICO, *Ripensare la governance della PESC: quali prospettive per una leadership unificata nell’UE*, in *EJ*, n. 3, 2025.

⁹⁹ V. S. POLI, F. FINELLI, *Context specific and structural changes in EU restrictive measures adopted in reaction to Russia’s aggression on Ukraine*, in *EJ*, n. 3, 2023; F. FINELLI, *Principio di effettività e misure restrittive UE: la lotta all’elusione nel contesto della guerra in Ucraina*, in *I Post di AISDUE*, 2023; R. RUOPPO, *Sanzioni individuali dell’Unione europea nel conflitto russo-ucraino e diritti fondamentali: luci ed ombre all’indomani delle prime pronunce della Corte di giustizia*, in *OIDU*, 2022, p. 1201; M. BARBANO, *Le sanzioni dell’Unione europea alla Federazione Russa per il conflitto in Ucraina. Primo inquadramento e principali conseguenze per il settore aeronautico e spaziale*, in *BlogDUE*, 2022.

¹⁰⁰ In argomento v., AA. VV., *La guerra russo-ucraina, la sicurezza dell’Europa e la difesa europea*, Roma, 2022.

5. Sovranità europea, identità nazionali e valori europei

L'analisi delle diverse forme della sovranità dell'Unione consente di riconsiderare, in una prospettiva sistematica, il rapporto tra la stessa, le identità nazionali protette dai Trattati (art. 4, par. 2, TUE¹⁰¹) e i valori condivisi alla base del processo di integrazione europea (art. 2 TUE).

Se, da una parte, si può guardare alla sovranità europea non come a un potere astratto, ma come la multiforme possibilità dell'Unione di intervenire là dove sia in gioco la tenuta dell'ordinamento comune e la capacità di rispondere efficacemente ai bisogni dei cittadini, delle cittadine e delle imprese europee che gli Stati membri, agendo isolatamente, non sono più in grado di soddisfare in modo efficace, dall'altra parte, essa va intesa quale capacità delle istituzioni e dei processi europei di essere coerenti nei loro interventi con la garanzia dei valori alla base del processo di integrazione europea (art. 2 TUE).

Ciò consente anche di riconsiderare il ruolo delle identità nazionali rispetto all'esercizio da parte dell'Unione dei propri poteri¹⁰².

L'identità costituzionale degli Stati membri, riconosciuta e tutelata dall'ordinamento dell'Unione, non può essere intesa come una riserva assoluta di sovranità, idonea a sottrarre lo Stato al quadro comune, utile a giustificare tendenze unilaterali degli Stati membri, che ne compromettano l'uguaglianza davanti ai Trattati e, in ultima istanza, pregiudichino l'uniforma applicazione e il principio del primato del diritto dell'Unione¹⁰³. Le identità costituzionali nazionali sono generatrici di un contesto pluralistico di

¹⁰¹ Per tutti v. G. MARTINICO, *Taming National Identity: A Systematic Understanding of Article 4.2 TEU*, in *EPL*, n. 3, 2021, p. 447.

¹⁰² V., *ex multis*, P. MORI, *Identità nazionale, valori comuni e condizionalità*, in questa *Rivista*, n. 1, 2024; P. DE PASQUALE, *Identità nazionale e primato del diritto dell'Unione europea: incontro o scontro tra titani?*, in G. STANCO (a cura di), *Autodeterminazione e diritti dei popoli*, Milano, 2024, p. 97; F. CASOLARI, *Il processo di europeizzazione delle identità nazionali degli Stati membri: riflessioni sulle traiettorie del costituzionalismo europeo*, in questa *Rivista*, n. 1, 2024; G. MARTINICO, *Il costituzionalismo europeo e le sfide identitarie*, in *Iceonline*, 2021, p. 203 ss.; ID, *Contro l'uso populista dell'identità nazionale. Per una lettura "contestualizzata" dell'art. 4.2 TUE*, in *DPCE online*, p. 3961; T. VISSOL, *Europa matrigna – Sovranità, identità, economie*, Roma, 2019; G. DI FEDERICO, *L'identità nazionale degli Stati membri nel diritto dell'Unione europea. Natura e portata dell'art. 4, par. 2, TUE*, Napoli, 2017.

