

RIVISTA
TRIMESTRALE
DI DIRITTO
DELL'ECONOMIA

RASSEGNA
DI
DOTTRINA
E
GIURISPRUDENZA

DIREZIONE SCIENTIFICA

G. ALPA - M. ANDENAS - A. ANTONUCCI
F. CAPRIGLIONE - R. MASERA - R. Mc CORMICK
F. MERUSI - G. MONTEDORO - C. PAULUS

Supplemento n. 3 al n. 3/2021

ISSN: 2036 - 4873

RIVISTA TRIMESTRALE DI DIRITTO DELL'ECONOMIA

WWW.RTDE.LUISS.IT

La sede della Rivista è presso
la Fondazione G. Capriglione Onlus,
Università Luiss G. Carli,
Viale Romania 32, 00197 Roma.

Direzione Scientifica

G. Alpa - M. Andenas - A. Antonucci - F. Capriglione - R. Masera
F. Merusi - R. McCormick - G. Montedoro - C. Paulus

Direttore Responsabile

F. Capriglione

Comitato Editoriale

V. Lemma - E. Venturi - D. Rossano - N. Casalino - A. Troisi

I contributi pubblicati in questa Rivista potranno essere
riprodotti dalla Fondazione G. Capriglione Onlus su altre
proprie pubblicazioni, in qualunque forma.

Autorizzazione n. 136/2009, rilasciata dal Tribunale di Roma in data 10 aprile 2009.

COMITATO SCIENTIFICO PER LA VALUTAZIONE

L. Ammannati, E. Bani, P. Benigno, R. Bifulco, A. Blandini, C. Brescia Morra, M. Brogi, R. Calderazzi, E. Cardi, A. Cilento, M. Clarich, A. Clarizia, R. Cocozza, G. Colavitti, F. Colombini, G. Conte, P. E. Corrias, C. G. Corvese, L. De Angelis, M. De Benedetto, P. De Carli, C. De Caro, P. de Gioia Carabellese, M. De Poli, G. Desiderio, L. Di Brina, L. Di Donna, G. Di Gaspare, F. Guarracino, F. Di Porto, G. Di Taranto, V. Donativi, M. V. Ferroni, L. Foffani, C. Fresa, P. Gaggero, I. Ingravallo, C. Irti, R. Lener, M. Libertini, L. Ludovici, N. Lupo, M. B. Magro, F. Maimeri, A. Mangione, G. Martina, S. Martuccelli, M. Maugeri, R. Miccù, F. Moliterni, S. Monticelli, G. Napolitano, G. Niccolini, A. Niutta, M. Passalacqua, M. Pellegrini, M. Proto, M. Rabitti, N. Rangone, P. Reichlin, R. Restuccia, A. Romano, A. Romolini, C. Rossano, G. Ruotolo, C. Russo, A. Sacco Ginevri, I. Sabbatelli, F. Sartori, A. Sciarrone, M. Sepe, G. Sicchiero, D. Siclari, G. Terranova, G. Tinelli, V. Troiano, A. Urbani, P. Valensise, A. Zimatore

REGOLE DI AUTODISCIPLINA PER LA VALUTAZIONE DEI CONTRIBUTI

I contributi inviati alla Rivista Trimestrale di Diritto dell'Economia sono oggetto di esame da parte del «Comitato scientifico per la valutazione» secondo le presenti regole.

1. Prima della pubblicazione, tutti gli articoli, le varietà, le note e le osservazioni a sentenza inviati alla *Rivista* sono portati all'attenzione di due membri del *Comitato*, scelti in ragione delle loro specifiche competenze ed in relazione all'area tematica affrontata nel singolo contributo.
2. Il contributo è trasmesso dalla *Redazione* in forma anonima, unitamente ad una scheda di valutazione, ai membri del *Comitato*, perché i medesimi – entro un congruo termine – formulino il proprio giudizio.
3. In ciascun fascicolo della *Rivista* sarà indicato, in ordine alfabetico, l'elenco dei membri del *Comitato* che hanno effettuato la valutazione dei contributi pubblicati.
4. In presenza di pareri dissenzienti, la *Direzione* si assume la responsabilità scientifica di procedere alla pubblicazione, previa indicazione del parere contrario dei membri del *Comitato*.
5. Ove dalle valutazioni emerga un giudizio positivo condizionato (a revisione, integrazione o modifica), la *Direzione* promuove la pubblicazione solo a seguito dell'adeguamento del contributo alle indicazioni dei membri del *Comitato*, assumendosi la responsabilità della verifica.

I CONTRIBUTI DEL PRESENTE FASCICOLO SONO STATI VALUTATI DA:

F. Moliterni, I. Sabbatelli

TEMI E PROBLEMI DI DIRITTO DELL'ECONOMIA

Pubblicazione degli atti del Convegno

“Presentazione del libro di Lorenzo Federico Pace

La natura giuridica dell'Unione europea: teorie a confronto.

L'Unione ai tempi della Pandemia” organizzato il 6 dicembre 2021

dall'Università Telematica “Guglielmo Marconi” di Roma

A cura di Francesco Gaspari

INDICE

FRANCESCO GASPARI – <i>Presentazione</i> (Introduction).....	1
FRANCESCO CAPRIGLIONE – <i>Riflessioni a margine del libro «Natura giuridica dell’Unione europea» di L. Federico Pace</i> (Considerations to the Book «The Legal Nature of European Union» by L. Federico Pace)	5
RAFFAELE CHIARELLI - <i>L’Unione europea come organizzazione internazionale nel contributo di Lorenzo Federico Pace sulla natura giuridica dell’UE</i> (The European Union as international organization in the work by Lorenzo Federico Pace on the legal nature of the EU).....	41
ULRIKE-HAIDER QUERCIA - <i>La natura giuridica dell’Unione europea e i due concetti di Costituzione</i> (The legal nature of the European Union and the two concepts of Constitution).....	45
FRANCESCO CLEMENTI - <i>La natura giuridica dell’Unione europea tra il già e il non ancora (a proposito di L.F. Pace, “La natura giuridica dell’Unione europea: teorie a confronto. L’Unione ai tempi della pandemia”, 2021)</i> (The legal nature of the European Union between the already and the not yet (about L.F. Pace, “La natura giuridica dell’Unione Europea: teorie a confronto. L’Unione ai tempi della pandemia”, 2021).....	51
MARCELLO CONDEMI - <i>L’Unione economica e monetaria e la nascita dell’Unione Bancaria quali significative tappe del difficile processo di piena integrazione europea</i> (Economic and monetary Union and the birth of the Banking Union as significant stages in the difficult process of full European integration).....	57
FIAMMETTA SALMONI - <i>Geopolitica dell’Unione europea: USA, Cina e global gateway. La</i>	

rivoluzione pandemica e il momento della Costituente europea (Geopolitical of the European Union: USA, China and Global Gateway. The pandemic revolution and the moment of the European Constituent)...93

FRANCESCO GASPARI - *Il futuro dell'Unione europea tra sovranità (formale), (de)legittimazione (sostanziale) e right to exit* (The future of the European Union between (formal) sovereignty, (substantial) (de)legitimation and *right to exit*).....117

LORENZO F. PACE - *Un contributo a mo' di risposta. La natura giuridica dell'Unione europea e la sua futura, possibile, modifica: ma modifica in quale ente?* (A contribution in form of an answer: the legal nature of the European Union and its possible future modification: but in which entity?).....168

PRESENTAZIONE

(Introduction)

1. Il presente numero monografico della Rivista raccoglie gli atti di un seminario di studi dedicato alla presentazione del libro di un autorevole studioso, il Professor Lorenzo Federico Pace, pubblicato nel 2021 per i tipi della casa editrice Cacucci, ed avente come titolo *“La natura giuridica dell’Unione europea: teorie a confronto. L’Unione ai tempi della Pandemia”*. L’evento è stato organizzato dall’Università degli Studi “G. Marconi” di Roma, nell’ambito delle attività del Dottorato di ricerca in Scienze Giuridiche e Politiche e di quelle del Dipartimento di Scienze Giuridiche e Politiche. Si è svolto il 6 dicembre 2021 via *webinar*, a causa della situazione pandemica (Covid-19), purtroppo ancora in corso. Un particolare ringraziamento alla Rivista e al suo Direttore, Prof. Francesco Capriglione, per avere ospitato i contributi qui raccolti.

Il tema affrontato dall’Autore è di grande interesse e di estrema attualità; è ad un tempo un tema classico, giacché da sempre si discute della natura giuridica dell’Unione, e un tema nuovo, poiché le continue crisi su cui si ritiene si fondi il processo d’integrazione sono sempre diverse e ogni volta – in questi ultimi lustri in modo decisamente maggiore che in passato – esse alimentano nuove (o rinnovate, ma su diverse basi fattuali ed empiriche) riflessioni, nel senso di una spinta verso la definitiva attuazione del progetto di cui al Manifesto di Ventotene (Stati uniti d’Europa), oppure verso un arresto – momentaneo, ma sempre superabile – di quel progetto, reso in questi casi sempre più complesso dall’emergere (e poi dal diffondersi) dei cc.dd. euroscettici, sovranisti, populistici, e altre simili etichette riservate a chi si oppone o mette in discussione il processo d’integrazione stesso (o alcuni suoi profili).

L’indagine condotta dall’A. sulla natura giuridica dell’Unione europea svela la

complessità del tema trattato, che emerge chiaramente già dalla lettura delle prime due pagine del volume, in cui si elencano le numerose ricostruzioni dell'Unione europea formulate sia in letteratura sia in giurisprudenza. È una nozione (quella di Unione europea) ambigua, ma tale ambiguità viene risolta dall'A. – sul piano del metodo – tenendo presente i “fatti” e “motivi giuridici” della sua nascita. L'Unione europea viene così ricostruita come nuova fase dell'organizzazione politico-istituzionale del continente europeo.

L'A. si pone, con il volume in rassegna, l'obiettivo di proporre 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 di integrazione europea e all'interno di una cornice storico-giuridica di più ampio respiro.

L'attualità del tema oggetto della ricerca del Professor Pace è dimostrata (e inevitabilmente condizionata) dalla drammatica situazione legata alla pandemia da Covid-19, tant'è che l'A. dedica a tale aspetto il sottotitolo del suo volume, che recita significativamente *“L'Unione ai tempi della Pandemia”*.

Ma a ben guardare, questa è soltanto la più recente (anche se forse la peggiore) delle crisi che ha contraddistinto il (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 dimensioni 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 del 2016 e PSPP del 2020), la crisi della Brexit (2016-2019), la crisi istituzionale ed economico-sociale conseguente alla pandemia del covid-19 (2020-ancora in corso).

L'importanza del tema trattato nel volume è tale da suscitare l'interesse scientifico per una riflessione di più ampio respiro e di carattere interdisciplinare. La

natura giuridica dell'Unione, infatti, può essere analizzata da diversi angoli prospettici, alcuni di carattere settoriale (come il diritto dell'economia, il diritto costituzionale, il diritto tributario, il diritto amministrativo, ecc.), altri di carattere generale o sistematico, non necessariamente legati alla disciplina (e al settore scientifico) del diritto dell'Unione europea, anche se la tesi dell'A. è esattamente questa, come emerge chiaramente dalla lettura del volume (*"l'Unione formalmente costituisce un'organizzazione internazionale il cui diritto che promana dai Trattati non costituisce, a fronte dell'autonomia del suo ordinamento giuridico, diritto internazionale ma autonomo diritto dell'Unione"*) e da alcune relazioni pubblicate in questo fascicolo monografico.

2. Il seminario di studi in questione ha inteso approfondire alcuni profili di un tema in costante evoluzione, seguendo un approccio interdisciplinare, esattamente lo stesso approccio che ispira il Dottorato di ricerca in Scienze Giuridiche e Politiche dell'Università "G. Marconi", nell'ambito delle cui attività scientifiche e formative il seminario stesso è stato, come detto, organizzato.

È così che, dopo i saluti istituzionali e alcune riflessioni introduttive del Direttore del Dipartimento (Prof. Raffaele Chiarelli) e della Coordinatrice del Dottorato (Prof.ssa Ulrike Haider-Quercia), il Prof. Francesco Capriglione ha introdotto i lavori e ha magistralmente condotto gli stessi, alimentando un dibattito e una riflessione tra tutti i Relatori che hanno reso possibile e anche opportuno raccoglierne gli atti in questo numero monografico della Rivista.

Le Relazioni hanno affrontato temi centrali del processo d'integrazione dell'Unione (e della natura giuridica della stessa Unione), e sono state condotte da studiosi provenienti da diversi settori scientifici, e segnatamente dal diritto dell'economia (Capriglione, *Riflessioni a margine del libro «Natura giuridica dell'Unione Europea»* di L. Federico Pace; Condemi, *L'Unione economica e monetaria e la nascita dell'Unione bancaria quali significative tappe del difficile*

processo di piena integrazione europea), dal diritto pubblico (Chiarelli, L'Unione europea come organizzazione internazionale nel contributo di Lorenzo Federico Pace sulla natura giuridica dell'UE; Salmoni, Geopolitica dell'Unione europea: USA, Cina e *Global Gateway*. La rivoluzione pandemica e il momento della Costituente europea), dal diritto pubblico comparato (Clementi, La natura giuridica dell'Unione europea tra il già e il non ancora (a proposito di L.F. Pace, "La natura giuridica dell'Unione Europea: teorie a confronto. L'Unione ai tempi della pandemia", 2021); Haider-Quercia, La natura giuridica dell'Unione europea e i due concetti di Costituzione) e dal diritto amministrativo (Gaspari, Il futuro dell'Unione europea tra sovranità (formale), (de)legittimazione (sostanziale) e *right to exit*), mentre le conclusioni sono state affidate all'Autore del volume (Pace, Un contributo a mo' di risposta. La natura giuridica dell'Unione europea e la sua futura, possibile, modifica: ma modifica in quale ente?), coprendo così anche, naturalmente, il diritto dell'Unione europea.

Il quadro d'insieme che ne è derivato è stato apprezzabile e ricco di spunti di riflessione, a dimostrazione del vivo fermento scientifico che ruota attorno ai temi affrontati dall'A. nel suo manoscritto, certamente destinato a non cessare, ma anzi a crescere ulteriormente in questa cruciale fase storica del processo d'integrazione europea.

Roma, febbraio 2022

Francesco Gaspari

RIFLESSIONI A MARGINE DEL LIBRO
«NATURA GIURIDICA DELL'UNIONE EUROPEA»

DI L. FEDERICO PACE *

*(Considerations to the Book
«The Legal Nature of European Union» by L. Federico Pace)*

ABSTRACT: *This paper provides some considerations to the manuscript published by L. Federico Pace, who examines the impact of Covid-19 pandemic crisis on the EU economic governance, and investigates the reasons that have impeded, during the last decades, the establishment of forms of collaboration and solidarity within the Union.*

Firstly, the Author deals with those questions in order to illustrate the uncertainties and contradictions deriving from the process of integration which represents the aim to whom still believe in the «european dream»; in this light, it is possible to identify the way to follow for overcoming, as many argue, a «systemic crisis». Hence, the interest to clarify a few problems which have been addressed in this book.

The analysis answers the principal questions: What is the European Union? When is it formed? Where is it formed? In which direction is it oriented? What are the possible expectations that we should have on the process which long-lasting more than fifty years? In this context, Pace organises the whole discussion in two main directions: legal/technical and political; therefore, the perspective of an analysis that covers significant aspects not only on constitutional matters but also on European law and law of economics to which the Author, since fifty years, dedicates his own research studies.

*Il presente contributo è stato sottoposto a referaggio.

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. Le indicazioni di L. Federico Pace sull’ordinamento europeo. - 3. La genesi della Unione Europea: il *Manifesto di Ventotene*. - 4. Limiti del processo d’integrazione europea: il meccanismo comitologico ed il metodo intergovernativo. - 5. Stato di diritto e democrazia di fronte alle tendenze *populiste* e *sovraniste*... - 6. *Segue:* ... l’UE di fronte alle dirompenti conseguenze di tali movimenti - 7. L’Unione al tempo della pandemia... - 8. *Segue:* ... incertezze e prospettive.

1. Dopo le considerazioni introduttive di Ulrike Haider Quercia e di Francesco Gaspari, penso che debba prendere io la parola per rappresentare alcune tra le numerose riflessioni che mi ha suscitato la lettura del libro di L. Federico Pace, che ho molto apprezzato. La tematica in esso affrontata rientra tra quelle che dovrebbe porsi qualsivoglia giurista europeo nel presente momento, particolarmente delicato, della storia dell’UE, che dopo aver a fatica superato la crisi finanziaria degli anni 2007 e seguenti sta affrontando la grave emergenza sanitaria ed economica causata dall’evento pandemico del Covid-19. Infatti, di fronte ad eventi di difficile governabilità che sottopongono a dura prova la tenuta del complesso istituzionale europeo è necessario ricercare le cause degli evidenti limiti che connotano la realtà in osservazione e, più in generale, interrogarsi sulle ragioni che hanno impedito, nel corso dei decenni, la realizzazione di forme di coesione e solidarietà all’interno dell’Unione.

Rinvenire risposte soddisfacenti a tale interrogativo, in grado di chiarire le incertezze e le contraddizioni riscontrabili nel processo di integrazione, avviato da oltre mezzo secolo, costituisce ineludibile esigenza di quanti continuano a credere nel «sogno europeo»; a tale esigenza è, infatti, riconducibile la possibilità di individuare il cammino da seguire in vista del superamento di quella che, a parere di molti, viene qualificata come una «crisi di sistema». Da qui l’intrinseco interesse per la chiarificazione dei problemi che sono stati affrontati nel libro che oggi presentiamo, nel quale la tematica oggetto del suo studio presenta risvolti talora trascurati dalla dottrina, ai quali nel dibattito odierno cercheremo di dedicare l’attenzione che essi me-

ritano.

L. Federico Pace nel suo lavoro pone alcuni interrogativi di fondo: che cos'è l'Europa? Quando nasce? Dove nasce? In che direzione è proiettata? Quali sono le possibili aspettative che noi dobbiamo avere sugli esiti di un processo che ormai dura da più di mezzo secolo? Si individua, per tal via, l'esigenza che l'A. avverte di proporre la ricostruzione dei due filoni sui quali spazia la sua indagine: quello tecnico giuridico e quello politico; donde la prospettiva di un'analisi che affronta aspetti molto significativi non solo della materia costituzionale ma anche del diritto europeo e, vorrei precisare, anche del diritto dell'economia, al quale da oltre cinquant'anni dedico la mia ricerca.

2. In tale premessa, la prima domanda che dobbiamo porci riguarda la possibilità, al presente, di configurare l'Unione Europea come una 'organizzazione nuova' e, più in particolare, quale nuovo modello ordinatorio di natura socio economica orientato verso un'unitarietà politica, aggiungerei ancora *incompiuta*.

Per dare una risposta a questo interrogativo L. Federico Pace si sofferma ad analizzare il significato e il valore dei Trattati UE, nonché l'orientamento della Corte di giustizia europea, richiamando alcune sentenze di quest'ultima nelle quali - a suo dire - il linguaggio usato nei confronti dell'Europa è di 'tipo costituzionale'. Inoltre, con riguardo al nostro paese, Egli si sofferma sul disposto dell'art. 11 della Costituzione italiana, ricordando che tale statuizione era stata ritenuta da una autorevole dottrina non riferibile «ad organizzazioni interstatali parziali e particolari» come la CEE¹; laddove - secondo un orientamento divenuto ormai dominante - esso assume primario rilievo quale legittimo fondamento giuridico della partecipazione all'Unione e, dunque, dell'ammissibilità di condizioni e limiti alla sovranità nazionale derivanti da detta partecipazione.

¹Cfr. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, Padova, 1993, vol. II, p. 171.

L'A. per identificare la natura giuridica dell'Unione europea propone una ricostruzione di quest'ultima finalizzata a rinvenire un «mezzo per la soluzione della crisi dello Stato nazionale»; ciò sostenendo che l'Unione deve essere considerata come un nuovo modello di organizzazione politico istituzionale realizzato tra Stati sovrani. Effettivamente, al presente la riferibilità a detta formula ordinatoria può essere ritenuta rispondente alla configurazione giuridica oggi ascrivibile all'UE; pensare, peraltro, che tale schema possa avere carattere di definitività, significa valutare in termini riduttivi la significativa portata di tale evento, ascrivendo ai limiti che innegabilmente oggi s'individuano nell'Unione una valenza eccessiva, quasi a voler ammettere la irreversibilità delle contraddizioni che ne contraddistinguono la fisionomia.

Al riguardo, va osservato che l'analisi degli accadimenti che portarono alla nascita della Comunità e lo stesso impianto sistemico che ad essa venne conferito alle sue origini non denotano, a mio avviso, un intento circoscritto al solo obiettivo di risolvere «i rapporti interni al continente europeo tra gli Stati membri», come asserisce il nostro A. Di ben altra portata, infatti, si configurano le finalità alla base del disegno socio politico di coloro che per primi ravvisarono la necessità di superare i regimi totalitari che, negli anni quaranta del '900, sfociarono nella seconda guerra mondiale.

Verosimilmente, i paesi che ipotizzarono la costruzione dell'aggregato in parola erano mossi dall'idea di una «Europa libera ed unita», nata nel pieno imperverare del conflitto bellico, ad opera di uomini coraggiosi, come qui di seguito dimostrerò; idea che, nel tempo, è entrata a far parte dell'immaginario collettivo di gran parte della popolazione degli Stati partecipanti all'EU. L'adesione ad una scelta forte siffatta impose l'adozione di una *politica dei piccoli passi*, nel presupposto di dover far ricorso ad una 'formula organizzativa' in divenire, che col passare degli anni avrebbe reso possibile la realizzazione del 'sogno comune', venendo meno progressivamente le carenze e i limiti che, come è dato riscontrare nello sviluppo dei pro-

cessi complessi, per solito si rinvencono nelle fasi di avvio dei medesimi.

Accettare una tesi diversa significa disconoscere il messaggio dei *Padri Fondatori* della Comunità europea, ridimensionando quindi il valore stesso dell'Unione, significa dire che stiamo procedendo a costi elevati verso una fantomatica meta in quanto all'Europa dei popoli e delle nazioni col passare degli anni è stata sostituita quella delle tecnocrazie e del capitale finanziario! Di certo si è lontani dalla ipotesi concettuale a monte della Comunità ritenendo che la formula organizzatoria indicata da L. Federico Pace sia esaustiva, in quanto sufficiente a rappresentare il superamento delle contrapposizioni esistenti tra gli Stati, sì da consentire ai cittadini europei di riconoscersi in una 'comunità d'intenti', fondata sulla fede negli stessi valori².

L'unitarietà tra i popoli non si compendia nella mera volontà di rinvenire nella coesione la possibilità di proteggersi reciprocamente, assicurando un cammino verso la crescita economica e mediando i singoli interessi nazionali con quello generale della Comunità considerata nella sua interezza. È evidente come, in siffatto contesto, la convergenza tra opposte tendenze e contrastanti interessi, dando spazio ad una adeguata composizione tra i medesimi, abbia di mira un traguardo molto ambizioso, difficile da realizzare, ma non per questo da escludere; nello specifico mi riferisco ad un insieme di popoli che si riconosce come «comunità di destino», una e molteplice nella condivisione degli stessi problemi³.

Solo aderendo alla tesi secondo cui la configurazione politico istituzionale che attualmente connota l'Unione europea sia una 'formula *in itinere*', si è coerenti con la visione di un 'Superstato a carattere federale' che fu propria dei *Padri Fondatori*, il cui intento - come avrò modo di precisare qui di seguito - fu quello di dar vita

²Cfr. al riguardo le note considerazioni di SCHMITT, *Il concetto di politico*, in *Le categorie del politico*, a cura di Miglio e Schiera, Bologna, 1972, p. 101 ss.

³Cfr. CERRUTI, *Una comunità di destino nel tempo della complessità*, in *Educazione sentimentale*, 2018, fasc. 30, il quale sottolinea che la contemporaneità sta determinando la nascita di una comunità planetaria nella quale la coscienza morale ha acquisito una nuova universalità.

agli 'Stati Uniti di Europa', muovendo dalla costituzione di una Comunità economica.

Ciò posto, le considerazioni del professor Pace, sostanzialmente critiche con riguardo agli esiti del percorso evolutivo del processo d'integrazione europea, ci inducono a ricercare le cause che fino ad oggi - a settant'anni circa dal Trattato di Roma del 1957 - hanno ostacolato tale processo; fermo restando che quest'ultimo, al presente - come più volte ho avuto modo di evidenziare⁴ - non denota ancora una maturità adeguata, che gli consenta cioè di superare le odierne perplessità in ordine al raggiungimento del traguardo testé rappresentato.

Come il *nostro* Autore correttamente sostiene, dette cause vanno individuate nel fatto che siamo in presenza di una formula organizzativa che, per quanto appaia interessante sul piano giuridico, non è riuscita ad estrinsecarsi nella possibilità di pervenire ad una compiuta definizione dell'integrazione europea. Conseguente, in primo luogo, l'esigenza di analizzare il modello strutturale che l'Europa si è dato e, in particolare, di specificare le ragioni che hanno impedito un'effettiva apertura in chiave politica del percorso iniziato con il Trattato di Roma.

L'analisi di tale modello, secondo l'orientamento dominante espresso dagli studiosi della materia, ha messo in evidenza che lo schema organizzativo adottato - a causa delle forme tecniche con cui sono stati attuati i processi decisionali e delle modalità operative degli organi dell'Unione - è stato d'impedimento alla formazione di una piena condivisione degli obiettivi da raggiungere e, più in generale, alla possibilità che si desse spazio ad un *agere* coeso, necessario per la realizzazione del programma perseguito. Ciò ha consentito che restasse ferma la riferibilità agli interessi nazionali ed a taluni individualismi degli Stati membri, ritardando i risultati positivi dell'integrazione, essendo l'impegno dei paesi partecipanti ponderato sulle preferenze e sui benefici ai medesimi rivenienti dal processo in parola. L'UE ha inequivocabilmente mostrato i suoi limiti, riconducibili alla mancata configurazione di

⁴Cfr., tra gli altri, *La finanza UE al tempo del coronavirus*, in *Riv. trim. dir. econ.*, 2020, I, p. 1 ss.

una entità statale unitaria (neppure *in fieri*), come è stato puntualizzato da un acuto studioso, il quale sul punto ha sottolineato il carattere di «ordinamento composito» attribuibile all'Unione (cui ovviamente non sono applicabili gli istituti e le categorie teoriche proprie degli ordinamenti statali e internazionali)⁵.

In definitiva, può dirsi che tra i differenti paesi europei non è stato attuato un legame relazionale indispensabile al fine di superare quella che il nostro A. chiama *summa divisio* tra la ricostruzione 'tecnico giuridica' e quella 'politico giuridica'; l'inesistenza di un *demos* europeo di certo è alla base di una sostanziale discrasia tra le medesime, donde le differenziazioni tuttora rilevabili tra i paesi UE. Questi ultimi, infatti, trovano difficoltà nel dar corso ad un'omogeneizzazione resa possibile solo dall'appartenenza ad uno Stato unitario, nel quale si attenuano le diversità e si promuove lo sviluppo di affinità socio culturali.

Dal libro che oggi presentiamo traspare, quindi, seppure in maniera velata, una conclusione che rattrista coloro che, come me, hanno da sempre creduto nel 'sogno europeo'. Ci vien detto, sul piano delle concretezze, «l'Europa è quella che abbiamo, non bisogna farsi illusioni, sperando in un irrealizzabile cambiamento»! Si delinea, pertanto, uno scenario nel quale sono sacrificate le aspettative di quanti confidano ancora in un avvenire comune, i cui tratti significativi s'individuano nella solidarietà, nell'affermazione dell'ordine democratico che significa tutela delle libertà, maggiore benessere per tutti, eliminazione delle disuguaglianze.

3. Le inquietanti suggestioni sollevate da L. Federico Pace pongono interrogativi cui numerosi studiosi desiderosi da anni tentano di dare una risposta verificando se sussiste una via d'uscita alla situazione di stallo nella quale da tempo l'Europa permane. La riferibilità al profondo divario esistente all'interno del conte-

⁵Cfr. DELLA CANANEA, *L'Unione Europea. Un ordinamento composito*, Bari, 2003, il quale, intervenendo nel dibattito relativo alla configurabilità giuridica dell'Unione, dubita che a quest'ultima possa essere riconosciuta la natura di un'organizzazione internazionale ovvero quella di un ordinamento *sui generis*.

sto regionale europeo, alle tendenze egemoniche di taluni Stati virtuosi (patrocinatori di politiche di *austerity* durante la crisi finanziaria degli anni 2007 e seguenti) è stata al centro di puntuali indagini che ne hanno valutato gli effetti negativi, raccorlandoli alle carenze ed ai ritardi della politica in alcuni Stati, causa di ovvie conseguenze sulla possibilità di una paritaria linea di sviluppo tra i paesi dell’UE⁶.

Anni fa, anch’io mi interessai ad una tematica, per certi versi simile a quella trattata nel libro che oggi presentiamo, riguardante il rapporto tra ‘politica e finanza’ nell’Unione. In tale occasione, misi in evidenza le limitate ‘prospettive’ di successo riservate all’ideale federativo europeo dalla complessità del processo evolutivo della Comunità europea, pervenendo a conclusioni che consentono di identificare le cause della significativa debolezza di quest’ultima nel perseguire la meta dell’unione politica; cause che vanno al di là della crisi dello Stato nazionale, quale fondamento dell’aggregato socio politico oggi rappresentato dall’UE⁷.

Chiarimenti, al riguardo, mi furono offerti dalla lettura del noto *Manifesto di Ventotene*, nel quale trovano espressione la ‘speranza’ ed il ‘sogno’ di uomini (Altiero Spinelli, Ernesto Rossi, Eugenio Colorni che ne furono firmatari) i quali volevano superare la crisi ideologica indotta dal dogmatismo autoritario all’epoca imperante⁸. Il *Manifesto* dà contenuto, infatti, ad una dichiarazione di condanna del regime politico esistente nel ‘vecchio continente’ negli anni quaranta del ‘900, nel quale «la sovranità assoluta degli Stati nazionali ...(aveva)... portato alla volontà di dominio sugli altri», come in tale scritto si legge testualmente; donde l’espresso di-

⁶Cfr., tra gli altri, GUARINO, *Diritto ed economia. L’Italia, l’Europa, il mondo*, Roma, 2011; SAVONA, *Eresie, Esorcismi e scelte giuste per uscire dalla crisi. Il caso Italia*, Catanzaro, 2011; DI TARANTO, *Le basi problematiche della moneta europea*, in *Aspenia, I futuri del capitalismo*, 2012, n. 56, pp. 176-183; ID., *Il salvataggio temporaneo di Atene? Vantaggioso solo per Berlino*, in *Milano Finanza* del 16 marzo 2012; ID., *L’Europa tradita*, Roma, 2014, *passim*.

⁷Cfr. CAPRIGLIONE - SACCO GINEVRI, *Politica e finanza nell’Unione europea. Le ragioni di un difficile incontro*, Milano, 2015.

⁸La prima edizione del *Manifesto*, pubblicata col titolo *Per un’Europa libera e unita. Progetto d’un manifesto*, è andata perduta; successivamente nel 1944 una nuova edizione, curata da Colorni, fu stampata a Roma in un libro intitolato *Problemi della Federazione Europea*, con l’aggiunta di altri due saggi di Altiero Spinelli (*Gli Stati Uniti d’Europa e le varie tendenze politiche; Politica marxista e politica federalista*) scritti tra il 1942 ed il 1943.

niego dell'«egemonia dello Stato più forte su tutti gli altri asserviti».

Da qui la riprovazione per «le guerre ...(che) ... costringono ad abbandonare la famiglia, l'impiego, gli averi ed a sacrificare la vita stessa per obiettivi di cui nessuno capisce veramente il valore»; alla quale viene contrapposta l'esaltazione dell'«uguale diritto per i cittadini alla formazione della volontà dello Stato», nonché una visione della «organizzazione politica» fondata sull'«etica sociale della libertà e della uguaglianza». Tale costruzione concettuale evidenzia l'acquisita consapevolezza che «anche una soluzione di compromesso tra le parti...in lotta ... (avrebbe rappresentato) ... un ulteriore passo innanzi del totalitarismo»; ad essa fa da contraltare il passaggio ad una «riorganizzazione federale» quale obiettivo primario da raggiungere. Si addivene così alla prospettiva di una ipotetica realtà sovranazionale a base della quale v'è l'esigenza di una «definitiva abolizione della divisione dell'Europa in Stati nazionali sovrani».

Orbene, non v'è dubbio che la tesi indicata da Pace - come rilevavo poc'anzi - riesce correttamente a sottolineare la natura giuridica dell'UE come forma reattiva alla crisi dello Stato nazionale, ma è altresì pacifico che in essa si rinvengono i presupposti per dar corso ad una innovazione politica di ampia portata, che a mio avviso, individua l'essenza del processo d'integrazione che caratterizza l'Unione; intendo riferirmi alla svolta in chiave democratica e di unitarietà tra gli Stati d'Europa, destinata a sostituire i precedenti regimi totalitari.

Ripercorrere le linee di tale processo, fare luce sulle modalità con cui tale obiettivo ha trovato attuazione significa scoprire i contenuti di una *democrazia laica* fondata sui valori e, dunque, che crede nella libertà e nell'uguaglianza, favorisce la crescita comune, offre opportunità. Da qui la prospettiva di una nuova UE che propone lo 'stato di diritto', governato da regole giuste e rispettose della dignità dell'uomo, nella quale è accettato il confronto dialettico e viene riconosciuto il pri-

mato della discussione sulla decisione⁹. Ricercare una spiegazione logica per taluni comportamenti che tuttora appaiono poco coerenti con il principio della parità partecipativa (tipico di ogni forma di governo che si proponga come rispettosa del criterio maggioritario, salvaguardia avverso il dispotismo e l'autoritarismo) è la via da seguire per individuare i possibili rimedi esperibili e comprendere quali e quanti traguardi dovranno ancora essere raggiunti prima che possa concretizzarsi il sogno dei *Padri fondatori*.

In questa direzione deve essere orientata ogni indagine che si proponga di accertare le cause del mancato rinnovamento democratico e civile in precedenza ipotizzato, nonostante sia trascorso oltre mezzo secolo dalla costituzione della CEE. Permane, quindi, l'esigenza di interpretare l'odierna realtà facendo riferimento alla necessità di non ritardare ulteriormente la costruzione di un futuro comune fondato su coesione e solidarietà, finalizzato a promuovere la pace, favorire un ordine internazionale che elimini (o almeno riduca) i divari esistenti tra le popolazioni europee e consenta di vincere le sfide della crescente interazione in atto tra i paesi del pianeta.

4. L'adesione all'idea di una «Europa libera ed unita», di cui è stato portatore il Manifesto di Ventotene, avrebbe dovuto essere supportata da «scelte forti», necessarie per conseguire una paritaria linea di sviluppo dei paesi UE. Per converso, la Comunità, come si è detto, ha optato per la *politica dei piccoli passi*, seguendo le indicazioni di Jean Monnet, ispirato al «funzionalismo» di Mitrany¹⁰ ed al neofunzionalismo di Haas e Lindberg¹¹.

Ha trovato affermazione, quindi, l'orientamento teorico secondo cui l'avvio di processi di integrazione funzionale (nei quali alcuni Stati mettono in comune de-

⁹Cfr. FERRAJOLI, *La democrazia attraverso i diritti*, Roma-Bari, 2013, specie p. 81 ss.

¹⁰Cfr. MITRANY, *A working peace system*, London, 1943.

¹¹Cfr. HAAS, *The Uniting of Europe – Political, Social and economic Forces, 1950-1957*, London, 1958; ID., *Beyond the Nation State*, London, 1964; LINDBERG, *The Political Dynamics of European Economic Integration*, London, 1963.

terminate attività e risorse economiche) tenderebbe a incoraggiare e favorire integrazioni ulteriori (in linea con un meccanismo di tracimazione, il cd. *Spill Over*) a valenza anche politica¹². Pertanto, la Comunità si è presto caratterizzata per una significativa debolezza della capacità di procedere nel cammino verso una meta federativa; ciò, facendo venir meno i presupposti per raggiungere una ‘uguaglianza sostanziale’ tra tutti gli Stati membri, essendo divenuto evanescente l’obiettivo della costruzione di una «casa comune» per i popoli del ‘vecchio continente’.

Ed invero, nel delineato contesto, il funzionamento dell’apparato istituzionale dell’UE non è riuscito ad assicurare la democraticità del sistema o, più esattamente, il cd. triangolo istituzionale europeo (Commissione, Consiglio e Parlamento) è risultato inadeguato nel perseguimento degli obiettivi che avrebbero dovuto determinare coesione e solidarietà all’interno dell’Unione.

Al riguardo occorre premettere che la gran parte degli organismi istituzionali sopra indicati è composta da esponenti delle forze politiche che, nei singoli Stati membri, risultando vincitrici nei procedimenti elettorali, assumono di volta in volta il governo nazionale; essi conseguentemente hanno una legittimazione democratica solo indiretta, in concreto riconducibile ai meccanismi elettivi dei paesi membri dell’UE. Per converso, ciò non si riscontra con riguardo al Parlamento europeo, in quanto i suoi componenti sono direttamente eletti nei singoli Stati membri; donde la sua legittimazione democratica che, tuttavia, presenta alcune carenze strutturali che ne ridimensionano l’*agere*, conferendo ad esso fino al Trattato di Lisbona del 2007 una posizione di minor rilievo rispetto agli altri organi della compagine istituzionale in esame¹³.

¹²Si fa presente che in alcuni lavori di HAAS si rinviene anche una nozione di *spill over* geografico, accanto a quello funzionale e politico.

¹³Ci si riferisce, in particolare, alle implicazioni negative (sul piano della effettiva consistenza dei poteri esercitati) rivenienti vuoi dalle modalità che (nei paesi di origine dei suoi membri) caratterizzano il procedimento elettorale di nomina (nel quale si riscontra abitualmente un tasso partecipativo inferiore a quello nazionale), vuoi dalla intrinseca limitazione delle funzioni attribuite a tale organismo, decisamente ridotte rispetto alla classica operatività parlamentare.

Va segnalato, inoltre, che nell’assetto dell’esecutivo rileva, oltre alla presenza del Consiglio Europeo, il quale dà all’Unione «gli impulsi necessari al suo sviluppo e ne definisce gli orientamenti politici e le priorità politiche generali» (come precisa l’art. 15 del TUE), l’affidamento di tale obiettivo ad un *meccanismo comitologico*, definito in letteratura «retaggio di un equilibrio istituzionale anacronisticamente sbilanciato in senso intergovernativo»¹⁴.

È bene ricordare che la ‘comitologia’ nasce agli inizi degli anni sessanta del novecento, in un momento storico caratterizzato dalla mancata distinzione in ambito europeo tra ruolo legislativo ed esecutivo; essa risponde ad una logica di riparto dei poteri nella quale alla funzione propositiva della Commissione e dispositiva del Consiglio fa riscontro - per quanto concerne l’attuazione delle decisioni assunte dal secondo - la competenza delle amministrazioni nazionali¹⁵. È evidente come la carenza di disponibilità temporale e di competenze tecniche del Consiglio in alcune materie (ad esempio: le politiche agricole) abbia trovato «compensazione» nelle particolari modalità di esercizio dei poteri assegnati alla Commissione, la quale - peraltro - sottopone i «progetti di misure (regolamentari o amministrative) alla approvazione di comitati specializzati, composti da funzionari di quelle stesse amministrazioni nazionali che sono poi, in ultima istanza, chiamate a darvi attuazione»¹⁶. È evidente come il processo decisionale, sul piano delle concretezze, finisca con l’essere delegato in ampia parte a detti comitati, piuttosto che esercitato dalle competenti

Per una valutazione del quadro istituzionale europeo antecedente al Trattato di Lisbona cfr., tra gli altri, WEILER, *Il sistema comunitario europeo: struttura giuridica e processo politico*, Bologna, 1985; SHAWJ, *Law of the European Union*, 2000; POCAR, *Commentario breve ai trattati della Comunità e dell’Unione europea*, Padova, 2001; TIZZANO, *Trattati dell’Unione e della Comunità*, Milano, 2004; MENGOZZI, *Istituzioni di diritto comunitario e dell’Unione europea*, Padova, 2006.

¹⁴Cfr. SAVINO, *La comitologia dopo Lisbona: alla ricerca dell’equilibrio perduto*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2011, p. 1041.

¹⁵L’impianto comitologico introdotto dalla cd. procedura Lamfalussy, che venne ideata per semplificare ed accelerare il procedimento di formazione delle regole nell’UE; cfr. BILANCIA, *Il sistema europeo di regolamentazione dei servizi finanziari*, visionabile su www.giuripol.unimi.it; CIRAIOLO, *Il processo di integrazione del mercato unico dei servizi finanziari. Dal metodo Lamfalussy alla riforma della vigilanza finanziaria europea*, in *Il diritto dell’economia*, n. 2, 2011, p. 415 ss.

¹⁶Cfr. SAVINO, *La comitologia dopo Lisbona: alla ricerca dell’equilibrio perduto*, cit., p. 1042.

istituzioni deputate, le quali devono tener conto dei pareri dai medesimi espressi.

Nel decorso degli anni si assiste ad un crescente rilievo della comitologia a fronte del conferimento di poteri sempre più ampi alla Commissione¹⁷. Il tentativo di una prima disciplina organica della materia si ha con la puntualizzazione delle modalità di esercizio delle 'competenze di esecuzione' conferite alla predetta istituzione¹⁸; intervento volto a rimediare agli squilibri del sistema di codecisione che si svolge a scapito delle procedure comunitarie. Tale disciplina è stata, poi, modificata ed ampliata a più riprese in relazione al riconoscimento di un sempre più deciso ruolo legislativo al Parlamento. Si ricordano, in particolare, una riforma del 2006, che aveva individuato i criteri in base ai quali operare la scelta tra le diverse procedure di comitologia adottabili¹⁹, seguita dal Trattato di Lisbona, che - attestando la tendenza verso una progressiva equiparazione della posizione del Parlamento a quella del Consiglio - introducono significative modifiche al regime disciplinare pre-vigente²⁰.

