
Estratto

Estratto da un prodotto in vendita su **ShopWKI**, il negozio online di Wolters Kluwer Italia

Vai alla scheda →

Wolters Kluwer opera nel mercato dell'editoria professionale, del software, della formazione e dei servizi con i marchi: IPSOA, CEDAM, Altalex, UTET Giuridica, il fisco.



Wolters Kluwer

INTRODUZIONE. UNA DEFINIZIONE GIURIDICA DELL'UNIONE EUROPEA SUL PRESUPPOSTO CHE "IL DIRITTO È PRECISIONE"

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

1. *L'Unione europea quale nuova forma di organizzazione politico-istituzionale con la finalità, tra l'altro, di garantire la stabilità politica del continente*

Osservando una cartina geografica dell'Europa si possono notare tante cose che apparentemente non sono espressamente lì riportate. Si possono intravedere, con la propria immaginazione, barche fenice le quali, partite da Creta e cabotando per il Mediterraneo, raggiungono le coste spagnole della zona dell'attuale Valencia. Si possono intravedere navi romane cariche di grano mietuto in Egitto attraccare nel porto di Traiano nei pressi di Roma. Si può immaginare lo scontro tra le truppe di Varo e quelle di Arminio nella battaglia di Teutoburgo. Si possono “vedere” le navi della lega anseatica navigare sulle gelide acque del mar baltico da Riga ad Amburgo.

Quello che si può “immaginare” osservando la cartina geografica dell'Europa – riguardo a fatti storici accaduti su questo territorio immenso nel corso dei millenni – è solo limitato dalla propria conoscenza storica, dalle proprie inclinazioni personali e dalla propria fantasia.

*Osservando una
cartina
geografica...*

La domanda

A fronte di ciò, uno studioso di diritto dell'Unione europea è spinto a cercare di comprendere come (e perché) un territorio così vasto come quello europeo possa essere ora “governato” da un “ordinamento giuridico continentale”, quello dell'Unione europea, e che non si sostituisce integralmente agli ordinamenti giuridici dei singoli Stati membri.

L'UE e i precedenti “ordinamenti giuridici continentali”

Un'approfondita riflessione sui suoi caratteri nel contesto della millenaria storia continentale permette di concludere che l'Unione costituisce l'ultima – in termini di tempo – forma di organizzazione politico-istituzionale del continente europeo e dei suoi popoli (art. 1 c. 2 TUE) con la finalità, tra l'altro, di garantire la stabilità politica continentale, o meglio la pace (art. 3 c. 1 TUE). Sotto questo aspetto, l'Unione europea presenta una finalità non molto differente, *mutatis mutandis*, rispetto a quella dei grandi “ordinamenti giuridici continentali” che si sono succeduti nel corso della storia europea, come ad esempio l'Impero romano, l'Impero carolingio e il Sacro romano impero; a loro volta forme di organizzazioni politico-istituzionali europee di dimensione continentale. Queste avevano tra l'altro l'obiettivo, con differenti finalità, di garantire la stabilità politica del continente europeo ⁽¹⁾.

L'obiettivo del volume

L'obiettivo di questo volume è quindi quello di chiarire le caratteristiche fondamentali dell'Unione europea (la sua natura giuridica, le caratteristiche del suo ordinamento giuridico, la modalità della sua legittimazione). Questo con l'obiettivo di comprendere le regole giuridiche che permettono all'Unione di funzionare e di realizzare i suoi obiettivi: la pace, il benessere dei cittadini europei nei singoli Stati membri nel contesto di un quadro comune di valori (art. 3 c. 1 TUE).