¹⁰³ V. F. CASOLARI, *La tutela dei valori dell'Unione europea e le prerogative sovrane degli Stati membri*, cit., p. 576; F. L. GATTA, *Il principio di uguaglianza degli Stati membri nel diritto dell'Unione europea*, Milano, 2025.

esercizio della multiforme sovranità europea, entro il quale le specificità degli Stati membri trovano spazio a condizione di risultare compatibili con gli obiettivi e i valori fondamentali dell’Unione. Il rispetto delle identità nazionali non costituisce, dunque, un limite esterno alla sovranità europea, ma uno degli elementi di cui il processo di integrazione europea (e, dunque, la declinazione della sovranità europea) deve tenere necessariamente conto, dando luogo a specifiche modalità attraverso cui la sovranità dell’Unione europea prende forma e si esercita in un ordinamento multilivello.

In questa prospettiva, un ruolo centrale nella costruzione della sovranità europea deve essere riconosciuto alle corti. Come efficacemente messo in luce¹⁰⁴, le corti che operano nello spazio europeo non possono essere concepite come meri arbitri di conflitti di competenza, né come istanze chiamate esclusivamente a delimitare sfere di sovranità contrapposte. Esse costituiscono, piuttosto, istituzioni del pluralismo, chiamate a rendere praticabile la coesistenza di ordinamenti distinti e a costruire, attraverso il dialogo giurisprudenziale, una forma di sovranità condivisa. La sovranità giuridica dell’Unione si struttura così anche come un prodotto dell’interazione tra giudici, nazionali ed europei, i quali contribuiscono a definire in concreto l’equilibrio tra primato del diritto dell’Unione necessario per il conseguimento dei suoi obiettivi, tutela delle identità costituzionali e salvaguardia dei valori comuni. In tal senso, le corti hanno da tempo assunto una dimensione costitutiva: è attraverso le loro decisioni che la sovranità europea prende forma come sovranità non gerarchica, non esclusiva e tuttavia giuridicamente vincolante. La giurisprudenza della Corte di giustizia dell’Unione europea e il dialogo con le Corti costituzionali nazionali rappresentano uno dei suoi principali meccanismi di stabilizzazione delle varie forme della sovranità giuridica europea e consente di ritenere che quest’ultima non si afferma contro le sovranità statali, ma attraverso un sistema di interazioni giurisdizionali che mantengono aperto lo spazio del pluralismo costituzionale senza dissolvere l’unità dell’ordinamento multilivello europeo. Il dialogo giurisdizionale non elimina il conflitto tra ordinamenti, ma lo istituzionalizza e lo rende produttivo, trasformandolo in uno strumento di adattamento reciproco anziché in una frattura sistemica¹⁰⁵.

¹⁰⁴ S. SCIARRA, *Corti a confronto. Giudici europei e giudici nazionali per una sovranità condivisa*, Bologna, 2025.

¹⁰⁵ In argomento v. G. MARTINICO, *The Tangled Complexity of the EU Constitutional Process*, 2nd ed., London, 2023; A. VON BOGDANDY, J. BAST, *Principles of European Constitutional Law*, rec. 2nd ed., Portland, 2009; I. PERNICE, *Multilevel Constitutionalism*

Superata la concezione della sovranità come potere ultimo, simbolicamente autosufficiente e territorialmente ancorato, essa può essere pienamente considerata come capacità effettiva di governo, legittimata dalla sua attitudine a garantire diritti, sicurezza e condizioni materiali di esercizio delle libertà. È questa seconda concezione a caratterizzare l'Unione e a spiegare perché la sua sovranità risulti tanto più incisiva quanto più si allontana dal paradigma statale classico. In tale prospettiva, la sovranità dell'Unione può essere definita come una sovranità post-statale, teleologicamente e valorialmente orientata, che non si impone come potere supremo *superiorem non recognoscens*, ma si giustifica e legittima come funzione di garanzia di un comune orizzonte di civiltà giuridica. I valori dell'art. 2 TUE non rappresentano tanto il limite (che pure sussiste) della sovranità europea, ma soprattutto il criterio che ne consente l'esercizio selettivo, graduato e coerente nei diversi settori dell'integrazione.

Il rapporto tra obiettivi e competenze europee, identità nazionali e valori comuni si configura così come una relazione triangolare dinamica: le competenze forniscono lo strumento giuridico dell'azione per il perseguimento degli obiettivi prefissati; le identità nazionali ne costituiscono il contesto pluralistico, in grado di non mortificare e disperdere le peculiarità nazionali; i valori comuni ne rappresentano il fondamento sostanziale e il parametro ultimo di legittimazione. È in questo equilibrio, instabile, ma strutturale, che si colloca la specificità della sovranità dell'Unione europea (e finanche della identità europea¹⁰⁶), distinta tanto dalla sovranità statale classica, quanto da una mera forma di governance internazionale.