A seguito di tali innovazioni, non si addivene, tuttavia, all'eliminazione del coinvolgimento delle amministrazioni nazionali nell'attività di esecuzione delle decisioni del vertice europeo; ragion per cui la comitologia sopravvive con la sua incidenza negativa sull'esercizio della funzione politica, la quale nella sostanza viene da essa depotenziata. Ed invero, non può sottacersi che - nonostante l'opera di razionalizzazione attuata nell'occasione e l'introduzione di un «potenziamento democra-

¹⁷Sull'evoluzione del fenomeno comitologico cfr. BERGSTROM, *Comitology - Delegation of Powers in the European Union and the Committee System*, Oxford, 2005; POLLACK, *The Engines of European Integration. Delegation, Agency, and Agenda Setting in the Eu*, Oxford, 2003, p. 114 ss.; SAVINO, *I comitati dell'Unione europea. La collegialità amministrativa negli ordinamenti compositi*, Milano, 2005, p. 105 ss.

¹⁸Cfr. la decisione del Consiglio 1987/373/Cee del 13 luglio 1987.

¹⁹Sulla riforma della comitologia del 2006, cfr. BRADLEY, *Halfway House: The 2006 Comitology Reforms and the European Parliament*, in *West European Politics*, 2008, vol. 31, n. 4, p. 837 ss., e, per una valutazione *ex post* BOLM-HANSEN, *Interests, Instruments and Institutional Preferences in the Eu Comitology System: The 2006 Comitology Reform*, in *European Law Journal*, 2011, vol. 17, n. 3, p. 344 ss.

²⁰In base a tale Trattato (art. 290 Tfeue), la Commissione è stata sottoposta al controllo diretto delle autorità legislative; peraltro, la comitologia continua a svolgere la sua funzione con riguardo agli atti di esecuzione (art. 291 Tfeue), anche se opera secondo nuove regole (regolamento n. 182 del 2011).

tico del processo decisionale»²¹ - ancora nel 2014 erano chiaramente manifeste le carenze di un «sistema parlamentare euro-nazionale», di un governo molto complesso e articolato²². Non a caso, con riguardo alla costruzione in parola, un autorevole studioso tiene a sottolineare che resta fermo il «trionfo del *conciliabolo* intergovernativo, mirante in primo luogo a preservare se stesso»²³.

La teoria intergovernativa, che quindi ha trovato affermazione, vede gli Stati nazionali attori in un sistema relazionale volto a conservare le 'determinazioni politiche' ai medesimi; ciò con la conseguenza di essere poco efficiente nel dar corso ad un'integrazione finalizzata ad un'unione non solo economica.

Più precisamente, essendo l'impegno degli Stati partecipanti ponderato sulle preferenze e sui benefici ai medesimi rivenienti dal processo in parola, la difesa nei settori dell'*high politics* degli interessi nazionali finisce col sottolineare la 'logica della diversità', piuttosto che quella dell'integrazione; ciò, anche se tale metodo viene ricondotto ad una formula fondata su una concezione liberale (nella quale le scelte razionali dei singoli Stati sono preordinate al loro rafforzamento)²⁴. A ben considerare, dalla sua originaria configurazione di comunità sorta e progredita in funzione del perseguimento di interessi prevalentemente economici, l'UE ha derivato un profilo istituzionale nel quale le scelte di convergenza (da quella concernente il sostegno della crescita, alle forme di maggiore coesione sociale, alla adozione di misure per una capacità fiscale in grado di assorbire gli *shock*) finiscono con l'essere rimesse a valutazioni di natura tecnica, piuttosto che essere demandate ad organi istituzionali in grado di rappresentare la volontà dei popoli che ne compongono il tessuto connettivo.

²¹Cfr. DECARO, *Integrazione europea e diritto costituzionale*, in AA.VV., *Elementi di diritto pubblico dell'economia*, Padova, 2012, p. 59.

²²Cfr. MANZELLA, *Verso un governo parlamentare euro-nazionale?*, in AA.VV., *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, a cura di Manzella e Lupo, Torino, 2014, pp. 16-17.

²³Cfr. AMATO, *Il Trattato di Lisbona e le prospettive per l'Europa del XXI secolo*, in AA.VV., *Le nuove istituzioni europee. Commento al trattato di Lisbona*, a cura di Bassanini e Tiberi, in *Quaderni di Astrid*, Bologna, 2010, p. 441.

²⁴Cfr. QUAGLIA, *Negoziando il Trattato Costituzionale. Una replica all'antigovernamentalismo liberale*, in *Riv. ital. di scienza politica*, Bologna, 2007, n. 3, p. 413 ss.

Pertanto, può dirsi che l'apparato di vertice dell'ordinamento europeo appare ancora lontano dalla configurabilità di un modello dotato di sufficiente capacità di coesione, tale cioè da far ritenere preservati e difesi gli ideali di una *politica viva* che garantisca diritti e libertà. In altri termini, all'interno dell'area regionale europea non si sono realizzate le condizioni per la predisposizione di un indissolubile legame tra i termini di 'democrazia' e 'rappresentanza', nesso che contraddistingue i contesti liberali occidentali (nei quali hanno finito con l'essere in un certo senso sinonimi); da qui la conclusione che nell'Unione non ha trovato pienezza esplicativa il processo di trasformazione (attraverso l'attività dei rappresentanti) della volontà popolare in «atti di governo»²⁵.

5. La ricerca delle cause della deludente progressione dell'Unione verso l'unitarietà politica trova ulteriore conferma in una limitata volontà decisionale manifestata in occasione della mancata ratifica di una *Costituzione per l'Europa*, prevista da un Trattato firmato a Roma il 29 ottobre 2004; va da sé che un diverso esito della consultazione all'epoca effettuata avrebbe di certo semplificato il processo di aggregazione dell'Unione (conferendo a quest'ultima ed alle sue istituzioni maggiori poteri per operare)²⁶.

Nell'UE viene, quindi, a configurarsi una realtà economico politica che reca al proprio interno elementi di intrinseca fragilità, in quanto in essa vien dato spazio ad una sorta di 'sostanziale primato' della tecnica nell'assicurare la salvaguardia dell'interesse comune alla continuità del processo di integrazione²⁷. La causa primaria della situazione di stagnazione, tuttora presente in alcuni Stati membri, va identificata nei limiti dell'azione politica attuata in ambito europeo: le carenze di

²⁵Cfr., sul punto, MONTEDORO, *Democrazia rappresentativa e mercati finanziari*, relazione al convegno su «La nuova governance europea», Roma, Università Luiss - G. Carli, 9 novembre 2012.

²⁶Si tenga conto che, come venne sottolineato dalla dottrina, il termine *Costituzione* era sostanzialmente indicativo di un nuovo Trattato di base, destinato a sostituire gran parte dei precedenti, cfr. BIN - PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, VII ed., Torino, 2006, p. 93 ss.

²⁷Cfr. CAPRIGLIONE, *Mercato regole democrazia*, Torino, 2013, cap. II.

quest'ultima - dovute essenzialmente all'inadeguatezza del modello adottato - si individuano in un *deficit* di democrazia riveniente dalla struttura dell'apparato istituzionale europeo (cui il trattato di Lisbona non ha arrecato gli auspicati rimedi). Ne consegue che l'Unione ha assunto una configurazione nella quale è difficile ricercare un equilibrato incontro tra mercato, regole, politica e finanza, elementi tutti che identificano gli aggregati di un 'paradigma istituzionale' che deve trovare il proprio fondamento razionale nel riferimento alla democrazia.

A ciò si aggiunga l'affievolimento delle garanzie proprie di un ordinamento caratterizzato dai valori identitari di una democrazia dovuto ai veti spesso espressi dalla Germania; i condizionamenti cui essa ha subordinato, a seguito della crisi dei debiti sovrani, l'applicabilità di misure finanziarie a favore dei paesi in difficoltà (rimedi demandati agli interventi degli appositi meccanismi di salvaguardia europei e della stessa BCE), sono di certo riconducibili ad un'inaccettabile volontà egemonica, negatoria dei nominati valori che sono a fondamento della costruzione europea²⁸. Il carattere impositivo tipico delle politiche di rigore all'epoca applicate, configurandosi non in linea con la logica democratica, danno spazio all'ipotesi di una intervenuta *sospensione* dei criteri ordinatori che dovrebbero qualificare l'apparato politico istituzionale riscontrabile negli Stati membri.

Ciò ha causato la mancata affermazione di un rapporto adeguatamente coeso tra gli Stati membri; ed invero, il rispetto per la maggiore rilevanza economica di uno Stato rispetto agli altri non può tradursi nel riconoscimento di una posizione di supremazia politica del primo. L'ipotesi di una 'funzione-guida' di un paese membro deve essere, infatti, necessariamente limitata nel tempo e circoscritta nei contenuti; diversamente la rinuncia (da parte degli Stati UE) ad una comune azione strategica finalizzata alla definizione di un rinnovamento istituzionale dell'Unione finirebbe

²⁸Non a caso in letteratura, valutando il ruolo strategico tedesco, è stato sottolineato che «it appears that the goal of German participation in the UE aims to promote the way to the adoption of policies characterized by austerity, that seem to be the only instrument to guarantee the stability of the social wellness of the citizens»; cfr. così HAIDER - LEMMA, *The difficult journey towards european political union: Germany's strategic role*, in *Law and economics yearly review*, 2012, I, p. 409.

inevitabilmente col determinare una deriva del processo di europeizzazione, con conseguenze negative simili ad altre che la storia ha già condannato.

Si comprende che non è più possibile proseguire su un percorso comune, prescindendo da un'unitaria visione politica, ineludibile presupposto per l'abbandono di ipotesi alternative (spesso divergenti) nella realizzazione del progetto di integrazione europea; ipotesi riconducibili alla nota tesi dell'Europa 'a geometria variabile' ovvero 'a più velocità', fondata sul riconoscimento di una differente intensità partecipativa dei paesi membri²⁹.

Al riguardo, va tenuto presente che l'intento dei Trattati comunitari è quello di superare le asimmetrie esistenti all'interno dell'Unione, sì da pervenire - attraverso la formazione delle regole demandata ad un *accordo* tra le diverse parti in campo, finalizzato a superare pregresse ambiguità - ad un «potenziamento della qualità democratica dei processi decisionali»³⁰. I benefici rivenienti da avanzate forme di armonizzazione normativa - e, per i paesi dell'eurozona, dalla 'moneta unica' - non sono riusciti a controbilanciare gli squilibri che affondano le proprie radici in alcune debolezze intrinseche dei postulati sui quali è stato fondato il processo di convergenza: secoli di tensioni e di guerre tra i paesi europei, diversità di lingua e di religione, differenti costumi ed abitudini di vita identificano ostacoli difficili da superare, obiettivo che - forse - può essere raggiunto solo a seguito dell'input conferito da una grande crisi³¹.

Si delinea uno scenario nel quale fattori molteplici - riconducibili soprattutto alla recessione economica, a preoccupanti livelli di disoccupazione, ad un dilagante

²⁹In argomento cfr. tra gli altri LETTA E., *Passaggio a Nord-Est. L'Unione europea tra geometrie variabili, cerchi concentrici e velocità differenziate*, Bologna, 1994, *passim*; AMATO - PRAUSSELLO, *L'unione europea di fronte alle sfide dell'allargamento*, Bari, 1994, *passim*; MAILLET - VELO, *L'Europa a geometria variabile*, Torino, 1996, *passim*

³⁰Cfr. DECARO, *Corso di diritto pubblico dell'economia*, Padova, 2016, p. 43.

³¹Si fa riferimento al presagio, rappresentato da Romano Prodi all'indomani della creazione dell'Euro, di un necessario raccordo ad un evento straordinario per superare le paure degli Stati membri a cedere la loro sovranità; indicazione che, nell'attuale contesto storico post pandemico, denota una valenza ancor più grande di quella ravvisabile all'epoca della crisi finanziaria.

impoverimento delle popolazioni - mostrano il «volto oscuro» di un processo involutivo dell'era postindustriale. In tale clima di generalizzata delusione per la mancata attuazione del progetto 'federalista' europeo, fondato sulla condivisione e solidarietà tra popoli e paesi diversi, nascono i *movimenti populistici* (di variegata colorazione politica) i quali, nelle loro rivendicazioni, mostrano il chiaro intento di una riaffermazione del dogma della sovranità statale³².

Il degrado che, negli anni recenti, ha imperversato su alcuni paesi dell'UE, induce ampi strati della popolazione a considerare inconsistente la politica posta in essere dall'Unione. Si imputano a quest'ultima gli effetti nefasti di una situazione che, in gran parte, ha radici lontane, riconducibili ai difetti endemici di taluni Stati, ai limiti e al disvalore di un'arretratezza culturale che non consente di approfondire, di comprendere fino in fondo le ragioni a fondamento degli accadimenti sopra menzionati. Da qui l'intolleranza che i 'populisti' ostentano nei confronti dei vincoli imposti dalle politiche di *austerità* dell'Unione e la tendenza ad incanalare la 'protesta sociale' nel rifiuto del processo d'integrazione europea³³. Sfruttando la diffusa percezione di insicurezza economica e le 'paure' causate dai flussi migratori tali movimenti prosperano, ottenendo consensi sempre più ampi; riescono, infatti, a catalizzare l'interesse della popolazione «alimentando una retorica della crisi che individua i responsabili dello stato di degrado morale e materiale della società in tre principali categorie: politici, banchieri e immigrati»³⁴.

I populistici, pur essendo mossi da una comune matrice reattiva, assumono spesso caratteristiche differenti, essendo ispirati a modelli socio economici diversi, orientati al conseguimento di obiettivi politici tra loro non sempre conciliabili. Di

³²Cfr. CAPRIGLIONE, *Non luoghi. Sovranità, sovranismi. Alcune considerazioni*, in *Rivista trimestrale del diritto dell'economia*, 2018, I, p. 393 ss.

³³Cfr. CAPRIGLIONE - TROISI, *L'ordinamento finanziario dell'UE dopo la crisi*, Milano, 2014, p. 121 ss.

³⁴Cfr. CAPRIGLIONE - IBRIDO, *La Brexit tra finanza e politica*, cit., p. 94, ove si precisa che il caso italiano si caratterizza per la nascita nel 2013 di un soggetto politico di tipo nuovo, il 'Movimento Cinque Stelle', il quale «attraverso la sperimentazione di "pratiche di partecipazione" fondate sulle nuove tecnologie...si è proposto di contribuire alla definizione di un nuovo modello di democrazia».

fondo emerge talora una logica che potremmo definire 'sovranista' in quanto - oltre a rivendicare la piena indipendenza del potere politico, che secondo l'insegnamento di Rousseau deve essere prerogativa esclusiva del popolo³⁵ - rivendica le autonomie nazionali, per cui si assiste alla proposizione di istanze e comportamenti che si contrappongono alle limitazioni imposte da talune organizzazioni sovranazionali europee.

È questo il quadro prospettico nel quale si sviluppano le intemperie di una forma associativa che - come dicevo poc'anzi - approfitta del malcontento e spesso riesce ad affermarsi facendo leva su biechi sentimenti razzisti e sulla carenza culturale di larghe fasce dell'elettorato. Essa è geminata dalla stagnazione economica nella quale, a causa della grave crisi degli anni 2007 e seguenti, sono incorsi alcuni paesi UE. Si comprende come le gravi misure interventistiche attivate dai vertici europei, al fine di risanare situazioni interne in difficoltà, abbiano contribuito a decelerare ulteriormente il processo d'integrazione europea, evidenziando - e talora perfino creando - nuovi squilibri nella zona euro, divenuti presto oggetto di una contestazione che alimenta, ancor oggi, l'agere dei populist.

6. È evidente come l'ipotesi concettuale a base del populismo presenti notevoli ripercussioni sui principi del *costituzionalismo*, inteso quale dottrina della limitazione e della legittimazione del potere; essa incide, quindi, sugli aspetti fondanti della costruzione democratica dei paesi nei quali detto movimento trova affermazione. Quest'ultimo, infatti, interagisce, in primo luogo, su taluni principi - come quelli di libertà, autonomia e rappresentanza - che notoriamente costituiscono le colonne portanti di ogni sistema che intende realizzare un'organizzazione nella qua-

³⁵Si veda, in particolare, il noto scritto di ROUSSEAU intitolato *Contratto sociale* del 1762, nel quale è formulata la proposta politica di tale insigne filosofo per la 'rifondazione della società' sulla base di un 'patto equo'; all'uopo puntualizzando che è (e deve essere) la volontà unitaria del popolo a determinare le sue azioni, in quanto esso è il depositario di tutta la sovranità.

le il potere sovrano è riconducibile al popolo³⁶.

Per vero, il sovranismo può facilmente condurre ad un modello sostanzialmente 'autarchico' che, nell'intento di garantire alla totalità dei cittadini lavoro e benessere, si estrinseca nel circoscrivere la libertà di questi ultimi. Infatti, la spinta populista finisce inevitabilmente con l'appiattirsi su posizioni di isolazionismo e protezionismo, le quali si traducono nel disconoscimento di alcuni diritti fondamentali (come la accoglienza per coloro che fuggono dalle guerre e dalla fame), traendo linfa vitale dalle paure della popolazione. Per garantire la sicurezza il potere politico ostenta il proprio impegno volto al superamento dei pericoli che vengono dall'esterno (le migrazioni) e dall'accondiscendenza dei passati regimi alle vessatorie richieste dell'UE (cui si imputano la disoccupazione [soprattutto dei giovani] e i crescenti livelli di povertà).

Da qui l'atteggiamento dei vertici di tali movimenti che, in una spasmodica ricerca del consenso, non perdono alcuna occasione per perseguire inequivoche finalità di propaganda elettorale, ribadendo la loro posizione di piena disponibilità a sostenere con fermezza i bisogni e le istanze di sicurezza dei cittadini; ciò anche nei confronti dei vertici europei (che, a ben considerare, vogliono soltanto il rispetto dei Trattati), incuranti - per quanto riguarda l'Italia - del fatto di incrinare la «storia» del nostro Paese, da sempre cristianamente improntata all'accoglienza, alla solidarietà ed alla apertura verso coloro che chiedono 'rifugio'. Si è in presenza di un orientamento che sembra avere come esito terminale la configurabilità di un nuovo *Leviatano*, simbolo di un potere le cui radici, disancorate dalla pregressa logica della legittimità statale, appaiono incardinate in una tesi sostanzialmente giuspositivista

³⁶Si ricorda che il tradizionale paradigma della 'democrazia', quale forma di governo in cui il potere risiede nel popolo, si articola attraverso istituti politici diversi che garantiscono la libertà e l'uguaglianza di tutti i cittadini. Il concetto di democrazia è, dunque, indicativo di un sistema di governo in cui la sovranità è esercitata dal popolo, per mezzo di rappresentanze elettive, qualora assuma la forma 'indiretta', ovvero senza alcuna intermediazione nel caso essa si configuri come 'diretta'; cfr. tra gli altri KELSEN, *La democrazia*, Bologna, 1981; CANFORA, *La democrazia. Storia di un'ideologia*, Roma - Bari, 2004; SARTORI, *Democrazia: cosa è*, Milano, 2007; ZAGREBELSKY, *Imparare democrazia*, Torino, 2007.

(i.e.: il fondamento di ciò che è giusto si individua nella decisione del sovrano)³⁷.

A livello europeo, tale tesi può tradursi nell'abbandono della visione di un *razionalismo* metodologico (di matrice neolibertistica), in base alla quale è necessaria la partecipazione congiunta di tutti gli Stati membri alla definizione delle politiche dell'UE; unitarietà partecipativa indispensabile per ampliare la dialettica pluralistica su cui si fonda la convivenza democratica. Sul piano delle concretezze i movimenti populistici si propongono di contrastare lo sviluppo 'progressista' indotto dalla globalizzazione; in essi si registra un'apertura alla strada di regimi economici che hanno come obiettivo ora una sorta di *egualitarismo* fondato su uno stile di vita volto al soddisfacimento delle necessità vitali, ora una posizione di contrasto nei confronti dell'UE (rivendicando un'autonomia che si ritiene sia stata sacrificata in nome di una pretestuosa difesa delle radici nazionali).

Particolarmente stridente è, poi, la configurazione del rapporto tra sovranità ed autonomia ipotizzata in detto contesto ideologico. Ed invero, la prima esaurisce la sua funzione nel potere di determinare una strategia nazional-popolare, aliena alla accettazione di imposizioni provenienti dalla comunità internazionale e in particolare dall'UE, laddove la seconda viene intesa come capacità di sottrarsi ai vincoli di giustizia generazionale (derivanti dall'esigenza di un debito pubblico sostenibile), di procedere a forme di redistribuzione in *deficit*, di modificare a proprio piacimento le regole. Si tralascia di considerare quindi che, nell'ambito della definizione delle politiche economiche, i margini di autonomia degli Stati membri (rispetto ai vincoli derivanti dai parametri europei) sono in realtà direttamente proporzionali alla loro capacità di tenere sotto controllo i conti pubblici; del pari, per quanto concerne gli obblighi di conformarsi alle prescrizioni dei trattati europei, non si tiene conto del

³⁷Cfr. BOBBIO, *Quale socialismo*, Torino, 1976, p. 42, ove a ben considerare alla costruzione di tale insigne studioso è sotteso il riferimento al pensiero di Hobbes, la cui nozione di democrazia - nel riferimento alle tesi del moderno costituzionalismo - è stata definita alla stregua di «idea procedurale, sulla quale tutti si può essere d'accordo», così MONTEDORO, *Il ruolo della giurisprudenza nei sistemi costituzionali multilivello*, in *Il giudice e l'economia*, Roma, 2015, p. 173.

fatto che la vera autonomia si individua nel rispettare le raccomandazioni dell'UE, nel tener i conti pubblici in regola, nel confermare il conseguimento del processo d'integrazione solidaristica, purtroppo spesso trascurato.

Va da sé che detta visione dell'autonomia risulta gravida di conseguenze non desiderate. Basti pensare, a tacer d'altro, alle criticità causate dalla inosservanza dei parametri di Maastricht, alla quale di certo fa riscontro la sfiducia dei mercati nei confronti del paese che si è reso responsabile di una condotta siffatta; ciò, con l'ovvia conseguenza di una tensione generalizzata e di fondati timori sul mantenimento di una situazione di stabilità, cui potrebbero far seguito perdite dei 'valori' di Borsa ed innalzamento dello *spread*, donde il sicuro aggravio degli oneri che fanno carico allo Stato per il rinnovo del debito pubblico³⁸. È evidente come l'accettazione del sovranismo rischia di risolversi in una pericolosa avventura destinata a sottoporre ad un duro banco di prova coloro che hanno creduto di uscire, in tal modo, dalle secche dell'immobilismo politico dell'Unione, superando nel contempo i ritardi che connotano il processo di crescita di alcuni Stati.

In alcuni paesi, come l'Ungheria, il sovranismo si è tradotto in una sostanziale negazione dello Stato di diritto. Ed invero, la lotta al *coronavirus* è stata ritenuta causa giustificatrice per il conferimento dei pieni poteri al Premier Orban, il quale è divenuto destinatario di una sorta di 'investimento messianico', che sul piano delle

³⁸Lo *spread*, termine con cui si indica il differenziale di rendimento tra i titoli di Stato decennali di un paese dell'eurozona ed i loro omologhi tedeschi, è divenuto negli ultimi anni il dato cui si ha riguardo per calcolare i livelli di fiducia dei mercati nei confronti di un determinato paese membro dell'Unione. Ne consegue che dall'essere misuratore del rischio finanziario degli investimenti, lo *spread* ha assunto la funzione di un indicatore particolarmente significativo per quanto concerne il giudizio del mercato sull'affidabilità dello Stato emittente in relazione alla capacità di restituire il proprio debito (essendo ad esso correlato il rischio di insolvenza cui quest'ultimo è esposto); cfr. CAPRIGLIONE, *Mercato regole democrazia*, cit., p. 115 ss.

Significative, al riguardo, devono ritenersi le parole del governatore della Banca d'Italia VISCO (v. *Intervento alla 88° Giornata mondiale del risparmio*, Roma 31 ottobre 2012, p. 13): «le riforme non potranno dispiegare i propri effetti se dubbi e incertezze sul futuro della moneta unica dovessero mantenere gli *spread* sovrani al di sopra dei valori coerenti con i fondamentali economici di ciascun paese»

concretezze gli consente di sospendere la «democrazia» in quel Paese³⁹. Analogo evento che desta perplessità in ordine alla conservazione dell'ordine democratico si è registrato in Polonia, paese nel quale è stata modificata con legge l'organizzazione dei tribunali ordinari e la legge sulla Corte suprema, nella sostanza sottoponendo la Magistratura al controllo del governo, con ovvia, conseguente bocciatura da parte della Corte di giustizia UE⁴⁰.

Sorprende nel primo caso l'atteggiamento silente assunto dall'Unione di fronte a detto evento, essendosi la Commissione europea limitata a «valutare» le misure adottate dal Parlamento ungherese «in relazione ai diritti fondamentali» in luogo di una pronta attivazione della procedura di cui all'art. 7 TUE; lascia altresì perplessi la reazione attivata dai vertici politici della Polonia a seguito della multa comminata dalla Corte di giustizia europea. Entrambe tali vicende inducono a riflettere sulle modalità, per vero prive di rigore, con la quali l'UE si è attivata per frenare le tendenze distorsive di alcuni Stati membri, decisamente incuranti della salvaguardia degli ideali di democrazia posti a fondamento della costruzione di un'Europa unita.

Nel caso italiano il populismo presenta una sua peculiarità rispetto alle espe-

³⁹Cfr. l'editoriale intitolato *Ungheria, parlamento dà pieni poteri al premier Orbán per combattere il coronavirus*, visionabile su www.repubblica.it/esteri/2020/03/30/news/ungheria_parlamento_pieni_poteri_premier_orban, ove si precisa che i superpoteri eccezionali conferiti a Orbán sono rinnovabili senza limite; gli è consentito governare per decreto, chiudere per periodo a sua discrezione il Parlamento, imporre che siano accettate solo informazioni di fonte ufficiali sulla pandemia, laddove chi verrà accusato dall'esecutivo di diffondere *fake news* - cioè potenzialmente anche critiche alla gestione dell'allarme sanitario e al disastroso stato della sanità pubblica o ad altre decisioni del potere - potrà essere condannato fino a 5 anni di reclusione.

⁴⁰La Commissione, ritenendo che tali modifiche normative violino il diritto dell'UE, ha proposto un ricorso per inadempimento dinanzi alla Corte di giustizia e, in attesa della sentenza, è stata chiesta alla Corte di condannare la Polonia ad adottare una serie di provvedimenti provvisori. Con ordinanza del 14 luglio 2021 (Commissione/Polonia, causa C-204/21 R) sono state accolte le richieste della Commissione in attesa della pronuncia della sentenza definitiva; cfr. l'editoriale intitolato *Corte di giustizia Ue: multa a Polonia da un milione di euro al giorno* visionabile su <http://www.rainews.it/archivio-rainews/articoli/corte-di-giustizia-ue-condanna-polonia-a-pagare-un-milione-di-euro-al-giorno>. Visto il protrarsi dell'inadempimento, nel mese di settembre 2021 la Commissione ha proposto un ulteriore ricorso alla Corte UE, che ha avuto il medesimo esito: si veda ordinanza 27 ottobre 2021, Commissione/Polonia, causa C-204/21 R, su cui cfr. https://www.repubblica.it/esteri/2021/10/27/news/polonia_ue_multa_1_milione_stato_di_diritto.

rienze riscontrabili in altri paesi, dalla quale è dato evincere che l'affermazione della ideologia sovranista riserva un futuro pieno di incognite. Nello specifico, in Italia l'orientamento populista si propone di definire un «nuovo modello di democrazia», dando vita ad una realtà nella quale l'affermazione di un nazionalismo euroscettico si articola in una duplice direzione. Per un verso tale impostazione ideologica si compendia «nella prospettiva del superamento degli attuali assetti democratico-rappresentativi e nella transizione ad una inedita forma di democrazia deliberativa diretta, operante dal basso»⁴¹, per altro si estrinseca in una critica alle tecnostrutture europee riconducibile alla tesi di un conservatorismo riformatore che lamenta un'intervenuta riduzione di sovranità e mira all'acquisizione di posizioni di pieno potere ed alla modifica del contesto istituzionale esistente⁴².

Viene alla mente un concetto di Stato inteso quale 'forma intensiva di unità politica', di *schmittiana* memoria; donde la possibilità di deviazioni totalitariste, ipotizzate nel passato per conseguire una sostanziale uguaglianza di tutti i cittadini, forse ancor oggi decisi ad opporsi a tutto ciò che contraddice l'uniformità sostanziale tra i medesimi⁴³.

Concludendo sul punto non è da escludere che l'affermazione del sovranismo finisca con innovare lo stesso concetto di democrazia, quale è stato finora riconosciuto negli 'ordinamenti costituzionali di democrazia pluralista' (si pensi al rilievo dato nella Costituzione italiana ai concetti di 'popolo' e 'sovranità') e nell'impianto

⁴¹Ci si riferisce alle tesi sostenute da un soggetto politico, il Movimento Cinque Stelle, che si è fatto portatore di "pratiche di partecipazione" fondate sulle nuove tecnologie informatiche; donde la negazione della sintesi mediatrice e del compromesso, profilo metodologico che notoriamente identifica l'elemento caratterizzante del parlamentarismo democratico; cfr. la classica proposizione di KELSEN, *La democrazia*, Bologna, 1981.

⁴²Memorabile, al riguardo, è la richiesta di «pieni poteri» da parte di Salvini con motivazioni assimilabili a quelle con cui nel 1922 li ottenne Mussolini «operare velocemente e senza palle al piede» come si osserva nella stampa specializzata, cfr. l'editoriale intitolato "*Datemi pieni poteri*". Il richiamo (involontario?) al fascismo di Salvini e la lezione di Matteotti, visionabile su https://www.huffingtonpost.it/entry/datemi-pieni-poteri-il-richiamo-involontario-al-fascismo-disalvini-e-la-lezione-di-matteotti-di-c-paudice_it.

⁴³Si vedano i classici scritti di SCHMITT, *Le categorie del «Politico»: saggi di teoria politica*, Bologna, 1972; ID., *Sul Leviatano*, Bologna, 2011, opera nella quale la ricerca sul "politico" induce l'A. a confrontarsi con Hobbes e con la celebre immagine del Leviatano; ID., *Stato movimento popolo*, Bologna, 2018.

sistemico dell'Unione Europea. Ed invero, nella logica sovranista detto concetto appare destinato a dismettere la sua originaria riferibilità alla società civile a fronte di una contrapposta tendenza a rimettere ogni scelta politica ai detentori del potere; sicchè, come in precedenza si è accennato, questi ultimi assurgono ad unici interpreti dei *desiderata* e delle esigenze dei cittadini, la cui realizzazione viene da essi disposta fissando in modo autonomo la graduazione da seguire in sede di attuazione politica. In altri termini, il cambiamento sembra destinato a focalizzarsi in una «delega di potere», per cui il popolo solo formalmente resta l'animatore del processo di riforma, mentre sul piano delle concretezze il suo ruolo si esaurisce nell'essere la fonte di legittimazione invocata per giustificare l'adozione di politiche orientate al superamento delle tradizionali forme delle democrazie di ispirazione neoliberale.

Va da sé che per una compiuta individuazione dei principi ordinatori sui quali fondare il cambiamento in chiave democratica si renderà necessario il superamento delle logiche che contraddistinguono i populismi a favore di innovativi modelli socio economici, contrari ad ogni forma di totalitarismo d'intonazione sovranista.

7. L'emergenza pandemica è stata un duro banco di prova per verificare se l'Unione sia disponibile ad accettare una logica di solidarietà e possa davvero rappresentare la 'casa comune' di tutti i cittadini europei. Muovendo dall'esame delle difficoltà in cui è incorso il Governo italiano, si deve constatare con amarezza che, a fronte delle aspettative del nostro Paese bisognoso di aiuti, la sospirata solidarietà che esso attendeva dalla Europa purtroppo ha tardato a venire. All'inizio dell'emergenza sanitaria, infatti, l'atteggiamento di molti Stati membri è stato decisamente difensivo (chiusura delle frontiere, blocco delle linee aeree ecc.), deludendo tutti gli europeisti convinti e facendo temere a molti l'implosione dell'UE⁴⁴. Non

⁴⁴Cfr., *ex multis*, l'editoriale intitolato *Coronavirus, la denuncia dell'assessore regionale Chiorino: "La Francia blocca le mascherine, il governo intervenga"* visionabile su www.lastampa.it/biella/2020/03/18/news/coronavirus-la-denuncia-dell-assessore-regionale-chiorino-la-francia-blocca-le-mascherine-il-governo-intervenga, nel quale è riportata la dichiarazione del politico piemontese : « È

a caso autorevoli studiosi commentano l’avvento del *coronavirus* con parole che denunciano in maniera inequivoca rammarico e preoccupazione: «mi pare proprio che sarà una pietra tombale [...] (per l’Unione) [...], per quanto la speranza sia l’ultima a morire. [...] mi pare che ormai il sogno europeo dobbiamo metterlo via. Il coronavirus è stato il colpo di grazia per una situazione già compromessa. Mi auguro ardentemente di sbagliare però»⁴⁵.

L’unica iniziale concreta forma di intervento posto in essere dall’Unione si individua nel sostegno prestato dalla BCE, la quale ha fornito liquidità consistente aumentando, con il cosiddetto TLTRO III, le masse del *Quantitative Easing* in previsione di un massiccio programma di prestiti a lungo termine⁴⁶. Tale intervento, peraltro, appare subito insufficiente considerata la gravità della situazione, cui deve porsi rimedio; i mercati ritengono inadeguate tali misure e si assiste ad un vertiginoso calo delle «borse» mondiali, le quali raggiungono minimi vicini a quelli del 2008⁴⁷. Si delinea uno scenario nel quale l’imperativo categorico deve essere quello di rinvenire i mezzi finanziari per far ripartire l’economia europea bloccata a causa del *coronavirus*, sì da addivenire a «più elevati livelli di debito pubblico», come suggeriva Mario Draghi⁴⁸.

Le intuibili implicazioni economiche indotte dalla pandemia inducono a ravvisare la prospettiva di una rilevante recessione segnalata nelle sedi più diverse; la

vergognoso che la Francia che dovrebbe essere uno dei nostri più importanti alleati, blocchi alla frontiera migliaia di protezioni che, in questo momento, sono di fondamentale importanza per il Piemonte e per il Biellese».

⁴⁵Cfr. l’intervista di BEDINI CRESCIMANNI intitolata *Massimo Cacciari: il coronavirus è la pietra tombale sulla integrazione europea, sarà la Cina a risollevere l’Italia*, visionabile su <https://it.businessinsider.com/massimo-cacciari-il-coronavirus-e-la-pietra-tombale-sullintegrazione-europea-sara-la-cina-a-risollevere-litalia>.

⁴⁶Tale programma è completato dalla previsione di acquisto di *asset* per un ammontare supplementare di 120 miliardi di euro fino alla fine del 2020, mentre nessuna modifica è arrecata ai tassi d’interesse; decisione di immobilità che non è piaciuta ai mercati. In argomento cfr. <https://www.soldionline.it/notizie/economia-politica/diretta-bce-12-marzo-2020>.

⁴⁷Cfr. l’editoriale di PENATI intitolato *Madame Lagarde e le sofferenze*, in *Milano Finanza* del 16 marzo 2020.

⁴⁸Cfr. l’editoriale del *Financial Times* intitolato *Draghi: we face a war against coronavirus and must mobilise accordingly* | *Free to read* visionabile su <https://www.ft.com/content/c6d2de3a-6ec5-11ea89df-41bea055720b>.

chiusura delle filiere di produzione, unitamente al blocco di ogni attività del terziario, lasciano intravedere, infatti, una contrazione dell'offerta e della domanda la cui conseguenza sarà, per l'appunto, l'avvio di un processo recessivo⁴⁹. I vertici dell'Unione si rendono presto conto che le regole dei Trattati devono essere interpretate in modalità da consentire spazi di flessibilità ai paesi membri, dovendo diversamente ipotizzarsi il venir meno del consolidamento dell'UE improntato a condivisione e solidarietà. Ciò spiega la ragione per cui, dopo alcune esitazioni iniziali, i ministri delle Finanze dell'Eurozona, di fronte all'aggravarsi del contagio nei loro paesi, si resero disponibili ad acconsentire ad una maggiore flessibilità economica nella gestione dei conti pubblici degli Stati membri.

Da qui l'attivazione della «clausola di crisi generale» presente nel *Patto di stabilità*, in base alla quale i paesi UE poterono discostarsi dall'osservanza degli obiettivi di bilancio assunti prima dell'esplosione del contagio da *coronavirus*. Conseguentemente le spese affrontate per l'emergenza sanitaria ed economica sono state considerate interventi *one off*, vale a dire di carattere straordinario e, dunque, da non conteggiare ai fini del calcolo del *deficit* strutturale. In questo senso si orienta la proposta formulata dalla Commissione nella comunicazione del 20 marzo 2020⁵⁰. Nel contempo, la BCE - di fronte al giusto risentimento del Presidente della Repubblica italiana per la mancanza di solidarietà⁵¹ - mutava d'improvviso la sua posizione, procedendo ad una variazione del programma *Pandemic Emergency Purchase Programme* (PEPP) di 750 *bilion* di euro «*to counter the serious risks to the monetary policy transmission mechanism and the outlook for the euro area posed*

⁴⁹Cfr. CAPRIGLIONE, *La finanza UE al tempo del coronavirus*, cit., p. 6 ss.

⁵⁰Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *Communication from the Commission to the Council on the activation of the general escape clause of the stability and growth pact*, COM(2020) 123.

⁵¹Si veda la nota del Quirinale 12 marzo 2020 nella quale sono riportate le seguenti parole del Presidente Mattarella: «L'Italia sta attraversando una condizione difficile e la sua esperienza di contrasto alla diffusione del coronavirus sarà probabilmente utile per tutti i Paesi dell'Unione Europea. Si attende quindi, a buon diritto, quanto meno nel comune interesse, iniziative di solidarietà e non mosse che possono ostacolarne l'azione».

by the outbreak and the escalating diffusion of the coronavirus, COVID-19»⁵². A questa fa seguito la decisione di «allargare le maglie del controllo» - attraverso la concessione di maggiore flessibilità alle banche sui requisiti di capitale e nell’applicazione dei principi contabili - per consentire un più semplice e spedito accesso al credito ad imprese e famiglie⁵³.

È evidente come, dopo un iniziale periodo di incertezze sulla direzione da seguire, l’Unione ha tenuto una condotta orientata a superare la svolta critica, che interagisce negativamente sul processo di integrazione tra gli Stati membri. Sembra, infatti, destinata a cessare l’alternanza tra una linea che professa l’affermazione di una logica di coesione e unitarietà e l’opposta tendenza al ridimensionamento delle finalità indicate dai Padri fondatori (sì da ridefinirne l’ambito alla stregua di un’«area di libero scambio», di una «unione doganale» e di un «mercato comune»). Va da sé che il superamento della logica dell’interesse individualistico degli Stati membri dovrebbe connotare il programma europeo, al quale oggi - paradossalmente grazie al *coronavirus* - può essere conferito il necessario abbrivio per una svolta nella sua realizzazione.

Le affermazioni di autorevoli *leaders* europei confermano l’intenzione comune di dar vita ad un disegno interventistico finalizzato ad «uscire» dalla grave situazione in cui l’Europa versa, in quanto «mettere fine alla propagazione della epidemia è la priorità, al di sopra del rispetto delle regole di bilancio»⁵⁴. Si apre, con tali

⁵²Cfr. BANCA D’ITALIA, *ECB announces a new Pandemic Emergency Purchase Programme (PEPP) to counter the serious risks posed by the coronavirus*, visionabile su <https://www.Banca ditalia.it/media/notizia/ecb-announces-a-new-pandemic-emergency-purchase-programme-pepp-to-counter-the-serious-risks-posed-by-the-coronavirus>.

⁵³Cfr. MASSARO, *Coronavirus, la Bce «libera» 1.800 miliardi per prestiti a famiglie e imprese*, visionabile su www.corriere.it/economia/finanza/20_marzo_20/coronavirus-bce-libera-1800-miliardi-prestiti-famiglie-imprese. Di significativo rilievo è anche la raccomandazione alle banche di non distribuire i dividendi durante la pandemia da COVID-19, nonché l’approccio ‘prudente e lungimirante’ nello stabilire politiche di remunerazione. Cfr. BCE, *Recommendation of the european central bank of 27 March 2020 on dividend distributions during the COVID-19 pandemic and repealing Recommendation (ECB/2020/1)*, alla quale si rinvia per ulteriori misure di dettaglio.

⁵⁴Cfr. l’editoriale intitolato *Pronti a rivedere la regola del pareggio di bilancio, ha detto Angela Merkel* visionabile su <https://www.agi.it/estero/news/2020-03-11/coronavirus-germania-merke 1743 5183>.

parole, alla prospettiva di un necessario cambiamento della regolazione UE che vincola in modalità molto stringenti i piani di spesa degli Stati membri. Diviene, pertanto, ipotizzabile l'abbandono, da parte della Corte Costituzionale tedesca, della nota tesi relativa alla 'indisponibilità' dei principi di stabilità dell'euro e dell'autonoma responsabilità di ciascuno Stato per i propri debiti; indirizzo interpretativo che è stato d'impedimento per l'accettazione da parte della Germania di «strumenti permanenti» che individuano un elevato livello partecipativo dei paesi membri al bisogno di altri componenti dell'Unione⁵⁵.

Anche la Commissione UE provvede ad inviare segnali rasserenanti che esprimono vicinanza, condivisione e solidarietà⁵⁶. I vertici di tale istituzione mostrano di aver compreso appieno la tensione non solo sociale ed economica ma anche politica che il *coronavirus* ha scatenato, ragion per cui le loro parole dichiarano che l'Unione esiste ed intende mettere le sue forze a disposizione dei paesi colpiti da eventi eccezionalmente dannosi. È il messaggio atteso dopo l'iniziale indifferenza di cui si è detto, la quale sembrava volta a negare ogni aspettativa di coesione e spirito di unitarietà.