2. L'“Unione europea” quale nozione “meravigliosamente ambigua”? L'Unione, un'organizzazione sovranazionale

Le varie ricostruzioni

Prima di definire in maniera univoca cosa sia l'Unione europea dal punto di vista giuridico (cioè un'organizzazione

⁽¹⁾ Si fa riferimento al concetto di “stabilità politica” e non di pace ben ricordando le parole che Tacito nell'“*Agricola*” fa pronunciare al generale caledone Calgaco nella Battaglia del monte Graupio (83-84 d.C) con riferimento alla “pace” dei romani: “Dove [i romani] fanno il deserto, lo chiamato pace” (*Ubi solitudinem faciunt, pacem appellant*).

sovranaazionale) e analizzare le caratteristiche del suo ordinamento si deve iniziare ricordando come l'Unione è stata ricostruita dalla dottrina e dalla giurisprudenza in modo vario. L'Unione costituirebbe: un impero ⁽²⁾; una confederazione ⁽³⁾; un ordinamento internazionale particolare ⁽⁴⁾; un ordinamento sovrano ⁽⁵⁾; una costituzione parziale ⁽⁶⁾; un "ordinamento quadro" ⁽⁷⁾; un ente che certamente non è più un'organizzazione internazionale ⁽⁸⁾; un ente che la Corte di giustizia ha organizzato come un "constitutional framework for a federal-type structure in Europe" ⁽⁹⁾; un ente che organizza i rapporti con gli Stati secondo un rapporto monista e gerarchico ⁽¹⁰⁾ in cui vi è divisione di sovranità tra gli Stati e i cittadini ⁽¹¹⁾; un'associazione di costituzioni (cd. *multilevel constitutionalism*) ⁽¹²⁾; un ente che organizza il suo rapporto con gli Stati membri secondo un principio eterarchico in cui ognuno dei due livelli è titolare di una propria parte di sovranità (cd. *constitutional pluralism*) ⁽¹³⁾; una

⁽²⁾ O. JUNGE, *Imperium: die Rechtsnatur der Europäischen Union im Vergleich mit imperialen Ordnungen vom Römischen bis zum Britischen Reich*, Heilderberg, 2018.

⁽³⁾ A. LA PERGOLA, *L'Unione europea fra il mercato comune ed un moderno tipo di Confederazione. Osservazioni di un costituzionalista*, in *Rivista Trimestriale di Diritto e Procedura Civile*, 1993, p. 1.

⁽⁴⁾ P. FOIS, *L'Unione europea è ancora un'organizzazione internazionale?*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2016, p. 388.

⁽⁵⁾ F. BENVENUTI, *La C.E.C.A. Ordinamento sovrano*, in *Diritto internazionale*, 1961, p. 297.

⁽⁶⁾ P. HÄBERLE, *Der Sinn von Verfassungen in Kulturwissenschaftlicher Sicht*, in *Archiv des öffentlichen Rechts*, 2006, p. 627.

⁽⁷⁾ S.-P. HWANG, *Europarechtsordnung als Rahmenordnung: Versuch einer Überwindung der dualistischen Konstruktion von staatlichen und überstaatlichen Rechtsordnungen*, Tübingen, 2020.

⁽⁸⁾ F. FABBRINI, *A Principle in Need of Renewal? The Euro-crisis and the Principle of Institutional Balance*, in *RTDeur*, 2016, p. 299.

⁽⁹⁾ E. STEIN, *Lawyers, Judges, and the Making of a Transnational Constitution*, in *American Journal of International Law*, 1981, p. 1.

⁽¹⁰⁾ J.H.H. WEILER, *The Transformation of Europe*, in *The Yale Law Journal*, 1991, p. 2403.

⁽¹¹⁾ J.H.H. WEILER, *L'Unione e gli Stati membri: competenze e sovranità*, in *Quaderni costituzionali*, 2000, p. 8.

⁽¹²⁾ I. PERNICE, *Multilevel Constitutionalism and the Crisis of Democracy in Europe*, in *European Constitutional Law Review*, 2015, p. 541.

⁽¹³⁾ M. AVBELJ, *The Pitfalls of (comparative) Constitutionalism for European Integration*, 2008, disponibile al sito <https://papers.ssrn.com>, p. 23.