Resta aperta la questione se tale equilibrio, oggi principalmente fondato su una sovranità settoriale e regolatoria, sia destinato a stabilizzarsi (magari attraverso una riforma dei Trattati¹⁰⁷, anche da ultimo auspicata dal

and the Treaty of Amsterdam: European Constitution-making revisited, in *CMLR*, 1999, p. 703; N. MACCORMICK, *Beyond the Sovereign State*, in *Modern Law Review*, 1993, p. 1.

¹⁰⁶ Sulla identità europea, fra le molte suggestioni e negazioni, che non possono essere affrontate in questa sede, mi piace ricordare il pensiero di T. TODOROV, *L'identità europea*, traduzione dal francese di E. LANA, Milano, 2019: «l'unità della cultura europea consiste nella sua maniera di gestire le diverse identità che la costituiscono a livello regionale, nazionale, religioso e culturale, accordando loro uno statuto nuovo e traendo profitto da questa stessa pluralità» (p. 26); «L'identità europea consiste, pertanto, in una maniera di accettare la pluralità delle entità che formano l'Europa e di trarne profitto. L'Europa non è una nazione, ma una forma di coabitazione di nazioni» (p. 51). Mi permetto anche di rinviare ad alcune mie provocatorie e rapide considerazioni: R. TORINO, *L'identità europea non esiste, gli europei sì*, in *La Nuova Europa*, 2026, p. 66.

¹⁰⁷ Sulla necessità e sulle prospettive di riforma dei Trattati v., *ex multis*, F. CASOLARI, *Per*

Parlamento europeo¹⁰⁸) o se, al contrario, le pressioni e le trasformazioni economiche, tecnologiche e geopolitiche in atto e l’assenza di un *demos* unitario impediranno una evoluzione del processo di integrazione europea verso forme costituzionali più consolidate.

Al riguardo, credo che la dimensione valoriale della sovranità europea per come sopra considerata possa rappresentarne la base costituzionale e la modalità specifica di legittimazione in un ordinamento post-statale. A mio avviso, la stabilità costituzionale della sovranità dell’Unione già oggi può essere rintracciata nella combinazione strutturata di Trattati, principi, giurisprudenza e pratiche istituzionali che delimitano, orientano e vincolano l’esercizio del potere europeo secondo i valori comuni sanciti dall’art. 2 TUE.

Sebbene la sovranità europea non possa essere considerata come un attributo originario (secondo la concezione classica di sovranità) dell’Unione, né come una categoria ricostruibile per trasposizione del modello statale, essa emerge già oggi come una capacità giuridicamente strutturata di governo, che si manifesta in forme differenziate e settoriali, in funzione delle competenze attribuite e degli strumenti effettivamente disponibili. Essa si configura come una sovranità funzionale, il cui grado di intensità varia a seconda degli ambiti materiali di intervento. La sua legittimazione risiede nella capacità di incidere in modo effettivo sulle condizioni normative e materiali di esercizio dei diritti delle persone e delle imprese nello spazio europeo (senza affrettate spinte federalistiche, in grado di generare solo pulsioni di rigetto), nel rispetto dei valori comuni che fondano l’identità

una vera Unione di diritto: cinque priorità per l’ordinamento giuridico dell’Unione europea, in *federalismi.it*, 2025; S. MANGIAMELI, *L’Europa tra riforma dei Trattati e competitività internazionale*, in *dirittifondamentali.it*, 2025; E. LETTA, *op. cit.*; P. SCARLATTI, *Note sulla riforma istituzionale dell’Unione europea alla luce della recente proposta di revisione dei Trattati del Parlamento europeo*, in *federalismi.it*, 24 luglio 2024; N. PIROZZI, *L’Europa matura*, Milano, 2024; F. RASPADORI, *La riforma dei Trattati e il nodo gordiano della “sovranità europea”*, in *SIE*, 2023, p. 35; G. TESAURO, *Una nuova revisione dei Trattati dell’Unione per conservare i valori del passato*, in *I Post di AISDUE*, 2021; AA. VV., *I dieci anni del Trattato di Lisbona: spunti per il futuro dell’Europa*, in *federalismi.it*, 2020; M. FRAGOLA, *L’Europa mortificata*, Torino, 2019.