Nei mesi successivi alla sospensione del Patto di Stabilità il corso degli eventi sembra orientarsi verso una svolta positiva delle politiche europee. Infatti, nella primavera del 2020 si raggiunge in seno al Consiglio un accordo concernente la costituzione del cd. *Recovery Fund* di 750 miliardi, la cui attività (correlata al bilancio

⁵⁵Cfr. *Bundesverfassungsgericht - Pressestelle -Pressemitteilung Nr. 37/2011 vom 9. Juni 2011*, visionabile su www.bundesverfassungsgericht.de/pressemitteilungen/bvg11-055en.html. Per un commento di tale orientamento giurisprudenziale cfr. TOSATO, *La Corte costituzionale tedesca e il futuro dell'euro*, in *Affarinternazionali*, 2011, www.iai.it.

⁵⁶Significativo, al riguardo è il messaggio indirizzato in lingua italiana dalla Presidentessa Ursula von der Leyen al nostro Paese: «cari italiani, in questo momento difficile, voglio dirvi che non siete soli. In Europa stiamo seguendo con preoccupazione e ma anche con profondo rispetto e ammirazione quello che state facendo. L'Italia è parte dell'Europa, e l'Europa soffre con l'Italia. In questo momento in Europa siamo tutti italiani». Tali parole sono indicative di una sincera partecipazione al dramma che l'Italia viveva nel marzo del 2020, lasciando ipotizzare l'intento di una innovativa apertura nella ridefinizione dei rapporti infrastatali all'interno dell'Unione; cfr. l'editoriale intitolato *Coronavirus, videomessaggio di Von der Leyen: "Siamo tutti italiani"*. *Il cinese Xi scrive a Mattarella* visionabile su www.repubblica.it/politica/2020/03/11/news/xi_jinping_sergio_mattarella-250958105.

europeo UE per i prossimi sette anni) si compendia nel destinare trasferimenti (a fondo perduto) e prestiti (a basso tasso) agli Stati membri (rispettivamente per 500 e 250 miliardi), sì da «rafforzare la cooperazione in campo sanitario», oltre a dare una risposta comune alla crisi⁵⁷. L’approvazione di tale accordo, avvenuta nel mese di luglio s.a., ratifica una sintesi negoziale, frutto di un compromesso tra posizioni che apparivano inconciliabili. Si può dire che è prevalsa la ragionevolezza, l’esigenza di convincere tutti che l’Unione non è disposta a recedere di fronte ad una calamità come quella che ha colpito gli Stati membri. Dinanzi ad una sfida che non può essere affrontata dagli Stati singolarmente l’adozione di idonee misure (non temporanee) di mutualizzazione del rischio e del debito fondate su una garanzia europea dei depositi ha rappresentato, infatti, una modalità ottimale per attivare un piano di aiuti a sostegno delle economie europee.

Come ho sottolineato in altra occasione, siamo in presenza di un evento storico che potremmo definire di «rifondazione» dell’UE, se la prudenza non riuscisse a frenare il nostro entusiasmo⁵⁸. Lascia ben sperare l’incontro tra posizioni decisamente differenti, le quali per la prima volta dopo decenni di vita in comune - e, dunque, di relazioni interstatuali improntate ad un freddo individualismo - hanno saputo trovare un razionale punto d’incontro. Se ne deduce il chiaro intento di voler salvaguardare i valori fondanti dell’Unione, scongiurando il pericolo di una possibile implosione dell’UE, evento che fatalmente avrebbe fatto seguito ad una rottura delle trattative ovvero ad un esito poco soddisfacente delle stesse. È fuor di dubbio che la risposta unitaria data da tutti gli Stati membri alla richiesta di aiuti, di flessibilità ed attenuazione del rigore delle regole esistenti attesta la volontà di «stare insieme», di continuare un percorso iniziato per alcuni di loro da oltre mezzo secolo.

⁵⁷Cfr. BANCA D’ITALIA, *Relazione per l’anno 2019, Considerazioni finali*, p. 17 delle bozze di stampa, ove si sottolinea che «si tratta di una opportunità importante per predisporre una risposta comune che, al pari delle misure monetarie, sia proporzionata alla gravità della crisi».

⁵⁸Cfr. CAPRIGLIONE, *Covid-19. Incertezze domestiche e speranze europee*, in *Riv. trim. dir. econ.*, 2020, I, p. 631 ss.

8. Ci si deve, tuttavia, chiedere se la sottoscrizione del *Recovery Fund* segni veramente l'inizio di una nuova era, contraddistinta da solidarietà e coesione, quali dati caratterizzanti di una riconquistata identità della Unione, come ritengono taluni sostenitori del 'movimento federalista europeo' valutando la felice conclusione degli incontri al medesimo sottesi⁵⁹. L'azione politica sfociata nel nominato accordo - per quanto possa essere considerata indicativa di un nuovo sistema ordinatorio nella definizione delle problematiche dell'UE - non ha posto, a mio avviso, una pietra tombale sulle annose questioni che, fino ad un recentissimo passato, hanno fatto dubitare della continuità stessa dell'Unione. Al riguardo, è il caso di far presente che il *Recovery Fund* e PNNR sono legati alla stretta osservanza di condizionalità periodiche che gli Stati devono rispettare per ottenere le diverse tranche di finanziamento previste dalla Commissione; fermo restando che quest'ultima ha istituito un *team* di controllo dedicato alla supervisione delle future evoluzioni ed investimenti dei singoli Stati membri, prevedendo – tra l'altro – la possibilità di sospendere l'erogazione finanziaria in caso di mancata osservanza delle menzionate condizioni.

Ed invero, le resistenze dei cd. paesi frugali che hanno evidenziato sfiducia (se non addirittura aperta contrarietà) verso gli Stati mediterranei, il carattere temporaneo dei provvedimenti adottati e le stesse incertezze in ordine alla fase applicativa di questi ultimi ci dicono che non si può attribuire al raggiungimento del *Recovery Fund* una valenza dagli esiti definitivi. Non sembra, infatti, conclusa la lunga ricerca di una soluzione 'politica' del processo di integrazione europea; come ogni compromesso, anche l'accordo in parola si caratterizza per la presenza di 'rinunce' e 'conquiste', che non soddisfano appieno in quanto il conseguimento di rilevanti finanziamenti per avviare la ripresa *post* Covid-19 (dei quali principali beneficiarie sono l'Italia e la Spagna) ha avuto come contropartita il sacrificio degli interessi na-

⁵⁹Cfr. Cfr. l'editoriale intitolato *Una ripartenza per l'Europa, verso l'Unione federale europea*, visionabile su <http://www.mfe.it/sito39/index.php/4651-dopo-l-accordo-raggiunto-dal-consiglio-europeo-apra-la-strada-ad-una-profonda-riforma-politica-dell-ue>.

zionali a logiche intergovernative.

A ben considerare, sono rimaste immutate le tecniche procedurali che, come si è detto, a lungo hanno caratterizzato l’*agere* delle istituzioni di vertice europee; tecniche che, in ragione delle loro modalità esplicative, sono state annoverate dalla dottrina tra le primarie cause che hanno impedito l’affermazione di una reale coesione. Ancora una volta è prevalso lo spirito individualistico che contraddistingue l’azione degli Stati membri! Tutti hanno voluto conseguire qualche risultato positivo ed a tutti è stato concesso di ottenere benefici: dai rimborsi ai cd. paesi frugali, al sostanziale condono conferito alla Polonia per la sua controversa riforma giudiziaria, nonché a Victor Orban che ha evitato il pericolo di possibili forme reattive dell’Unione per i suoi recenti comportamenti illiberali.

È evidente come, a tacer d’altro, si è determinato quanto meno un arretramento di fatto nella costruzione della ‘casa comune’. Può dirsi, pertanto, che l’aspetto più significativo degli accadimenti di cui si è detto si identifica, non tanto in una svolta solidale, quanto nella acquisita consapevolezza, da parte dei paesi UE, di dover reagire uniti per fronteggiare la situazione determinata dal Covid-19, la quale è stata correttamente percepita dalla collettività europea come un evento drammatico che ha interessato tutte le sue componenti. Di ciò è conferma nelle parole del Governatore della Banca d’Italia pronunciate a commento di tali vicende storiche: «solo una azione comune, forte e coordinata potrà proteggere e rilanciare la capacità produttiva e l’occupazione in tutta l’economia europea»⁶⁰.

Sotto altro profilo, non può trascurarsi di considerare che, nell’ultimo decennio, nonostante i sensibili sforzi compiuti dall’Unione nel tentativo di adeguare la propria struttura finanziaria ai cambiamenti resi necessari dalla crisi economica, non si è realizzata quella comunione di intenti (*rectius: l’idem sentire*) che deve caratterizzare la unitarietà di un popolo.

Le cause profonde di siffatta realtà, come si è evidenziato nelle precedenti

⁶⁰Cfr. BANCA D’ITALIA, *Relazione per l’anno 2019, Considerazioni finali*, p. 17.

pagine, vanno individuate in una duplice direzione. In primo luogo viene in considerazione la crescente affermazione di una pericolosa logica sovranista, che può tradursi in una ‘deriva democratica’, la quale, nei differenti paesi UE, può assumere spesso caratteristiche variegata in relazione agli obiettivi politici perseguiti, tutti fermi nel contestare la supremazia dell’Unione e nel rifiutare l’osservanza dei principi dello Stato di diritto⁶¹. Ugualmente rilevante è, poi, la intransigente posizione della Germania che trova il suo epicentro nell’orientamento giurisprudenziale della Corte costituzionale tedesca. Quest’ultima - fin dagli anni novanta del ‘900 orientata sulla distinzione fra *Solidargemeinschaft* (“comunità di solidarietà”) e *Stabilitätsgemeinschaft* (“comunità di stabilità”) nell’individuare le ragioni della compatibilità del Trattato di Maastricht con la Legge fondamentale di Bonn⁶² - in una recente decisione del 5 maggio del 2020 ha inficiato una sentenza della Corte di giustizia europea nel presupposto che il Governo e il Parlamento tedesco non avevano controllato l’osservanza del principio di proporzionalità in un provvedimento sul *Quantitative Easing* della BCE, la quale avrebbe agito *ultra vires*⁶³; donde l’inaccettabile rivendicazione, da parte di tale Tribunale, di una sua competenza plenaria, disattendendo il fondamentale criterio ordinatorio di non superare i limiti che ad ogni

⁶¹Di certo, nei tempi a venire, gli studiosi dovranno approfondire ulteriormente la relazione tra ‘sovranismo e federalismo’, al fine di individuare - ove possibile - i capisaldi di una costruzione ideologica volta a far convivere ipotesi concettuali e forme tecniche d’intervento pubblico di non facile conciliabilità. Significative, al riguardo, devono ritenersi le ricerche volte alla chiarificazione di tale problematica, promosse in sede universitaria; tra queste mi piace segnalare le riflessioni formulate da alcuni insigni giuristi - tra cui G. Alpa, P. Ridola e M. Luciani - nel seminario svoltosi il 14 luglio 2016 presso la Facoltà di Giurisprudenza dell’Università Sapienza di Roma. In tale occasione, di fronte all’emersione del populismo, tali giuristi rappresentarono l’esigenza di dare nuovo *input* all’analisi, affrontando il delicato tema «Sovranismo e federalismo nel futuro dell’Unione Europea».

⁶²Cfr. 2BVerfG 12 ottobre 1993, n. 2159/92, in 89 *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts*, 1994, 155 ss; in argomento v. MACCORMICK, *The Maastricht Urteil: Sovereignty Now*, in *European Law Journal*, 3, 1995, p. 259 ss.

⁶³Per un commento della decisione del Tribunale costituzionale tedesco cfr. LOMBARDO, *Quantitative Easing: la sentenza della Corte Costituzionale tedesca*, in *dirittobancario.it* del 6 maggio 2020; BASSAN, *Il primato del diritto tedesco*, in *dirittobancario.it* del 7 maggio 2020.

organo istituzionale sono assegnati in funzione del proprio ruolo⁶⁴.

Nel riferimento alle considerazioni che precedono, vengono meno le certezze in ordine alla possibilità di un effettivo recupero del progetto europeo, al presente ridimensionato sul piano teleologico. Ritengo ancor oggi valido il richiamo alla nota affermazione «oltre l'orizzonte un declivio di tristezza» di F. O'Hara (*Versi per i biscotti della fortuna*), con cui a seguito della *Brexit* - in apertura di un libro sulle prospettive del processo di integrazione costituzionale in Europa⁶⁵ - rappresentavo le mie perplessità sulla realizzazione del 'sogno europeo', quale ineludibile "antidoto all'isolazionismo" e portatore di "pace e benessere".

Ed allora? In quale direzione volgere il nostro pensiero nel tentativo di uscire dal 'porto delle nebbie' nel quale ci costringe la realtà in osservazione? Una risposta categorica a questi interrogativi ci suggerisce che l'Unione deve crescere, migliorare le sue regole e vincere gli egoismi che tuttora frenano il processo d'integrazione. È chiaro, altresì, che non sono consentiti ritardi a questa inversione di rotta; lo esige la gravità del momento storico conseguente alla crisi pandemica, ma soprattutto il logorio di una lunga attesa che, nella presente configurazione delle grandi aree geopolitiche d'influenza mondiale, induce a ravvisare nella unitarietà politica una forma di difesa ottimale per i piccoli Stati del 'vecchio continente', i quali potranno far sentire la loro voce alla sola condizione di essere uniti.

È questo un programma che, per quanto possa apparire chiaro nella sua logica semplicità, potrebbe risultare di difficile attuazione. Infatti, è verosimile che una ipotesi ricostruttiva siffatta non venga accolta da tutti i paesi UE con analogo *favor*; essendo ad essa legate la perdita di alcuni vantaggi già conseguiti a discapito dell'interesse generale di tutti i partecipanti all'Unione, nonché la costosa smobili-

⁶⁴Cfr. CAPRIGLIONE, *Covid-19. Quale solidarietà, quale coesione nell'UE?*, in *Riv. trim. dir. econ.*, 2020, I, p. 217 ss., nel quale sottolineo il misconoscimento dei cardini della cultura giuridica contemporanea, risalenti agli insegnamenti di Adam Smith (principio della divisione del lavoro) e ancor più a quelli di Montesquieu (principio della separazione dei poteri); con la conseguenza che la sentenza della Corte tedesca si pone fuori dalla tradizione del costituzionalismo, che è fatto di limiti ed equilibri, non certo di "giuristocrazie".

⁶⁵Cfr. CAPRIGLIONE - IBRIDO, *La Brexit tra finanza e politica*, cit.

tazione dell'apparato burocratico amministrativo di quest'ultima.

Si è in presenza di un'intrapresa estremamente ardua perché non potrà essere disgiunta dalla rinuncia, da parte dei paesi egemoni della eurozona, alla gestione di un ruolo di primazia, nonché dalla accettazione dei limiti e delle criticità (soprattutto comportamentali) da tempo ascritti ad alcuni Stati dell'area mediterranea. Per converso, si configura altrettanto necessario che questi ultimi diano corso ad una diversa linea comportamentale più responsabile nell'osservare gli impegni assunti, sì da acquisire maggiore credibilità e fiducia da parte dei paesi del nord Europa.

In tale contesto, è indispensabile che gli Stati membri diano un forte segnale in senso contrario a qualsivoglia ipotesi risolutiva dell'Unione! Forse, la credibilità conquistata da alcuni politici a livello internazionale riuscirà a temperare le situazioni conflittuali che, nel futuro, potrebbero determinarsi tra i paesi che manifestano una seria volontà di recuperare e quelli che - abituati a confrontarsi con il rigore di un inflessibile 'dover essere' - ne giudicano l'operato senza fare sconti di sorta. Al riguardo, lascia ben sperare il comportamento del Presidente della Commissione, Ursula von der Leyen, la quale manifesta segni inequivoci di propensione alla *unitarietà* tra i paesi UE, alla *solidarietà* verso quelli che appaiono talora in difficoltà, nonché al rispetto dei principi fondanti dell'Unione (invocato nei confronti dei paesi Visegrad e della stessa Germania). Analoga considerazione va fatta con riguardo alla nuova presidente del Parlamento europeo Roberta Metsola, la quale subito dopo la sua nomina ha affermato: «la prima cosa che vorrei fare, come presidente, è raccogliere l'eredità che ci ha lasciato David Sassoli. David era un combattente per l'Europa, per noi, per questo Parlamento. Credeva nel potere dell'Europa di forgiare un nuovo percorso in questo mondo»⁶⁶.

All'inizio dell'evento pandemico, lo scenario che si presentava ai miei occhi

⁶⁶Cfr. l'editoriale intitolato *Europarlamento, Roberta Metsola è la nuova presidente: "Raccoglierò l'eredità di David Sassoli"* visionabile <https://www.rainews.it/articoli/2022/01/europarlamento-al-via-il-voto-per-lelezione-del-nuovo-presidente-2fc046ee-61f5-492a-ab67-a54bfb0f3ba9.html>.

mi induceva a configurare un futuro pieno di incognite e di interrogativi tra i quali primeggiava quello concernente l’an sulla stessa continuità del progetto europeo. Sottolineavo, infatti, che l’UE stava affrontando il ‘momento della verità’, non essendosi mai trovata nel passato di fronte ad una situazione drammatica ed economicamente devastante come quella causata dal Covid-19. Con profonda amarezza mi limitavo ad affidarmi alla speranza di non veder deluso un sogno nel quale fin da giovane ho creduto.

Oggi alla speranza si affianca il convincimento che per superare l’*impasse* nel quale versiamo, *razionalmente* gli Stati membri devono rilanciare in qualche modo il processo d’integrazione costituzionale tra loro; ipotesi federativa che va, quindi, ben oltre la costruzione segnata nel libro di L. Federico Pace. All’incertezza del passato, seguita dal timore di una possibile implosione dell’UE, si sostituisce infatti la consapevolezza - si spera estesa in ampi ambiti della popolazione europea - che è indispensabile conseguire la meta di un’unione fondata su un legame politico; obiettivo, questo, in grado di consentire al ‘vecchio continente’ di giocare ancora una volta il proprio ruolo in una realtà geopolitica globale sempre più complessa.

Francesco Capriglione

L'UNIONE EUROPEA COME ORGANIZZAZIONE INTERNAZIONALE NEL CONTRIBUTO DI LORENZO FEDERICO PACE SULLA NATURA GIURIDICA DELL'UE *

*(The European Union as international organization in the work by
Lorenzo Federico Pace on the legal nature of the EU)*

ABSTRACT: *The paper, taking cue from the recent Lorenzo Federico Pace's book on La natura giuridica dell'Unione europea: teorie a confronto. L'Unione europea all'epoca della pandemia, focuses specifically on a crucial question duly addressed by the Author: why we are debating the European Union legal nature?*

La questione della natura giuridica dell'Unione europea che, non solo in relazione alla sua struttura anatomica, ma anche alle prospettive del suo sviluppo,¹ ha appassionato e seguita ad appassionare i giuristi i quali, da anni, hanno moltiplicato i tentativi e elaborato e frequentemente in seguito contestato costruzioni teoriche per risolverla, sembra in certa misura travalicare l'interesse dei cultori del diritto per connettersi e riassumere qualcosa di più dei significati delle questioni che, agli inizi degli anni Trenta, venivano indicate come europee per indicare la loro attinenza al benessere e agli interessi europei².

La natura giuridica dell'Unione europea: teorie a confronto. L'Unione europea all'epoca della pandemia, di Lorenzo Federico Pace non si limita, dopo aver riassunto e ordinato in modo efficace la vasta letteratura sull'argomento, a rispondere in modo argomentato ed esaustivo alla domanda relativa alla natura giuridica

*Il presente contributo è stato sottoposto a referaggio.

¹È indicativo quanto ha osservato VELO, *Quale Europa. Il modello europeo nella Storia contemporanea*, Bari, 2018, p. 117, che ha rilevato come il modello europeo abbia potuto trarre insegnamenti dall'assetto federale statunitense, e come a sua volta il modello europeo potrebbe costituire un modello per i futuri sviluppi degli Stati Uniti.

²Cfr. CASE, *L'età delle questioni. Politica e opinione pubblica dalla Rivoluzioni alla Shoah*, a cura di M. Bresciani, Roma, 2021, p. 82.

dell'EU, ma sembra pervenire, attraverso la proposizione dell'interrogativo "Quale problema giuridico ha reso necessaria l'Unione europea" (pagina 25), a formulare il quesito: perché si discute della natura giuridica dell'EU? Ed è evidente come la semplice posizione del problema suggerisca l'opportunità di affrontarlo al di là dei condizionamenti derivanti dalle implicazioni delle autonomie scientifiche del diritto costituzionale e del diritto internazionale, per pervenire ad esprimere l'intrinseco rifiuto di accettare qualcosa "così com'è", in ideale connessione con la rivoluzione intellettuale di cui ha scritto Hannah Arendt, che avrebbe espresso, a partire dal XIX secolo, l'estesa diffusione dell'istanza "della coerente interpretazione di tutto come semplice stadio di un ulteriore sviluppo"³.

Nella sua prolusione romana, Vittorio Emanuele Orlando ricordava come lo stesso Ulpiano non avesse considerato *ius publicum* e *ius privatum*, "come scienze diverse, ma come semplici *positiones*"⁴. Un insegnamento di cui Lorenzo Pace sembra aver fatto tesoro, non solo per la preferenza manifestata per quello che ha definito l'approccio "tecnico-giuridico", nei confronti delle ricostruzioni "giuridico-politiche" della natura giuridica dell'Unione, ma soprattutto per l'approdo attentamente dimostrato di considerare l'Unione europea un'organizzazione internazionale, cioè, secondo la definizione di Angelo Piero Sereni, "un'associazione volontaria di soggetti di diritto internazionale, costituita mediante atti internazionali e disciplinata nei rapporti fra le parti da norme di diritto internazionale, che si concreta in un ente a carattere stabile, munito di un ordinamento giuridico interno proprio e dotato di organi e istituti propri, attraverso i quali attua finalità comuni dei consociati mediante l'esplicazione di particolari funzioni e l'esercizio di poteri all'uopo conferitile"⁵. Ne sarebbe conseguita, ha correttamente dedotto Lorenzo Federico Pace, la configurazione dell'UE come nuovo ordinamento giuridico deri-

³ARENDDT, *Le origini del totalitarismo*, trad. it. A. Guadagnin, Torino, 1999, p. 235.

⁴ORLANDO, *Diritto pubblico generale e diritto pubblico positivo*, in *Diritto pubblico generale, Scritti vari (1881-1940)*, Milano, 1940, p. 122.

⁵SERENI, *Diritto internazionale*, Milano, 1960, II, II, p. 804.

vato dall'ordinamento internazionale, ma autonomo da esso, in quanto il diritto dell'Unione costituirebbe "espressione autonoma ed esclusiva della volontà dell'ente"(p.91ss.) e risulterebbe anche autonomo dagli Stati che lo compongono nonostante l'autonoma organizzazione della UE li mantenga, ad esclusione del sindacato *ultra vires*, "signori dei trattati", come, ha rilevato opportunamente Pace, avrebbe anche dimostrato la vicenda della *Brexit*.

L'elegantemente illustrata costruzione giuridica di un ente funzionale costituito da enti territoriali, di un ente sovrano che tuttavia non potrebbe esercitare compiutamente il suo potere sovrano, ma che finirebbe per ripartire e limitare altre sovranità, di un ente che parrebbe risultare connotato da un intrinseco ibridismo, che ha consentito tanto l'evocazione di continuità imperiali mediterranee ed europee, che dell'analogia ibrida formazione dello Stato moderno con l'adattamento di istituti giuridici e materiali concettuali dell'Impero romano (*rex superiorem non recognoscens in regno suo est imperator*), non è tuttavia collocata al di fuori del tempo e dello spazio. Ed opportunamente Lorenzo Pace delineando i percorsi storici che hanno preceduto e condizionato la nascita dell'Ue, sembra aver fatto cenno alla perdurante incidenza degli equivoci che hanno contraddistinto i programmi e gli indirizzi ideali dominanti del Primo e del Secondo dopoguerra.

Se la necessaria variabilità della sua struttura, assicurata ad un tempo dagli Stati e dalla Corte di giustizia, parrebbe aver consentito all'UE di non essere travolta dal frantumarsi del fragile ordine mondiale che era stato prospettato a Yalta, l'originaria complessità e la trasformazione delle problematiche relative alla sua legittimazione sembrano lasciar persistere e talvolta acutizzare la minaccia di quelle tensioni implosive e esplosive provocate dai conflitti nazionali e dai loro gli effetti dirompenti⁶.

L'opportuno e condivisibile evidenziamento, da parte di Lorenzo Federico

⁶Come avvertiva circa venti anni fa AMIRANTE, *Unioni sovranazionali e riorganizzazione costituzionale dello Stato*, Torino, 2001, p. 159.

Pace, del decisivo contributo fornito dall'UE al rafforzamento degli Stati nazionali che coesiste con la valorizzazione della svolta "rivoluzionaria"⁷ determinata dall'assunzione della finalità della tutela e della dignità della persona umana, sembrano anche configurare un invito a non sottovalutare la possibilità dell'impatto di una diversa organizzazione internazionale sulle altre organizzazioni internazionali, iniziando a porre le basi giuridiche della comunità cosmopolitica⁸.

Raffaele Chiarelli

*Straordinario di Istituzioni di Diritto pubblico
nell'Università Telematica Guglielmo Marconi di Roma*

⁷PACE, *La natura giuridica dell'Unione europea: teorie a confronto. L'Unione ai tempi della pandemia*, Bari, 2021, p. 141.

⁸Come auspicava HABERMAS, *Questa Europa è in crisi*, trad. it. C. Mainoldi, Roma-Bari, 2012, p. 96 ss.

LA NATURA GIURIDICA DELL'UNIONE EUROPEA E I DUE CONCETTI DI COSTITUZIONE *

*(The legal nature of the European Union
and the two concepts of Constitution)*

ABSTRACT: *The short essay discusses the volume of Lorenzo Federico Pace, *La natura giuridica dell'Unione europea. Teorie a confronto* (Bari, 2021) that analyzes the still unsolved nature of the European Union. The volume highlights the differences of the legal features of the European Union in regard to other international organizations as well as to the constitutional organization of the national States. The interpretation given by the European judges focuses on a self-legitimization of the European legal order and challenges the constitution concepts of the liberal-democratic States but also Alfred Verdross' concept of Constitution used to describe the fundamental rules and principles of international organizations.*

Per il costituzionalista l'analisi della natura giuridica dell'Europa fa emergere - in un contesto di integrazione avanzata tra Stati - un tema che è stato evidenziato già quasi un secolo fa nell'ambito della Società delle nazioni, ovvero quello dell'esistenza di una Costituzione per la comunità internazionale. Il primo a teorizzare l'esistenza di una Costituzione al di fuori dal contesto statale fu Alfred Verdross, in un saggio del 1926 dal titolo "Die Verfassung der Völkerrechtsgemeinschaft"¹.

*Il presente contributo è stato sottoposto a referaggio.

¹Tale approccio si manifesta anche nel suo manuale di Diritto internazionale, pubblicato in prima edizione nel 1950 (Springer, Wien) nel quale l'esponente della scuola del diritto viennese intitola un capitolo alla Costituzione della comunità degli Stati. In esso indica lo statuto delle Nazioni unite e quelli di alcune altre organizzazioni (politiche) di tipo regionale. Tale impostazione è stata successivamente integrata da Karl Zemanek che ha inserito un capitolo sull'amministrazione internazionale in cui l'allora struttura della Comunità europea veniva descritta come amministrazione sopranazionale, anche in considerazione del fatto che il tentativo di formare una Unione di difesa e quello di formare una Unione politica erano fallite (pp. 594 ss.).

Il tema della Costituzione ricorre spesso anche in seno al dibattito sul progresso dell'integrazione europea, e di ciò fornisce vivida testimonianza anche il volume di Lorenzo F. Pace "La natura giuridica dell'Unione europea: teorie a confronto" (2021) oggetto di discussione ed approfondimento in un seminario del dottorato di ricerca in Scienze giuridiche e politiche dell'Università G. Marconi tenutosi a Roma nel mese di dicembre 2021.

L'analisi di Lorenzo F. Pace - svolta con metodo rigorosamente giuridico - tratta il tema dei profili costituzionali dell'ordinamento dell'Unione europea da due distinte prospettive: una esterna, con l'analisi dei Trattati negoziati tra gli Stati e delle relative interpretazioni dottrinali², ed una interna, che prende in considerazione la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea³ circa la natura dell'UE.

Questa suddivisione sistematica rispecchia sostanzialmente la contrapposizione tra i due principali modi di intendere il fenomeno del diritto dell'Unione europea. In tal senso, la trattazione di Lorenzo F. Pace nel capitolo dedicato alla "Costituzione esterna del Trattato-costituzione"⁴ mette in evidenza gli elementi della natura dell'Unione europea intesa come ente che non fuoriesce dal classico schema di un'organizzazione internazionale scaturita dalla volontà negoziale degli Stati costituenti. Il successivo capitolo (L'Unione europea e il suo ordinamento giuridico: La "Costituzione interna" del "Trattato-Costituzione")⁵, per contro, analizza la giurisprudenza della Corte di giustizia a partire dalla sentenza *Les Verts* del 1986, con la quale i giudici europei iniziano ad utilizzare - in riferimento ai Trattati - concetti di natura costituzionalistica tra i quali "Carta costituzionale", "quadro costituzionale" e "legge suprema dell'ordinamento dell'Unione". Tale giurisprudenza pone l'accento

²PACE, *La natura giuridica dell'Unione europea: teorie a confronto. L'Unione ai tempi della pandemia*, Bari, 2021, pp. 35 ss.

³*Idem*, pp. 71 ss.

⁴Capitolo III, pp. 35 ss.

⁵Capitolo IV, pp. 71 ss.

sulla dimensione di un'istituzione autosufficiente, sebbene nata da Trattati internazionali e non da un vero e proprio processo costituente.

Nella trattazione Lorenzo F. Pace sottolinea però che la terminologia costituzionalistica non viene impiegata dai giudici europei per contribuire ad un concreto avanzamento del processo di integrazione europea verso formule statutali e federali, quanto piuttosto per distinguere la natura giuridica dell'Unione nella sua specificità rispetto ad altre organizzazioni internazionali.

Il problema, pertanto, non è soltanto il rapporto con gli Stati membri e gli ordinamenti costituzionali interni, ma anche quello con le altre organizzazioni internazionali, specialmente con quelle che non hanno un carattere democratico paragonabile all'UE; carattere che consente, in primis, di studiarne la struttura nell'ambito delle democrazie stabilizzate⁶ e quindi, per l'effetto, di applicare all'organizzazione europea le categorie costituzionalistiche sulla forma di Stato⁷ e di governo⁸.

L'utilizzo da parte dei giudici europei della terminologia costituzionalistica per differenziare la natura dell'Unione rispetto ad altre organizzazioni non trova, peraltro, riscontro nella giurisprudenza di alcune Corti costituzionali, che nell'analisi dell'Unione europea e dei rapporti tra quest'ultima e gli ordinamenti interni ricorrono alle categorie tipiche delle organizzazioni internazionali. Sotto tale profilo, è ormai nota la posizione del Tribunale costituzionale tedesco che attraverso il concetto di *Staatenbund* (associazione di Stati) e l'esercizio del sindacato *ultra vires*

⁶Cfr. ad esempio FROSINI (cura), *Diritto pubblico comparato, Le democrazie stabilizzate*, Introduzione e capitolo ultimo.

⁷Cfr. PALERMO, *La forma di Stato dell'Unione europea. Per una teoria costituzionale dell'integrazione sovranazionale*, Padova, 2005.

⁸Cfr. DE VERGOTTINI, *La forma di governo dell'Unione europea*, in *Enciclopedia del XXI secolo*, Treccani, 2009, pp. 319 ss. RUGGERI, *Costituzione, sovranità, diritti fondamentali, in cammino dallo Stato all'Unione europea e ritorno, ovvero sia circolazione dei modelli costituzionali e adattamento dei relativi schemi teorici*, in *Federalismi.it.*, 2016, pp. 11 ss.; PINELLI, *Ipotesi sulla forma di governo dell'Unione europea*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1989, p. 315; IBRIDO, *Il problema dei concetti nel diritto costituzionale europeo: note minime in tema di assetti di organizzazione costituzionale*, in PÉREZ MIRAS, TERUEL LOZANO, RAFFIOTTA (eds.), *Constitución e integración europea forma política, gobernanza económica, organización territorial*, Madrid, 2017, p. 127.

(elaborato nel contesto della sua giurisprudenza consolidata)⁹ ha più volte affermato una concezione confederale (e quindi internazionalistica) dell'Unione europea¹⁰.

Invero, l'Unione europea tramite la Corte di giustizia propende per ravvisare una Costituzione negli obiettivi e nelle finalità (rivolte ai cittadini dei Paesi europei) che l'ente intende perseguire e nei principi fondamentali che sorreggono il modello comunitario. Scrive Lorenzo F. Pace¹¹ che la Corte, con il concetto di "quadro costituzionale", intende sostenere l'esistenza di un contenuto essenziale e non modificabile dell'ordinamento giuridico dell'Unione. Sono quindi i principi-valori caratterizzanti la Carta dei diritti, dapprima elaborati in sede giurisprudenziale e poi positivizzati nei Trattati, la presenza di un complesso di organi e di fonti normative, di soggetti destinatari delle normative ed il sistema di garanzie giurisdizionali, gli elementi da cui viene desunta la natura costituzionale della normativa di riferimento, e quindi dei Trattati. Ciò sembra corrispondere al concetto di Costituzione, non intesa come decisione del popolo fondante l'ordinamento, ma in un *sensu materiale*, ovvero nel senso in cui Verdross lo impiegava per individuare e descrivere quelle norme che regolano la struttura e le competenze della comunità internazionale.

Sembra appartenere alla specificità dell'ordinamento europeo anche il fatto che per delineare le sue differenze rispetto alle altre organizzazioni di diritto internazionale, i giudici europei non riescano ad elaborare concetti propri ma debbano piuttosto ricorrere al linguaggio tipico del diritto internazionale o del diritto costituzionale interno, anche se a tali concezioni viene conferito un significato nuovo e diverso rispetto alle concezioni democratiche che si sono affermate nell'ambito delle Costituzioni nazionali.

⁹Cfr. HUBER, „Souveränismus“, in FERRARI, MORALDO, *Deutschland zwischen europäischer Integration und Souveränismus – La Germania tra integrazione europea e sovranismo*, Berlin, 2021, pp. 234 ss.

¹⁰Cfr. RAINER, *I rapporti tra le giurisdizioni di Karlsruhe, Strasburgo e Lussemburgo*, in CERRINA FERONI, PALERMO, PARODI, RIDOLA, *I 60 anni della Legge fondamentale tra memoria e futuro. 60 Jahre Grundgesetz zwischen Herkunft und Zukunft*, Torino, pp. 95 ss.

¹¹*La natura giuridica dell'Unione europea : teorie a confronto. L'Unione ai tempi della pandemia*, Bari, 2021, p. 75.

Nell'approccio con il quale Lorenzo F. Pace distingue la problematica de qua tra la prospettiva costituzionale interna e quella esterna emerge con estrema chiarezza l'ossimoro dell'ambiguità in cui si è svolto sin dall'inizio il processo di integrazione europea, caratterizzato da una dialettica ordinamentale, tra interno ed esterno, rinvenuta come connotato essenziale, sia pure storicamente collocata, dell'integrazione sovranazionale.

Per le categorie del diritto costituzionale, ed in particolare per il concetto di Costituzione, i due piani devono essere tenuti distinti; invero, l'ordinamento di base dell'Unione non dovrebbe essere confuso con il concetto di Costituzione che si è sviluppato ed affermato nell'ambito dello Stato liberaldemocratico. Tale assunto trova larga condivisione nella prevalente dottrina costituzionalistica che già da tempo ha evidenziato come l'ordinamento europeo non riceva alcuna legittimazione da parte del *demos* europeo e che non sia sufficiente il semplice ricorso al termine "Costituzione" per ritenere che i contenuti materialmente costituzionali dell'ordinamento europeo rientrino nella tipologia delle Costituzioni per tradizione considerate quali decisioni fondanti delle comunità politiche che definiamo Stati¹².

Il problema che ancora permane e che neppure le interpretazioni giurisdizionali sono riuscite a risolvere è insito nell'individuazione delle fonti di legittimazione dell'ordinamento europeo. In tutti gli Stati membri dell'attuale Unione il primato del diritto comunitario e del patrimonio valoriale che da esso promana è considerato quale principio derivato dalle Costituzioni nazionali e dalla volontà espressa degli organi previsti da quest'ultime e non, come pretenderebbe la Corte di giustizia, da un ordinamento comunitario autosufficiente e autolegittimato. Così viene affermato da Giuseppe De Vergottini che il fondamento dell'Unione europea (come nuova forma stabile di organi politico-istituzionali del continente europeo) trova fondamento nella comune volontà degli Stati di limitare l'esercizio delle competenze so-

¹²Cfr. DE VERGOTTINI, voce *Costituzione europea*, in *Enc. dir.*, Annali, 1, Milano, 2007, pp. 445 ss.

vrane¹³. E proprio in questa prospettiva deve essere interpretato il fenomeno contrapposto e ampiamente descritto da Lorenzo F. Pace che mette in rilievo come dall'atteggiamento delle istituzioni comunitarie si siano sviluppate al massimo le potenzialità insite nei Trattati verso un ordinamento autosufficiente, in grado di autolegittimarsi.

La lettura del libro di Lorenzo F. Pace offre, quindi, tanti spunti di riflessione, che assumono notevole importanza nell'ambito delle relazioni tra ordinamenti statali e l'ordinamento dell'Unione europea, la cui soluzione dipende in ultima ratio da come in futuro sarà qualificata la natura giuridica dell'Unione. La difficoltà dell'interprete è accentuata dal fatto che si tratta di un fenomeno dinamico del quale è difficile prevedere gli sviluppi futuri. Lorenzo F. Pace, pone quindi in rilievo l'autonomia giuridica ed istituzionale sempre più accentuata dell'ordinamento dell'Unione europea che non consente, tuttavia, di parlare di un ordinamento costituzionale autonomo basato sulla volontà costituente di un popolo europeo.

Ulrike Haider-Quercia

*Associato di Diritto pubblico comparato
nell'Università Telematica Guglielmo Marconi di Roma*

¹³DE VERGOTTINI, voce *Costituzione europea*, cit., pp. 445 ss.

**LA NATURA GIURIDICA DELL'UNIONE EUROPEA TRA IL GIÀ E IL
NON ANCORA (A PROPOSITO DI L.F. PACE, "LA NATURA
GIURIDICA DELL'UNIONE EUROPEA: TEORIE A CONFRONTO.
L'UNIONE AI TEMPI DELLA PANDEMIA", 2021) ***

The legal nature of the European Union between the already and the not yet (about L.F. Pace, "La natura giuridica dell'Unione Europea: teorie a confronto. L'Unione ai tempi della pandemia", 2021)

ABSTRACT: *The theme of the legal nature of the European Union - now in the spotlight due to Lorenzo Federico Pace's volume - is the central element of this contribution, which aims to underlining the sense of the growing criticality of a legal form of a Union, progressively called to confront and transform itself into a hybrid whose contours are still not easy to outline with respect to the contradictions and crises of these decades.*

I primi vent'anni del nuovo secolo per l'Unione europea sono stati un periodo particolarmente intenso.

Questo è stato marcato, infatti, da moltissimi eventi: la globalizzazione con le due pesanti crisi economiche che l'hanno accompagnata; un mutamento della pelle demografica della stessa Unione in ragione dell'intenso fenomeno migratorio; la Brexit del Regno Unito; rilevanti fenomeni interni di disgregazione dei principi democratici e dello Stato di diritto come quelli che stanno avvenendo in Ungheria e in Polonia; nonché l'esplosione di conflitti latenti e mai sopiti ai confini europei, come in Ucraina; fino ad arrivare alla devastante crisi sanitaria globale che ha avvolto il mondo intero a causa della diffusione della pandemia

*Il presente contributo è stato sottoposto a referaggio.

Covid.

Gli effetti prodotti allora da tutti questi elementi sulle già in sé del tutto particolari Istituzioni dell'Unione europea sono stati potenti, in quanto hanno scosso in profondità, come un terremoto che si ricorda per decenni, ogni angolo della casa comune europea, mettendo alla prova innanzitutto il suo motore principale: il processo di integrazione tra Stati, ordinamenti, popoli che è stato tanto un detonatore di sviluppo e di progresso economico quanto un diffusore largo ed intenso dei principi della democrazia, dei suoi valori, dei suoi diritti e delle sue garanzie, innanzitutto laddove il Patto di Yalta e la sua guerra fredda avevano consentito che nascessero regimi politici a partito unico, non pluralisti né autenticamente democratici.

In modo sempre più evidente allora il tema della natura giuridica dell'Unione Europea – oggi al centro delle nostre analisi in ragione del bel volume di Lorenzo Federico Pace (*“La natura giuridica dell'Unione Europea: teorie a confronto. L'Unione ai tempi della pandemia”* Bari, Cacucci editore, 2021) - diviene allora un elemento centrale da mettere sempre più a fuoco.

Infatti questo tema mette in questione, analizzandoli con attenzione e cura, i principi e i pilastri valoriali – a partire dalla Rule of law - che hanno tenuto e tengono insieme ormai più di trecento milioni di persone; un fatto che, in questa fase, assume tuttavia un'ulteriore valore, in quanto l'architettura costituzionale dell'Unione e le sue regole oggi sono più esposte a consunzione - e dunque più fragili - rispetto alle risposte necessarie che le nuove forme e dimensioni della globalizzazione richiedono in quella che è stata definita come la sua seconda fase.