“*non-state federal polity*” caratterizzata dalla frammentazione e dal policentrismo ⁽¹⁴⁾; un ente a cui sarebbe necessario trasferire in futuro parte della sovranità degli Stati membri ⁽¹⁵⁾; l’ente che governa la “società europea” ⁽¹⁶⁾; un ente istituito da un Trattato che presenta una “carta costituzionale” e un suo “quadro costituzionale” ma che non costituisce uno Stato ai sensi del diritto internazionale ⁽¹⁷⁾; un’“associazione di Stati” (*Staatensverbund*) ⁽¹⁸⁾ caratterizzata dalla “cooperazione multilivello di stati sovrani, costituzioni, amministrazioni e giudici” ⁽¹⁹⁾; o anche, i Trattati non istituirebbero nessun ordinamento giuridico ⁽²⁰⁾ o, diversamente, i Trattati istituirebbero due distinti ordinamenti giuridici ⁽²¹⁾.

L’UE nozione
ambigua?

A fronte di questa pluralità di ricostruzioni non si potrebbe non essere d’accordo sul fatto che l’Unione europea costituirebbe una nozione “meravigliosamente ambigua” ⁽²²⁾. Tali impostazioni non tengono però presenti i “fatti” e “motivi giuridici” della sua nascita. Differentemente, tenendo presenti questi, appare chiaro che l’Unione costituisca una nuova fase dell’organizzazione politico-istituzionale del continente europeo.

⁽¹⁴⁾ A. VON BOGDANDY, *The European Union as a Supranational Federation: A Conceptual Attempt in the Light of the Amsterdam Treaty*, in *Colum. J. Eur. L.*, 2000, p. 32.

⁽¹⁵⁾ J. HABERMAS, *Democracy in Europe: Why the Development of the EU into a Transnational Democracy Is Necessary and How It Is Possible*, in *European Law Journal*, 2015, p. 541.

⁽¹⁶⁾ A. VON BOGDANDY, *Strukturwandel des öffentlichen Rechts: Entstehung und Demokratisierung der europäischen Gesellschaft*, Berlino, 2022, p. 16. Ora tradotto in inglese, *The emergence of European society through public law: a Hegelian and anti-Schmittian approach*, Oxford, 2024.

⁽¹⁷⁾ Parere della Corte in seduta plenaria del 18 dicembre 2014, Adesione CEDU, parere 2/13, ECLI:EU:C:2014:2454, par. 156.

⁽¹⁸⁾ Corte costituzionale tedesca, sentenza 12 ottobre 1993, 89/155, cd. *Maastricht Urteil.*, par. 100.

⁽¹⁹⁾ Corte costituzionale tedesca, sentenza 5 maggio 2020, 859/15, cd. caso PSPP, par. 111.

⁽²⁰⁾ R. QUADRI, *Art. 192 TCEE. Commentario al Trattato CEE*, Milano, 1965.

⁽²¹⁾ G. MORELLI, *Nozioni di diritto internazionale*, Padova, 1967, p. 261; G. SPERDUTI, *La CECA: ente sopranazionale*, Padova, 1960, p. 20.

⁽²²⁾ R. BIEBER, J.-P. JACQUÉ, J.H.H. WEILER (sous la direction de), *L’Europe de demain: une Union sans cesse plus étroite: analyse critique du projet de traité instituant l’Union européenne*, OPOCE, Luxembourg, 1995, p. 7.

D'altra parte, da un punto di vista comparato, la "multitudine" di ricostruzioni teoriche relative all'Unione europea contrasta con l'univocità con cui, ad esempio, è definito giuridicamente, da parte sua, lo Stato quale organizzazione politico-istituzionale; cioè lo Stato come "la struttura di governo di un popolo" ⁽²³⁾.

Come si chiarirà successivamente, dall'analisi del testo dei Trattati e della giurisprudenza della Corte di giustizia, l'Unione costituisce formalmente un'organizzazione sovranazionale il cui diritto che promana dai Trattati non costituisce, a fronte dell'autonomia del suo ordinamento giuridico, né diritto internazionale, né diritto degli Stati membri ma diritto dell'Unione *sic et simpliciter*. Dal punto di vista sostanziale, i Trattati creano una stabile organizzazione politico-istituzionale continentale istituita da Stati nazionali (formalmente) sovrani (sui motivi di ciò, v il secondo capitolo).