¹⁰⁸ V. la risoluzione del Parlamento europeo, del 25 novembre 2025, *Aspetti istituzionali della relazione sul futuro della competitività europea (relazione Draghi)*, P10TA (2025)0285.

europea (come affermato dalla Corte di giustizia dell'Unione europea¹⁰⁹) e nella fiducia in un condiviso modello europeo di società¹¹⁰.

¹⁰⁹ Il riferimento è ai noti casi C-156/21, *Ungheria/Parlamento e Consiglio* (deciso dalla Corte giust. il 16 febbraio 2022) e C-157/21, *Polonia/Parlamento e Consiglio* (sempre deciso il 16 febbraio 2022); su queste pronunce v. A. BARAGGIA, *La condizionalità a difesa dei valori fondamentali dell'Unione nel cono di luce delle sentenze C-156/21 e C-157/21*, in *Quaderni costituzionali*, 2022, p. 372; J. ALBERTI, *Il Regolamento condizionalità è pienamente legittimo e, Ucraina permettendo, certamente attivabile. Prime riflessioni sulle sentenze nelle cause C-156/21 e C-157/21*, in questa *Rivista*, 2022; V. SACHETTI, *Once more, with feeling: il finale annunciato del ricorso per l'annullamento del meccanismo di condizionalità relativo alla rule of law (sentenze C-156/21 e C-157/21)*, in *Diritti Comparati*, 2022. Ma v. anche Corte giust. parere 18 dicembre 2014, 2/13, sull'adesione dell'Unione europea alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

¹¹⁰ Sulla società europea v. A. VON BOGDANDY, *La società europea e i suoi antagonisti*, in *federalismi.it*, n. 1, 2026.

ABSTRACT (ITA)

La sovranità dell’Unione europea viene ricostruita come categoria *giuridico-operativa*, distinta tanto dalla sovranità statale classica quanto dalla nozione politico-programmatica di autonomia strategica. Muovendo dal principio di attribuzione (art. 5 TUE) e dalla c.d. teoria della limitazione, la sovranità dell’Unione è analizzata non come attributo unitario, ma come capacità giuridicamente strutturata di governo effettivo, esercitata in forme graduate e settoriali entro un ordinamento multilivello. Su questa base si articola una tassonomia quadripartita delle manifestazioni della sovranità dell’Unione: (i) la sovranità *concentrata e stabilizzata* dell’unione monetaria; (ii) la sovranità *regolatoria* del mercato interno, oggi estesa anche alla protezione dell’integrità economica esterna; (iii) la sovranità *condizionata e programmatoria* delle politiche agricole e ambientali; (iv) la sovranità *strategica incompiuta* dei settori dell’energia, del digitale, della sicurezza e della difesa, in cui la capacità regolatoria non si traduce ancora in autonomia industriale, infrastrutturale e operativa. L’analisi si chiude sul rapporto triangolare tra sovranità europea, identità costituzionali nazionali (art. 4(2) TUE) e valori comuni (art. 2 TUE), proponendo una lettura della sovranità dell’Unione come sovranità post-statale, teleologicamente e assiologicamente orientata, stabilizzata dal dialogo fra corti nazionali e Corte di giustizia.

ABSTRACT (ENG)

The sovereignty of the European Union is reconstructed here as a legal-operational category, distinct both from classical State sovereignty and from the political-programmatic notion of strategic autonomy. Starting from the principle of conferral (Article 5 TEU) and the so-called limitation-of-sovereignty theory, EU sovereignty is analysed not as a unitary attribute, but as a legally structured capacity for effective governance, exercised in graduated and sector-specific forms within a multilevel legal order. On this basis, a fourfold taxonomy of the manifestations of Union sovereignty is developed: (i) the concentrated and stabilised sovereignty of monetary union; (ii) the regulatory sovereignty of the internal market, now extended to the protection of the Union’s external economic integrity; (iii) the conditional and programmatic sovereignty exercised in agricultural and environmental policies; and (iv) the incomplete strategic sovereignty of the energy, digital,

security and defence sectors, where regulatory power has not yet translated into industrial, infrastructural and operational autonomy. The analysis concludes by addressing the triangular relationship between EU sovereignty, national constitutional identities (Article 4(2) TEU) and common values (Article 2 TEU), proposing an understanding of Union sovereignty as a form of post-State sovereignty: teleologically and axiologically oriented, and stabilised through the dialogue between national courts and the Court of Justice.