Non a caso, d'altronde, la stessa Unione europea ha deciso di confrontare se stessa sulla necessità di profonde trasformazioni grazie al lavoro che ha deciso di operare nell'ambito della Conferenza sul futuro dell'Unione aperta il 9 maggio

2021 e che dovrebbe chiudersi nella primavera del 2022 (se non sarà deciso di posticiparne le conclusioni nel successivo autunno). Un appuntamento nato con l'obiettivo di superare la fase di incertezza sui destini del processo di integrazione europea, a maggior ragione di fronte alle scelte originali e innovative del Sure e del NextGenEu, e dunque della possibilità di un consolidamento di tipo nuovo di quella che appare essere una vera e propria svolta in corso.

In questo senso, allora, questo libro rappresenta allora uno studio quanto mai opportuno, perché, analizzando la stessa natura giuridica dell'Unione, fa emergere, sia nel confronto giuridico tra le varie teorie, sia nell'evoluzione e nel percorso storico-istituzionale che vengono delineate, il senso delle crescenti criticità di una forma giuridica chiara all'inizio – ossia quella di un'Unione europea, per utilizzare il lessico e l'ombrello giuridico di oggi, che doveva essere intesa innanzitutto come un'organizzazione internazionale – ma che progressivamente è stata chiamata a confrontarsi e a trasformarsi rispetto alle contraddizioni e alle crisi proprie di questi decenni in un ibrido i cui contorni ancora non è facile delineare, pressata dalle note dicotomie, quali Stato e mercato, sovranità nazionali e sovranazionalità comune, dimensione collettiva dell'agire individuale e rafforzamento di un'individualità innanzitutto a discapito di una visione d'appartenenza collettiva.

Per questo la ricerca di Lorenzo Federico Pace è importante. Perché essa è pienamente consapevole di tutte queste trasformazioni. Ed anzi, in ciascuno dei sei capitoli del libro, queste vengono palesate senza alcun infingimento, nell'ottica di far emergere, a partire da esse appunto, gli aspetti giuridici che hanno legittimato e, del pari, dato legittimazione all'azione dell'Unione europea come soggetto in sé, prima che come soggetto riconosciuto come tale in quanto strumentalmente posto in essere dagli Stati membri.

La tesi del libro dunque è chiara: un'Unione priva di sovranità europea ma dotata di una sua propria autonomia strategica; quest'ultima trova e dà ancora forza infatti all'Unione – e non potrebbe non essere altrimenti – proprio perché strutturalmente connaturata con le caratteristiche essenziali del tessuto sociale della storia di quello spazio territoriale che noi chiamiamo Europa; e, di quella “*longue durée*” degli Stati nazionali, ne fa insomma - ancora oggi, nonostante le ibridazioni, le interconnessioni, i processi di dialogo sovranazionale che, anche in modo strutturato ormai, marchiano i nostri ordinamenti “euro-nazionali”- motore di cambiamento (ma anche di profonde continuità).

Così, se il protagonista di quest'Unione sono ancora gli Stati nazionali, l'analisi di Pace non può che essere conseguente, affermando che la natura dell'Unione sia ancora profondamente legata al suo essere un soggetto di diritto internazionale, una vera e propria organizzazione internazionale, sebbene questo non impedisca all'A. di cogliere il profondo processo di ristrutturazione e di cambiamento che hanno subito gli stessi Stati nazionali: i quali hanno preso atto che, con la fine della c.d. guerra fredda e delle dinamiche chiuse dentro blocchi imm modificabili, l'esperienza della globalizzazione li ha esposti a nuovi e pressanti evoluzioni, che, inevitabilmente, hanno stressato a fondo anche l'Unione, pur lasciando tuttavia agli Stati il compito di gestire anche queste trasformazioni.

Soggetto ed oggetto dei mutamenti, gli Stati nazionali, allora, sono stati capaci di essere tanto forti – o, come si dice oggi, resilienti – da non piegarsi fino in fondo ad una logica sovranazionale completa, tale cioè da portarsi via con sé anche gli ultimi brandelli di una sovranità nazionale oggi sempre meno spiegabile alla luce del processo di integrazione europeo; quanto, ed al contrario, tanto deboli – ma lucidi di certo nell'analisi delle linee di sviluppo da percorrere - da vivere il progressivo rafforzamento del processo di integrazione europeo come l'unico

percorso che, di fronte ai problemi e alle sfide di un mondo sempre più interconnesso, potesse far sopravvivere, *mutatis mutandis*, il cuore e la natura delle ragioni vestfaliane che da secoli fanno dello spazio europeo un luogo molto più caratterizzato nei suoi pilastri fondamentali (società, cultura, istituzioni, regole) di altri nel mondo.

Questa dimensione giuridica, tra il già e il non ancora, che allora Pace, con attenzione e precisione evidenzia, lascia nel lettore tanto la necessità, prima che la curiosità, di voler ulteriormente approfondire quel nucleo sovranazionale europeo ormai palesemente emerso (p. 87), anche grazie alla giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione (le cui sentenze, con grande puntualità, vengono riprese ed analizzate), quanto quello di ricercare le strade carsiche, ma ancora molto solide, di una identità/alterità fra Stati che ciascuno, appunto, ancora strenuamente difende.

La processualità allora che si evidenzia – che ricorda molto la teoria delineata da Carl J. Friedrich *sul federalizing process* – denota che tra un “super-State” ed un “super-power” c’è ancora molto spazio da esplorare verso un’integrazione che tenga dentro la storia e il futuro dell’Unione. E che gli esperimenti più recenti in corso per un’integrazione sovranazionale che passi da fuori ma sia dentro l’Unione - ad esempio attraverso le c.d. cooperazioni rafforzate, come è il nostro Trattato del Quirinale, stipulato con la Francia, simmetrico a quello che la medesima Francia ha stipulato dal 1963 con la Germania - potrebbero offrire non a caso ulteriori strumenti utili per trasformare questa ibrida organizzazione internazionale in qualcosa di più e di meglio di quello che abbiamo di fronte ai nostri occhi.

Resta il problema di fare ciò con un’Unione a 27 Paesi.

Ma anche questo forse, tempo al tempo, sarà un tema che sarà

adeguatamente messo a fuoco, marcando, nell'Europa a due velocità – come nei fatti, almeno in parte, già essa inizia a presentarsi – il destino di un processo che sta percorrendo e ha percorso vie del tutto nuove rispetto a quanto la storia ci ha mostrato in altri contesti; e che - come fa notare Pace – devono essere continuate a studiare ed analizzare con la giusta consapevolezza dei limiti e delle opportunità che il cantiere europeo, da sempre, offre agli studiosi.

Francesco Clementi

*Associato di Diritto pubblico comparato
nell'Università degli Studi di Perugia*

**L'UNIONE ECONOMICA E MONETARIA E LA NASCITA
DELL'UNIONE BANCARIA QUALI SIGNIFICATIVE TAPPE DEL
DIFFICILE PROCESSO DI PIENA INTEGRAZIONE EUROPEA ***

(Economic and monetary Union and the birth of the Banking Union as significant stages in the difficult process of full European integration)

ABSTRACT: *The contribution, referring to the excellent work produced by Prof. Lorenzo Federico Pace, starts from the identification of the historical-political premises that led to the overcoming of the crisis of the nation-state in the European continent and the start of a process of economic-institutional integration in Europe. Based on the considerations of the Author of the volume, the "facts" and "legal reasons" that determined the beginning of the process of European integration are retraced, subsequently focusing on the issue of the legal nature of the European Union, especially through the precious references contained in the jurisprudence of the Court of Justice, to arrive at the identification of the concepts of "external-constitution" and "internal-constitution". Lastly, we focus on the centrality of the phenomenon of economic-monetary and banking integration as a significant catalyst in the process of European integration and development of the European Union. The reconstruction of the main historical stages that led, first to the Economic and Monetary Union and, lastly, to the Banking Union, allows us to highlight, on the one hand, the farsightedness of the Founding Fathers of Europe, on the other hand, the need that it proceeds swiftly in following further fundamental steps towards the objective, currently ambitious, of full European integration.*

SOMMARIO: 1. Ringraziamenti. - 2. Profili di ordine storico-giuridico alla base del progetto di integrazione europea. -3. L'Unione quale organizzazione internazionale costituita da Stati

*Il presente contributo è stato sottoposto a referaggio.

(formalmente) sovrani. - 4. In ordine alla natura giuridica dell'Unione europea. - 4.1. Segue: in ordine alla "costituzione-esterna" e alla "costituzione-interna" del Trattato dell'Unione. - 4.2. Segue: L'Unione economica e monetaria e l'Unione bancaria. - 5. Conclusioni.

1. Devo ringraziare, innanzitutto, gli organizzatori della presente tavola rotonda e, segnatamente, il Professor Francesco Gaspari, la Professoressa Ulrike Haider-Quercia, nonché coloro a cui è stato assegnato il compito di condurre ed ordinare i vari interventi e cioè il Professor Raffaele Chiarelli e il Professor Francesco Capriglione; desidero ringraziare, inoltre, i relatori e tutti coloro che, collegati telematicamente, seguono i lavori odierni. Un ringraziamento speciale va indirizzato, tuttavia, al Professor Lorenzo Federico Pace, anzitutto perché è solo grazie al suo pregevole lavoro di ricerca che è stato possibile ritrovarci oggi, tutti insieme, a discutere dell'oggetto e dell'articolazione di esso¹. Al Professore Pace mi sento di dover manifestare tutta la mia ammirazione per aver saputo trattare efficacemente, in poche pagine, un tema particolarmente complesso: il volume, infatti, pur trattando questioni di ampio respiro, non solo giuridiche ma anche con rilevanti collegamenti di ordine storico-culturale, si compone di sole 150 pagine. La sua dimensione, tuttavia, non va a detrimento della qualità della ricerca, rappresentando il pregevole volume, come ricorda l'Autore, la summa di oltre venticinque anni di riflessioni e confronti su tematiche attinenti, sia gli istituti giuridici che hanno dato vita al processo di integrazione europea, sia le scansioni storico-procedurali ad esso inerenti, a partire dalla sottoscrizione del Trattato CECA (*Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio*) - firmato a Parigi il 18.4.1951 ed entrato in vigore il 23.7.1952² con cui è stato avviato, all'indomani del secondo conflitto mondiale e con addosso il terrore di poter nuovamente ricadere nel baratro di nuovi conflitti, il programma di integrazione europea - fino ad arrivare

¹Cfr. PACE, *La natura giuridica dell'Unione europea: teorie a confronto – L'Unione ai tempi della pandemia*, in *Collana di Studi sull'integrazione europea*, Bari, 2021.

²Cfr., su tale prima organizzazione, ISONI, *Assonanze planistiche e obiettivi produttivistici dell'A.A. CECA*, in "Rivista di Studi Politici Internazionali", vol. 77, n. 1, gennaio-marzo 2010, pp. 57–76.

all'odierna Unione europea (UE) con i suoi principi e le sue debolezze.

2. La ricerca, che ha quale obiettivo quello di inquadrare la natura giuridica dell'Unione, non trascurava tuttavia di considerare la rilevanza storica di alcuni accadimenti pregressi alla nascita del processo di integrazione europea; rilevanza storica, questa, che, come è dato generalmente riscontrare, assume un particolare rilievo nell'inquadramento e nella genesi di ogni fenomeno giuridico. Come ricorda, infatti, il Prof. Pace nel suo saggio³, il progetto di integrazione europea nasce quale mezzo di soluzione delle crisi dello Stato nazionale nel continente europeo; mezzo, quest'ultimo, individuato dagli Stati che componevano l'Europa all'indomani del secondo conflitto mondiale, che diedero vita ad un modello giuridico di cooperazione e di tutela dei propri interessi volto a rifuggire dallo spettro della guerra e a superare la "crisi" dello Stato nazionale nata dalla "contraddizione fra Stato e mercato", legata alla difficoltà dello Stato nazionale di disciplinare (e governare) il "fatto economico" divenuto ormai, per via dell'allargamento dei mercati, di dimensioni internazionali. Bisognava evitare, insomma, che si rimpiombeasse nello spettro della guerra, impedendo, come già accaduto con i precedenti conflitti mondiali, che la crisi riveniente dalla "contraddizione fra Stato e mercato" potesse nuovamente indurre gli Stati economicamente più forti ad inseguire l'ampliamento internazionale dei mercati estendendo, con lo strumento della guerra, la propria sovranità territoriale.

Il Trattato CECA - quale organizzazione internazionale attributaria di competenze assegnate dagli stessi Stati aderenti - è, quindi, lo strumento con cui gli Stati nazionali, in luogo del conflitto bellico, ritennero di poter saggiamente risolvere i pericolosi, fino ad allora, "conflitti di sovranità". La CECA, tuttavia, rappresenta la prima, rilevante tappa del processo di integrazione europea che, con

³PACE, *La natura giuridica dell'Unione europea: teorie a confronto – L'Unione ai tempi della pandemia*, in *Collana di Studi sull'integrazione europea*, cit., p. 30 e ss. e p. 139 e ss.

riconosciuta lungimiranza, avrebbe nel tempo dato luogo all'odierna Unione Europea⁴; la particolarità di tale processo è che esso si avvia, non già attraverso la distruzione dello Stato nazionale, bensì con la costituzione di una organizzazione internazionale avente compiti, limitatamente alle competenze ad essa assegnate, di coordinamento tra gli Stati. L'assenza di distruzione dello Stato nazionale, malgrado l'ampliamento delle competenze (e talune di rilevante peso), è, tuttora, una caratteristica della odierna Unione europea, che trova conferma, da un lato, nell'assenza di risorse proprie dell'Unione [si veda, ad esempio, la decisione sulle "risorse proprie", di ammontare pari a 750 miliardi di euro, emanata dal Consiglio europeo del 17-21 luglio 2020, per l'istituzione del NEXT GENERATION EU (NGEU)]⁵, dall'altro, nell'assenza di legittimazione propria della stessa secondo le modalità tipiche degli enti statali [si veda, al riguardo, la BREXIT (sincresi formata dall'inglese *Britain*, "Bretagna", ed *exit*, "uscita"), con cui si indica il processo, seguito secondo le modalità previste dall'articolo 50 del *Trattato sull'Unione europea* (TUE)⁶, attraverso il quale il Regno Unito ha posto fine alla propria adesione all'Unione europea⁷].

⁴Fino a pochi anni dopo la fine del secondo conflitto mondiale, l'attività politica e statale era, invero, basata quasi esclusivamente sulle costituzioni e legislazioni nazionali, che, negli Stati democratici, fissavano norme di condotta aventi carattere vincolante per tutti coloro che, cittadini ed istituzioni (pubbliche e private), ad essi appartenevano; con il crollo dell'Europa e il declino economico e politico del vecchio continente si crearono le premesse per un rinnovamento ordinamentale e politico degli Stati, rilanciando l'idea di un nuovo ordine europeo.

⁵Il Consiglio europeo straordinario del 17/21 luglio 2020, convocato dal Presidente Michel per discutere a Bruxelles (i) del Piano per la ripresa dell'UE volto a fronteggiare la crisi da COVID-19 (ii) e del nuovo Quadro finanziario pluriennale (QFP) dell'UE 2021-2027. Il 19 giugno 2020 i leader dell'UE avevano già proceduto a un primo confronto, in videoconferenza, sulla proposta presentata dalla Commissione europea il 27 maggio. Tuttavia, considerata la difficoltà di raggiungere un accordo a causa delle forti divergenze emerse, avevano dato mandato al Presidente Michel di condurre la fase negoziale. Al termine del Consiglio europeo straordinario è stato approvato il "pacchetto NGEU", come da documento conclusivo del consesso, disponibile su https://www.consilium.europa.eu/media/45118/210720-euco-final-conclusionsit.pdf?utm_source=d_sms-auto&utm_medium=email&utm_campaign=Conclusioni+del+Consiglio+europeo%2c+17-21+luglio%2%A02020.

⁶In Gazzetta Ufficiale dell'EU del 26.10.2021, C 326/13.

⁷Cfr., in merito, HALL, "Brexit" or "bregzit"? *The question that divides a nation*, su *The Conversation*, 11 agosto 2017 (visionabile su <https://theconversation.com/brexit-or-bregzit-the-question-that-divides-a-nation-82278>) nonché l'*Accordo sul recesso del Regno Unito di Gran*

Il mantenimento dell'Unione quale organizzazione internazionale rivela, per via delle sue finalità ben diverse ed oggettivamente più ampie ed articolate rispetto a quelle affidate alla CECA (che, in sintesi, istituisce un mercato comune del carbone e dell'acciaio abolendo le barriere doganali e le restrizioni quantitative che frenavano la libera circolazione di queste merci), l'evoluzione "rivoluzionaria" registrata dall'Unione, essendo questa, dalle ceneri del Trattato CECA, diventata un ordinamento avente quale obiettivo, ex art. 1 della *Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea*⁸, il rispetto e la tutela della dignità umana quale bene "inviolabile", ma anche, rispettivamente, ai sensi degli artt. 2 e 3, comma 1, del *Trattato sull'Unione Europea*, un ordinamento, da un lato, fondato (i) "(...) sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani (...)", dall'altro, che (ii) "(...) si prefigge di promuovere la pace, i suoi valori e il benessere dei suoi popoli (...)".

Valori tutti questi che, messi in discussione nella fase storica bellica che ha preceduto la nascita del progetto di integrazione europea, sono poi divenuti, costituendone il presupposto, del tutto centrali nella realizzazione, non solo di avvio del progetto di integrazione, ma anche di ampliamento, perfezionamento ed affinamento delle politiche e dei servizi da offrire alle comunità di cui l'Unione europea si compone. Di qui l'auspicio, da parte del Prof. Pace ed assolutamente condivisibile, che il progetto dell'Unione - per gli aspetti e profili di integrazione e armonizzazione ancora da realizzare, ma che è necessario ed improcrastinabile realizzare - prosegua, malgrado le difficoltà finora emerse, verso il pieno soddisfacimento dei valori e degli obiettivi previsti e disciplinati dai Trattati.

3. Sottolinea il Prof. Pace come la necessità "storica" della creazione del

Bretagna e Irlanda dall'Unione europea e dalla Comunità europea dell'energia atomica, in Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea del 12.11.2019 (2019/C 384 I/01).

⁸In GU delle Comunità Europee del 18.12.2000.

progetto di integrazione europea, poi sfociato nell'odierna Unione europea, abbia fatto sì che l'Unione medesima rappresenti oggi una "Comunità di destino"⁹; grazie all'Unione, tra l'altro, le due crisi economico-finanziarie mondiali sono state affrontate con mezzi e strumenti (anche normativi) che, in sua assenza, sarebbero stati; le positive soluzioni a tali crisi hanno, di fatto, reso "irreversibili" i rapporti tra gli Stati membri; e ciò senza, tuttavia, obliterare la loro sovranità, la quale - sancita dall'art. 4 del Trattato sull'Unione Europea [il quale recita che "(...) 1. *In conformità dell'articolo 5, qualsiasi competenza non attribuita all'Unione nei trattati appartiene agli Stati membri. 2. L'Unione rispetta l'uguaglianza degli Stati membri davanti ai trattati e la loro identità nazionale insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali. Rispetta le funzioni essenziali dello Stato, in particolare le funzioni di salvaguardia dell'integrità territoriale, di mantenimento dell'ordine pubblico e di tutela della sicurezza nazionale. In particolare, la sicurezza nazionale resta di esclusiva competenza di ciascuno Stato membro. 3. In virtù del principio di leale cooperazione, l'Unione e gli Stati membri si rispettano e si assistono reciprocamente nell'adempimento dei compiti derivanti dai trattati (...)*" – è, altresì, riconosciuta dalla Corte di Giustizia dell'Unione europea [cfr., in proposito, il Parere n. 2/13 della Corte di Giustizia (Seduta Plenaria) del 18.12.2014¹⁰, secondo cui "156. (...) *l'Unione, dal punto di vista del diritto internazionale, non può, per sua stessa natura, essere considerata come uno Stato. 157. Infatti, come ripetutamente dichiarato dalla Corte, i Trattati fondativi dell'Unione hanno dato vita, diversamente dai trattati internazionali ordinari, ad un ordinamento giuridico nuovo, dotato di proprie istituzioni, a favore del quale gli Stati che ne sono membri hanno limitato, in settori sempre più ampi, i propri poteri sovrani, e che riconosce come soggetti non soltanto tali Stati, ma anche i cittadini degli stessi (v., in particolare, sentenze van Gend & Loos, 26/62,*

⁹PACE, *La natura giuridica dell'Unione europea: teorie a confronto – L'Unione ai tempi della pandemia*, in *Collana di Studi sull'integrazione europea*, cit., p. 143 e ss.

¹⁰In Gazzette Ufficiale dell'UE del 23.2.2015, C 65/2.

EU:C:1963:1, pag. 23, e Costa, 6/64, EU:C:1964:66, pag. 1144, nonché parere 1/09, EU:C:2011:123, punto 65”) (...) “166. (...) come rilevato più volte dalla Corte, il diritto dell’Unione si caratterizza per il fatto di derivare da una fonte autonoma, costituita dai Trattati, per il suo primato sul diritto dei singoli Stati membri (v., in tal senso, sentenze Costa, EU:C:1964:66, pagg. 1144 e 1145, nonché Internationale Handelsgesellschaft, EU:C:1970:114, punto 3; parere 1/91, EU:C:1991:490, punto 21; parere 1/09, EU:C:2011:123, punto 65, e sentenza Melloni, C-399/11, EU:C:2013:107, punto 59), nonché per l’effetto diretto di tutta una serie di disposizioni applicabili ai cittadini di detti Stati membri nonché agli Stati stessi (sentenza van Gend & Loos, EU:C:1963:1, pag. 23, e parere 1/09, EU:C:2011:123, punto 65). 167. Tali caratteristiche essenziali del diritto dell’Unione hanno dato vita ad una rete strutturata di principi, di norme e di rapporti giuridici mutualmente interdipendenti, che vincolano, in modo reciproco, l’Unione stessa e i suoi Stati membri, nonché, tra di loro, gli Stati membri, ormai impegnati – come ricordato all’articolo 1, secondo comma, TUE – in un «processo di creazione di un’unione sempre più stretta tra i popoli dell’Europa»;168. Una siffatta costruzione giuridica poggia sulla premessa fondamentale secondo cui ciascuno Stato membro condivide con tutti gli altri Stati membri, e riconosce che questi condividono con esso, una serie di valori comuni sui quali l’Unione si fonda, così come precisato all’articolo 2 TUE. Questa premessa implica e giustifica l’esistenza della fiducia reciproca tra gli Stati membri quanto al riconoscimento di tali valori e, dunque, al rispetto del diritto dell’Unione che li attua. 169. Al centro di tale costruzione giuridica si collocano proprio i diritti fondamentali, quali riconosciuti dalla Carta – che, ai sensi dell’articolo 6, paragrafo 1, TUE, ha lo stesso valore giuridico dei Trattati –, e il rispetto di tali diritti costituisce un presupposto della legittimità degli atti dell’Unione, sicché non possono ammettersi in quest’ultima misure incompatibili con questi medesimi diritti (v. sentenze ERT, C-260/89, EU:C:1991:254, punto 41; Kremzow, C-299/95, EU:C:1997:254, punto 14; Schmidberger, C-112/00,

EU:C:2003:333, punto 73, nonché Kadi e Al Barakaat International Foundation/Consiglio e Commissione, EU:C:2008:461, punti 283 e 284)"]].

L'Unione, peraltro, poiché priva di un popolo europeo, non è un sistema di *Self-Government*; essa, infatti, ex art. 3 del *Trattato sull'Unione Europea*, nel prefiggersi *"di promuovere la pace, i suoi valori e il benessere dei suoi popoli"*, offre ai suoi cittadini *"(...) uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne, in cui sia assicurata la libera circolazione delle persone insieme a misure appropriate per quanto concerne i controlli alle frontiere esterne, l'asilo, l'immigrazione, la prevenzione della criminalità e la lotta contro quest'ultima. 3. L'Unione instaura un mercato interno. Si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale (...)"*; (...). L'Unione, inoltre, *"4. (...) istituisce un'unione economica e monetaria la cui moneta è l'euro (...)"*.

Giuridicamente legittimata dagli Stati membri, l'Unione costituisce, da un punto di vista formale, un'organizzazione internazionale, il cui diritto che promana dai trattati non è diritto internazionale ma *"autonomo"* diritto dell'Unione, la cui applicazione dev'essere garantita, anche con la cooperazione degli Stati membri, nell'intero spazio europeo [come precisato nel citato Parere n. 2/13 della Corte di Giustizia (Seduta Plenaria), *"(...) 171. (...) il rispetto della Carta si impone non soltanto alle istituzioni, agli organi e agli organismi dell'Unione, ma anche agli Stati membri allorché attuano il diritto di quest'ultima (v., in tal senso, sentenza Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, punti da 17 a 21). (...) 173. (...) incombe agli Stati membri, segnatamente, in virtù del principio di leale cooperazione enunciato all'articolo 4, paragrafo 3, primo comma, TUE, garantire, nei loro rispettivi territori, l'applicazione e il rispetto del diritto dell'Unione. Inoltre, a mente del secondo comma del medesimo paragrafo, gli Stati membri adottano ogni misura di carattere generale o particolare atta ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dai*

Trattati o conseguenti agli atti delle istituzioni dell'Unione (parere 1/09, EU:C:2011:123, punto 68 e la giurisprudenza ivi citata)"]. Siffatti principi di "autonomia" dell'ordinamento dell'Unione e di uniforme applicazione delle fonti normative europee nell'intero spazio europeo vengono preservati dagli stessi Trattati istitutivi, i quali prevedono un sistema giurisdizionale destinato ad assicurare la coerenza e l'unità nell'interpretazione del diritto dell'Unione. Rileva, a tale riguardo, la Corte di Giustizia nel richiamato Parere n. 2/13 che "[175. (...) spetta ai giudici nazionali e alla Corte garantire la piena applicazione del diritto dell'Unione nell'insieme degli Stati membri, nonché la tutela giurisdizionale dei diritti spettanti agli amministrati in forza del diritto dell'Unione (parere 1/09, EU:C:2011:123, punto 68 e la giurisprudenza ivi citata). 176. In particolare, la chiave di volta del sistema giurisdizionale così concepito è costituita dal procedimento di rinvio pregiudiziale previsto dall'articolo 267 TFUE, il quale, instaurando un dialogo da giudice a giudice proprio tra la Corte e i giudici degli Stati membri, mira ad assicurare l'unità di interpretazione del diritto dell'Unione (v., in tal senso, sentenza van Gend & Loos, EU:C:1963:1, pag. 23), permettendo così di garantire la coerenza, la piena efficacia e l'autonomia di tale diritto nonché, in ultima istanza, il carattere peculiare dell'ordinamento istituito dai Trattati (v., in tal senso, parere 1/09, EU:C:2011:123, punti 67 e 83)"]].

L'Unione europea è, dunque, un'Unione di diritto, munita di strumenti giuridici e di procedimenti intesi ad affidare alla Corte di giustizia, ai sensi dell'art. 263 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)¹¹, il controllo della legittimità degli atti delle istituzioni dell'Unione europea¹². La dottrina del primato

¹¹In Gazzetta Ufficiale dell'UE del 26.10.2012, C 326/47.

¹²Nella gerarchia delle Fonti dell'Unione europea si collocano: A) il *diritto primario* [rappresentato dai trattati istitutivi dell'UE: il *Trattato sull'Unione europea*, il *Trattato sul funzionamento dell'Unione europea* e il *Trattato Euratom* (Trattato EURATOM del 25/03/1957 – Trattato che istituisce la Comunità Europea dell'Energia Atomica (EURATOM), in Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana del 23 dicembre 1957, n. 317, Supplemento ordinario)(i quali stabiliscono i criteri di ripartizione delle competenze tra l'Unione e gli Stati membri e descrivono i poteri delle

del diritto dell'Unione, che mira a garantire l'unità e la coerenza di esso, rappresenta un pilastro fondamentale dell'ordinamento giuridico dell'Unione europea. La Corte di giustizia ribadisce, a riguardo, che il diritto dell'Unione ha il primato assoluto sul diritto nazionale degli Stati membri ed ha sempre rivendicato a se stessa il ruolo di autorità ultima nella definizione della relazione tra il diritto dell'Unione e quello nazionale. Nelle cause esemplari sottoposte all'esame della Corte di giustizia (sentenza 5 febbraio 1963, causa 26-62, *NV Algemene Transport – en Expeditie Onderneming van Gend & Loos*, Corte di giustizia, Sentenza 15 luglio 1964, causa 6/64, *Costa c. Enel* 7 e Corte di giustizia, sentenza 9 marzo 1978, causa 106/77, *Simmenthal c. Ministero delle Finanze*), essa ha elaborato le fondamentali dottrine dell'effetto diretto e del primato del diritto dell'Unione europea: in base a tali dottrine, il diritto dell'Unione ha il primato assoluto sul diritto nazionale e ciò deve essere tenuto in considerazione dai tribunali nazionali nelle loro decisioni. La Corte di giustizia, con sentenza del 17 dicembre 1970 (procedimento C11/70, *Internationale Handelsgesellschaft MBH Einfuhr und vorratss telle fuer getreide und futtermittel*) ha, altresì, affermato che il diritto dell'Unione gode del primato anche per quanto riguarda i diritti fondamentali garantiti nelle costituzioni nazionali. La Corte costituzionale italiana, con sentenza n. 170 del 1984,

istituzioni europee, definendo, altresì, la sfera d'applicazione delle politiche e strutturando l'intervento delle istituzioni dell'UE); e altresì: (i) dai trattati modificativi dell'Unione europea; (ii) dai protocolli allegati ai trattati istitutivi e ai trattati modificativi; (iii) dai trattati di adesione di nuovi paesi all'UE; (iv) dalla *Carta dei diritti fondamentali* (che per mano del Trattato di Lisbona, entrato in vigore il 1° dicembre 2009, riceve forza giuridica vincolante, conferendole, ai sensi dell'art. 6, paragrafo 1, TUE, lo stesso valore giuridico dei trattati); (v) dai principi generali del diritto stabiliti dalla Corte di giustizia dell'Unione europea]; B) il *diritto derivato* [che comprende gli atti unilaterali (quelli elencati nell'art. 288 TFUE: regolamenti, direttive, decisioni, pareri e raccomandazioni; e gli atti non menzionati all'art. 288 TFUE, ossia i cosiddetti atti atipici come le comunicazioni, le risoluzioni, i libri bianchi e i libri verdi); gli accordi internazionali con paesi terzi o con organizzazioni internazionali, che - pur non essendo parte integrante del diritto dell'Unione europea e pur essendo separati dal diritto primario e dal diritto derivato - possono, a mente della giurisprudenza della Corte di giustizia, avere un effetto diretto possedendo forza giuridica superiore al diritto derivato]; C) il *diritto complementare* [non specificatamente menzionato nei trattati quali: (i) la giurisprudenza della Corte di Giustizia; (ii) il diritto internazionale; (iii) i principi generali del diritto (classificandosi quali fonti non scritte elaborate dalla giurisprudenza della Corte di giustizia).

si è allineata ai principi espressi dalla Corte di giustizia, riconoscendo l'obbligo dei giudici comuni di dare immediata applicazione al diritto dell'Unione, in quanto produttivo di effetti diretti, senza necessità di attendere l'intervento del giudice delle leggi¹³.

La Corte di Giustizia è ritornata, da ultimo, sulla delicata tematica del primato del diritto dell'Unione, in particolare, con la sentenza 22 giugno 2010, (cause riunite C-188/10 e C-189/10, *Aziz Melki e Sèlim Abdeli*¹⁴) e con la sentenza 11 settembre 2014, causa C - 112/13, *A contro B e altri*¹⁵, con le quali ha ritenuto che il diritto dell'Unione non impedisce agli Stati membri di prevedere un controllo prioritario di legittimità costituzionale nei casi di doppia pregiudizialità, quando cioè la norma interna sollevi dubbi di compatibilità sia con la Costituzione nazionale sia con il diritto dell'Unione.

Questa nuova giurisprudenza, ad avviso di taluno¹⁶, sembrerebbe rimettere in discussione il principio del primato e dell'effetto diretto del diritto dell'Unione europea. Si è tuttavia osservato, da altri¹⁷, che la Corte di giustizia, lungi dall'aver rimesso in discussione il citato principio, ha invece confermato i tradizionali principi

¹³Cfr., al riguardo, *ex multis*, AMALFITANO, CODINANZI, *Unione europea: fonti, adattamento e rapporti tra ordinamenti*, Torino, 2015.

¹⁴Cfr., al riguardo, FABBRINI, *Sulla "legittimità comunitaria" del nuovo modello di giustizia costituzionale francese: la pronuncia della Corte di giustizia nel caso Melki*, in *Quaderni costituzionali*, 4, 2010, p. 840 ss.; DONDI, *Sulla "legittimità comunitaria" del nuovo modello di giustizia costituzionale francese: quando il legislatore è guardato a vista*, in *Quaderni costituzionali*, 4, 2010, p. 843 ss.; GALETTA, *Autonomia procedurale e dialogo costruttivo fra giudici alla luce della sentenza Melki*, in *Diritto dell'Unione europea*, 1, 2011, p. 223 ss.

¹⁵Cfr., al riguardo, GUAZZAROTTI, *Rinazionalizzare i diritti fondamentali? Spunti a partire da Corte di Giustizia UE, A c. B e altri, sent. 11 settembre 2014, C-112/13*, in www.diritticomparati.it, 2 ottobre 2014.

¹⁶MASTROIANNI, *La Corte di giustizia ed il controllo di costituzionalità: Simmenthal revisited?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 5, 2014, 4089 ss..

¹⁷DONATI, *I principi del primato e dell'effetto diretto del diritto dell'Unione in un sistema di tutele concorrenti dei diritti fondamentali*, in *federalismi.it, Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo*, n. 12, 2020 - saggio che sviluppa la relazione svolta dall'Autore nel Convegno Annuale AISDUE su Costituzioni europee e primato del diritto dell'Unione europea e la relazione al convegno "Un riaccostamento del giudizio costituzionale? I nuovi spazi del Giudice delle leggi, tra Corti europee e giudici comuni", organizzato dalla Cattedra di Istituzioni di diritto pubblico del Dipartimento di Scienze politiche dell'Università Sapienza di Roma.

del primato e dell'effetto diretto, con ciò fugando il dubbio che, con *Melki e A c. B*, si fosse inteso rivedere i consolidati criteri che regolano i rapporti tra fonti interne e fonti dell'Unione. Con dette decisioni, invero, la Corte di giustizia avrebbe solo ritenuto ammissibile la questione prioritaria di costituzionalità, a determinate condizioni, circoscrivendone l'ambito di applicazione ai settori in cui gli Stati membri dispongano di un margine di discrezionalità nell'attuazione del diritto dell'Unione. Ma anche in casi del genere, viene fatto rilevare¹⁸, continua a valere quanto affermato in *Fransson*, secondo cui l'applicazione degli *standard* nazionali di tutela dei diritti fondamentali non può compromettere *“il livello di tutela previsto dalla Carta, come interpretata dalla Corte, né il primato, l'unità e l'effettività del diritto dell'Unione”*¹⁹.

4. L'Autore - dopo avere individuato i “fatti” e i “motivi giuridici” che hanno determinato l'inizio del processo di integrazione europea e facendo proprio l'approccio dell'insigne cattedratico Vittorio Emanuele Orlando²⁰ secondo cui è necessario doversi *“(…) liberare dalla preoccupazione delle formule, quando si tratta di adempiere al primo dovere di una ricerca positiva, che è l'osservazione della realtà. (...) Il problema teorico (...) sussiste sempre, (...) anzi si aggrava e si complica, se nella formula da ricostruire deve esprimere la composizione di forze diverse e formalmente contraddittorie: ma sarà questo un momento successivo, dell'ordine delle indagini. Prima i fatti, poi le formule!”* – si cimenta, senza perdere di vista il dato storico che ha dato vita al processo di integrazione europea, nella ricostruzione della natura giuridica dell'Unione europea, avendo, quali parametri di

¹⁸ DONATI, *I principi del primato e dell'effetto diretto del diritto dell'Unione in un sistema di tutele concorrenti dei diritti fondamentali*, in *federalismi.it*, *Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo*, cit.

¹⁹ Cfr. Corte di giustizia, sentenza 11 settembre 2014, causa C-112/13, *A c. B e altri*, cit. punto 44.

²⁰ In *Lo Stato e la realtà*, in *Annuario della Regia Università degli Studi di Roma*, 1911, p. 5.

riferimento, le norme dei trattati e la giurisprudenza della Corte di giustizia²¹.

Il Trattato dell'Unione, fa osservare l'Autore, diversamente dal contenuto di altri trattati, si limita a chiarire la tipologia dell'atto istitutivo dell'ente, precisando infatti, all'art. 1, comma 1, TUE, che, con il Trattato, *“le alte parti contraenti istituiscono tra loro un'Unione europea, in appresso denominata “Unione”, alla quale gli Stati membri attribuiscono competenze per conseguire i loro obiettivi comuni”*.

Neppure la Corte di Giustizia nell'interpretare il Trattato dell'Unione, pur individuando gli elementi caratteristici della natura giuridica e dell'ordinamento dell'Unione medesima, non ha mai precisato in modo espreso la natura giuridica di essa, suscitando, al riguardo, critiche da parte della dottrina²². Nella individuazione della natura dell'Unione non è stata di aiuto neppure la giurisprudenza di alcune Corti costituzionali nazionali. Ed anzi. La Corte costituzionale tedesca (Sentenza del 12 ottobre 1993, 89/155, cd *Maastricht Urteil*, par. 100), ha, in particolare, definito l'Unione come un'“*associazione di Stati*” (*staatenverbund*) che ricorda il concetto della confederazione (*Staatenbund*) e, da ultimo (Sentenza 5 maggio 2020, 859/15, cd PSPP, par. 111), come una forma di “*cooperazione multilivello di stati sovrani, costituzioni, amministrazioni e giudici*”²³.

La Corte di Giustizia ha, tuttavia, precisato che i Trattati assumono la veste di documenti normativi basilari dell'Unione rappresentando essi “*la Carta costituzionale di base*” dell'Unione²⁴ o anche il “*quadro costituzionale*” dell'Unio-

²¹PACE, *La natura giuridica dell'Unione europea: teorie a confronto – L'Unione ai tempi della pandemia*, in *Collana di Studi sull'integrazione europea*, cit., p. 36 e ss.

²²Cfr., in proposito, FOIS, *L'Unione europea è ancora un'organizzazione internazionale?*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2016, p. 372 e ss.

²³PACE, *La natura giuridica dell'Unione europea: teorie a confronto – L'Unione ai tempi della pandemia*, in *Collana di Studi sull'integrazione europea*, cit., p. 36 e ss.

²⁴Cfr. Corte di giustizia, Sentenza del 23 aprile 1986, Parti ecologiste “Le Verts” c. Parlamento europeo, causa 294/1983, Racc. 1986, p. 1339.

ne²⁵. Più precisamente ed in altra occasione, la Corte di Giustizia ha sostenuto, per un verso, che i *“Trattati fondativi dell’Unione hanno dato vita, diversamente dai trattati internazionali ordinari, ad un ordinamento giuridico nuovo, dotato di proprie istituzioni, a favore del quale gli Stati che ne sono membri hanno limitato, in settori sempre più ampi, i propri poteri sovrani, e che riconosce come soggetti non soltanto tali Stati, ma anche i cittadini degli stessi”*²⁶, per altro verso, che l’Unione non costituisce un ente originario²⁷, vale a dire uno Stato ai sensi del diritto internazionale. Con ciò permettendo di individuare nell’Unione quelle caratteristiche che la dottrina²⁸ ricollega all’ente *“organizzazione internazionale”*, quale ente dotato di un proprio ordinamento giuridico, titolare di proprie competenze normative e munito di un proprio quadro istituzionale; a ciò aggiungasi che la Corte, con riguardo all’Unione, oltre a quanto appena precisato con riguardo ai profili quale organizzazione internazionale, riconosce che i singoli, unitamente agli Stati membri, costituiscono soggetti dell’ordinamento dell’Unione²⁹,

L’Unione (come anche le precedenti Comunità, *id est*: CECA, CEE, CE, EURATOM), insomma, a parere dell’Autore ed in linea con la posizione di larga parte della dottrina³⁰, costituisce un’organizzazione internazionale; ciò permettendo, sul piano giuridico, di individuare nell’art. 11 della Costituzione, come anche stabilito

²⁵Cfr. Corte di giustizia, Sentenza del Tribunale (Settima Sezione) del 30 settembre 2010, Kadi contro Commissione europea, causa T-85/09, ECLI:EU:T:2010:418, par. 119.

²⁶Cfr. Sentenza del 5 febbraio 1963, *NV Algemene Transport – en Expeditie Onderneming van Gend & Loos c. Amministrazione olandese delle imposte*, causa 26-62, ECLI:EU: C; 1963:1, p. 23; Sentenza del 15 luglio 1964, *Flaminio Costa c. ENEL*, causa 6/64, p. 1144, *parere* 1/09, Creazione di un sistema unico di risoluzione delle controversie in materia di brevetti, EU:C:2011:123, par. 65; *parere* della Corte in seduta plenaria del 18 dicembre 2014, Adesione CEDU, *parere* 2/13, ECLI:EU:C:2014:2454, par. 157.

²⁷Sentenza del 5 febbraio 1963, causa 26-62, *cit.*

²⁸ Cfr., *ex multis*, MONACO, *Lezioni di organizzazione internazionale*, Torino, 1965, pp. 12-13; DRAETTA, *Principi di diritto delle organizzazioni internazionali*, Milano, 2010, p. 83; VIRALLY, *Le droit international en devenir: essais écrits au fil de sans*, Geneve, 2015, p. 228.