Come sarà chiarito nei prossimi capitoli, il "motivo" giuridico della nascita dell'Unione è la crisi dello Stato nazionale in Europa nel XX secolo. La finalità dell'Unione è duplice: la stabilità politica dei singoli Stati membri – e quindi dell'intero territorio continentale –; il miglioramento della "qualità della vita" dei cittadini europei all'interno degli Stati membri. Tale risultato è possibile anche in conseguenza del fatto che i popoli degli Stati membri condividono – anteriormente ed autonomamente dall'Unione, già dalla fine del VI sec. d.C. ⁽²⁴⁾ – valori comuni che l'Unione è chiamata a garantire (art. 2 TUE).

L'UE organizzazione sovranazionale

I "motivi" giuridici

3. Il motivo di tante, differenti ricostruzioni dell'Unione europea: l'Unione "vittima del suo successo"?

La formulazione di tante ricostruzioni dell'Unione tra loro profondamente differenti con riferimento al medesimo

L'UE vittima del suo successo?

⁽²³⁾ F. LANCHESTER, *Stato (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, 1990, p. 800. V. anche E. TOSATO, *Stato (teoria generale e diritto costituzionale)*, in *Enciclopedia del diritto*, 1990, p. 759. V. anche V.E. ORLANDO, *Sul concetto di Stato* (1910), in *Diritto pubblico generale – Scritti vari* (1881 – 1940), Milano, 1954, p. 219.

⁽²⁴⁾ A. PARAVICINI BAGLIANI, *Il papato medievale e il concetto di Europa*, Firenze, 2009, p. 293.

ente giuridico potrebbe far pensare che l'Unione sia, in qualche modo, "vittima del suo successo". Infatti, la rilevanza dell'Unione per molte e differenti materie ha avuto quale conseguenza che ognuna di esse ha cercato di ricostruire l'Unione secondo le proprie categorie giuridiche (diritto pubblico internazionale o interno, etc.).

Ciò presenta un problema nel momento in cui le categorie e i principi del diritto dell'Unione europea mutuati dal testo dei Trattati e come interpretati dalla Corte di giustizia sono considerati come acquisiti. Così le categorie e i principi del diritto dell'Unione divengono regole tralatizie di cui spesso si dimentica la loro base teorico-giuridica, così come si dimenticano i motivi storico-giuridici che hanno determinato la loro individuazione nei Trattati e nella giurisprudenza della Corte di giustizia.

Questo presenta il rischio di dimenticare la specificità di queste categorie e principi che sono parte dell'autonomo ordinamento dell'Unione europea e della sua natura di organizzazione sovranazionale.

Una struttura coerente di analisi

Per tale motivo appare utile proporre qui una struttura coerente di analisi dell'Unione europea – della sua natura giuridica e del suo ordinamento – fondato sul testo dei Trattati e sulla giurisprudenza della Corte di giustizia nel contesto del processo d'integrazione europea all'interno di una cornice storico-giuridica di più ampio respiro. Questo con la volontà di far "riemergere" le categorie e i principi del diritto dell'Unione europea secondo quelle che sono le loro basi teorico-giuridiche e anche individuando i motivi storico-giuridici della loro definizione.

Tale obiettivo svolge anche un'altra importante funzione, cioè quello di riportare l'interpretazione di alcuni termini utilizzati dalla Corte di giustizia quali "carta costituzionale" o "quadro costituzionale" all'interno della struttura normativa di un'organizzazione sovranazionale come l'Unione.

Questo è tanto importante in quanto chi scrive teme che il voler configurare l'Unione europea secondo una natura giuridica e delle caratteristiche che non le sono proprie pone le basi per una sua delegittimazione.

Questo è quello che in qualche modo si è verificato durante la pandemia del covid-19 a fronte delle critiche all'Unione per

quello che non avrebbe compiuto ⁽²⁵⁾. Una visione più realistica dell'Unione avrebbe permesso al contrario – fermo restato la necessità di critica per eventuali errori – di sottolineare “il molto” che l'Unione ha compiuto (anche) durante il periodo della pandemia (tra tutte il ruolo centrale della Banca centrale europea, ma anche l'idea e nascita del programma *Next Generation EU*, etc.).

Inoltre vi sono state recentemente ulteriori dinamiche che si sono sviluppate in Europa ed hanno interessato anche le recenti elezioni politiche del Parlamento europeo del 2024 (ad es. la nascita di gruppi parlamentari apertamente ostili al processo di integrazione europea). Anche queste richiedono per la loro comprensione una chiara struttura di analisi giuridica dei motivi della nascita del processo d'integrazione europea e delle caratteristiche giuridiche dell'Unione per il raggiungimento del suo obiettivo principale: la pace sul continente europeo (art. 3 c. 1 TUE).

4. *Il perché dell'attualità del tema? L'Unione europea durante la “permacrisi”*

L'occasione di un simile studio è costituita dal lungo periodo di crisi del processo d'integrazione europea. Infatti l'Unione ha subito negli ultimi vent'anni una serie di crisi istituzionali ed economiche di dimensione e gravità mai verificatesi in precedenza; tra queste: il fallimento del Trattato che istituisce una costituzione per l'Europa (2005), la crisi istituzionale ed economica dell'eurozona (2009) e i conseguenti “conflitti istituzionali” tra Corte di giustizia e Corte costituzionale tedesca (casi OMT – 2016 – e PSPP – 2020), la crisi della *Brexit* (2016-2019), la crisi istituzionale ed economico-sociale conseguente alla pandemia del covid-19 (2020-...), la guerra in Ucraina (2022-...), le tendenze politiche scaturite nelle ultime elezioni del Parlamento europeo (2024) ⁽²⁶⁾.

L'attualità del tema

⁽²⁵⁾ Per un primo studio sulle conseguenze della crisi sanitaria, v. P. DE PASQUALE, *L'Unione europea di fronte alle conseguenze della crisi sanitaria, tra metodo comunitario e metodo intergovernativo*, in *DPCE Online*, 2020.

⁽²⁶⁾ Sul problema delle crisi ripetute nell'Unione, v. P. GARGIULO, I. INGRAVALLO, *Il futuro dell'Unione europea tra crisi dell'integrazione e rilancio del progetto federale*, in *La Comunità internazionale*, 2019, p. 187.

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

Le varie ricostruzioni giuridiche dell'UE

Per tali motivi si inizierà, in via pregiudiziale, ad individuare brevemente i motivi giuridici dell'inizio del processo d'integrazione europea. Si proseguirà individuando brevemente le differenti teorie giuridiche di ricostruzione dell'Unione europea sottolineando le loro varie differenze. Questo è essenziale al fine di evitare che interpretazioni e ricostruzioni che utilizzano categorie giuridiche tra loro profondamente differenti possono essere "unite" nell'analisi. Questo avrebbe (ed ha avuto) quale risultato una ricostruzione giuridica contraddittoria e non coerente con la natura dell'Unione.

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

L'impostazione qui sostenuta

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

In merito a questo, vale la pena richiamare qui quanto sostenuto da Vittorio Emanuele Orlando, uno dei più importanti giuristi italiani del XIX secolo, oramai oltre 100 anni fa. Nel 1925 egli metteva in guardia dalle conseguenze della commistione tra varie branche del sapere nell'interpretare il diritto, cioè il rischio conseguente ad abbandonare un'impostazione strettamente tecnico-giuridica. Egli diffidava dei "cultori del diritto [quando] sono troppo filosofi, troppo politici, troppo storici, troppo sociologisti e troppo poco giureconsulti [. Questo perché] dove le nebulosità dell'astrazione impediscono la netta percezione dei contorni, noi non abbiamo più diritto, poiché il diritto è precisione" ⁽²⁷⁾.

*Il diritto è
precisione!*

⁽²⁷⁾ V.E. ORLANDO, *I criteri tecnici per la ricostruzione giuridica del diritto pubblico*, E. Garagnani, Modena, 1925, p. 4.

Estratto

Estratto da un prodotto in vendita su **ShopWKL**, il negozio online di Wolters Kluwer Italia

Vai alla scheda →

Wolters Kluwer opera nel mercato dell'editoria professionale, del software, della formazione e dei servizi con i marchi: IPSOA, CEDAM, Altalex, UTET Giuridica, il fisco.



Wolters Kluwer