²⁹Cfr. *Parere* della Corte in seduta Plenaria del 18 dicembre 2014, *cit.*

³⁰Cfr., *ex multis*, TESAURO, *Diritto dell’Unione europea*, Padova, 2020, p. 1; VILLANI, *Istituzioni di diritto dell’Unione europea*, Bari, 2020, p. 8; DANIELE, *Diritto dell’Unione europea – sistema istituzionale*, Milano, 2014, p. 47.

dalla Corte costituzionale³¹, il corretto fondamento della partecipazione dell'Italia all'Unione europea. Va al riguardo sottolineato come, per un verso, l'art. 11 della Costituzione preveda che *"(l'Italia (...)) consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo"* e, per altro verso, la Corte costituzionale³² precisi che *"(i)l costituente, dopo aver stabilito all'art. 10 che l'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme di diritto internazionale generale, ha inteso con l'art. 11 definire l'apertura dell'Italia alle più impegnative forme di collaborazione e organizzazione internazionale: ed a tale scopo ha formalmente autorizzato l'accettazione, in via convenzionale, a condizione di parità con gli altri Stati e per le finalità ivi precisate, delle "necessarie limitazioni di sovranità". Questa formula legittima le limitazioni dei poteri dello Stato in ordine all'esercizio delle funzioni legislative, esecutive e giurisdizionali, quali si rendevano necessarie per l'istituzione di una Comunità tra gli Stati europei, ossia di una nuova organizzazione inter-statale, di tipo sovranazionale, con personalità giuridica e capacità di rappresentanza internazionale"*.

La *"(...) condizione di parità con gli altri Stati (...)"* appare indispensabile per giustificare, come precisa l'art. 11 Cost. e come lo stesso Autore condivisibilmente rileva³³, le *"limitazioni di sovranità"* che gravano sull'Italia in conseguenza della sua adesione ai Trattati dell'Unione: al punto che la violazione delle garanzie, da parte di taluno degli Stati aderenti all'Unione, potrebbe attribuire fondamento, sul piano

³¹Sentenza n. 183/1973.

³²Sentenza n. 183/1973, cit.³² PACE, *La natura giuridica dell'Unione europea: teorie a confronto – L'Unione ai tempi della pandemia*, in *Collana di Studi sull'integrazione europea*, cit., p. 42 e ss. e 106 e ss.

³³Sentenza del 5 maggio 2020, 2BvR 859/15.

³²Sentenza del 7 ottobre 2021, K, 3/21.

giuridico-politico, alla tesi della (possibile, sopravvenuta) illegittimità dell'adesione dell'Italia ai Trattati in presenza del venir meno (e senza i necessari interventi di ripristino da parte delle competenti Autorità europee) della richiesta "condizione di parità" di cui all'art. 11 Cost. (cfr., in proposito, le affermazioni, incompatibili con i principi contenuti nei Trattati, contenute nella Sentenza della Corte costituzionale tedesca sul caso PSPP³⁴, la quale aveva ritenuto che il programma PSPP della BCE fosse illegittimo in quanto *ultra vires*, e, altresì, le affermazioni di cui alla Sentenza della Corte costituzionale polacca³⁵, in cui si rileva l'incompatibilità di alcune disposizioni del Trattato sull'Unione con la Costituzione nazionale, laddove le istituzioni dell'Unione, agendo al di fuori delle competenze loro conferite dalla Polonia attraverso i Trattati, fanno prevalere il diritto dell'Unione sulla Costituzione polacca, impedendo alla Polonia medesima di esercitare le prerogative di Stato sovrano e democratico).

4.1. Accertata la natura giuridica dell'Unione europea quale "organizzazione internazionale", l'Autore³⁶, richiamando talune posizioni dottrinali³⁷ e la stessa giurisprudenza della Corte di Giustizia³⁸, procede, in ottica istituzionale, ad esaminare i concetti di "costituzione-esterna" e di "costituzione-interna", aventi ad oggetto, rispettivamente, le caratteristiche essenziali del Trattato e della natura giuridica dell'Unione ed il suo ordinamento giuridico [la Corte di giustizia, nel Parere appena richiamato, precisa, con riguardo alla nozione di "costituzione-esterna" (par. 157), che "(i) Trattati fondativi dell'Unione hanno dato vita, diversamente dai trattati internazionali ordinari, ad un ordinamento giuridico nuovo, dotato di proprie

³⁶PACE, *La natura giuridica dell'Unione europea: teorie a confronto – L'Unione ai tempi della pandemia*, in *Collana di Studi sull'integrazione europea*, cit., p. 36 e ss. e 71 e ss.

³⁷Cfr., in proposito, SERENI, *Le organizzazioni internazionali*, Milano, cit. p. 42; DRAETTA, *Principi di diritto delle organizzazioni internazionali*, 2010, p. 83.

³⁸Cfr. il Parere dell'Adunanza Plenaria del 18 dicembre 2014, cit.

istituzioni, a favore del quale gli Stati membri hanno limitato, in settori sempre più ampi, i propri poteri sovrani, e che riconosce come soggetti, non soltanto gli Stati, ma anche i cittadini degli stessi”, mentre, in ordine alla nozione di “*costituzione-interna*” (par.158-177), adopera la locuzione di “*quadro costituzionale*”].

Relativamente ai profili che caratterizzano la nozione di “*costituzione-esterna*”, va sottolineato: (i) che i Trattati - lungi dall’aver istituito un ordinamento internazionale particolare³⁹ o, anche, un ente che avente le caratteristiche dello Stato federale⁴⁰ o, ancora, un ordinamento *sui generis*⁴¹ - hanno dato vita ad un “*ordinamento giuridico nuovo*”; (ii) che l’Unione europea si presenta come un ordinamento dotato di competenze proprie ad esso attribuite dai Trattati [Cfr., in proposito, l’art. 1, comma 1, TUE, a tenore del quale gli Stati membri “*istituiscono tra loro un’Unione europea (...) alla quale (...) attribuiscono competenze per conseguire i loro obiettivi comuni*” e, altresì, quanto affermato dalla Corte di giustizia⁴², secondo cui “(i) *Trattati fondativi dell’Unione hanno dato vita (...) ad un ordinamento giuridico nuovo (...) a favore del quale gli Stati che ne sono membri hanno limitato* (sia pure non a tempo indeterminato potendo essi, come nella vicenda c.d. *Brexit*, recedere dai Trattati), *in settori sempre più ampi, i propri poteri sovrani*”; (iii) che, sempre secondo la Corte appena richiamata, “*i Trattati fondativi dell’Unione hanno dato vita ad un ordinamento giuridico nuovo dotato di proprie istituzioni*”; (iv) che, infine, l’ordinamento istituito dai Trattati “*riconosce come soggetti non soltanto gli Stati, ma anche i cittadini degli stessi*”.

In ordine, invece, ai profili che caratterizzano la nozione di “*costituzione-interna*” dell’Unione, va osservato, anzitutto, come l’utilizzo, da parte della Corte di

³⁹Cfr. FOIS, *L’Unione europea è ancora un’organizzazione internazionale?*, cit., p. 388.

⁴⁰Cfr., *ex multis*, LAGRANGE, *L’ordre Juridique de la CEEA vu à travers la jurisprudence de la Cour de justice*, in *Revue de droit public*, 1958, p. 862; CATALANO, *La Comunità economica europea e l’Euratom*, 1957.

⁴¹Cfr., in proposito, MONACO, *Lezioni di organizzazione internazionale*, Torino, 1965, p. 329.

⁴²Parere dell’Adunanza Plenaria del 18 dicembre 2014, cit., par. 157.

giustizia⁴³, del concetto di “costituzione” sia volto, per un verso, a sottolineare la centralità del Trattato come legge suprema dell’Unione, per altro verso, ad individuare una serie di caratteristiche dell’ordinamento dell’Unione essenziali per la realizzazione degli obiettivi dell’Unione, e segnatamente: (i) la ragion d’essere dell’Unione (che la Corte di giustizia, nel par. 172, rinviene nel “processo di integrazione”); (ii) i valori comuni degli Stati membri su cui si fonda l’Unione europea [che la Corte, sempre nel Parere *cit.*, par. 168, individua nella circostanza che *“ciascuno Stato membro condivide con tutti gli altri Stati membri, e riconosce che questi condividono con esso, una serie di valori comuni sui quali l’Unione si fonda, così come precisato all’art. 2 TUE”* (a tenore del quale *“(l) 'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani (...)"*); (iii) gli elementi che caratterizzano il nucleo “sovranzionale” dell’Unione [vale a dire, in quanto tra loro correlati (Corte di Giustizia, Parere *cit.*), il principio di autonomia (par. 170, 174, 176), il principio di effetto diretto e della prevalenza del diritto dell’Unione (par. 166) e la tutela giurisdizionale (par. 176)]; (iv) le norme fondamentali per la realizzazione del processo di integrazione [che la Corte (Parere *cit.*), par. 172, individua in *“una serie di disposizioni fondamentali come quelle che prevedono la libertà di circolazione delle merci, dei servizi, dei capitali e delle persone, la cittadinanza dell’Unione, lo spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia, nonché la politica della concorrenza (che) sono strutturate in modo da contribuire, ciascuna nel proprio settore specifico e con le proprie caratteristiche particolari, alla realizzazione del processo di integrazione che costituisce la ragion d’essere dell’Unione stessa”*]; (v) le norme di attribuzione ed esercizio delle competenze riconosciute all’Unione per il tramite del Trattato [vale a dire le regole di esercizio delle competenze normative, che la Corte (Parere *cit.*) riconosce nel par. 165, e le “norme di ripartizione” nel cui ambito trovano menzione il principio di sussidiarietà

⁴³Parere dell’Adunanza Plenaria del 18 dicembre 2014, *cit.*

e proporzionalità [norme di ripartizione, queste, introdotte con il Trattato di *Maastrich*⁴⁴, conseguentemente all'attribuzione all'Unione di competenze normative che richiedono l'emanazione di atti secondari di attuazione].

Come correttamente osserva il Prof. Pace⁴⁵, nell'ambito dei profili che caratterizzano la nozione di "*costituzione-interna*" dell'Unione, il tema dell'autonomia istituzionale della stessa risulta essere strettamente collegato al tema del quadro istituzionale e della *governance* con cui l'Unione esercita le competenze e le politiche ad essa attribuite dal Trattato.

In tale quadro di governo dell'Unione - "*(...) che mira a promuoverne i valori, perseguirne gli obiettivi, servire i suoi interessi, quelli dei suoi cittadini e quelli degli Stati membri, garantire la coerenza, l'efficacia e la continuità delle sue politiche e delle sue azioni (...)*" di cui all'art. 13, comma 1, del TUE – una particolare menzione deve riservarsi, tra le istituzioni europee, alla "*Banca centrale europea*", le cui disposizioni, ai sensi dell'art. 13, comma 2 del TUE, "*(...) figurano, insieme a disposizioni dettagliate sulle altre istituzioni, nel trattato sul funzionamento dell'Unione europea (...)*". La Banca centrale europea (BCE) - istituita nel 1998 dal Trattato sull'Unione Europea con il compito di operare nell'ambito del «Sistema europeo di banche centrali» (SEBC) di cui fanno parte le banche centrali di tutti gli Stati membri dell'Unione – svolge, nell'interesse dei diciannove Stati membri che hanno adottato l'euro (che, collettivamente, costituiscono l'area dell'euro e le loro banche centrali, insieme con la BCE, formano il cosiddetto «Eurosistema»), un ruolo di primario rilievo, di attuazione della politica monetaria dell'Unione e di difesa

⁴⁴Trattato sull'Unione Europea firmato a *Maastricht* il 7 febbraio 1992 da Belgio, Danimarca, Francia, Germania, Gran Bretagna, Grecia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo, Spagna - disponibile su <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/it/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/maastricht-treaty> ed entrato in vigore il 1° novembre 1993.

⁴⁵PACE, *La natura giuridica dell'Unione europea: teorie a confronto – L'Unione ai tempi della pandemia*, in *Collana di Studi sull'integrazione europea*, cit., p. 96 e ss.⁴⁵. Cfr., sul punto, PACE, *Il regime giuridico dell'euro*, Bari, 2018, p. 20.

dell'euro oltre che di tenuta istituzionale dell'Unione medesima, nel quadro del modello di governance dell'Unione economica e monetaria [vale a dire nel quadro giuridico che istituisce e disciplina l'euro⁴⁶].

4.2. L'articolato sistema istituzionale dell'Unione europea, rappresenta il frutto della geniale intuizione del connubio inestricabile fra economia (intesa in tutte le sue accezioni, ivi compresa quella dei mercati bancari e finanziari), politica e sovranità. Una intuizione di cui i padri fondatori dell'Europa intesero fare uso, fin dalle fasi embrionali e di ideazione del "processo di avvicinamento" politico-istituzionale fra Stati, di un approccio progressivo, che prendesse le mosse dalla creazione di una economia interconnessa, per poi addivenire, nel tempo, alla creazione delle strutture di *governance* della stessa e, da ultimo, al progressivo, ma non ancora completato, ampliamento delle relative competenze.

Le sequenze normative, oltre che contenutistiche in termini di attribuzioni via via sempre più ampie ed articolate, attraverso le quali si diede vita a tale processo di avvicinamento costituiscono eloquente conferma dell'approccio progressivo che si intendeva seguire.

Il 25 marzo 1957, vengono firmati a Roma i due "Trattati di Roma", che entrano in vigore il 1° gennaio 1958, considerati entrambi l'atto di nascita della grande famiglia europea. Il primo dei due Trattati, in particolare, istituisce la Comunità economica europea (CEE), il secondo la Comunità europea dell'energia atomica, meglio conosciuta come Euratom⁴⁷.

Il Trattato CEE – che riuniva Francia, Germania, Italia e paesi del Benelux – istituiva una Comunità con l'obiettivo, secondo quanto sancito dall'art. 2 del Trattato, di creare un "mercato comune", non fine a se stesso, bensì volto al più

⁴⁷I due Trattati sono disponibili, rispettivamente, alle pagine web <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:11957E/TXT> e <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:11957A/TXT>.

alto obiettivo politico di contribuire alla costruzione funzionale dell'Europa politica. A mente del preambolo del Trattato, i firmatari dichiaravano, infatti, di "essere determinati a porre le fondamenta di un'unione sempre più stretta fra i popoli europei". Di qui la nascita - quale prima tappa del processo di aggregazione mediata dalla abolizione dei dazi doganali intraeuropei oggetto del Trattato CEE - di una sorta di primigenia frontiera esterna comune dei Paesi CEE. Il Trattato, inoltre, offre lo spunto, a conferma di quanto sopra rilevato, per la individuazione di un altro degli elementi che hanno contraddistinto la storia dell'integrazione europea, vale a dire, la progressività della stessa, in un continuo bilanciamento fra istanze accentratrici e disgregatrici. Occorreranno infatti ben dodici anni per ottenere la definitiva abolizione dei dazi doganali infraeuropei, con la conseguente nascita del Mercato Europeo Comune, e ben otto anni prima che, a Bruxelles, venisse stipulato il *"Trattato che istituisce un Consiglio unico ed una Commissione unica delle Comunità europee"*⁴⁸, con cui, di fatto, si dà vita all'architettura istituzionale di base dell'Unione Europea che oggi conosciamo. Nel *Trattato che istituisce un Consiglio unico ed una Commissione unica delle Comunità europee*, si precisa, infatti, all'art. 1, che è *"(...) istituito un Consiglio delle Comunità europee, appresso denominato il Consiglio. Tale Consiglio sostituisce il Consiglio speciale di Ministri della Comunità Europea del Carbone e dell' Acciaio, il Consiglio della Comunità Economica Europea e il Consiglio della Comunità Europea dell' Energia Atomica (...)"*, mentre, nel successivo art. 9, che è *"(...) istituita una Commissione delle Comunità europee, appresso denominata la Commissione (...)"* che *"(...) sostituisce l'Alta Autorità della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio, nonché le Commissioni della Comunità Economica Europea e della Comunità Europea dell'Energia Atomica. (...)"*.

L'accorta preveggenza, da parte dei padri fondatori dell'Europa, circa

⁴⁸Anche noto come *"Trattato di fusione"*, firmato a Bruxelles l'8 aprile 1965 e disponibile alla pagina web <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11965F/TXT&from=IT>.

l'inscindibilità del fenomeno economico-industriale da quello monetario-finanziario/bancario, trova una prima concretizzazione nel 1969 e, segnatamente, con il vertice dell'Aja del dicembre 1969⁴⁹, nel corso del quale i Capi di Stato e di Governo degli Stati membri definirono un nuovo obiettivo d'integrazione europea, ovvero la graduale realizzazione di un'Unione economica e monetaria (UEM) che avesse, quali compiti ed attribuzioni, il coordinamento delle politiche economiche nazionali e l'adozione di una moneta unica europea⁵⁰.

A fronte di detto obiettivo, in data 6 marzo 1970, il Consiglio dei ministri della Comunità economica europea (CEE) dispose l'istituzione di un comitato che delineasse struttura e funzioni della nuova Unione e, altresì, individuasse modalità e tempi di realizzazione della stessa. Nell'ottobre dello stesso anno, il comitato incaricato, presieduto dal Primo Ministro lussemburghese *Pierre Werner*, presentò al Consiglio un rapporto finale che illustrava vantaggi ed opportunità di una zona entro cui persone, beni, servizi e capitali potessero circolare liberamente, senza distorsioni nella concorrenza e in assenza di qualsivoglia squilibrio regionale o strutturale⁵¹.

Il "Rapporto *Werner*" è di rilevante significatività e lungimiranza. La lettura, in particolare, della sezione dedicata al "*Final objective*" appare, oggi, di disarmante attualità: "*The Group has not sought to construct an ideal system in the abstract. It has set out rather to determine the elements that are indispensable to the existence*

⁴⁹Tale vertice, tra l'altro, appare di grande rilievo anche per lo studioso dell'evoluzione delle istituzioni dell'Unione, rappresentando esso il primo degli incontri intergovernativi che, più tardi, troveranno la loro evoluzione organizzativo-istituzionale nel Consiglio Europeo (Cfr., sul punto, STARK, *Evolution of the European Council: The implications of a permanent seat*, in atti di *The Future of Europe- The UACES Thirty-second Annual Conference and Seventh Research Conference Queen's University Belfast, 2 - 4 September 2002*; nonché, SZASZ, *Economic and Monetary Union: The Hague Summit of 1969*, in *The Road to European Monetary Union*, London, 1999).

⁵⁰Cfr., in proposito, M.E. GUASCONI, *L'Europa tra continuità e cambiamento. Il vertice dell'Aja del 1969 e il rilancio della costruzione europea*, Polistampa, Firenze, 2004, pp. 65-87; CALANDRI, GUASCONI, RANIERI, *Storia politica ed economica dell'integrazione europea*, Napoli, 2015, pp. 142-185.

⁵¹Cfr., in proposito, CEE, *Rapporto al Consiglio e alla Commissione sulla realizzazione per fasi dell'Unione economica e monetaria nella Comunità (Rapporto Werner)*, Supplemento al Bollettino delle Comunità europee, 1970, n. 11.

of a complete economic and monetary union. The union as it is described here represents the minimum that must be done, and is a stage in a dynamic evolution which the pressure of events and political will can model in a different way. Economic and monetary union will make it possible to realize an area within which goods and services, people and capital will circulate freely and without competitive distortions, without thereby giving rise to structural or regional disequilibrium. The implementation of such a union will effect a lasting improvement in welfare in the Community and will reinforce the contribution of the Community to economic and monetary equilibrium in the world. It presupposes the cooperation of the various economic and social groups so that by the combined effect of the market forces and the policies elaborated and consciously applied by the authorities responsible there may be achieved simultaneously satisfactory growth, a high level of employment, and stability. In addition, the Community policy should tend to reduce the regional and social disparities and ensure the protection of the environment. A monetary union implies inside its boundaries the total and irreversible convertibility of currencies, the elimination of margins of fluctuation in exchange rates, the irrevocable fixing of parity rates and the complete liberation of movements of capital. It may be accompanied by the maintenance of national monetary symbols or the establishment of a sole Community currency. From the technical point of view the choice between these two solutions may seem immaterial, but considerations of a psychological and political nature militate in favour of the adoption of a sole currency which would confirm the irreversibility of the venture. For such a union only the global balance of payments of the Community vis-à-vis the outside world is of any importance. Equilibrium within the Community would be realized at this stage in the same way as within a nation's frontiers, thanks to the mobility of the factors of production and financial transfers by the public and private sectors. To ensure the cohesion of economic and monetary union, transfers of responsibility from the national to the Community plane will be essential."

Ineluttabile, sempre a mente del “Rapporto Werner”, era anche la creazione di un organismo centrale di governo del fenomeno monetario, sulla falsariga del sistema della *Federal Reserve* statunitense: *“The constitution of the Community system for the central banks could be based on organisms of the type of the Federal Reserve System operating in the United States. This Community institution will be empowered to take decisions, according to the requirements of the economic situation, in the matter of internal monetary policy as regards liquidity, rates of interest, and the granting of loans to public and private sectors. In the field of external monetary policy, it will be empowered to intervene in the foreign exchange market and the management of the monetary reserves of the Community. The transfer of powers to the Community level from the national centres of decision raises a certain number of political problems. In this respect it is fitting to quote in particular the relationship between the centre of decision for economic policy and the Community system of central banks as well as that between the Community organs and the national authorities. While safeguarding the responsibilities proper to each it will be necessary to guarantee that the Community organ competent for economic policy and that dealing with monetary problems are aiming at the same objectives.”*

L’ambizioso progetto delineato nel “Rapporto *Werner*”, articolato in tre fasi attuative, che, nei programmi, si sarebbe dovuto attuare entro il 1980, si è, tuttavia, arenato già nel 1971, in conseguenza dello *shock* economico causato dalla fine del sistema di *Bretton Woods*⁵². Ed occorrerà attendere il 1988 affinché il difficile processo di concreta realizzazione dello stesso potesse riprendere il suo cammino.

Nel giugno del 1988, infatti, il Consiglio europeo incaricò *Jacques Delors*, all’epoca Presidente della Commissione europea, di presiedere un comitato preposto all’attuazione dell’Unione Economica e Monetaria (UEM). Nel breve

⁵²Cfr., sul punto, GALANTI, *Storia della legislazione Bancaria, Finanziaria e assicurativa*, in *Collana Storica della Banca d’Italia*, Roma, 2012, pp. 119 e ss.

volgere di un anno, il comitato predispose un articolato rapporto, che, in maniera non dissimile dall'antesignano *Werner*, disciplinò un iter attuativo che prevedeva anch'esso tre fasi⁵³.

Quanto alla prima fase, il rapporto Delors prevedeva che, dal 1° luglio 1990 al 31 dicembre 1993, si addivenisse alla completa libertà di circolazione dei capitali, al rafforzamento della cooperazione tra banche centrali, al libero utilizzo dell'*European Currency Unit* (ECU) (in seguito sostituito dall'euro) e al miglioramento della convergenza economica. In riferimento alla seconda fase, il rapporto stabiliva che, a far data dal 1° gennaio 1994 e sino al 31 dicembre 1998, fossero assicurati il divieto di finanziamento del settore pubblico da parte delle banche centrali, la creazione dell'Istituto monetario europeo (IME)⁵⁴, un maggiore coordinamento delle politiche monetarie, il rafforzamento della convergenza economica e la progressiva realizzazione dell'indipendenza delle banche centrali

⁵³Cfr., in proposito, SACCOMANNI, *Verso una vera Unione Economica e Monetaria?*, in *Atti del Convegno "Gasparo Scaruffi e la moneta unica: dal Rinascimento all'Unione Europea"*, Reggio Emilia, 2013.

⁵⁴Il "Trattato di Maastricht", delineò una tabella di marcia per la creazione di una moneta e di una banca centrale comuni per l'Unione europea. Nel realizzare questo percorso, la fondazione dell'Istituto monetario europeo (IME) nel gennaio 1994 rappresentò una tappa intermedia ma fondamentale verso la creazione della BCE. A differenza del Comitato dei governatori, che l'aveva preceduto, l'IME era un soggetto dotato di personalità. Al Consiglio dell'IME partecipavano, oltre al Presidente e al Vice Presidente, i governatori delle banche centrali dei paesi dell'Unione europea. L'IME costituì rapidamente la propria struttura organizzativa. L'azione dell'IME si concentrò, in particolare, sull'istituzione del Sistema europeo di banche centrali, incluse la BCE e la nuova valuta. All'IME furono assegnati i seguenti compiti: (i) il perseguimento di un migliore coordinamento della politica monetaria nell'UE; (ii) la stabilità finanziaria; (iii) il miglioramento dei sistemi di pagamento (transfrontalieri) nell'UE; (iv) lo sviluppo di un quadro regolamentare, organizzativo e logistico; (v) l'elaborazione di una strategia di politica monetaria comune per l'euro; (vi) la preparazione di un mercato monetario unico. L'IME cessò di operare il 1° giugno 1998; nello stesso giorno la BCE è diventata operativa. Nel 1999 l'euro è stato introdotto in 11 Stati membri come valuta contabile sui mercati finanziari e per i pagamenti elettronici. Finalmente il 1° gennaio 2002 Austria, Belgio, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo e Spagna hanno sostituito le banconote e monete nazionali con l'euro. La Slovenia ha aderito alla zona euro nel 2007, seguita da Cipro e Malta (2008), dalla Slovacchia (2009), dall'Estonia (2011), dalla Lettonia (2014) e dalla Lituania (2015). Il 1° gennaio 2002 dodici paesi dell'UE sono passati dalle banconote e monete nazionali all'euro attraverso la più grande operazione di sostituzione di valuta della storia. Sono passati vent'anni da quando è stata introdotta la moneta unica europea, oggi usata da oltre 340 milioni di persone in 19 paesi dell'UE, dove sono in circolazione 27,6 miliardi di banconote in euro per un valore di circa 1500 miliardi di euro. L'euro è attualmente la seconda valuta più utilizzata al mondo dopo il dollaro USA.

nazionali [da completarsi, al più tardi, entro la data di istituzione del Sistema Europeo di Banche Centrali (SEBC), che comprende, come noto, la BCE e le banche centrali nazionali di tutti gli Stati membri dell'Unione europea indipendentemente dalla circostanza che esse abbiano, o meno, adottato l'euro]. Il rapporto, infine, in merito alla terza fase, disponeva che, a partire dal 1° gennaio 1999, fossero garantite la fissazione irrevocabile dei tassi di conversione, l'introduzione dell'euro, la conduzione della politica monetaria unica da parte del SEBC, l'entrata in vigore dei nuovi Accordi europei di cambio (AEC II) e l'entrata in vigore del Patto di Stabilità e Crescita⁵⁵.

Tuttavia, se la prima fase di realizzazione dell'UEM avrebbe potuto conseguirsi con gli strumenti normativi allora esistenti, la seconda e la terza fase, invece, imponevano la modificazione del Trattato istitutivo della Comunità economica europea (Trattato di Roma del 1957). I complessi negoziati di modifica⁵⁶ ebbero quale conclusione la stipula del Trattato sull'Unione europea (TUE), firmato a *Maastricht*, come già ricordato, il 7 febbraio 1992, ed entrato in vigore il 1° novembre 1993. Detto Trattato definiva i tre pilastri dell'Unione europea – Comunità europee (CE), Politica estera e di sicurezza comune (PESC) e Cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale (GAI) – e fissava i parametri di convergenza economica per l'adesione all'UEM (stabilità dei prezzi, disavanzo pubblico, debito pubblico e tassi d'interesse). Esso, inoltre, annoverava tra i propri allegati il Protocollo sullo Statuto del Sistema europeo di banche centrali (SEBC) e della Banca centrale europea (BCE) e il Protocollo sullo Statuto del neoistituito Istituto monetario europeo (IME)⁵⁷.

L'unione bancaria, invece, sarebbe stata realizzata molto tempo dopo. Ma un

⁵⁵Cfr., al riguardo, la banca dati sul sito della BCE dedicata alla Comm. Delors https://www.ecb.europa.eu/ecb/access_to_documents/archives/delors/html/index.en.html.

⁵⁶Si vedano, sul punto, le “*Conclusioni della Presidenza - Consiglio Europeo di Roma*” del 14-15 dicembre 1990, disponibili su <http://old.sturzo.it/files/percorsiarchivio/europa/22.pdf>.

⁵⁷Cfr., in proposito, MASCI, *Ieri, oggi, domani: quale rotta per L'Unione Economica e Monetaria?*, in *Amministrazione in Cammino*, 2021.

documento facente parte dei lavori della Commissione *Delors*, in particolare una “Nota” per i Governatori delle Banche Centrali, datata 7 dicembre 1988 e predisposta quale canovaccio per un incontro degli stessi in data 13 dicembre 1988, rubricata *“Prudential supervision of Banks in the European Community”* - poco nota, in verità, ma precorritrice di ciò che sarebbe successivamente accaduto – prevedeva, con disarmante lungimiranza, quanto segue: *“(…) the existing arrangements for the formulation of policy in the area of prudential supervision were not structured in such a way as to take full account of contemporaneous developments the structure of the financial system in Community countries. In particular, the group noted the issues raised by the growing interdependence in recent years between the banking systems of different countries and between the banking system and other financial markets, these close links, assisted by product innovation and technical developments, are creating risks for banks and for the financial system which pose challenging questions for the central banks which have special responsibilities for dealing with disturbances in financial markets. (...) The group agreed that progress toward economic and monetary union would be very likely to increase the degree of interdependence between national banking systems in the Community and would strengthen the need for central bank involvement in the prudential supervision of banks and the closely related financial institutions. Given the establishment and terms of reference of the Delors Committee, the group considered it timely to inform the Committee of Governors of its feeling that ~ if and when the creation of a European monetary authority were to take place ~ responsibilities for supervisory policy matters concerning the European Community should be vested in a European monetary authority. In such a framework, banking supervisors in the Member States would continue to conduct prudential supervision the national level under the aegis of a European monetary authority”*.

Tale Nota rappresenta la genesi di quello che ventisei anni dopo, nel 2014, sarebbe diventata l’Unione Bancaria [comprensiva del Meccanismo di Vigilanza

Unico (SSM) e del Meccanismo di Risoluzione Unico (SRM) per le banche, denominati, rispettivamente, quali primo e secondo pilastro dell'Unione Bancaria⁵⁸].

L'unione economica e monetaria, faticosamente raggiunta all'esito dell'iter pluridecennale appena rappresentato, tuttavia non riproduceva pienamente - prima della creazione del Meccanismo di Vigilanza Unico di cui infra – la visione che di essa si aveva nel rapporto redatto dalla “Commissione Delors”, vale a dire la necessità di una complementarietà di potestà monetaria e di vigilanza. All'attribuzione alla BCE della potestà monetaria non si accompagnava, infatti, il

⁵⁸In ordine al tema della vigilanza bancaria europea, cfr. *ex multis*, CAPRIGLIONE, *L'Unione Bancaria Europea. Una sfida per un'Europa più unita*, Milano, 2013; ID., *Mercato, regole, democrazia: l'UEM tra euroscetticismo e identità nazionali*, Milano, 2013; ID., *European Banking Union. A challenge for a more united Europe*, in *L. & Econ. Year. Rev.*, 2013, II, pp. 58 ss.; MAGLIARI, *Vigilanza bancaria e integrazione europea. Profili di diritto amministrativo*, Trento, 2020; LO SCHIAVO, *From National Banking Supervision to a Centralized Model of Prudential Supervision in Europe? The Stability Function of the Single Supervisory Mechanism*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 110-140; PELLEGRINI, *L'architettura di vertice dell'ordinamento finanziario europeo: funzioni e limiti della supervisione*, in *Riv. trim. dir. econ.*, 2012, II, pp. 52 ss.; TROIANO, *L'architettura di vertice dell'ordinamento finanziario europeo*, in PELLEGRINI (a cura di), *Corso di diritto pubblico dell'economia*, Padova, 2012, pp. 505 ss.; DI MARCO, *Il controllo delle banche nell'UEM: la (problematica) nascita di un sistema integrato di vigilanza prudenziale*, in *Il diritto dell'Unione Europea*, 2013, pp. 549-592; WYMEERSCH *The Single Supervisory Mechanism or “SSM”, Part One of the Banking Union*, European Corporate Governance Institute (ECGI) - Law Working Paper No. 240, 2014; ONADO, *La supervisione finanziaria europea dopo il Rapporto de Larosière: siamo sulla strada giusta?*, in *Bancaria*, 2010, pp. 16-26; SABATELLI, *La supervisione sulle banche. Profili evolutivi*, Padova, 2009, pp. 221 ss.; GUARRACINO, *Supervisione bancaria europea. Sistema delle fonti e modelli teorici*, Padova, 2012, p. 25; CHITI, SANTORO (a cura di), *The Palgrave Handbook on the European Banking Law*, London, 2019; ID. (a cura di), *L'Unione bancaria europea*, Pisa, 2016; MACCHIA, *Integrazione amministrativa e unione bancaria*, Torino, 2018; IBRIDO, *L'unione bancaria europea. Profili costituzionali*, Torino, 2017; AMOROSINO, *L'Unione Bancaria Europea e l'egemonia delle decisioni politiche*, in questa *Rivista*, 2018, I, pp. 31-39; PIERINI, *L'Unione bancaria europea come federalizing process. Una prospettiva di diritto comparato*, Padova, 2019; BARUCCI, MESSORI (a cura di), *Towards the European Banking Union. Achievements and open problems*, Firenze, 2014; LO SCHIAVO (a cura di), *The European Banking Union and the Role of Law*, Cheltenham, 2019; BUSH, FERRARINI (a cura di), *European Banking Union*, Oxford, 2015; CHITI, VESPERINI (a cura di), *The Administrative Architecture of Financial Integration. Institutional design, legal issues, perspectives*, Bologna, 2015; VÉRON, *Europe's radical banking union*, Brussels, 2015; BAGLIONI, BONGINI, LOSSANI, NIERI, *Verso l'Unione bancaria europea: disegno istituzionale e problemi aperti*, in *Banca imp. soc.*, 2012, pp. 328 ss.; TORCHIA, *Unione bancaria: un approccio continentale?*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, 2015, pp. 11 ss.; MANCINI, *Dalla vigilanza nazionale armonizzata alla Banking Union*, in *Quaderni di Ricerca Giuridica*, n. 73; PUGLIESE, *L'unione bancaria europea tra esigenze di coerenza interna e risposte alle sfide globali*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2014, pp. 831-865).

ruolo di autorità di vigilanza nel settore bancario; circostanza, quest'ultima, che stupisce, avendo l'esperienza delle Banche Centrali dell'Eurozona - una fra tutte quella della Banca d'Italia - insegnato come la politica monetaria e l'azione prudenziale si rafforzino vicendevolmente e producano effetti l'una sull'altra.

E' stata necessaria la crisi del 2007/2008⁵⁹ a far emergere in tutta la sua drammaticità la mancanza di coordinamento fra le Autorità di vigilanza europee e la incapacità per la BCE di agire efficacemente sul fronte monetario in presenza di crisi sistemiche riguardanti gli intermediari finanziari e bancari.

L'adozione del Regolamento UE n. 1024/2013 del 15 ottobre 2013⁶⁰, sull'istituzione di un Meccanismo di Vigilanza Unico (*Single Supervisory Mechanism*), ha rappresentato il primo, significativo traguardo raggiunto nell'iter di creazione di un "*quadro di vigilanza bancario-finanziaria integrato*" per l'Unione Europea, comunemente indicato con l'espressione di "*Unione bancaria europea*"⁶¹.

Per ricostruire il complesso, ed a tratti impervio, percorso che ha portato alla creazione di detto meccanismo, appare indispensabile richiamare le "Conclusioni" del Consiglio Europeo del 28-29 giugno 2012⁶².

Nella premessa alle richiamate "Conclusioni" si precisa, infatti, che "(n)egli ultimi due anni e mezzo l'Unione europea ha adottato importanti misure di ampio respiro per superare la crisi e migliorare la governance dell'UEM. Tuttavia, l'Europa sta vivendo una nuova recrudescenza delle tensioni. La crisi che assedia il debito sovrano e la debolezza del settore finanziario, unitamente alla scarsa crescita persistente e agli squilibri macroeconomici, stanno rallentando la ripresa economica

⁵⁹Cfr., sul punto, BARBAGALLO, *Regolamentazione finanziaria, crisi, credito*, intervento in *Assolombarda - Stati Generali del Credito*, Milano, 12 novembre 2018 e *Crisi e regolamentazione finanziaria: cambiamenti e prospettive*, intervento in *Un decennio di regole finanziarie anticrisi, come la gestione delle banche italiane ha risposto alle domande, dell'economia*, Università di Modena e Reggio Emilia, 1° marzo 2019.

⁶⁰In Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea del 29.10.2013 – L 287/63.

⁶¹Cfr., *amplius*, D'AMBROSIO, SALOMONE, *Law and Practice of the Banking Union and of its governing Institutions (Cases and Materials)*, in *Quaderni di Ricerca Giuridica della Consulenza Legale della Banca d'Italia*, n. 88.

⁶²Disponibili su <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-76-2012-INIT/it/pdf>.

e creando rischi per la stabilità dell'UEM. (...) Siamo pertanto impegnati ad adottare ferme misure per affrontare le tensioni nei mercati finanziari, ripristinare la fiducia e dare nuovo impulso alla crescita. Ribadiamo il nostro impegno a preservare l'UEM e a darle una base più solida per il futuro". Di qui le precisazioni finali, secondo cui "(l)a relazione "Verso un'autentica Unione economica e monetaria" (...) illustra i "quattro elementi costitutivi essenziali" della futura UEM: un quadro finanziario integrato, un quadro di bilancio integrato, un quadro integrato di politica economica e il rafforzamento della legittimità democratica e della responsabilità (...) il presidente del Consiglio europeo è stato invitato a elaborare, in stretta collaborazione con il presidente della Commissione, il presidente dell'Eurogruppo e il presidente della BCE, una tabella di marcia specifica e circoscritta nel tempo per la realizzazione di un'autentica Unione economica e monetaria, che comprenda proposte concrete volte a preservare l'unità e l'integrità del mercato unico dei servizi finanziari"⁶³.

La nascita del Meccanismo di Vigilanza Unico troverebbe dunque fondamento, alla luce di tali ultime considerazioni, in due diversi ordini di ragioni: (i) il primo, avente natura emergenziale, si rinverrebbe nella necessità di di preservazione dell'unità e dell'integrità del mercato unico dei servizi finanziari; (ii) il secondo ordine, invece, si evincerebbe dalla aperta ammissione secondo cui l'integrazione, in assenza di una via percorribile per una vera Unione politica, dovesse passare attraverso l'Unione economica e monetaria⁶⁴.

Nell'ottica qui di interesse, dunque, vigilanza e regolamentazione accentrata del sistema bancario, non sono solo frutto dell'emergenza economica, ma celano, in assenza di una vera unione politica, l'ennesimo "salto in avanti" nel processo di integrazione europea.

Da tale angolo visuale, il Meccanismo di Vigilanza Unico, meriterebbe

⁶³Cfr. le "Conclusioni", Consiglio Europeo del 28-29 giugno 2012, par. II.

⁶⁴Cfr. CASSESE, *La nuova architettura finanziaria europea*, in *Quaderni di Ricerca Giuridica della Consulenza Legale della Banca d'Italia*, n. 75.

attenzione, non solo in chiave tecnica e nel quadro della disciplina di settore, ma anche e soprattutto quale espressione della volontà, da più parti avvertita, di procedere senza soste verso la razionalizzazione, in chiave europeista, di ogni residuale ambito di interessi e di materie, di ordine strategico, che accelerino il pieno sviluppo del processo di integrazione europeo e dell'Unione.

Si noti che dei quattro ambiti individuati dal Consiglio Europeo del 28-29 giugno 2012 (un quadro finanziario integrato, un quadro di bilancio integrato, un quadro integrato di politica economica e il rafforzamento della legittimità democratica e della responsabilità), solamente il quadro finanziario integrato ha registrato significativi progressi, sebbene sia possibile scorgere, anche sulla scorta di un progressivo allontanamento dal dogma della "austerity", il nascere di istanze unificatrici anche in tema di bilancio⁶⁵ e di fiscalità⁶⁶.

C'è, tuttavia, ampio spazio per il completamento del processo di integrazione ed armonizzazione europea, esistendo ancora, quale oggetto di detto processo, ulteriori, ampi ambiti di materie da prendere in considerazione⁶⁷. L'auspicio – mai sopito specie in coloro che credono fermamente nell'insostituibile ruolo dell'Unione per il pieno soddisfacimento degli obiettivi di tutela sanciti nell'articolo 2 del TUE - che si possa un giorno, si spera non lontano, giungere ad un definitivo assetto complessivo istituzionale dell'Unione, non solo in ambito tecnico-funzionale, ma anche politico. La grave crisi sanitaria da Covid-19, che ha investito, da ultimo, il

⁶⁵Cfr. Eurogruppo del 17 gennaio 2022, disponibile su <https://www.consilium.europa.eu/it/meetings/eurogroup/2022/01/17>.

⁶⁶ Si veda, in proposito, la interessante Proposta di Direttiva della Commissione Europea del 22 dicembre 2021 sulla introduzione di una tassazione globale minima in UE per le multinazionali, disponibile su <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52021PC0823>, che sembrerebbe poter aprire la strada verso l'introduzione di un regime di fiscalità armonizzato e, per una esauriente ricostruzione dell'evoluzione delle politiche fiscali dell'Unione e dei progetti di sviluppo delle stesse, PISANI-FERRY, *Only One Bed for Two Dreams: A Critical Retrospective on the Debate over the Economic Governance of the Euro Area*, in *Journal of Common Market Studies*, Volume 44, n. 4, 2006, pp. 823-844.

⁶⁷Cfr., sul punto, la Relazione "Completare l'Unione economica e monetaria dell'Europa", presentata il 22 giugno 2015 dai cinque Presidenti di Commissione, Consiglio europeo, Eurogruppo, Banca centrale europea e, per la prima volta, Parlamento Europeo.

pianeta e, per quel che qui rileva, l'Europa, a parte la rilevante valenza finanziaria della risposta dell'Unione alle istanze di soccorso avanzate in tale quadro dagli Stati membri, ha aperto la strada inaspettatamente verso l'elaborazione di condivisibili politiche dell'Unione, non più esclusivamente rigoriste, bensì volte a soddisfare rilevanti obiettivi aventi valenza solidaristica e sociale, quanto mai indispensabili per il completamento, in omaggio ai valori indicati nei Trattati, del processo di integrazione europea.

Di tale rinnovata attenzione solidaristica si trova espressione, in particolare, nel *“Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza”*, elemento centrale del *Next Generation EU (NGEU)*, in cui è precisato che: (i) *“(a) livello di Unione, il semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche («semestre europeo»), compresi i principi del pilastro europeo dei diritti sociali, costituisce il quadro di riferimento per individuare le priorità di riforma nazionali e monitorarne l’attuazione. Oltre a misure che rafforzano la competitività, il potenziale di crescita e la sostenibilità della finanza pubblica, è altresì opportuno introdurre riforme basate sulla solidarietà, l’integrazione, la giustizia sociale e un’equa distribuzione della ricchezza, con l’obiettivo di creare un’occupazione di qualità e una crescita sostenibile, garantire un pari livello di opportunità e protezione sociale, anche in termini di accesso, tutelare i gruppi vulnerabili e migliorare il tenore di vita di tutti i cittadini dell’Unione. (...)”* (considerando n. 4); (ii) *“(l)insorgere della pandemia di COVID-19 all’inizio del 2020 ha cambiato le prospettive economiche, sociali e di bilancio nell’Unione e nel mondo, richiedendo una reazione urgente e coordinata sia a livello di Unione che a livello nazionale per far fronte alle enormi conseguenze economiche e sociali nonché agli effetti asimmetrici per gli Stati membri. La crisi COVID-19, così come la precedente crisi economica e finanziaria del 2009, hanno dimostrato che lo sviluppo di economie solide, sostenibili e resilienti nonché di sistemi finanziari e di welfare basati su*

robuste strutture economiche e sociali aiuta gli Stati membri a reagire con maggiore efficacia e in modo equo e inclusivo agli shock e a registrare una più rapida ripresa. La mancanza di resilienza può anche comportare effetti di ricaduta negativi dovuti agli shock tra Stati membri o nell'Unione nel suo insieme, ponendo in tal modo sfide per la convergenza e la coesione nell'Unione. Riduzioni della spesa in settori come l'istruzione, la cultura e i settori creativi e nella sanità può rivelarsi controproducente ai fini di una rapida ripresa. Le conseguenze a medio e lungo termine della crisi COVID-19 dipenderanno essenzialmente dalla rapidità con cui le economie e le società degli Stati membri si riprenderanno da tale crisi, rapidità che dipende a sua volta dal margine di bilancio di cui dispongono gli Stati membri per adottare misure volte a mitigare l'impatto a livello sociale ed economico della crisi e dalla resilienza delle loro economie e strutture sociali. (...)".

5. Il percorso storico-evolutivo del processo di integrazione europea, rivelatosi nel tempo assolutamente "rivoluzionario", si caratterizza - sin dal suo avvio coincidente con la cessazione del secondo conflitto mondiale - per la costante ricerca di forme di cooperazione tra gli Stati membri su oggetti sempre più ampi e con modalità idonee a generare legami sempre più rafforzati, sì da consentire a ciò che, nel tempo, sarebbe diventata l'Unione europea, di presentarsi come una "Comunità di destino" fondata, ex art. 2 TUE, "sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze (...)"

Una "Comunità di destino", questa, che - senza alcuna obliterazione della sovranità degli Stati membri sancita dall'art. 4 dal TUE – costituisce, giuridicamente, un'organizzazione internazionale, munita di un proprio ed autonomo apparato organico (c.d. "Costituzione-interna"), il cui diritto che promana dai trattati, quali fonti di rango primario, non è diritto internazionale, ma "autonomo" diritto

dell'Unione, preservato dagli stessi Trattati istitutivi attraverso un sistema giurisdizionale destinato ad assicurare la coerenza e l'unità nell'interpretazione del diritto dell'Unione. Osserva in proposito la Corte di Giustizia, significativamente, che *"(...) spetta ai giudici nazionali e alla Corte garantire la piena applicazione del diritto dell'Unione nell'insieme degli Stati membri, nonché la tutela giurisdizionale dei diritti spettanti agli amministrati in forza del diritto dell'Unione (...)"*.

Tale indiscusso principio - che ha fin qui posto al riparo, attraverso l'affermazione e la concreta applicazione di regole uniformi sull'intero spazio europeo, il vincolo partecipativo degli Stati membri dall'insidioso pericolo proveniente, in particolare, da talune istanze autonomiste incompatibili con il lento (e faticoso) processo di integrazione – costituisce, all'evidenza, il più solido collante, di cui l'Unione allo stato dispone, non solo per la preservazione dei risultati aggregativi e solidaristici finora conseguiti, ma anche, e soprattutto, per assicurare, nel prosieguo di questo cammino, il soddisfacimento (non più improcrastinabile) di ogni ulteriore, solida ampia forma di cooperazione ed integrazione tra gli Stati.

Ciò ha permesso, tra le istanze aggregatrici in materie ad elevato valore strategico per l'Unione, quali indiscutibili espressioni di sovranità degli Stati che ad essa aderiscono, di costruire, nel quadro della *governance* dell'Unione (c.d. "Costituzione-esterna"), la graduale realizzazione di un'Unione economica e monetaria (UEM) che avesse, quali compiti ed attribuzioni, il coordinamento delle politiche economiche nazionali e l'adozione di una moneta unica europea, così rivelando il riconoscimento, da parte dei padri fondatori dell'Europa, della inscindibilità del fenomeno economico-industriale da quello monetario-finanziario/bancario. E' ulteriore testimonianza di tale inscindibilità la nascita, qualche anno più tardi ed in attuazione delle determinazioni del Consiglio Europeo del 28-29 giugno 2012, dell'Unione Bancaria, avvenuta solo nel 2014, seppure presente, quale espressione della richiamata inscindibilità, in una "Nota" per i Governatori delle Banche Centrali, datata 7 dicembre 1988 e rubricata "*Prudential*

supervision of Banks in the European Community”, con la quale si prevedeva, con disamante lungimiranza, la necessità che all’Organo di governo della politica monetaria si affiancasse un Organo con poteri di vigilanza bancaria.

L’adozione del Regolamento UE n. 1024/2013 del 15 ottobre 2013, sull’istituzione di un Meccanismo di Vigilanza Unico (*Single Supervisory Mechanism*) - innescata dalla drammatica crisi finanziaria avviatasi nel 2007 - ha rappresentato, in risposta a tale esigenza di costituzione di un Organo con poteri di vigilanza bancaria, il primo, significativo traguardo verso la creazione di un "*quadro di vigilanza bancario-finanziaria integrato*", comunemente indicato con l'espressione di "Unione bancaria europea".

Nell’ottica qui di interesse, dunque, Vigilanza e regolamentazione bancaria accentrata, nel quadro di un più ampio ventaglio di aree di interesse strategico per l’Unione, non sono solo frutto dell'emergenza economica, ma celano, in assenza di una vera Unione politica, l'ennesimo "salto in avanti" nel processo, sempre più vasto e serrato, di integrazione europea.

Si noti che dei quattro ambiti individuati dal Consiglio Europeo del 28-29 giugno 2012 (un quadro finanziario integrato, un quadro di bilancio integrato, un quadro integrato di politica economica e il rafforzamento della legittimità democratica e della responsabilità), solamente il quadro finanziario integrato ha registrato significativi progressi, sebbene sia possibile scorgere, anche sulla scorta di un progressivo allontanamento dal dogma della "*austerity*", il nascere di istanze unificatrici anche in tema di bilancio e di fiscalità, che sembrerebbero aprire la strada verso l’introduzione di un regime di fiscalità europea.

C’è, tuttavia, ampio spazio per il completamento del processo di integrazione ed armonizzazione europea, esistendo ancora, quale oggetto di detto processo, ulteriori, ampi ambiti di materie da prendere in considerazione. L’auspicio – mai sopito specie in coloro che credono fermamente nell’insostituibile ruolo dell’Unione per il pieno soddisfacimento degli obiettivi di tutela sanciti nell’articolo 2 del TUE -

che si possa un giorno, si spera non lontano, giungere ad un definitivo assetto complessivo istituzionale dell'Unione, non solo in ambito tecnico-funzionale, ma anche politico. La grave crisi sanitaria da Covid-19, che ha investito, da ultimo, il pianeta e, per quel che qui rileva, l'Europa, a parte la rilevante valenza finanziaria della risposta dell'Unione alle istanze di soccorso avanzate in tale quadro dagli Stati membri, ha aperto la strada inaspettatamente verso l'elaborazione di condivisibili politiche dell'Unione, non più esclusivamente rigoriste, bensì volte a soddisfare rilevanti obiettivi aventi valenza solidaristica e sociale, quanto mai indispensabili per il completamento, in omaggio ai valori indicati nei Trattati, del processo di integrazione europea.

Marcello Condemi

Straordinario di Diritto dell'economia

nell'Università Telematica Guglielmo Marconi di Roma

GEOPOLITICA DELL'UNIONE EUROPEA: USA, CINA E GLOBAL GATEWAY. LA RIVOLUZIONE PANDEMICA E IL MOMENTO DELLA COSTITUENTE EUROPEA *

(Geopolitical of the European Union: USA, China and Global Gateway. The pandemic revolution and the moment of the European Constituent)

ABSTRACT: *Taking inspiration from the recent book by Lorenzo Pace entitled La natura giuridica dell'Unione europea: teorie a confronto. L'Unione ai tempi della pandemia, and in the light of the instances and historical context that have characterized the birth and evolution of the European Union, this brief essay questions the current nature of the Union. In doing so, it highlights the difficult attempt to find a legal as well as geopolitical identity for the European Union, caught between the American Build Back Better World and the Chinese Belt and Road Initiative, between the US policy of containment against China and the new Silk Road. The possible future paths of European Union development are then analyzed, from the economic-technocratic approach followed up to now, to a desirable route more "constitutionally" political. Without political integration, in fact, the Union will never be able to have the right weight in the contemporary world, which makes it necessary to think about the legal feasibility of the path towards the election of a European Constituent Assembly, which abandons functionalism and the so-called policy of small steps.*

SOMMARIO: 1. L'UE come stabile organizzazione internazionale: presupposti giuridici. - 2. Le ragioni della nascita delle Comunità europee. - 3. Il crollo del muro di Berlino e l'adozione dell'euro. - 4. Gli Stati Uniti e la logica amico-nemico: *Belt and Road Initiative* vs. *Build Back Better World*. - 5. L'individualismo sovranazionale e l'adesione dell'UE alla *dottrina Biden*: il congelamento del *Comprehensive Agreement on Investment*. - 6. Il *revirement* della politica estera europea: il lancio del

*Il presente contributo è stato sottoposto a referaggio.

Global Gateway e la politica di *containment* verso la Cina. - 7. L'Unione tra USA e Cina: la modifica delle regole sulla *governance* economica e del Patto di stabilità e crescita. - 8. L'Unione europea come terza superpotenza mondiale: il momento della Costituente europea.

1. La discussione sulla natura giuridica dell'Unione europea, che ha da sempre appassionato gli studiosi dei più diversi rami del diritto, è un tema centrale per comprendere quale sia lo stato dell'arte dell'integrazione europea, ma anche -e soprattutto- come e se sia possibile una sua evoluzione e in quale senso¹.

Un punto fermo c'è: l'Unione europea, giuridicamente, è un'organizzazione internazionale; con le sue peculiarità, non vi è dubbio, ma sempre e comunque un'organizzazione internazionale². Anzi, per dirla con le parole del Prof. Lorenzo Pace, il cui recente Saggio offre lo spunto per queste brevi riflessioni, è una “nuova (stabile) forma di organizzazione politico-istituzionale del continente europeo istituita da Stati (formalmente) sovrani. Essa costituisce una nuova fase dell'organizzazione politico-istituzionale del continente europeo”³.

Quest'asserzione, che potrebbe apparire un po' troppo *tranchant*, si radica in due assunti anch'essi giuridici.

In primis, l'UE non ha un'autonomia finanziaria propria: non esiste una sovranità fiscale dell'Unione perché sono gli Stati membri che godono di sovranità fiscale. Il suo bilancio, infatti, è alimentato grazie alle c.d. risorse proprie, ossia dai conferimenti in denaro effettuati dagli Stati membri⁴.

La locuzione “risorse proprie”, quindi, non deve trarre in inganno, in quanto

¹Si veda, sul punto, il volume di PACE, *La natura giuridica dell'Unione europea: teorie a confronto. L'Unione ai tempi della pandemia*, Bari, 2021, pp. 3 ss.

²Così, PACE, *La natura giuridica dell'Unione europea*, cit., pp. 139 ss.

³Cfr., PACE, *La natura giuridica dell'Unione europea*, cit., p. 141.

⁴Le risorse proprie, a partire dal 1970, hanno sostituito i contributi finanziari obbligatori precedentemente esistenti. Sul punto, sia consentito il rinvio a SALMONI, *Recovery Fund, condizionalità e debito pubblico. La grande illusione*, Milano, 2021, pp. 78 ss. In dottrina, BUZZACCHI, *Il governo delle risorse finanziarie dell'Unione alla ricerca della valenza solidaristica*, in CARNEVALE, CASTORINA, GRASSO, MANFRELLOTTI (a cura di), *L'Europa dei tre disincanti. Liber Amicorum Giovanni Cocco*, Napoli, 2021, pp. 81 ss.

non sta a significare che “queste scaturiscano da prelievi fiscali o d’altro tipo percepiti direttamente dall’Unione”, perché trattasi sempre e comunque di entrate che provengono dagli Stati membri e da essi trasferiti al bilancio unionale⁵.

In altri termini, la finanza eurounitaria è una finanza derivata, perché trae i fondi necessari a finanziare i programmi e i fondi europei dagli Stati membri, cosicché le risorse proprie unionali sono quelle che le sono necessarie per raggiungere i suoi obiettivi (ex art. 311 TFUE), rispettando contestualmente le prerogative fiscali degli Stati membri⁶.

In secondo luogo, perché la sovranità, non c’è alcun dubbio, appartiene ancora ai popoli degli Stati membri, che sono sempre i “signori dei Trattati”, come si evince dalla possibilità di recedere dall’UE prevista dall’art. 50 TUE, con la conseguenza che il diritto eurounitario deve limitarsi a produrre norme solo e soltanto nelle materie di propria competenza.

Insomma, il processo di integrazione europea patisce ancora oggi limiti considerevoli che impediscono che si verifichi quel famoso salto di qualità -da più parti auspicato- di trasformare questa Unione europea, questa “stabile organizzazione internazionale”, negli Stati Uniti d’Europa⁷.

⁵Riprendo, in questa parte, quanto già sostenuto in SALMONI, *Recovery fund*, cit., p. 79. In dottrina, Cfr., ADAM, TIZZANO, *Lineamenti di diritto dell’Unione europea*, Torino, 2019, p. 104; DOS SANTOS, MOTA LOPES, *Tax Sovereignty, Tax Competition and the Base Erosion and Profit Shifting Concept of Permanent Establishment*, in *EC Tax Review*, 2016, pp. 296 ss.; ROSSOLILLO, *Fiscalità e sovranità: riflessioni sulla ripartizione delle competenze tra Stati membri e Unione europea*, in *Il diritto dell’Unione europea*, 2018, pp. 121 ss., ma 19 del dattiloscritto, che afferma “Tali risorse, anziché affluire direttamente al bilancio dell’Unione sarebbero percepite dagli Stati membri e poi versate allo stesso, non avendo l’Unione un’amministrazione propria sul territorio degli Stati membri, né strumenti coercitivi atti ad ottenere il pagamento delle risorse stesse”.

⁶Cfr., BUZZACCHI, *La solidarietà tributaria. Funzione fiscale e principi costituzionali*, Milano, 2011, p. 174; ROSSOLILLO, *Fiscalità e sovranità*, cit., p. 1; VITREY, LUMET, *Multi-annual financial framework and Next Generation EU, Review of an unprecedented, tumultuous European budgetary chapter*, in *Fondation Robert Schuman. European Issues*, 27 October 2020, p. 1 e, se si vuole, SALMONI, *Recovery Fund, sovranità fiscale e progressività della tassazione: profili di incostituzionalità delle nuove risorse proprie*, in MOSTACCI, SOMMA (a cura di), *Dopo le crisi. Dialoghi sul futuro dell’Europa*, Roma, 2021, pp. 216 ss.

⁷Cfr., SOMMA, *Contro Ventotene*, Roma, 2021, pp. 17 ss.

2. La nascita di un vero e proprio Stato federale, a mio avviso, richiederebbe di avviare un genuino processo costituente, abbandonando il c.d. metodo convenzione sin qui utilizzato, che nel 2003 aveva prodotto il famoso *Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa*, fallito proprio per le ambiguità insite nello stesso testo normativo, a cominciare dal suo titolo⁸.

L'esigenza di una trasformazione dell'Unione europea in un qualcosa di diverso da ciò che oggi è giuridicamente, ma anche simbolicamente, è sentita in maniera sempre più pressante specie a causa delle conseguenze economico-finanziarie della crisi pandemica, che ha messo sul tavolo ed acuito tutte le disfunzioni già emerse prepotentemente durante la crisi dei debiti sovrani⁹.

Una trasformazione necessaria in cui l'azione dell'*homo oeconomicus* deve essere ispirata da una tensione etica indispensabile per abbandonare la sua visione prettamente individualistica e collocarlo in una società dove l'eguaglianza sostanziale funga da faro per l'azione dei pubblici poteri¹⁰.

Questo perché siamo molto distanti dagli anni in cui furono create, sulla scia di quanto richiesto dagli Stati Uniti con la dottrina Truman ed il Piano Marshall, le Comunità europee (o almeno dovremmo esserlo).

Allora, sulle ceneri della guerra nazi-fascista, l'America rappresentò il vero e proprio Maieuta dell'idea di integrazione europea, pensata dagli USA per motivi squisitamente utilitaristici. Il primo, di natura economica, puntava a facilitare la na-

⁸Cfr., *ex multis*, CARTABIA, "Ispirata alla volontà di cittadini degli Stati d'Europa", in *Quad. cost.*, 2005, p. 16; PASSAGLIA, *La problematica qualificazione dell'atto*, in *Foro it.*, 2005, V, 4 ss.; FERRARA, *Verso la Costituzione europea?*, in *Dir. pubbl.*, 2002, pp. 177 ss.; D'ATENA, *Una costituzione senza costituzione per l'Europa*, in *Dir. soc.*, 2009, pp. 192 ss.; ALLEGRI, *Dopo il no francese al Trattato costituzionale*, in *Critica marxista*, 2005, pp. 23 ss.; DE FIORES, *Il fallimento della Costituzione europea. Note a margine del Trattato di Lisbona*, in *Costituzionalismo.it*, 2008, p. 2; SALMONI, *La sesta Conferenza intergovernativa e la modifica dei Trattati del 1957: l'importanza di chiamarsi Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, 2003, pp. 1 ss.

⁹Cfr., CAPRIGLIONE, *L'industria finanziaria dopo la pandemia. Il caso Italia*, in *Riv. trim. dir. ec.*, 2021, pp. 1 ss.

¹⁰L'*homo oeconomicus* "non si chiede mai «what is good for the country?», ma sempre e solo «what is good for me?»". Così, CHESSA, *La Costituzione della moneta*, Napoli, 2016, p. 81. Sul punto, CAPRIGLIONE, *Il sistema finanziario verso una transizione sostenibile*, in *Riv. trim. dir. ec.*, 2021, p. 245.

scita di un nuovo grande mercato sul quale “piazzare” il *surplus* di produzione che il mercato statunitense prima o poi non sarebbe più stato in grado di assorbire¹¹. Il secondo, di natura politica, in cui l’obiettivo (dichiarato) era quello di “riempire il vuoto costruendo sistemi economici e politici abbastanza forti da prevenire le aggressioni e sconfiggere i partiti comunisti, la cui ascesa al potere sembrava il modo più probabile per i sovietici di estendere la loro influenza”¹². Il terzo, di natura militare, che trovò il suo culmine nella firma del Patto Atlantico e sancì l’interventismo americano volto a rompere l’alleanza che aveva vinto la guerra e a contrastare l’Unione sovietica andando in supporto dei Paesi da essa *minacciati*¹³, al fine di impedire l’avanzata del comunismo in Europa, per *salvare* i popoli la cui democrazia fosse messa in pericolo dai totalitarismi¹⁴.

Le contraddizioni tra Stato e mercato, che, secondo una parte della dottrina, a partire dalla fine del XIX secolo¹⁵, furono la causa delle ripetute e sanguinose guerre scoppiate soprattutto nel Vecchio Continente, furono risolte cercando di costruire l’Europa sulla base di questi *input* e assumendo come unico principio fondante e unificante quello del libero mercato, il principio guida degli Stati Uniti che

¹¹Cfr., MAMMARELLA, *Destini incrociati. Europa e Stati Uniti. 1900-2003*, Roma-Bari, 2003, p. 157. Vi era, quindi, interdipendenza tra la necessità di riequilibrare il commercio estero europeo con l’area del dollaro, il c.d. *dollar gap*, e la necessità di creare un nuovo grande mercato europeo integrato.

¹²Così, HOGAN, *The Marshall Plan. America, Britain, and the reconstruction of Western Europe. 1947-1952*, New York, 1987, pp. 26-27; LEFFLER (1984), *The American Conception of National Security and the Beginnings of the Cold War, 1945-1948*, in *American Historical Review*, 1984, pp. 346-381. Sul punto, *ex plurimis*, ROMANO, *L’integrazione europea*, in *Eredità del Novecento*, Roma, 2000, pp. 352 ss., in part. p. 355. Su come fu attuato il piano Marshall in Italia, ESPOSITO, *Il Piano Marshall. Sconfitte e successi dell’amministrazione Truman in Italia*, nonché SPAGNOLO (1996), “La polemica sul «Country Study», il fondo lire e la dimensione internazionale del Piano Marshall”, entrambi in *Studi Storici. Italia, Europa, America. L’integrazione internazionale dell’economia italiana (1945-1963)*, 1996, risp. pp. 69-91 e 93-143. Con toni trionfalistici, ANGELINI ROTA, *Gli aiuti americani all’Italia dal 1948 al 1953*, in *Riv. Studi Pol. Internaz.*, 1954, pp. 45-86.

¹³Non dimentichiamo che, in quel momento, sul tavolo vi erano la questione della crisi greca e turca, su cui, in dottrina LEFFLER, *The Specter of Communism. The United States and the Origins of the Cold War, 1917-1955*, New York, 1994, pp. 64 ss.

¹⁴Cfr., PONS, *L’impossibile egemonia. L’URSS, il PCI e le origini della guerra fredda (1943-1948)*, Roma, 1999, p. 95.

¹⁵Cfr., PACE, *La natura giuridica dell’Unione europea*, cit., pp. 29-30.

può, quindi, a ragione, essere considerato il vero e proprio “criterio ordinativo” del processo di integrazione europea¹⁶.

Le Comunità, in altri termini, vennero alla luce per rispondere alla chiamata statunitense con l'obiettivo formale di porre fine ai “conflitti di sovranità” tra Stati del continente europeo¹⁷, di porre fine alle guerre, ma se guardiamo oltre l'angusto aspetto formale non è difficile rendersi conto che la nascita delle Comunità fu essa stessa figlia dello spirito imperialistico che -allora- caratterizzò l'azione americana. Dopo gli anni della collaborazione tra USA e URSS (dovuta alla politica del Presidente Roosevelt), il “tradimento” di Potsdam sulla questione delle riparazioni di guerra rappresentò l'inizio della suddivisione del mondo in blocchi contrapposti, dando il via alla politica imperialista statunitense di espansione a occidente per bloccare l'avanzata sovietica e la conversione al socialismo dei Paesi sotto la sua zona di influenza¹⁸.

Su questo non vi possono essere dubbi né ambiguità.

E dopo anni di negazionismo oggi persino la Presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen riconosce che per l'Europa, all'inizio, “it was about finding our place in a world split by the Cold War”¹⁹.

3. L'internazionalismo europeista dei tempi della nascita delle Comunità, pur respingendo risolutamente le tesi stato-centriche non ha tuttavia mai del tutto abdicato all'afflato volto alla rivendicazione statale della propria identità nazionale, della protezione degli interessi nazionali: anche per questo motivo non andò in por-

¹⁶Cfr., FERRUTA (a cura di), *Antologia europea*, Gorizia, 2001, p. 66; BUCCI, *Implicazioni dei rapporti tra ordinamento giuridico italiano ed ordinamento comunitario sul ruolo della Banca d'Italia*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1998, p. 96.

¹⁷Cfr., PACE, *La natura giuridica dell'Unione europea*, cit., pp. 29-30.

¹⁸Cfr., DI NOLFO, *Storia delle relazioni internazionali. II. Gli anni della Guerra Fredda*, Roma-Bari, 2015, pp. 32-38; GAJA, *Il Secolo corto. La filosofia del bombardamento. La storia da riscrivere*, Milano, 1994, pp. 34 ss.

¹⁹Cfr., VON DER LEYEN, *Speech by President von der Leyen at the Opening of Catholic University's Academic Year*, SPEECH/21/7001, Milan, 19 December 2021.

to il progetto federalista europeo e per questo motivo, oggi, rischiano di rimanere lettera morta le esortazioni tese alla trasformazione dell'Unione in uno Stato federale europeo²⁰.

Esortazioni che sembrano, oggi più che mai, da “prendere sul serio” specie alla luce di quanto sta accadendo nel mondo che ci circonda.

A mio avviso, infatti, il giurista nell'esprimere le proprie valutazioni non può esimersi dal prendere in considerazione tutte le variabili in campo: in questo momento storico siamo più che mai di fronte a un bivio, a una scelta epocale, che ci deve condurre da una parte o dall'altra. Non è più il tempo per i tentennamenti: o l'Unione europea si trasforma e diventa uno Stato federale oppure fa un passo indietro e si accontenta di essere un accordo multilaterale di libero scambio.

Non è più possibile cercare nuove formule giuridiche che cerchino di spiegare l'Europa, ce lo impediscono gli eventi, l'economia globale, le crisi economico-finanziarie, la pandemia, ce lo impedisce la Storia prima del Diritto.

E la Storia ci dice che oggi il mondo si sta riorganizzando in blocchi contrapposti riproponendo la tipica logica schmittiana amico-nemico: il Politico ha bisogno di un nemico per essere tale e una volta tramontata l'esistenza di quel nemico, avverte immediatamente la necessità di crearne uno nuovo. Gli esseri umani, i popoli, “si raggruppano in base alla contrapposizione di amico e nemico” e grazie ad essa si riconoscono in una *comunità di intenti* che rimane tale grazie alla fede negli stessi valori e alla volontà di proteggersi dal nemico²¹.

²⁰Internazionalismo da sempre inteso, come si evince dai lavori preparatori dell'Assemblea costituente, come antitetico al concetto di imperialismo e sinonimo di pacifismo. Cfr., C. DE FIORES, *Il principio internazionalista*, in DELLA MORTE, DE MARTINO, RONCHETTI (a cura di), *L'attualità dei principi fondamentali della Costituzione dopo settant'anni*, Bologna, 2020, pp. 203 ss.

²¹Cfr., SCHMITT, *Il concetto di politico*, in *Le categorie del politico*, a cura di MIGLIO, SCHIERA, Bologna, 1972, pp. 101 ss. Si veda, sul punto, quanto sostenuto da PACE, *La natura giuridica dell'Unione europea*, cit., p. 137, secondo il quale “l'Unione nasce con l'obiettivo di «mediare» i singoli interessi nazionali in un «interesse europeo». Questo a sua volta è conseguenza (...) dell'impossibilità per gli Stati europei, dall'inizio dello scorso secolo, di imporre il proprio esclusivo interesse nazionale rispetto a quello degli altri Stati continentali”. Per questo motivo, secondo l'A. in

Quanto detto risponde esattamente a ciò che sta accadendo in Europa e nel Mondo.

La contrapposizione del mondo in blocchi che aveva originato la Guerra fredda è cessata con il crollo del muro di Berlino, un evento decisivo che, a cascata, ha generato tutta una serie di conseguenze di cui, sul Vecchio continente, il Trattato di Maastricht e la nascita dell'Euro rappresentano il culmine²².

La cessione della sovranità monetaria da parte degli Stati membri dell'UE era stata posta sul tavolo a livello sovranazionale da molti anni senza tuttavia addivenire a risultati concreti²³. Ma quando insieme al muro crollò il comunismo si ebbe la chiara percezione che l'unico sistema economico che avrebbe potuto funzionare era quello capitalistico²⁴: era giunto il momento di realizzare il mercato unico aperto e in libera concorrenza, che per funzionare aveva bisogno di una moneta unica²⁵.

La disintegrazione dell'Unione sovietica lasciò in vita una sola superpotenza, gli Stati Uniti, che proprio in quegli anni raggiunsero l'apice della loro influenza internazionale supportati dai loro alleati Occidentali²⁶. La *Pax Americana* trionfava,

commento l'Unione costituirebbe una "Comunità di destino", locuzione quest'ultima che evoca il concetto di Politico elaborato da Schmitt e quanto ad esso sotteso.

²²Il muro cadde la notte tra il 9 e 10 novembre 1989. Sul punto, SALMONI, *Stabilità finanziaria, unione bancaria europea e costituzione*, Padova, 2019, pp. 76 ss.

²³Cfr., SALMONI, *Stabilità finanziaria*, cit., pp. 2 ss.

²⁴Il comunismo aveva tragicamente fallito i propri obiettivi, dimostrando al mondo intero che il sistema capitalistico era l'unico in grado di sopravvivere nel tempo. Cfr., SALMONI, *Stabilità finanziaria*, cit., p. 77; DE FIORES, *Il fallimento della Costituzione europea*, cit., p. 18; SOMMA, *Comparazione giuridica, fine della storia e spoliticizzazione del diritto*, in BRUTTI, SOMMA (a cura di), *Diritto: storia e comparazione. Nuovi propositi per un binomio antico*, Frankfurt am Main, 2018, pp. 511 ss.

²⁵Come afferma MONTEDORO, *Economia della crisi, trasformazioni dello Stato, governo dei giudici*, in *Riv. trim. dir. ec.*, 2009, p. 59, "secondo letture in voga fino a poco tempo fa delle vicende in corso nell'epoca della globalizzazione, l'Occidente era al centro di una grande trasformazione, seguita alla caduta del muro di Berlino e dell'ideologia comunista, alla diffusione universale dei principi dell'economia di mercato, al crollo di barriere e confini nel commercio, all'apertura degli scambi, alla diffusione di nuove tecnologie, all'affermazione del paradigma della rete e del potere reticolare come cifra del tempo storico, alla crisi del modello di Stato borghese istituito nella modernità, al prevalere della società sullo Stato e dell'economia sul diritto, alla fiducia nella capacità di autoregolazione dei produttori".

²⁶Così, KRAUTHAMMER, *The Unipolar Moment*, in *Foreign Affairs*, 1990-1991, p. 23; BRANDS, *Making the Unipolar Moment*, Ithaca-London, 2016, pp. 14 ss.; LAYNE, *The Unipolar Illusion Revisited. The Coming End of the United States' Unipolar Moment*, in *International Security*, 2006,

così come il *Washington consensus*²⁷, e con esso la tentazione degli USA di interpretare la fine delle ideologie contrapposte come un'autorizzazione a imporre la propria forza economica e politica, in un contesto accentuato di "capitalismo selvaggio" nella certezza della propria superiorità finanziaria e tecnologica²⁸.

Il processo di integrazione europea in quegli anni subisce un'accelerazione decisiva e la creazione dell'Euro rappresentò uno straordinario veicolo che gli Stati membri dell'Unione cercarono di utilizzare per provare ad arginare l'inevitabile supremazia americana in un contesto globale in cui nessun Paese era in grado di contrapporsi, neanche la Cina, anch'essa, a quel tempo, assoggettata alle logiche del *Washington consensus*²⁹.

Anche la riunificazione della Germania, in quegli anni, rappresentò una spinta determinante verso l'adozione della moneta unica, per la preoccupazione che i Paesi membri dell'UE nutrivano nei confronti del risorgere della potenza economica e politica tedesca in una Germania finalmente riunita, che suggeriva di procedere rapidamente a limitarne e neutralizzarne le potenzialità e a disinnescare la forza del marco tedesco³⁰.

pp. 7 ss.; MASTANDUNO, *Preserving the Unipolar Moment: Realist Theories and U.S. Grand Strategy after the Cold War*, in *International Security*, 1997, pp. 49 ss.

²⁷Cfr., FABBRI, *La sensibilità imperiale degli Stati Uniti è il destino del mondo*, in *Limes Online*, 24 febbraio 2017. Sulla *Pax Americana*, MACDONALD, *When globalization fails. The rise and fall of Pax Americana*, New York, 2015, pp. 93 ss.; DORRIEN, *Imperial designs. Neoconservatism and the New Pax Americana*, New York-London, 2004, pp. 24 ss. Sul concetto di *Washington Consensus*, *ex plurimis*, ZACCARIA, BASOSI, CAMPUS, *Nuovi studi sulle origini del Washington Consensus*, in *Riv. it. storia internaz.*, 2020, pp. 191 ss. SERRA, STIGLITZ (a cura di), *The Washington Consensus Reconsidered. Towards a New Global Governance*, Oxford, 2008, pp. 3 ss.; KOHSAKA (a cura di), *New Development Strategies. Beyond the Washington Consensus*, New York, 2004, pp. 1 ss.; HELD, *Global Covenant. The Social Democratic Alternative to the Washington Consensus*, Cambridge, 2004, pp. 21 ss.

²⁸Cfr., CASADIO, PETRAS, VASAPOLLO, *Clash! Scontro tra potenze. La realtà della globalizzazione*, Milano, 2004, p. 124.

²⁹La moneta unica delineava "una condizione essenziale per lo sviluppo di un'area economica integrata" quale era l'Unione europea. Così TRIULZI, *Dal mercato comune alla moneta unica*, Formello, 1999, p. 382.

³⁰Sul punto, imprescindibile l'analisi di PREDIERI, *Euro poliarchie democratiche e mercati monetari*, Torino, 1998, pp. 304 ss.; DEGNI, DE IOANNA, *Il vincolo stupido. Europa e Italia nella crisi dell'euro*, Roma, 2015, p. 18. Si veda altresì GUAZZAROTTI, *Crisi dell'euro e conflitto*

Maastricht rappresentò il tentativo europeo di costruire un'Europa unita in grado di contrapporsi e competere con gli USA attraverso i suoi stessi strumenti: l'economia capitalistica.

Un approccio che si concretizzò anche nell'attrazione nell'orbita dell'Unione e del libero mercato di tutti quegli Stati dell'Europa orientale reduci dallo scioglimento dell'Impero sovietico, rimasti privi, dunque, di un punto di riferimento forte³¹. In altri termini, alla caduta del comunismo l'Unione europea tentò di avere un maggior peso a livello internazionale mediante la *politica dell'allargamento*, cioè dell'inclusione all'interno dell'UE dei Paesi dell'ex blocco socialista, estendendo ad est la sfera d'influenza geoeconomica europea "tenendo sotto controllo una regione potenzialmente instabile e utilizzandone le risorse, a cominciare dal basso costo di un lavoro a buon livello di specializzazione"³².

4. Il tentativo europeo di avere un proprio peso autonomo da quello statunitense nel panorama internazionale non produsse i risultati sperati.

Gli errori furono molti, su tutti l'aver creduto che l'Unione economica e mo-

sociale, Milano, 2016, pp. 16-17, secondo il quale l'Unione monetaria rappresentò un metodo per "proseguire una politica di cambi fissi che fosse in grado di superare sia l'insostenibile egemonia del marco e della Bundesbank all'interno del vecchio SME, che la concorrenza sleale delle svalutazioni competitive delle valute nazionali".

³¹Cfr. GARAVINI, *I sommersi e i salvati*, cit., p. 117; FABBRINI, *Integrazione europea e interesse nazionale*, cit., p. 60, secondo il quale il Trattato di Maastricht "fu elaborato e approvato in un contesto storico drasticamente diverso rispetto a quello che aveva portato all'avvio del processo di integrazione, con il Trattato di Parigi del 1952 e quindi con i Trattati di Roma del 1957. Nei primi quattro decenni, infatti, il processo di integrazione si era svolto all'interno dell'Europa occidentale, aveva potuto beneficiare della copertura politica e della protezione militare degli Stati Uniti (attraverso la loro *leadership* della NATO) e si era basato sulla divisione della Germania (...). Tra il 1989 e il 1991, queste condizioni sistemiche dell'integrazione si indebolirono irrimediabilmente. Con il crollo del muro di Berlino nel novembre del 1989 si impose il problema dell'unificazione tedesca e con l'implosione dell'Unione Sovietica nell'agosto del 1991 si formalizzò la fine della Guerra Fredda. L'Europa integrata fu costretta a cambiare la propria agenda. L'UE non poteva più limitarsi a costruire un mercato comune, lasciando ad altri (gli Stati Uniti in specifico) il compito di garantire la propria sicurezza militare. E soprattutto non poteva più pensare che la riunificazione della Germania potesse essere rinviata all'infinito. Tant'è che quest'ultima avverrà proprio alla fine del 1991, con l'aiuto degli americani e le diffidenze delle principali cancellerie europee, ma in cambio dell'Unione economica e monetaria".

³²Cfr., CASADIO, PETRAS, VASAPOLLO, *Clash! Scontro tra potenze*, cit., p. 125.

netaria avrebbe potuto creare l'Unione politica trascinando gli Stati membri dell'UE in un'avventura federalista, che avrebbe finalmente cambiato l'abito dell'Europa trasformandola in un vero e proprio Stato³³.

La situazione che ci troviamo a fronteggiare oggi è molto simile a quella presente ai tempi della nascita delle Comunità europee.

Gli Stati Uniti hanno sostituito l'URSS con un nuovo nemico, il che gli consente di cercare di affermare la propria egemonia oltre i propri confini: egemonia culturale, politica, ideologica, economica, finanziaria... Insomma un nuovo imperialismo che usa strumenti e tecniche molto più sofisticate di quelle di settant'anni fa e quindi molto più pericoloso.

Questo nuovo nemico è la Cina, quella stessa Cina che nel 1974, davanti alla VI Sessione straordinaria dell'Assemblea Generale dell'ONU³⁴ aveva dichiarato assertivamente: la Cina "non è una superpotenza, né cercherà di diventarlo" e se un giorno vi si fosse trasformata "i popoli del mondo avrebbero dovuto (dovrebbero) identificarla come social-imperialista e opporsi ad essa e unirsi al popolo cinese per rovesciarla"³⁵.

Ovviamente la Cina è diventata una superpotenza, la seconda (o forse la prima?) superpotenza del Mondo. E da tale posizione privilegiata cerca di attrarre a sé

³³Sul punto, CESARATTO, *Sei lezioni di economia. Conoscenze necessarie per capire la crisi più lunga (e come uscirne)*, Reggio Emilia, 2016, p. 162, che pur riconoscendo che l'unificazione monetaria presuppone la solidarietà politica, afferma che "Uno Stato federale europeo dotato di un bilancio cospicuo e redistributivo non godrebbe del consenso dell'opinione pubblica dei Paesi più ricchi, sebbene sarebbe ben visto dai Paesi più poveri (...) una federazione di Stati disomogenei può solo esistere con uno Stato federale minimo, uno Stato che si limiti a fissare le regole e poco più; uno Stato «ordoliberalista»".

³⁴Cfr., *Intervento del Capo della delegazione della Repubblica Popolare Cinese Teng Hsiao-Ping alla sessione straordinaria dell'Assemblea Generale dell'ONU*, Pechino, 1974, *passim*; *Resolute Support for the Third World's Just Demands*, in *Peking Review*, 1974, pp. 8 ss. In dottrina, KEITH, *Deng Xiaoping and China's Foreign Policy*, Abingdon, 2018, pp. 1 ss.

³⁵Cfr., VOGEL, *Deng Xiaoping and the Transformation of China*, Cambridge, 2011, pp. 83 ss.; ALTEHENDER, *Social Imperialism and Mao's Three Worlds: Deng Xiaoping's Speech at the UN General Assembly, 1974*, in HAMMERSLEY (a cura di), *Revolutionary Moments. Reading Revolutionary Texts*, London, 2015, pp. 175 ss; RONG, *Deng Xiaoping and the Cultural Revolution*, Beijing, 2002, pp. 267 ss.

quanti più Stati possibile, proprio come fa l'America.

Stando così le cose, l'Unione europea si trova a dover fronteggiare un problema non indifferente.

Da una parte, la Cina con il suo programma *Belt and Road Initiative* (d'ora in avanti anche BRI), la famosa *Nuova via della seta*, lanciato nel 2013 e formalizzato nel 2015, un mastodontico progetto infrastrutturale per collegare Asia, Europa e Africa via terra e via mare³⁶.

Dall'altra, gli Stati Uniti, che dopo le difficoltà della grande crisi economico-finanziaria generata dal crollo dei mutui *subprime*, fin dai tempi della Presidenza Obama avevano adottato in politica estera il c.d. *pivot to Asia*, il perno asiatico, cioè quello che fu considerato -dalla dottrina maggioritaria- come l'inizio della politica del "contenimento della Cina, da realizzare sul calco di quello antisovietico"³⁷. Una politica che, dopo la parentesi *trumpiana*, con la Presidenza Biden ha rilanciato la dottrina del *containment* nei confronti del Celeste Impero attraverso il Piano denominato *Build Back Better World* (d'ora in avanti anche B3W)³⁸.

E l'Europa? Cosa pensa di fare l'Unione europea fiaccata dalla crisi dei debiti sovrani, dalla *Brexit*, dalla crisi pandemica ancora in atto e stretta tra le due superpotenze a est e ad ovest? Ma, forse, la domanda più corretta è: cosa *può* davvero

³⁶“Lanciata per la prima volta dal presidente cinese Xi Jinping nel 2013 con il nome «*One belt one road*» (Obor, yidai yilu in cinese), la Bri è composta da due rotte chiave: la cintura economica della via della seta (il tragitto terrestre, che comprende sei corridoi) e la via della seta marittima del ventunesimo secolo (quello marittimo). Queste insieme attraversano circa 65 paesi e comprendono il 70% della popolazione mondiale”. Così, CUSCITO, *Il Forum delle nuove vie della seta celebra la globalizzazione con caratteristiche cinesi*, in *Limesonline*, 16 maggio 2017.

³⁷Cfr., FABBRI, *Assalto alla Cina: la svolta strategica degli Stati Uniti*, in *Limes. Cina-USA la sfida*, 2017, p. 80. Sulla politica del *pivot to Asia*, *ex multis*, STUART, *America's Pivot to Asia: A Eulogy or an Interim Report?*, in *MCU Journal* 8, 2017, pp. 21 ss.; DAVIDSON, *The U.S. "Pivot to Asia"*, in *American Journal of Chinese Studies*, 2014, pp. 77 ss.; CUSCITO, *Al G20 Obama rilancia il Pivot to Asia*, in *Limes Online*, 25 novembre 2014; CLINTON, *America's Pacific Century*, in *Foreign Policy*, 11 ottobre 2011; CHEN, *An Indispensable Pillar of Obama's "Pivot" to Asia: Continuing Strategic Ambiguity across the Taiwan Strait*, in CHOW (a cura di), *The US Strategic Pivot to Asia and Cross-Strait Relations*, New York, 2014, pp. 35 ss.

³⁸Cfr., CUSCITO, *Build Back Better World: il piano degli Usa per competere con le nuove vie della seta*, in *Limes Online*, 24 giugno 2021. Si veda il testo del *Build Back Better Act* sul sito del Congresso degli Stati Uniti, H. R. 5376, approvato dalla *House of Representatives* il 19 novembre 2021 e ora fermo al Senato in attesa dell'approvazione definitiva.

fare l'UE in questo contesto geopolitico?

Semplicisticamente si potrebbe affermare che, in concreto, all'Unione sembrerebbe rimanere uno spazio di libertà piuttosto angusto, che la costringerebbe a scegliere tra un'alternativa rigidamente binaria "o di qua o di là".

Di fatto, quando gli Stati Uniti al G7 del 12 giugno 2021 hanno lanciato il B3W l'UE ha risposto aderendovi entusiasticamente, il che manifesterebbe la scelta di campo già effettuata in favore degli Americani³⁹.

5. C'è da dire che prima dell'adesione alla c.d. *dottrina Biden* l'Unione europea aveva avviato e rafforzato un percorso di avvicinamento alla Repubblica popolare cinese culminato, il 23 novembre 2013, con l'adozione dell'*Agenda strategica UE-Cina 2020*⁴⁰, nella quale dichiarava che "in quanto attori importanti in un mondo multipolare, l'UE e la Cina condividono la responsabilità di promuovere la pace, la prosperità e lo sviluppo sostenibile a beneficio di tutti", convenendo "di continuare a consolidare e sviluppare il loro partenariato strategico a vantaggio di entrambe le parti, sulla base dei principi di uguaglianza, rispetto e fiducia"⁴¹.

A questo documento aveva fatto seguito la Dichiarazione congiunta del 2018 nella quale l'Unione affermava che "il mondo dipende sempre più da sofisticate reti e trasferimenti di dati, connessioni energetiche, catene di valore perfettamente sin-

³⁹Cfr., *Carbis Bay G7 Summit Communiqué, Our Shared Agenda for Global Action to Build Back Better*, 13 giugno 2021.

⁴⁰Nel corso del sedicesimo *summit* tenutosi a Pechino il 21 novembre 2013 tra il presidente del Consiglio Europeo Herman Van Rompuy, il presidente della Commissione Europea Manuel Barroso e il premier cinese Li Keqiang, fu adottato il documento *EU-China 2020 Strategic Agenda for Cooperation*. Sul punto, SAMARANI, *I rapporti con la Cina*, in COLOMBO, MAGRI (a cura di), *Il mondo al tempo del Covid: l'ora dell'Europa? Rapporto ISPI 2021*, Milano, 2021, p. 120.

⁴¹Cfr., *EU-China 2020 Strategic Agenda for Cooperation*, cit., 2. Ma si veda, già nel 2003, il documento della Commissione Europea, *Documento programmatico della Commissione indirizzato al Consiglio e al Parlamento europeo. Un partenariato sempre più maturo - sfide e interessi comuni nell'ambito delle relazioni UE-Cina, del 2003*, Bruxelles, 10 settembre 2003, COM(2003) 533 definitivo. In dottrina, BERKOFISKY, *The EU and China-Myth Versus Reality of a (not so) 'Strategic Partnership'*, in BERETTA, BERKOFISKY, ZHANG (a cura di), *Understanding China Today. An Exploration of Politics, Economics, Society, and International Relations*, Cham, 2017, pp. 13 ss.

cronizzate e la mobilità delle persone. Gestire questi flussi significa trovare il giusto equilibrio tra facilitarne l'uso e garantirne la sicurezza. In un'era di minacce ibride minacce ibride e del terrorismo, la «sicurezza dei flussi» è importante. L'accesso alle rotte commerciali dipende da un adeguato ambiente politico e di sicurezza ed è soggetto ad affrontare sfide come il crimine organizzato transnazionale e ogni tipo di contrabbando e traffico illecito, la sicurezza informatica e gli attacchi alla sicurezza dei trasporti e dell'energia. Queste sfide non possono essere affrontate solo attraverso le politiche interne o esterne di paesi o organizzazioni. L'UE dovrebbe impegnarsi con i paesi *partner* per rendere la connettività dei trasporti con l'Asia più sicura, in particolare nel settore della sicurezza informatica⁴². In tale contesto, l'Unione dichiarava altresì che con la Cina avrebbe dovuto “rafforzare la cooperazione esistente nelle rispettive iniziative in materia di infrastrutture e sviluppo, promuovere l'applicazione dei principi dell'accesso al mercato e della parità di condizioni e basarsi sulle norme internazionali nel quadro delle iniziative riguardanti la connettività”⁴³.

Chiaramente, con un'America fiaccata dalla grande crisi economico-finanziaria e governata da Donald Trump e dalla sua politica estera protezionistica che imponeva dazi anche alle merci provenienti dall'Unione europea, senza alcuna possibilità di agire unitariamente per porsi come ago della bilancia tra i contendenti mondiali, la scelta di campo era quasi obbligata.

Ma la vittoria di Joe Biden alla Casa Bianca e l'affermazione della sua dottrina di contenimento nei confronti della Cina, con la vigorosa riaffermazione della solidità della *partnership* atlantica hanno spinto l'Europa a rivedere le proprie posizioni nei confronti del Celeste Impero e fare un passo avanti nella direzione degli Stati

⁴²Cfr., Commissione europea-Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, *Joint communication to the European Parliament, the Council, the European economic and social Committee, the Committee of the Regions and the European investment Bank, Connecting Europe and Asia - Building blocks for an EU Strategy*, JOIN(2018) 31 final, Brussels, 19.9.2018, p. 4.

⁴³Cfr., *Connecting Europe and Asia*, cit., p. 8.

Uniti⁴⁴.

L'Unione europea, tuttavia, è molto meno "unione" di quanto non si possa pensare, patendo gli egoismi e i nazionalismi di alcuni Stati membri industrialmente e commercialmente più forti a scapito di altri più deboli, per cui, ad esempio, mentre l'Italia del Presidente Draghi si è prontamente allineata alla politica americana⁴⁵, la Germania di Angela Merkel ha continuato a puntare a rinsaldare l'alleanza strategica con la super potenza asiatica.

Un atteggiamento, purtroppo, tipico dell'UE che ha rappresentato da sempre il suo più grande motivo di debolezza nel contesto internazionale⁴⁶.

Così, se il 30 dicembre 2020 l'UE a trazione tedesca e la Cina di Xi Jinping, dopo sette anni di trattative, hanno sottoscritto un'intesa politica su un accordo commerciale, il c.d. *Comprehensive Agreement on Investment* (d'ora in avanti anche CAI, che, presumibilmente, ha infastidito non poco il neo eletto Presidente americano Biden)⁴⁷, già dopo pochi mesi, il 16 aprile 2021, il Consiglio dell'Unione europea ha adottato le *Conclusioni recanti la Strategia dell'UE per la cooperazione nella regione indo-pacifica*, dove ha precisato che i propri interessi per quella regione sono in linea con le indicazioni statunitensi⁴⁸ e, il 20 maggio 2021, il Parlamento euro-

⁴⁴Cfr., SALMONI, *Piano Marshall, Recovery fund e il containment americano verso la Cina. Condizionalità, debito e potere*, in *costituzionalismo.it*, 2021, in part. pp. 106 ss.

⁴⁵Cfr., PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, *Vertice G7, conferenza stampa del Presidente Draghi*, 13 giugno 2021.

⁴⁶In termini, MOSTACCI, *Il fascino discreto della competizione. Legami di solidarietà e pressione competitiva nel processo di integrazione europea*, in *DPCE Online*, 2015, p. 19, secondo il quale la "competizione tra sistemi economici nazionali è – si crede – la prima e più rilevante causa del declino del metodo comunitario e della parallela crescita del rilievo del metodo intergovernativo".

⁴⁷Sul CAI, SAMARANI, *I rapporti con la Cina*, cit., pp. 129-130; RODRIK, *Europe's China Gambit*, Jan 11, 2021, sul sito project-syndicate.org; SEVASTOPULO, BRUNSDEN, FLEMING, PEEL, *Biden team voices concern over EU-China investment deal*, in *Financial Times*, December 22 2020, riportano che "Jake Sullivan, who will serve as national security adviser to Mr Biden" ha affermato che "the new administration would «welcome early consultations with our European partners on our common concerns about China's economic practices»"; IORIO, *Cina e Ue siglano l'accordo sugli investimenti: cosa cambia e perché non piace agli Stati Uniti*, in *Euractiv.it*, 29 dicembre 2020.

⁴⁸Cfr., CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, *Conclusioni del Consiglio. Strategia dell'UE per la cooperazione nella regione indo-pacifica*, Bruxelles, 16 aprile 2021.

peo ha approvato una risoluzione con la quale ha negato la ratifica del CAI fino a quando Pechino non revocherà le sanzioni nei confronti di alcuni esponenti politici dell'UE⁴⁹.

6. È probabilmente a causa di questo approccio alquanto opinabile che il 12 luglio 2021 il Consiglio dell'UE ha adottato le sue Conclusioni per *Un'Europa connessa a livello globale*, dove ha messo in luce “l'importanza dei partenariati in materia di connettività, che dovrebbero promuovere, in piena cooperazione con i beneficiari, la compatibilità degli approcci strategici e la complementarità nella preparazione, nell'attuazione e nel finanziamento di progetti sostenibili”, sollecitando la piena operatività dei “partenariati dell'UE con il Giappone (settembre 2019) e l'India (maggio 2021)” ed il perseguimento di “un partenariato in materia di connettività con l'ASEAN”, chiedendo inoltre “l'istituzione di ulteriori partenariati e di una cooperazione con paesi e regioni che condividono gli stessi principi, in particolare con gli Stati Uniti”⁵⁰.

Non si fa alcun cenno alla Cina, anzi, si afferma la volontà sovranazionale di estendere a livello globale i principi enunciati nella summenzionata *Dichiarazione congiunta* del 2018, quelli sì dedicati al gigante asiatico, precisando tuttavia che i *partner* da ricercare sono i Paesi, come l'America, che condividono gli stessi principi dell'UE.

Oltre a tale documento, lo scorso 1° dicembre 2021 l'Unione europea ha lanciato il suo nuovo programma *Global Gateway*, che sembra rappresentare un vero e

⁴⁹Cfr., PARLAMENTO EUROPEO, *Risoluzione del Parlamento europeo del 20 maggio 2021 sulle controsanzioni cinesi nei confronti di entità dell'UE, di deputati al Parlamento europeo e di deputati nazionali*, P9_TA(2021)0255. In dottrina, CUSCITO, *Draghi tiene la Cina a distanza di sicurezza*, cit., 12 maggio 2021, afferma che “nel complesso, i rapporti sino-europei stanno peggiorando. La messa in discussione del Cai era esattamente il risultato desiderato dagli Usa, che interpretano il forte sostegno della Germania all'accordo come un tentativo di accrescere il proprio ruolo geopolitico in Europa a discapito della sfera d'influenza americana”.

⁵⁰Cfr., CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, *Un'Europa connessa a livello globale*, Bruxelles, 12 luglio 2021, punto 6.

proprio *revirement* nella politica estera sovranazionale, in sostanza l'abbandono europeo della *Belt and Road Initiative*⁵¹.

Nella Dichiarazione congiunta, infatti, si legge che il programma *Global Gateway* "mirerà a mobilitare investimenti fino a 300 miliardi di euro tra il 2021 e il 2027 (...) sotto un unico marchio, adottando un approccio *Team Europe* - riunendo le risorse dell'UE, degli Stati membri, delle istituzioni finanziarie europee e delle istituzioni nazionali di finanziamento dello sviluppo"⁵².

Con *Global Gateway*, insomma, l'Europa dichiara di voler agire per ridurre il divario globale degli investimenti, affermando che il raggiungimento di tale obiettivo "richiederà lo sforzo concertato di *partner* che la pensano allo stesso modo" dal punto di vista dei valori democratici, della sicurezza, del "buon governo", della trasparenza⁵³. In questo spirito "*Global Gateway* si integrerà con il lavoro iniziato all'interno del G7 e rafforzerà reciprocamente iniziative come il *Build Back Better World*"⁵⁴.

Siamo di fronte ad una chiara ed inequivocabile presa di posizione da parte dell'Unione, che, tuttavia, pur richiamando l'alleanza con gli Stati Uniti ed il Piano di *containment* americano in funzione anti cinese, sembrerebbe voler aspirare ad un qualcosa di più: una vera e propria strategia europea per "per collegare meglio il mondo" favorendo "investimenti intelligenti e sostenibili in infrastrutture di qualità, in linea con i valori e gli standard dell'UE", promuoveremo partenariati paritari creando nuove alleanze, senza creare dipendenze⁵⁵.

Un Piano, insomma, destinato a lanciare un modello europeo consistente in investimenti in infrastrutture di qualità *hard* ossia tangibili (come cavi in fibra ottica,

⁵¹Cfr., Commissione europea-Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, *Joint Communication - The Global Gateway*, JOIN(2021) 30 *final*, Brussels, 1.12.2021.

⁵²Cfr., *Joint Communication - The Global Gateway*, cit., p. 2.

⁵³Cfr., *Joint Communication - The Global Gateway*, cit., p. 3.

⁵⁴Cfr., *Joint Communication - The Global Gateway*, cit., p. 2.

⁵⁵Cfr., VON DER LEYEN, *Discorso sullo stato dell'Unione 2021 della Presidente von der Leyen*, Strasburgo, 15 settembre 2021.

corridoi di trasporto, linee di trasmissione di energia pulita, ferrovie, strade, porti, ecc.) e *soft* (legate all'erogazione di servizi altamente specializzati in ambito economico, sanitario, finanziario, commerciale, sociale, ecc.)⁵⁶, così come in investimenti nel digitale, nel clima e nell'energia, nei trasporti, nella salute, nell'istruzione e nella ricerca "rispettando i più alti *standard* sociali e ambientali, in linea con i valori democratici dell'UE e le norme e gli standard internazionali" tenendo conto delle esigenze dei *partner* europei, ma soprattutto degli interessi dell'UE⁵⁷.

Insomma, come sancito dall'Alto rappresentante Josep Borrell, "un'Europa più forte nel mondo significa un impegno risoluto con i nostri *partner*, saldamente ancorato ai nostri principi fondamentali. Con la *Global Gateway Strategy* stiamo riaffermando la nostra visione di promuovere una rete di connessioni, che deve essere basata su *standard*, regole e regolamenti accettati a livello internazionale per fornire un ambiente competitivo equo"⁵⁸, attraendo ed aumentando gli investimenti del capitale privato⁵⁹.

7. Un programma molto ambizioso, dunque, che punta a far fare all'UE quel salto di qualità da più parti richiesto: un'Unione libera da condizionamenti con un suo Piano che da una parte, è favorevole al *Build Back Better World* americano, dall'altra, pone dei paletti alla *Belt and Road Initiative* cinese.

Sullo sfondo c'è il tema della sicurezza strategica che ruota intorno all'informazione e ai dati che passano attraverso i cavi sottomarini, ma anche quello dell'indipendenza economica, della capacità di sviluppo dell'industria e dell'economia europea. Se l'Europa diventa un mero utilizzatore di tecnologie altrui, aumenta

⁵⁶Sulla differenza tra infrastrutture *hard* e *soft* si vedano anche PORTUGAL-PEREZ, WILSON, *Export Performance and Trade Facilitation Reform. Hard and Soft Infrastructure*, in *Policy Research Working Paper*, 2010, pp. 2 ss.

⁵⁷Cfr., *Press release, Global Gateway: up to €300 billion for the European Union's strategy to boost sustainable links around the world*, Brussels, 1 December 2021, dichiarazioni della Presidente Von der Leyen.

⁵⁸Cfr., *Press release*, 1 December 2021, *cit.*, dichiarazioni dell'Alto rappresentante Josep Borrell.

⁵⁹Cfr., *Joint Communication - The Global Gateway*, *cit.*, pp. 9-10.

drammaticamente la dipendenza da altri Paesi. È questo che il *Global Gateway* (ma anche altri programmi come lo *Strategic Compass*) vuole scongiurare.

Un approccio condivisibile, se non fosse che, come accennato, l'Unione in realtà è un'organizzazione composita, i cui Stati membri non hanno mai condiviso, né, al momento, sembrano condividere, obiettivi comuni se non quello della costruzione del mercato unico aperto e in libera concorrenza. È un *luogo* dove i particolarismi nazionali la fanno da padrone e hanno impedito, sinora, la costruzione di un'Europa realmente integrata e unita.

Ma di fronte a questa contrapposizione tra imperi sempre più forti e agguerriti dal punto di vista tecnologico e finanziario l'Unione non può rimanere una mera organizzazione internazionale perché se così fosse sarebbe destinata a soccombere; se così fosse non avrebbe più alcun peso nel Mondo del futuro, rimanendo un mero satellite dell'una o dell'altra superpotenza.

Il terreno principale sul quale, a mio avviso, si gioca questa importantissima partita è quello della riforma delle regole sulla *governance* economica europea e, in particolare, del Patto di stabilità e crescita.

Perché quando, nel 2023, il Patto rientrerà in vigore sarà fondamentale che le sue regole siano state modificate sulla base di un progetto più inclusivo e condiviso, in cui gli individualismi degli Stati membri più robusti non puntino a prevalere sulle necessità altrettanto fondamentali di quelli più deboli⁶⁰.

Su questo stanno lavorando molte Istituzioni sovranazionali e internazionali (mi riferisco al MES ad esempio), ma anche la gran parte della dottrina economica.

Le proposte sin qui avanzate tuttavia a me sembrano di difficile realizzazione o, comunque, poco incisive⁶¹.

A ciò si aggiunga la posizione assunta il 9 settembre 2021 da otto Stati mem-

⁶⁰Cfr., CAPRIGLIONE, *Covid-19. Incertezze domestiche e speranze europee*, in *Riv. trim. dir. ec.*, 2020, pp. 654-655.

⁶¹Sia consentito il rinvio a SALMONI, *Governance economica europea, Recovery fund e riforma del Patto di stabilità e crescita*, in corso di pubblicazione in *costituzionalismo.it*, 2021.

bri nel corso dell'Eurogruppo informale a Kranj in Slovenia. In essa, infatti, si legge che “finanze pubbliche sane sono un pilastro centrale dell'appartenenza all'UE e un fondamento dell'Unione economica e monetaria. Pertanto, la sostenibilità fiscale combinata con le riforme che sostengono la crescita economica deve continuare a formare la base di un quadro comune di politica economica e fiscale dell'UE (...) di conseguenza, la riduzione del rapporto debito/PIL deve rimanere un obiettivo comune”⁶². Infatti, “il Trattato sul funzionamento dell'UE obbliga tutti gli Stati membri a evitare e correggere i *deficit* eccessivi”, quindi, proseguono, “siamo aperti a un dibattito sul miglioramento della *governance* economica e fiscale, incluso il Patto di stabilità e crescita”, ma solo per quanto riguarda “le semplificazioni e gli adattamenti che favoriscono un'applicazione delle regole coerente, trasparente e migliore”⁶³.

Una posizione di parziale chiusura, insomma, rafforzata probabilmente dall'opinione della Germania che nel documento esplorativo -del 15 ottobre 2021- sulla cui base si è formato il nuovo governo tedesco della c.d. coalizione semaforo (SPD, FDP e Verdi) ha sancito che “il patto di stabilità e crescita ha dimostrato la sua flessibilità” pertanto “sulla sua base vogliamo garantire la crescita, mantenere la sostenibilità del debito e gli investimenti rispettosi del clima”⁶⁴. Affermazione confermata dal *Koalitionsvertrag 2021-2025* dello scorso 24 novembre 2021.

Mi sembra, dunque, che -ad oggi- questi Stati siano più propensi ad adottare una riforma *soft* del Patto (ad es. revisioni della normativa secondaria e quindi dei valori numerici in essa contenuti, in particolare quelli relativi all'avvicinamento all'obiettivo di medio termine), piuttosto che ad una modifica dei Trattati, che richiederebbe un voto all'unanimità quasi impossibile ad aversi, giacché manca vera

⁶²Si veda il *Position paper* dal titolo *Common views on the future of the Stability and Growth Pact*, 9 settembre 2021, sottoscritto da Paesi Bassi, Austria, Danimarca, Lettonia, Slovacchia, Repubblica Ceca, Finlandia e Svezia, reperibile sul sito internet *rijksoverheid.nl*.

⁶³*Ibidem*.

⁶⁴Cfr., *Ergebnis der Sondierungen zwischen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP*, sul sito *cms.gruene.de*, 15 ottobre 2021, punto 10.

comunione di intenti, che fa venire meno anche quella che una parte della dottrina ha definito Comunità di destino⁶⁵.

8. Eppure, senza questo salto di qualità, senza questa trasformazione radicale dell'organizzazione internazionale "Unione europea" in un qualcosa di diverso siamo destinati a rimanere isolati e non avere il giusto peso nel consesso internazionale. Né questo "qualcosa di diverso" può essere una mera Confederazione, perché se l'Unione si sta organizzando assumendo alcuni poteri tipici del sovrano⁶⁶, dotandosi di capacità impositiva propria o rafforzando la sicurezza e la difesa europea allora (al di là delle opinioni personali sulla militarizzazione dell'UE)⁶⁷ non potremo che trasformarci in uno Stato federale europeo.

Non c'è altro modo per affrontare un futuro in cui la geopolitica entra nelle nostre case tutti i giorni. Dobbiamo provare a calarci nel Mondo cercando di diventare autonomi e dipendere sempre meno dagli altri Stati specie per ciò che riguarda le forniture strategiche: i semiconduttori, le risorse energetiche, le materie prime, ecc.⁶⁸

Di sicuro non saranno né i singoli Stati membri come la Germania che, per quanto sia il Paese più forte dell'Unione, da sola conterà molto poco in questo panorama internazionale strutturato come poc'anzi detto, ma non sarà neanche *questa* Unione, questa "forma stabile di organizzazione politica istituzionale del conti-

⁶⁵Cfr., PACE, *La natura giuridica dell'Unione europea*, cit., pp. 143 ss. e *supra* la nota 20.

⁶⁶Cfr., *ex plurimis*, LUCIANI, *L'antisovrano e la crisi delle Costituzioni*, in *Riv. dir. cost.*, 1997, pp. 124 ss.; FROSINI, *Sovranità popolare e costituzionalismo*, Milano, 1997, *passim*; SILVESTRI, *La parabola della sovranità. Ascesa, declino e trasfigurazione di un concetto*, in *Riv. dir. cost.*, 1996, pp. 3 ss.; CHESSA, *Sovranità, potere costituente, stato d'eccezione. Tre sfide per la teoria della norma di riconoscimento*, in *Riv. dir. pubbl.*, 2012, pp. 755 ss.; MORRONE, *Sovranità*, in *Rivista AIC*, 2017, pp. 2 ss.

⁶⁷Cfr., DE FIORES, *Il principio pacifista, la ratifica dei Trattati internazionali e la questione della NATO*, e CALVANO, *La NATO ha settanta anni (portati male)*, entrambi in *Dem. dir.*, 2020, risp. pp. 51 ss. e pp. 25 ss.

⁶⁸Cfr. RUSSO, *Consiglio Europeo ed Eurosummit*, in *transform-italia.it*, 22 dicembre 2021.

nente europeo tra stati formalmente sovrani”⁶⁹, destinata suo malgrado a rimanere ancella delle superpotenze se non si trasformerà in un ente unitario, con capacità decisionali autonome, in altri termini in uno Stato federale.

Se tutto questo sia giuridicamente possibile è un altro discorso, molto più complesso.

Non c'è dubbio che mai momento fu più propizio all'elezione di un'Assemblea costituente europea che ne modificasse la forma e quindi la sostanza: la pandemia ha rappresentato quel famoso momento di rottura, quella *rivoluzione*⁷⁰ che porta all'elezione della Costituente e alla formazione della Costituzione come “atto originario, volontario e tipico del popolo”⁷¹. È la volontà popolare che si esprime nell'esercizio del potere costituente che dà, deve dare, la forma allo Stato, incluso lo Stato federale europeo.

Senza potere costituente del popolo non può esistere alcuna Costituzione legittima e fondata sul principio democratico e senza Costituzione non esiste uno Stato (neanche a livello sovranazionale)⁷².

Come disse Calamandrei nell'ormai lontano 1948 avere “un'idea chiara sullo scopo che si vuole raggiungere (costituzione di uno Stato federale, non di una semplice Unione di Stati sovrani) è essenziale per la ulteriore determinazione delle forme del procedimento da seguire (...) Quando si tratti di dar vita a uno Stato federale, che all'atto stesso in cui nasce sottrae per riassumerla in sé una parte della sovranità dei singoli Stati che entrano a far parte della Federazione, allora le forme da seguire sono necessariamente più complicate, perché per stabilirle non bastano più

⁶⁹Supra, par. 1.

⁷⁰Cfr., FERRARA, *Costituzione e Rivoluzione. Riflessioni sul Beruf del costituzionalista*, in *costituzionalismo.it*, 2010, pp. 1 ss.

⁷¹Cfr., DE FIORES, *Rivoluzione e Costituzione. Profili giuridici e aspetti teorici*, in *costituzionalismo.it*, 2018, p. 150.

⁷²Cfr., CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale. I. Introduzione al diritto costituzionale italiano*, Padova, 1970, p. 86. Come giustamente afferma FERRARA, *Il fallimento del Trattato costituzionale europeo come occasione per rilegittimare un'Europa sociale*, in FERRARA, PALLINI, VENEZIANI (a cura di), *Costituzione europea: quale futuro?*, Roma, 2006, pp. 93 ss. l'oggetto del potere costituente è sempre e comunque lo Stato.

le norme del diritto internazionale (...) ma occorre far ricorso altresì ai principi del diritto costituzionale generale (...) e alle speciali forme che sono richieste per l'esercizio del potere costituente, attraverso il quale i singoli Stati possono modificare la loro Costituzione"⁷³.

Se è vero che la sovranità statale può essere limitata ex art. 11 Cost. è anche vero, e su questo il costituzionalista non può avere dubbi, che in virtù dello stesso articolo non può essere ceduta a meno di non attivare un genuino processo costituente europeo e, per farlo, ciò di cui si necessita è un popolo europeo, di un *demos*, inteso come soggetto giuridico con una comune identità, che, però, ad oggi, nonostante tutto, non è dato rinvenire⁷⁴.

Eguualmente, il concetto di territorio in Europa è labile e mutevole, prova ne sia la *Brexit* e la possibilità per qualunque Stato membro di recedere volontariamente e unilateralmente dall'Unione europea ex art. 50 TUE⁷⁵.

Sono, questi, temi classici del costituzionalismo dai quali non possiamo prescindere senza per ciò solo banalizzare e semplificare eccessivamente le categorie giuridiche che fanno parte del nostro radicato e indispensabile bagaglio intellettuale.

Non si sta sostenendo che l'Unione cesserà di esistere se non ci sarà un'assemblea costituente eletta dal popolo sovrano (un'assemblea di popoli, dunque, non di Stati) che adotti una Costituzione europea e faccia nascere lo Stato europeo.

⁷³Cfr., CALAMANDREI, *La convocazione dell'Assemblea costituente europea*, Roma, 7-11 novembre 1948, estratto da *Il Ponte*, 1948, p. 4.

⁷⁴La letteratura sul punto è sterminata ed è impossibile riportarla *in toto*. Mi limito quindi a rinviare a LUCIANI, *L'antisovrano*, cit., pp. 177 ss.; CANTARO, *Europa sovrana: la costituzione dell'Unione tra guerra e diritti*, Bari, 2003, pp. 51 ss.; DE FIORES, *L'Europa al bivio*, Roma, 2012, p. 166; GUAZZAROTTI, *La sovranità tra Costituzioni nazionali e Trattati europei*, in *DPCE online*, 2020, pp. 341 ss.; GIACCHÉ, *Costituzione italiana contro trattati europei. Il conflitto inevitabile*, Reggio Emilia, 2015, p. 6.

⁷⁵Cfr., SCACCIA, *Il territorio fra sovranità statale e globalizzazione dello spazio economico*, in *Rivista AIC*, 2017, in part. pp. 38 ss. Sulla *Brexit*, ex multis, CAPRIGLIONE, IBRIDO, *La Brexit tra finanza e politica. Le prospettive del processo di integrazione costituzionale in Europa*, Milano, 2017, pp. 13 ss.; CARAVALE, *Brexit e Costituzione britannica*, Napoli, 2019, pp. 1 ss.

L'Unione europea è, al contrario, *condannata* a non estinguersi, a “restare in piedi”. Perché, con la moneta unica si sono create delle relazioni di debito credito tra i vari Stati membri, che rappresentano una forte remora per gli Stati creditori a far saltare l'ordinamento giuridico sovranazionale (la Germania, ad esempio, ha trecento miliardi di credito nei confronti dell'Italia e se salta l'Unione europea o l'Italia salta anche la stessa Germania).

Il funzionalismo europeista, però, non è più in grado di fare fronte alle sfide del futuro e sembra essere arrivato al suo capolinea.

Stando così le cose, le opzioni sul tavolo -mi sembra- sono tre.

La prima, in virtù della quale si auspica la nascita di uno Stato federale, ma non uno qualsiasi, bensì in grado di *catturare l'economico* e di costruire una vera democrazia fondata sull'eguaglianza sostanziale ed il riconoscimento e la garanzia dei diritti (*in primis* quelli sociali). La seconda, che vede l'Unione europea andare avanti per la sua strada a piccoli passi sottraendo quote di sovranità agli Stati membri, fondata sull'ortodossia neoliberale, sulla tecnocrazia, sulla burocratizzazione, sulla moneta unica, sulle oligarchie finanziarie e sull'espansionismo neo-imperialistico del *Global Gateway*. La terza, che rimette al centro dell'arena politica gli Stati sovrani, ridimensionando il ruolo dell'Europa fino ad immaginare di concepire i Trattati UE come meri accordi multilaterali di libero scambio⁷⁶.

Fiammetta Salmoni

Ordinario di Istituzioni di Diritto pubblico

nell'Università Telematica Guglielmo Marconi di Roma

⁷⁶Sul punto, con serie argomentazioni, SOMMA, *Sovranismi. Stato, popolo e conflitto sociale*, Roma, 2018, p. 136.

**IL FUTURO DELL'UNIONE EUROPEA TRA SOVRANITÀ
(FORMALE), (DE)LEGITTIMAZIONE (SOSTANZIALE)
E RIGHT TO EXIT ***

*(The future of the European Union between (formal) sovereignty,
(substantial) (de)legitimation and right to exit)*

ABSTRACT: *The topic chosen and developed by Professor Lorenzo Federico Pace in his 2021 book about the legal nature of the European Union allows us to make wider observations, also in the light of the subtitle of the same manuscript (“The Union during the pandemic”), that appears to be a crucial element with regards to the future of the Union itself. This paper aims at underling the main difficulties that nowadays the EU integration process is facing and how such obstacles seem to be largely insurmountable.*

SOMMARIO: 1. Una premessa. - 2. Sulle ragioni della ricerca e sul metodo. - 3. Che cos'è l'Unione europea? - 4. Sulla sovranità formale. -5. L'Unione europea come “comunità di destino”? - 5.1 I termini della questione. - 5.2 Profili giuridici. - 5.3 Profili meta-giuridici. - 6. Le crisi e il processo d'integrazione europea. - 7. La legittimazione dell'Unione. - 8. Riflessioni conclusive.

1. Il tema affrontato dal Professor Lorenzo Federico Pace nel suo recente libro sulla natura giuridica dell'Unione europea¹ ci offre l'occasione per svolgere alcune considerazioni di più ampio respiro, anche alla luce del sottotitolo del volume (“*L'Unione ai tempi della pandemia*”), che appare essere un elemento cruciale nella riflessione sul futuro dell'Unione europea.

L'obiettivo delle presenti riflessioni è quello di mettere in evidenza le

*Il presente contributo è stato sottoposto a referaggio.

¹ PACE, *La natura giuridica dell'Unione europea: teorie a confronto. L'Unione ai tempi della pandemia*, Bari, 2021, pp. 3-4.

principali difficoltà che al tempo presente il processo d'integrazione UE si trova ad affrontare e di come tali ostacoli appaiano per molti versi insuperabili, nella misura in cui siffatto processo sia analizzato in modo attento e senza (eccessivi) condizionamenti ideologici e/o emotivi (come accade sistematicamente quando si fa ricorso al concetto di crisi, come vedremo meglio *infra*), smettendo gli abiti (ormai divenuti troppo stretti) di *intellettuali organici*².

Il tema indagato dall'Autore è ad un tempo un tema classico (da sempre si discute della natura giuridica dell'Unione)³ e un tema nuovo, nel senso che esso è caratterizzato da una complessità che si arricchisce in modo continuo, sebbene con intensità variabile nel corso del tempo.

Se volessimo indicare, in estrema sintesi, le parti centrali del volume, potremmo farlo individuando alcune parole chiave, e segnatamente: sovranità, legittimazione, crisi, art. 11 Cost., art. 50 del Trattato sull'Unione europea (TUE). Prima però vorrei fare un cenno sulle ragioni della ricerca e sul metodo adottato dall'Autore.

2. Sulla complessità del tema basta leggere le primissime pagine del libro di Pace, in cui si elencano le numerose ricostruzioni dell'Unione europea formulate sia in letteratura sia in giurisprudenza⁴.

A fronte di questa pluralità di ricostruzioni non si potrebbe, *prima facie*, non essere d'accordo sul fatto che l'Unione europea costituirebbe una nozione "*meravigliosamente ambigua*"⁵. Diversamente, la tesi dell'Autore è che "*tale*

² Considerazioni analoghe sono svolte da CAPRIGLIONE, *Covid-19. Quale solidarietà, quale coesione nell'UE? Incognite e timori*, in *Riv. trim. dir. econ.*, n. 2/2020, pp. 167 ss., spec. pp. 211 ss., che parla di "*spirito fideistico*" nella costruzione europea e rileva che "[o]gni rinuncia è dolorosa, a volte appare addirittura impossibile!" (il riferimento è al progetto di un'Europa unita) (ivi, p. 212).

³ Come emerge chiaramente dalla lettura del volume di PACE, *La natura giuridica*, cit., sin dal Capitolo I.

⁴ PACE, *La natura giuridica*, cit., pp. 3-4.

⁵ PACE, *La natura giuridica*, cit., p. 4.

ambiguità è risolta nel momento in cui si analizzi l'Unione tenendo presente i "fatti" e "motivi giuridici" della sua nascita", vale a dire "ricostruendo l'Unione europea come nuova fase dell'organizzazione politico-istituzionale del continente europeo"⁶.

L'A. s'interroga sui motivi per i quali siano state formulate numerose ricostruzioni (della natura) dell'Unione, le quali sono spesso "tra loro profondamente differenti", sebbene facciano "riferimento al medesimo ente giuridico". Ciò trova una spiegazione, secondo l'A., "nell'idea che l'Unione è, in qualche modo, "vittima del suo successo"⁷. 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, ecc.)⁸. Possiamo dire che, come in riferimento ad altri settori dell'ordinamento, anche con riguardo al fenomeno eurounitario, vi è, in sostanza, la necessità di individuare un concetto di *Unione europea* che assuma le caratteristiche di un super concetto (*oberbegriff*)⁹, tenendo conto delle tradizioni costituzionali comuni ai paesi membri dell'Unione¹⁰.

⁶ PACE, *La natura giuridica*, cit., p. 4.

⁷ PACE, *La natura giuridica*, cit., p. 5.

⁸ PACE, *La natura giuridica*, cit., p. 5.

⁹ Il riferimento è alla categoria logica dell'*oberbegriff*, elaborata e molto approfondita dalla dogmatica giuridica tedesca, ma di origine incerta, giacché, secondo parte della dottrina (Behrens), già nel diritto romano si incontrano chiarissimi tentativi di questa "costante metodologica" (ad esempio in Ulpiano): cfr. RETORTILLO, *Il diritto civile nella genesi del diritto amministrativo e dei suoi istituti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1959, pp. 724 ss. L'*Oberbegriff* – superconcetto – è una tecnica che ha le sue radici nella scienza logica, non è una formulazione fittizia e "rappresenta un concetto superiore che nel medesimo tempo [...] è direttamente comprensivo di quegli altri su cui si stabilisce" (*ibidem*, pp. 727-728).

¹⁰ Sulle tradizioni costituzionali comuni si veda DELLA CANANEA, *Diritti amministrativi e tradizioni costituzionali comuni nell'Europa unita*, in *Scritti per Franco Gaetano Scoca*, II, Napoli, 2020, pp. 1795 ss.; NINATTI, *Dalle tradizioni costituzionali comuni all'identità costituzionale il passo è breve? Un'introduzione*, in *Scritti in onore di Antonio Ruggeri*, IV, Napoli, 2021, pp. 2885 ss.; PIZZOLATO, COSTA, *Le autonomie territoriali fra principi europei e tradizioni costituzionali comuni*, in CARNEVALE *et al.* (a cura di), *L'Europa dei tre disincanti: Liber amicorum per Giovanni Cocco*, Napoli, 2021, pp. 711 ss.; POLLICINO, *Corte di giustizia e giudici nazionali: il moto "ascendente", ovvero l'incidenza delle "tradizioni costituzionali comuni" nella tutela apprestata ai diritti dalla Corte dell'Unione*, in *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, III, Torino, 2016, pp. 1812 ss.; RESTA, *Demos, ethnos. Sull'identità dell'Europa*, in BONACCHI (a cura di), *Una costituzione senza Stato*, Bologna, 2001,

E in tale prospettiva, l'A. avverte che *“l'obiettivo di questo volume è, tra l'altro, quello di proporre 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 di integrazione europea all'interno di una cornice storico-giuridica di più ampio respiro”*¹¹, quello che – aggiungiamo noi – nel mondo anglosassone si definisce come *“law in action”*¹². Ciò – aggiunge l'A. – *“con la volontà di far “riemergere” le categorie, i concetti e i principi del diritto dell'Unione europea secondo quelle che sono le loro basi teoriche e anche individuando i motivi storico-giuridici della loro definizione”*¹³.

Si noti peraltro come l'A. si preoccupi di chiarire che l'analisi contenuta nel volume *“è strettamente tecnico-giuridica” e “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”*, e cioè *“le categorie sviluppate dalla cultura giuridica europea”*¹⁴. Questo non esclude, ribadisce l'A., che *“al fine dell'obiettivo di questo volume si farà riferimento, ognuno limitato al suo campo, a profili relativi alla storia, all'economia e alla scienza della politica”*. Egli aggiunge che *“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 secondo delle “categorie” di analisi tra loro coerenti”*¹⁵.

A tale riguardo, sul piano del metodo, l'A. si rifà ampiamente a quanto

pp. 167 ss., il quale definisce le tradizioni costituzionali comuni come il *“cemento culturale”* che lega gli Stati membri (ivi, p. 178).

¹¹ PACE, *La natura giuridica*, cit., p. 5.

¹² Cfr., in merito, POUND, *Law in Books and Law in Action*, *American Law Review*, No. 12, 1910, pp. 12 ss.; HALPERIN, *Law in Books and Law in Action: The Problem of Legal Change*, in *Maine Law Review*, Vol. 64, No. 1, 2011, pp. 45 ss.

¹³ PACE, *La natura giuridica*, cit., p. 5.

¹⁴ PACE, *La natura giuridica*, cit., p. 6.

¹⁵ PACE, *La natura giuridica*, cit., p. 6.

affermato da Vittorio Emanuele Orlando in un noto saggio del 1925¹⁶, nel quale Egli avvertiva circa le conseguenze della commistione nell'interpretare il diritto tra varie branche del sapere, allontanandosi in tal modo da un'impostazione strettamente tecnico-giuridica. Come riporta anche il nostro A., l'Orlando 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”*¹⁷.

Dobbiamo, comunque, rilevare come una tale impostazione si presti ad alcuni rilievi critici, in quanto riteniamo che, nell'analizzare il fenomeno dell'integrazione eurounitaria, non possiamo non tener conto dei risvolti (sociali, economici, culturali, ecc.) che un tale fenomeno implica. Il diritto infatti è una scienza sociale, e i diversi ambiti disciplinari devono tendere ad una loro integrazione e non reciproca esclusione, come invece l'idea (ingenua) ottocentesca dei saperi differenziati¹⁸. Nel 1842, Romagnosi scriveva che *“tutte le scienze si danno mano scambievolmente”*, aggiungendo che *“niuna forse ve n'ha in cui maggiore debba sentirsene l'alleanza quanto in quella del diritto e dell'utilità sociale”*¹⁹.

Anche Stefano Rodotà nella prolusione del 1966 al corso dell'Università di Macerata ricorda l'inizio del percorso di rinnovamento del diritto civile *“che manifestava forte il bisogno di guardare non al di là del diritto, ma più*

¹⁶ Dal titolo *I criteri tecnici per la ricostruzione giuridica del diritto pubblico*, Modena, 1925.

¹⁷ PACE, *La natura giuridica*, cit., p. 6.

¹⁸ Così CASSESE, *Il futuro del diritto pubblico*, in *Gior. dir. amm.*, n. 2/2017, pp. 176 ss. Si veda, altresì, D'ALBERTI, *Metodo e metodi di studio dell'amministrazione pubblica*, in TORCHIA (a cura di), *Attraversare i confini del diritto. Giornata di studio dedicata a Sabino Cassese*, Bologna, 2016, pp. 31 ss., spec. pp. 12-13; ROMANO TASSONE, *Metodo giuridico e ricostruzione del sistema*, in *Dir. amm.*, 2002, pp. 11 ss., spec. p. 13; ROSSI, *Metodo giuridico e diritto amministrativo: alla ricerca di concetti giuridici elementari*, in *Dir. pubbl.*, 2004, pp. 1 ss., spec. p. 5; TRAVI, *Il metodo nel diritto amministrativo e gli 'altri saperi'*, in *Dir. pubbl.*, 2003, pp. 865 ss.

¹⁹ ROMAGNOSI, *Opere*, riordinate ed illustrate da DE GIORGI, vol. III, pt. I, *Scritti sul diritto filosofico*, Milano, 1842, p. 107, laddove si specifica che *“[d]ire che le scienze si danno mano scambievolmente, egli è dire lo stesso che tutte le verità sono scambievolmente connesse”*.

profondamente nel diritto medesimo, per coglierne un senso che sembrava perduto, nesi scomparsi o ignorati, risvegliando così la cultura giuridica dal “sonno dogmatico” e uscendo da un isolamento che precludeva un dialogo vero con le altre discipline, con la società e con la politica, condannandosi ad una evidente marginalizzazione ed alla stessa sterilità scientifica”²⁰. Più di recente, si è rilevato che il diritto “[...] mai può smettere di relazionarsi alle altre discipline, che dettano i contenuti ai quali occorre che esso dia forma”²¹.

La mancanza di precisione nello studio (e nella “formazione”, inteso tale termine nel senso latino di *formatio*, cioè di dare una forma ad una materia di per sé grezza, come può essere il marmo per lo scultore) del diritto dell'Unione europea, oltre a condurre la disciplina ad una sterilità scientifica, ricorrendo alle grammatiche di Rodotà, dimostra ancora di più l'importanza di chiarire – sempre al fine di comprendere che cosa sia l'Unione europea oggi – alcune locuzioni a cui ha fatto riferimento la Corte di giustizia dell'Unione, le quali, paradossalmente, pongono le basi per una delegittimazione dell'Unione stessa. L'A., infatti, afferma che l'obiettivo del volume è preordinato anche a *“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 internazionale come l'Unione”*. L'A. teme che *“il voler configurare l'Unione europea come, tra l'altro, un ente sui generis (né organizzazione internazionale, né Stato) – come è stato proposto da parte della dottrina –, crei le condizioni per una delegittimazione di tale essenziale ente per la stabilità politica del continente”²²*. Tali preoccupazioni sono del tutto fondate, e il tentare di attribuire all'Unione – come precisa il medesimo A. – *“una natura giuridica e delle caratteristiche che non le sono*

²⁰ Così ALPA, *Stefano Rodotà, innovatore del metodo giuridico*, in *Pol. dir.*, n. 3/2017, pp. 495 ss., spec. p. 497.

²¹ DI SAN LUCA, *Il ruolo del giurista studioso nel processo di modernizzazione della P.A.*, in *Dir. pubbl.*, n. 3/2016, pp. 1019 ss., spec. p. 1021.

²² PACE, *La natura giuridica*, cit., p. 5.

proprie pone le basi per una sua delegittimazione"²³.

Dobbiamo osservare che l'ambiguità sulla natura giuridica dell'Unione è dipesa, in misura non irrilevante, dall'attività della giurisprudenza multilivello. Ad esempio, la Corte di giustizia ha sostenuto che i Trattati sarebbero "*la carta costituzionale di base*" dell'Unione (1986) o che il Trattato disciplinerebbe un suo "*quadro costituzionale*" (2010)²⁴. Sul piano nazionale, il Tribunale costituzionale federale tedesco ha definito l'Unione come "*associazione di Stati*"²⁵. Il nostro A. precisa come tali riferimenti contenuti nella giurisprudenza della Corte e delle Corti costituzionali siano stati interpretati dalla dottrina (in modo non condivisibile) come necessità di ricostruire l'Unione europea secondo categorie – almeno parzialmente – del diritto pubblico interno²⁶.

L'A. rigetta una tale impostazione, anche se si deve rilevare come la circostanza che la dottrina abbia ricostruito il fenomeno eurounitario e interpretato i trattati alla luce delle categorie del diritto pubblico e costituzionale interno sia, almeno in parte, pienamente giustificato, in quanto, non solo, come detto, la giurisprudenza (anche della Corte di Lussemburgo) ricorre alle categorie in questione, ma anche gli stessi trattati utilizzano espressioni tipiche o istituti tradizionali dei sistemi costituzionali interni: si pensi, ad esempio, ad istituti espressione della democrazia rappresentativa e, in particolare, della democrazia

²³ PACE, *La natura giuridica*, cit., p. 5.

²⁴ PACE, *La natura giuridica*, cit., p. 37 e, diffusamente, Capitolo IV, pp. 71 ss.

²⁵ PACE, *La natura giuridica*, cit., p. 37.

²⁶ Si pensi al problema della configurabilità di una forma di governo dell'Unione europea, su cui la dottrina si è largamente soffermata. Tra gli altri, si veda DE VERGOTTINI, *Forma di governo dell'unione europea, XXI secolo*, Roma, 2009, in *Treccani.it*; RUGGERI, *Costituzione, sovranità, diritti fondamentali, in cammino dallo Stato all'Unione europea e ritorno, ovvero sia circolazione dei modelli costituzionali e adattamento dei relativi schemi teorici*, in *Federalismi.it.*, 2016, pp. 11 ss.; PINELLI, *Ipotesi sulla forma di governo dell'Unione europea*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1989, p. 315; IBRIDO, *Il problema dei concetti nel diritto costituzionale europeo: note minime in tema di assetti di organizzazione costituzionale*, in PÉREZ MIRAS, TERUEL LOZANO, RAFFIOTTA (eds.), *Constitución e integración europea forma política, gobernanza económica, organización territorial*, Madrid, 2017, p. 127.

partecipativa, richiamata nei trattati (art. 11 TUE)²⁷, o ancora più significativamente alla istituzione *Parlamento europeo*. Il Parlamento, che ha una lunga storia²⁸, è una tipica espressione del costituzionalismo contemporaneo²⁹ ed assume una particolare posizione nella struttura complessiva dello Stato, che deriva dal principio della sovranità popolare³⁰. L'aver fatto ricorso, nell'ordinamento eurounitario, ad una denominazione quale "Parlamento europeo" è senza dubbio molto *"impegnativa dal punto di vista del ruolo della istituzione nella costruzione europea"*³¹, e dimostra come nel processo d'integrazione, le stesse istituzioni dell'Unione utilizzassero categorie tipiche dei sistemi costituzionali interni agli Stati membri, con l'obiettivo (risalente nel tempo) di creare una *"comunità politica europea, fondata, tra l'altro, su un sistema rappresentativo bilaterale"*³². A ciò si aggiunga che persino il Trattato del 2004 evocava il termine "costituzione"³³, anche se il nostro A. ritiene che tale termine (costituzione) sia in realtà utilizzato nel contesto dell'Unione come concetto a cui tipicamente si fa riferimento nelle

²⁷ Cfr., in merito, LUPU, *Parlamento europeo e Parlamenti nazionali nella Costituzione "composita" nell'UE: le diverse letture possibili*, in *Rivista AIC*, n. 3/2014, p. 3 (ivi ulteriori riferimenti bibliografici in merito).

²⁸ MARONGIU, voce *Parlamento (storia)*, in *Enc. dir.*, XXXI, Milano, 1981, pp. 724 ss., il quale rileva come il vocabolo "*parlamento*" risale all'XI secolo e nasce nei paesi dell'Occidente, ma è solo durante il XIX secolo che si assiste ad uno "*sviluppo*" e ad una "*nuova diffusione dell'istituto parlamentare in molte parti del mondo civile*" (ivi, pp. 724-725).

²⁹ Il parlamento è un organo costituzionale espressione della democrazia rappresentativa. Si tratta di rappresentanza politica e non giuridica: MORELLI, MOSCHELLA, *Il Parlamento*, in S. BARONCELLI *et al.*, *Lineamenti di diritto pubblico*, Torino, 2021, pp. 145-146; TROILO, *Lineamenti multimediali di diritto pubblico*, Torino, 2021, p. 121.

³⁰ MAZZIOTTI DI CELSO, voce *Parlamento (funzioni)*, in *Enc. dir.*, XXXI, Milano, 1981, pp. 759-760, il quale precisa che "*poiché il popolo è sovrano, ne deriva che il Parlamento occupa, nella complessiva struttura dello Stato, una posizione prevalente, in cui si riflette la sovranità che esso rappresenta*" (ivi, p. 760).

³¹ POCAR, voce *Parlamento europeo*, in *Enc. dir.*, XXXI, Milano, 1981, pp. 859 ss., spec. p. 859. La Corte costituzionale tedesca ha dubitato della riconducibilità del Parlamento europeo ad una Assemblea rappresentativa ed ha costantemente negato (a partire dalla sentenza Maastricht) che tale Istituzione possa qualificarsi come organo rappresentativo di un popolo europeo: così CAPRIGLIONE, IBRIDO, *La Brexit tra finanza e politica*, Torino, 2017, p. 149.

³² POCAR, voce *Parlamento europeo*, cit., p. 860, laddove l'A. si sofferma sui profili evolutivi del Parlamento europeo.

³³ Alludiamo naturalmente al Trattato che adotta una costituzione per l'Europa, firmato a Roma il 29 ottobre 2004 (ma non ratificato da tutti gli Stati membri).

organizzazioni internazionali, vale a dire per *“sottolineare la centralità del Trattato come “legge suprema” dell’ordinamento dell’Unione”*³⁴.

3. Che cos’è dunque l’Unione europea per l’Autore? Egli ce lo spiega alla fine del II Capitolo: *“Per quanto riguarda l’Unione – nel contesto del generale processo d’integrazione europea – essa deve essere quindi intesa come una nuova forma di (stabile) organizzazione politico-istituzionale del continente europeo tra Stati (formalmente) sovrani. In questo senso l’Unione presenta una finalità non molto differente da quelle di altre organizzazioni politico-istituzionali paneuropee, quali l’Impero romano, l’Impero carolingio e il Sacro romano impero: cioè la stabilità politica del continente europeo, o buona parte di esso, sebbene sulla base di principi, obiettivi e strumenti assolutamente differenti”*³⁵. Secondo l’A., *“l’Unione costituisce un’organizzazione internazionale che rappresenta un ente politico-istituzionale paneuropeo tra Stati (formalmente) sovrani”*³⁶.

Tale tesi dell’A. viene ribadita anche quando lo stesso si chiede espressamente *“Che tipo di ente è l’Unione?”*; e la risposta è che *“esso costituisce un’organizzazione internazionale caratterizzata per il suo specifico e “storico” obiettivo precedentemente individuato”*, vale a dire porre rimedio alla crisi dell’ente Stato nazionale e al *“fallimento politico”* del continente europeo³⁷.

La stessa tesi viene ribadita quando l’A. si sofferma sull’autonomia del diritto UE³⁸, nonché quando Egli ritiene che *“La nascita dell’Unione costituisce [...] la*

³⁴ PACE, *La natura giuridica*, cit., p. 72, il quale richiama gli studi di Sereni.

³⁵ PACE, *La natura giuridica*, cit., p. 33, nonché p. 141.

³⁶ PACE, *La natura giuridica*, cit., pp. 76, 140.

³⁷ PACE, *La natura giuridica*, cit., p. 89, laddove Egli precisa che *“[l]’istituzione di un simile ente è conseguenza della nascita, alla fine del XIX secolo, della “contraddizione tra Stato e mercato” e la conseguente crisi dell’ente Stato nazionale sul territorio europeo: da qui il “fallimento politico” del continente europeo a seguito della seconda guerra mondiale”*.

³⁸ PACE, *La natura giuridica*, cit., p. 91: *“[l]’autonomia del diritto dell’Unione è assicurata tramite il ruolo della Corte di giustizia, in particolar modo per mezzo del suo ruolo di interpretazione centralizzata e vincolante del diritto dell’Unione. (...) se l’Unione costituisce un ordinamento giuridicamente autonomo – nei termini specifici disciplinati nel Trattato –, diversamente non lo è*

*conseguenza dell'impossibilità di poter organizzare la convivenza tra i popoli del continente europeo tramite Stati nazionali pienamente sovrani e quindi tra loro non coordinati". L'Unione nasce, aggiunge l'A., "con l'obiettivo di "mediare" i singoli interessi nazionali in un "interesse europeo" [ed essa Unione] costituisce quindi una "Comunità di destino" e di questo la Gran Bretagna (collegata alla sua cultura e storia di ex Impero) costituisce [...] l'eccezione che conferma la regola"*³⁹.

4. Vorrei a questo punto soffermarmi su alcuni aspetti, ripetutamente richiamati dall'A. e che costituiscono, mi sembra, il filo conduttore dell'analisi da Egli svolta.

Da un lato, l'A. sostiene, come detto, che l'Unione "formalmente" sia un'organizzazione internazionale, il cui diritto – che promana dai Trattati – non costituisce, a fronte dell'autonomia del suo ordinamento giuridico, diritto internazionale, ma autonomo diritto dell'Unione. Dal punto di vista sostanziale, i Trattati creano una stabile organizzazione politico-istituzionale continentale istituita da Stati nazionali (formalmente) sovrani⁴⁰.

La "questione della sovranità" è un tema antico ma "continua ad essere attuale"⁴¹ e, con riferimento all'Unione europea, è un tema ad oggi irrisolto⁴². La dottrina ha messo in evidenza come lo Stato si sia piegato ad una logica

dal punto di vista economico e finanziario. Gli Stati mantengono infatti il controllo sulle "risorse proprie" riconosciute all'Unione per l'esercizio delle sue azioni e politiche. Tale aspetto è rilevante per comprendere le caratteristiche dell'ordinamento dell'Unione, le dinamiche del processo d'integrazione europea e il motivo per cui gli Stati membri hanno istituito l'Unione: cioè un ente funzionale alla creazione di una stabile organizzazione politico-istituzionale continentale tra Stati (formalmente) sovrani per il raggiungimento di due obiettivi principali: la stabilità politica dei singoli Stati – e conseguentemente del continente europeo –; il miglioramento della "qualità della vita" dei cittadini europei all'interno degli Stati membri" (ibidem).

³⁹ PACE, *La natura giuridica*, cit., p. 137.

⁴⁰ PACE, *La natura giuridica*, cit., p. 4.

⁴¹ Così DE VERGOTTINI, *La persistente sovranità*, in AA.VV. (a cura di BONI *et al.*), *Recte sapere. Studi in onore di Giuseppe Dalla Torre*, III, Torino, 2014, pp. 1373 ss., spec. p. 1373.

⁴² Sul tema, si veda TESAURO, *Sovranità degli Stati e integrazione comunitaria*, Napoli, 2006.

policentrica, favorendo così sistemi di governo (o costituzionalismo) multilivello⁴³.

La sovranità, intesa tradizionalmente come elemento costitutivo dello Stato⁴⁴ – sia nel pensiero costituzionale dello Stato liberale dell’Ottocento sia in quello degli ordinamenti democratici contemporanei, per cui lo Stato è *superiorem non recognoscens* – è oggi in crisi⁴⁵. Tale crisi è determinata, oltre che dai processi di globalizzazione e di internazionalizzazione dell’economia, anche proprio dall’integrazione europea⁴⁶. E ad essere messa in discussione è la sovranità, non solo sotto il profilo interno (sovranità come *summa potestas imperii*), ma anche sotto il profilo esterno⁴⁷, che si contraddistingue per i connotati della indipendenza e della originarietà, per cui la sovranità “*non deriva da altra autorità esterna, trovando fondamento e legittimazione nella Costituzione, né tantomeno è soggetta, se non per atto di autolimitazione [...] ad altri ordinamenti*”⁴⁸.

Ora, con specifico riferimento al fenomeno dell’integrazione eurounitaria, è

⁴³ LAFFAILLE, *Decentralizzazione ed evoluzione della forma di Stato in Francia (ovvero il “regionalismo francese inteso come ossimoro)*, in D’ATENA (a cura di), *I cantieri del federalismo in Europa*, Milano, 2008, pp. 437 ss., spec. p. 439.

⁴⁴ GIANNINI, voce *Sovranità (dir. vig.)*, in *Enc. dir.*, XLIII, Milano, 1990, pp. 224 ss., spec. pp. 227-229. Si veda, inoltre, DE VERGOTTINI, *La persistente sovranità*, cit., pp. 1373-1374; MARTINES, *Diritto costituzionale*, a cura di Silvestri, Milano, 2017, p. 154.

⁴⁵ Cfr., in merito, MOSCHELLA, *Lo Stato. Le forme di Stato e le forme di governo*, in BARONCELLI *et al.*, *Lineamenti di diritto pubblico*, cit., pp. 12 ss. Sulla crisi dello Stato, sulle complesse vicende della sovranità e sui molteplici aspetti che questa assume nell’epoca moderna e poi in quella globale, la letteratura è vastissima e qui non integralmente riproducibile. Qui possiamo limitarci a menzionare SILVESTRI, *La parabola della sovranità. Ascesa declino e trasfigurazione di un concetto*, in *Riv. dir. cost.*, 1996, pp. 3 ss.; LUCIANI, *L’antisovrano e la crisi delle costituzioni*, in *Riv. dir. cost.*, 1996, pp. 124 ss.; AZZARITI, *La costituzione come norma e la crisi del costituzionalismo contemporaneo*, in *Riv. it. sc. giur.*, n. 4/2013, pp. 177 ss.; RICCOBONO, *Crisi dello stato e legittimazione democratica*, in LABRIOLA (a cura di), *Ripensare lo stato*, Milano, 2003, pp. 51 ss.; DE VERGOTTINI, *La persistente sovranità*, cit., pp. 1375 ss.; BALDASSARRE, *Globalizzazione contro democrazia*, Roma-Bari, 2002; CASSESE, *Oltre lo stato*, Roma-Bari, 2006.

⁴⁶ Sulla erosione della sovranità nazionale come conseguenza dell’integrazione si veda Corte cost., sentenza 365/2007, sulla quale si veda DE VERGOTTINI, *La persistente sovranità*, cit., p. 1376, il quale ritiene peraltro come la globalizzazione non annienti la sovranità (ivi, pp. 1383 ss.)

⁴⁷ Così DE VERGOTTINI, *La persistente sovranità*, cit., pp. 1373 ss., spec. paragrafi 1 e 3.

⁴⁸ MOSCHELLA, *Lo Stato*, cit., p. 12; DE VERGOTTINI, *La persistente sovranità*, cit., pp. 1374-1375. Sulla sovranità come supremazia interna e indipendenza esterna dello Stato si veda TOSATO, voce *Stato, c) Teoria generale e diritto costituzionale*, in *Enc. dir.*, XLIII, Milano, 1990, pp. 758 ss., spec. p. 768, il quale precisa che “[n]on vi è sovranità interna senza sovranità esterna, cioè indipendenza dagli altri stati” (*ibidem*).

interessante richiamare la prospettiva assunta dall'A., il quale storicamente colloca la nascita dell'Unione europea nel 1897, nell'ambito di quelle che l'A. definisce “*le contraddizioni tra Stato e mercato*”, che, unitamente ad altri elementi, metteva in crisi lo Stato e la caratteristica cardine della forma Stato, cioè appunto la sovranità⁴⁹. Il processo d'integrazione è finalizzato ad eliminare (o meglio, evitare), sempre nella prospettiva del nostro A., i “*conflitti di sovranità*” tra Stati, causati – nelle caratteristiche del XX secolo – dalla “*contraddizione tra Stato e mercato*”⁵⁰.

Numerose ricostruzioni – tanto a livello teorico che politico-istituzionale – hanno cercato di spiegare vere e proprie *cessioni* (e non mere *limitazioni*) di sovranità⁵¹, facendo ricorso ad elaborazioni quantomeno discutibili⁵², anche per le

⁴⁹ PACE, *La natura giuridica*, cit., p. 29.

⁵⁰ PACE, *La natura giuridica*, cit., p. 30.

⁵¹ Come osservato da CAPRIGLIONE, Intervento al Convegno del 6 dicembre 2021, in occasione della presentazione del libro di PACE, *La natura giuridica dell'Unione europea: teorie a confronto. L'Unione ai tempi della pandemia*, Bari, 2021, laddove Egli osserva come di cessioni di sovranità ve ne siano state due molto importanti: quella della sovranità monetaria e quella, del 2012, in cui, nell'ambito dell'unione bancaria europea, si è registrata la cessione del controllo della vigilanza bancaria all'Unione europea. Lo stesso A. si è occupato ampiamente di questi aspetti. Tra le altre sue opere, si veda CAPRIGLIONE, *Mercato regole democrazia. L'UEM tra euroscetticismo e identità nazionali*, Torino, 2013, in cui si sofferma sulla perdita della sovranità monetaria negli Stati membri e parla di “*trasferimento di una funzione sovrana*” (ivi, pp. 51 ss.). Inoltre, Egli fa riferimento alle “*ulteriori limitazioni di sovranità*” riguardante i paesi dell'UEM, con particolare riferimento al sistema unico di vigilanza bancaria strutturato a livello europeo (ivi, pp. 60 ss. e più diffusamente Capitolo III). Si veda, dello stesso A., *L'ordinamento finanziario dell'UE dopo la crisi. La difficile conquista di una dimensione europea*, Torino, 2014, spec. pp. 67 ss. In effetti, con riguardo all'adesione all'Euro, l'ordinamento comunitario non prevede alcuna clausola di uscita (analogo all'art. 50 TUE), con la conseguenza che l'UEM, a seguito dell'introduzione della moneta unica (la c.d. “*terza fase*”) avrebbe assunto carattere irreversibile. Cfr., in merito, LOSURDO, *Italexit. Trasformazione del vincolo europeo e sovranità condizionata*, in *DPCE online*, n. 1/2020, pp. 363-364. Rilievi critici in merito sono espressi da GUAZZAROTTI, *Irreversibile o irrevocabile? La sovranità funzionale dell'euro e i giochi di parole del suo custode*, in *Quad. cost.*, 2017, pp. 400 ss. Parla di “*cessioni o limitazioni legali o di fatto*” DE VERGOTTINI, *La persistente sovranità*, cit., p. 1376, al quale si rinvia anche per le acute riflessioni sulla netta distinzione tra il concetto di *cessione* e quello di *limitazione* di sovranità (*ibidem*). In senso in parte diverso, si veda CASSESE, *Sub Art. 11*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di BRANCA, *Art. 1-12*, Bologna-Roma, 1975, pp. 565 ss., spec. p. 581, il quale ritiene che l'espressione *limitazioni di sovranità* debba essere intesa in senso lato, tale da includere “*sia limitazioni di sovranità in senso tecnico, sia ampie ed incisive restrizioni della sfera di libertà giuridica dello Stato*”.

⁵² Tra tali prese di posizione non possiamo non segnalare la discutibile tesi sostenuta dalla Corte costituzionale italiana, nell'ord. 24/2017 (relativa al caso Taricco), in cui la Consulta si esprime come segue: “[i]l primato del diritto dell'Unione non esprime una mera articolazione tecnica del sistema delle fonti nazionali e sovranazionali. Esso riflette piuttosto il convincimento che l'obiettivo

questioni teoriche che una cessione di sovranità implica⁵³. Si è parlato così di “sovranità condizionata”⁵⁴, di “Stato condizionato”⁵⁵, di “sovranità condivisa”⁵⁶.

In tale prospettiva, è interessante notare come il nostro A. faccia riferimento alla locuzione “sovranità formale”. L’A. spiega cosa si debba intendere per Stati formalmente sovrani: “*Gli Stati sono solo “formalmente” sovrani in quanto, a fronte della nascita della “contraddizione tra Stato e mercato” e della conseguente “crisi” dello Stato nazionale sul continente europeo, essi non possono più esercitare appieno le proprie competenze sovrane, nessuno degli Stati membri. In caso contrario ciò determinerebbe una situazione di generalizzata e costante instabilità politica del continente e conseguenti conflitti bellici*”⁵⁷.

In particolare, la circostanza che gli Stati che hanno dato vita all’Unione siano “formalmente sovrani” – espressione richiamata anche da altri studiosi⁵⁸ – è più

della unità, nell’ambito di un ordinamento che assicura la pace e la giustizia tra le Nazioni, giustifica una rinuncia a spazi di sovranità, persino se definiti da norme costituzionali”. Non si tratta più, dunque, di limitazione, ma di rinuncia alla sovranità, come rileva ESPOSITO, (Dis)Unione Europea. Dal miraggio di una federazione perequativa al consolidamento egemonico dei “più uguali” (a margine della sentenza del BVerfG 5 maggio 2020), Napoli, 2021, p. 103.

⁵³ In primis, la compatibilità tra la rinuncia alla sovranità e la Costituzione repubblicana del 1948. Cfr., sul punto, ESPOSITO, (Dis)Unione Europea, cit., pp. 103-104.

⁵⁴ Cfr. LOSURDO, Italexit, cit., 365 ss., secondo il quale un esempio di sovranità condizionata è offerto dalla irrituale lettera dell’agosto 2011 indirizzata al Governo italiano dalla BCE (ivi, p. 359).

⁵⁵ Cfr. ancora LOSURDO, Italexit, cit., p. 359, secondo il quale “[i]l vero “idealtipo” dello Stato condizionato è stata la Grecia”. Sullo Stato sociale condizionato si veda, dello stesso A., *Lo Stato sociale condizionato. Stabilità e crescita nell’ordinamento costituzionale*, Torino, 2016.

⁵⁶ Cfr., in merito, CALAMO SPECCHIA, *Dalla sovranità “indivisa” alla sovranità “condivisa”: la riforma sul decentramento in Francia e il riparto implicito di competenze normative tra Stato, collettività territoriali e Unione Europea*, in *Rass. dir. pubbl. eur.*, n. 2/2005, pp. 55 ss.; WALKER, *Late Sovereignty in the European Union*, in WALKER (ed.), *Sovereignty in Transition*, Oxford, 2003, p. 14; CANNIZZARO, *Esercizio di competenze e sovranità nell’esperienza giuridica dell’integrazione europea*, in *Riv. dir. cost.*, 1996, pp. 75 ss., spec. pp. 118 ss.; GRIMM, *Souveraineté*, in TROPER, CHAGNOLLAUD (a cura di), *Traité international de droit constitutionnel*, I, Paris, 2011, pp. 547 ss., spec. pp. 600 ss. Sulla sovranità condivisa si veda anche CAPRIGLIONE, SACCO GINEVRI, *Politica e finanza nell’Unione europea. Le ragioni di un difficile incontro*, Padova-Milano, 2015, pp. 187-188, i quali richiamano le tesi del Kelsen e sostengono la possibilità di una “scomposizione degli elementi costitutivi della sovranità” (ivi, p. 188); SCARCIGLIA, *Riflessioni sui diritti fondamentali nell’epoca della sovranità condivisa*, in BARSOTTI, GRAZIADEI (a cura di), *Il diritto oltre lo Stato*, pp. 151 ss., spec. pp. 153 ss.

⁵⁷ PACE, *La natura giuridica*, cit., p. 30.

⁵⁸ Si veda, ad esempio, CANTARO, *L’imperialismo del libero scambio. La costituzione economica europea nell’epoca del neo-mercantilismo ‘globale’*, in *Federalismi.it*, n. 16/2018, p. 4, laddove l’A.

volte affermata da Pace. Egli richiama tale espressione fin dalle primissime pagine introduttive al volume⁵⁹, a proposito dell'analisi delle criticità delle teorie della corrente "tecnico-giuridica"⁶⁰, poi con riguardo al "fallimento politico" del continente europeo nel XX secolo e alle finalità del processo d'integrazione europea⁶¹, nonché con riferimento all'art. 11 Cost.⁶². E ancora la locuzione in parola viene richiamata a proposito della natura giuridica dell'Unione⁶³, e viene ribadita in ordine ai "valori comuni che "legano" tra loro i popoli d'Europa"⁶⁴. La formula viene inoltre utilizzata quando Egli si chiede che tipo di organizzazione internazionale è l'Unione⁶⁵, e quando il medesimo A. si sofferma sull'autonomia del diritto UE⁶⁶, nonché quando Egli analizza il principio di autonomia istituzionale rispetto agli Stati⁶⁷. L'espressione ricorre, poi, quando l'A. esamina l'assenza di "autonomia" finanziaria dell'Unione e la sua "dipendenza" dagli Stati membri⁶⁸. E poi ancora nel Capitolo V a proposito della legittimazione dell'Unione dal punto di vista giuridico⁶⁹.

si sofferma sulla fine del "mito politico del libero scambio" e, sul piano costituzionale, sulla "caduta di quella messianica fiducia del globalismo giuridico sulle magnifiche e progressive sorti di un ordine che tratta gli ordinamenti di Stati ancora formalmente sovrani come "prodotti" da mettere in concorrenza per mettere in mora i meno idonei a soddisfare le attese degli investitori" (*ibidem*).

⁵⁹ PACE, *La natura giuridica*, cit., p. 5.

⁶⁰ PACE, *La natura giuridica*, cit., p. 24.

⁶¹ PACE, *La natura giuridica*, cit., p. 31.

⁶² PACE, *La natura giuridica*, cit., p. 56, laddove Egli richiama la Corte di giustizia, secondo cui "gli Stati non trasferiscono – direttamente o indirettamente – poteri sovrani all'Unione", con la conseguenza che la sovranità degli Stati rimane "(formalmente) piena".

⁶³ PACE, *La natura giuridica*, cit., p. 76: "l'Unione costituisce un'organizzazione internazionale che rappresenta un ente politico-istituzionale paneuropeo tra Stati (formalmente) sovrani".

⁶⁴ Valori che hanno permesso la creazione dell'Unione, "un ente funzionale alla creazione di un'organizzazione politico istituzionale continentale istituita da Stati (formalmente) sovrani": PACE, *La natura giuridica*, cit., p. 84.

⁶⁵ PACE, *La natura giuridica*, cit., p. 89: "l'Unione viene configurata come "(stabile) organizzazione politico-istituzionale continentale istituita tra Stati (formalmente) sovrani".

⁶⁶ PACE, *La natura giuridica*, cit., p. 91: l'Unione è un ente funzionale alla creazione di una stabile organizzazione politico-istituzionale continentale tra Stati (formalmente) sovrani per il raggiungimento di due obiettivi principali: la stabilità politica dei singoli Stati – e conseguentemente del continente europeo –; il miglioramento della "qualità della vita" dei cittadini europei all'interno degli Stati membri.

⁶⁷ PACE, *La natura giuridica*, cit., p. 92, laddove Egli si esprime nel senso della "creazione di un'organizzazione politico-istituzionale di dimensione continentale tra Stati (formalmente) sovrani organizzata sulla base del principio di uguaglianza".

⁶⁸ PACE, *La natura giuridica*, cit., p. 108.

⁶⁹ PACE, *La natura giuridica*, cit., pp. 129, 131, in cui viene ribadito che l'obiettivo dell'UE è

L'espressione torna ancora al centro delle riflessioni dell'A. nel Capitolo VI⁷⁰.

È interessante notare che la Corte di giustizia ha più volte affermato che la sovranità è la caratteristica essenziale degli Stati⁷¹, che paradossalmente l'Unione europea oggi costituisca *“la prova più concreta della forza e dell'attualità dello Stato nazionale”*⁷² e che non esista una *“sovranità europea”*⁷³. Ebbene, ciononostante, si continua incomprensibilmente ad ignorare i *“fatti”* (sempre ricorrendo all'impostazione – fatta propria dal nostro A. – di Vittorio Emanuele Orlando⁷⁴, ma seguita anche da altri autorevoli studiosi, come Capograssi⁷⁵) e le questioni giuridiche poste dall'integrazione dell'Unione europea.

Noto è il riferimento nel 2013 dell'allora Presidente della Banca centrale europea (BCE), Mario Draghi, al *“pilota automatico”*. In particolare, egli ebbe a dichiarare che l'Italia avrebbe continuato sulla strada delle riforme indipendentemente dall'esito delle elezioni, *“come se si fosse inserito il pilota automatico”* (sic!). Ma che non si trattasse solo di una infelice espressione – inopportuna come quella di *“dittatore”*, con cui, nell'aprile 2021, lo stesso Draghi ha qualificato il Presidente turco Erdogan – è dimostrato dal fatto che lo stesso ex Presidente della BCE sia arrivato a sostenere che la sovranità di Stati indipendenti è *inesistente* e che i Paesi europei devono cooperare a livello mondiale e regionale (e dunque anche a livello UE) per poter esercitare la propria sovranità. In sostanza, Egli afferma che è preferibile una *“sovranità condivisa”* rispetto ad una sovranità

quello di creare una stabile organizzazione politico-istituzionale di dimensione continentale istituita da Stati (formalmente) sovrani.

⁷⁰ PACE, *La natura giuridica*, cit., pp. 140 ss., nonché pp. 143 ss.

⁷¹ Riferimenti in PACE, *La natura giuridica*, cit., p. 144.

⁷² Così, lucidamente, PACE, *La natura giuridica*, cit., p. 144.

⁷³ DI STASI, citato da PACE, *La natura giuridica*, cit., p. 144.

⁷⁴ ORLANDO, *Lo Stato e la realtà*, in *Annuario della Regia Università degli studi di Roma*, 1911, p. 5, citato da PACE, *La natura giuridica*, cit., p. 27.

⁷⁵ Come CAPOGRASSI, *L'ambiguità del diritto contemporaneo*, in ID., *La crisi del diritto*, Padova, 1953, p. 13, nel cui pensiero i *“fatti”* e il relativo svolgimento sono centrali e ci permettono di condurre analisi (giuridiche) evitando indebite influenze di stati d'animo (come accade nei *“discorsi di crisi”*: *ibidem*).

*“inesistente”*⁷⁶.

Il volume di Lorenzo Pace sembra seguire questa impostazione, che appare emergere chiaramente nell'analisi critica della corrente tecnico-giuridica, all'interno della quale si individuano tre differenti ricostruzioni⁷⁷: la prima, che analizza l'Unione europea utilizzando le categorie del diritto pubblico internazionale; la seconda, che analizza l'Unione utilizzando le categorie del diritto pubblico interno; la terza – che *expressis verbis* l'A. afferma di seguire e che poi sviluppa ampiamente nel Capitolo II – che analizza l'Unione secondo le sue proprie categorie e principi individuate dai Trattati e dalla giurisprudenza della Corte di giustizia. In particolare, l'Unione è configurata come ente derivato dall'ordinamento internazionale, ma il cui diritto, emanato dai Trattati, non costituisce diritto internazionale, ma autonomo diritto dell'Unione. Questo è, rileva il nostro A., conseguenza dell'autonomia che gli Stati membri – per il tramite degli atti istitutivi – le hanno riconosciuto.

Ora, a questo punto sembra legittimo chiedersi come siamo arrivati a parlare di condivisione della sovranità o, addirittura, di sovranità inesistente.

È evidente che la risposta a questa domanda, oltre che essere a dir poco complessa, sembra essere condizionata, in modo spesso decisivo, dalle convinzioni personali di chi fornisce (o tenta di fornire) una risposta, che dunque ha molto poco di scientifico. Tutte le ricostruzioni sono, in altri termini, sebbene in misura variabile, inevitabilmente condizionate da un “sovraccarico ideologico”, da cui esse (ricostruzioni) non sembrano potersi affrancare.

A nostro avviso, pur avendo la sovranità (intesa come il primo dei presupposti logici del costituzionalismo moderno) mutato le sue forme di manifestarsi nella storia, le nuove sfide della “*sovranità sconfinata e inafferrabile*” non si risolvono cercando “*vie di fuga dalla sovranità e dalla necessità che sia il*

⁷⁶ Così DRAGHI, discorso tenuto a Bologna il 22 febbraio 2019 in occasione della cerimonia per la consegna della laurea *ad honorem* in Giurisprudenza dell'*Alma mater*.

⁷⁷ PACE, *La natura giuridica*, cit., pp. 23 ss.

*diritto superiore di una costituzione a imbrigliare la sua forza*⁷⁸. La via maestra da seguire non può che essere quella dettata dalla nostra Costituzione repubblicana. Una tale posizione sembra emergere chiaramente anche dalle parole dell'allora Presidente della Corte costituzionale, Cartabia, nella sua relazione annuale⁷⁹, secondo la quale *“Anche nel tempo presente [il riferimento è alla pandemia da Covid-19, ma le considerazioni hanno una portata generale] ancora una volta è la Carta costituzionale così com'è – con il suo equilibrato complesso di principi, poteri, limiti e garanzie, diritti, doveri e responsabilità – a offrire alle Istituzioni e ai cittadini la bussola necessaria a navigare «per l'alto mare aperto» dell'emergenza e del dopo-emergenza che ci attende*⁸⁰. Di fronte alla globalizzazione e alla deterritorializzazione delle forme del potere e del dominio, gli Stati *“non [...] abbandonano un proprio ruolo essenziale entro la dinamica globale*⁸¹. E *“Se il costituzionalismo moderno vuole continuare a svolgere la sua opera di «limitazione della sovranità» deve riuscire a rispondere alle nuove sfide, non può rinunciare al confronto con la sovranità sconfinata e inafferrabile*⁸². Come è stato autorevolmente affermato⁸³, la globalizzazione, le forme di aggregazione fra Stati e altre forme di decentralizzazione del potere non implicano il superamento del modello Stato. Infatti, *“[l]a sovranità, ieri come oggi, non si manifesta mai come assoluta e la sua limitabilità può essere ammessa senza che per tale ragione debba giungersi a prospettare la negazione*⁸⁴.

Alla luce di quanto precede, e muovendo – nella prospettiva fatta propria dal

⁷⁸ AZZARITI, *La costituzione come norma*, cit., pp. 189-190.

⁷⁹ CARTABIA, *L'attività della Corte costituzionale nel 2019*, 28 aprile 2020.

⁸⁰ La sintesi della relazione annuale del Presidente della Corte è consultabile alla pagina web https://www.cortecostituzionale.it/documenti/relazione_cartabia/2_sintesi.pdf.

⁸¹ AZZARITI, *La costituzione come norma*, cit., p. 187.

⁸² AZZARITI, *La costituzione come norma*, cit., pp. 189-190.

⁸³ DE VERGOTTINI, *La persistente sovranità*, cit., pp. 1373-1374.

⁸⁴ DE VERGOTTINI, *La persistente sovranità*, cit., p. 1374. Dello stesso A. si veda anche *Garanzia della identità degli ordinamenti statali e limiti della globalizzazione*, in AMATO, PONZANELLI (a cura di), *Global Law v. Local Law. Problemi della globalizzazione giuridica*, Torino, 2006, pp. 9 ss.

nostro A. – dalla natura dell'Unione europea come organizzazione internazionale⁸⁵, l'art. 11 della Costituzione italiana prevede solo “*limitazioni*” di sovranità (peraltro finalisticamente condizionate)⁸⁶ e non “*cessioni*” della stessa, queste ultime sempre vietate, come chiaramente affermato dal *Conseil constitutionnel* e dal *Bundesverfassungsgericht*⁸⁷, nonché dalla stessa giurisprudenza eurounitaria.

La Corte di giustizia sostiene, infatti, che gli Stati non trasferiscono – direttamente o indirettamente – poteri sovrani all'Unione, avendo gli Stati stessi soltanto “*limitato, in settori sempre più ampi, i propri poteri sovrani*”⁸⁸. E ciò fa concludere al nostro A. che la sovranità degli Stati rimanga (formalmente) piena⁸⁹.

La stessa Corte di giustizia, in un *obiter dictum* nel citato parere 2/2013, sostiene che l'Unione europea non costituisce uno Stato⁹⁰. Anche nel volume di Lorenzo Pace si sottolinea che “*la finalità ultima del processo d'integrazione non è quella della creazione di un “super Stato”, vale a dire “un ente originario che sostituisca in toto i singoli Stati membri “replicando” a livello europeo i loro strumenti di governo*”. Un tale obiettivo, aggiunge l'A., “*sarebbe contraddittorio – e irrealistico – in quanto gli Stati per il tramite dell'Unione e del processo d'integrazione europea non hanno voluto “abdicare” a favore di un “super Stato*”⁹¹. Secondo l'A., l'Unione non costituisce un ente *sui generis*, cioè un ente né stato, né

⁸⁵ PACE, *La natura giuridica*, cit., pp. 42-43.

⁸⁶ Cfr. PACE, *La natura giuridica*, cit., p. 43. Infatti, l'art. 11 Cost. recita: “*L'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali; consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo*”.

⁸⁷ Cfr., in merito, DE VERGOTTINI, *La persistente sovranità*, cit., p. 1376.

⁸⁸ Corte di giustizia, parere 2/2013 (seduta plenaria) del 18 dicembre 2014, par. 157, anche se poi la Corte finisce con riferirsi a trasferimenti di competenze nel successivo par. 193 del medesimo parere.

⁸⁹ PACE, *La natura giuridica*, cit., p. 56.

⁹⁰ PACE, *La natura giuridica*, cit., pp. 25, 38. Cfr., in merito, GRIMM, *Die Errungenschaft des Konstitutionalismus und ihre Aussichten in einer veränderten Welt*, in GRIMM (ed.), *Die Zukunft der Verfassung II: Auswirkungen von Europäisierung und Globalisierung*, Berlin, 2012, pp. 315 ss., trad. it. dal tedesco a cura di BOZZON, *La conquista del costituzionalismo e le sue prospettive in un mondo trasformato*, in *Scienza politica*, n. 59/2018, pp. 131 ss., spec. pp. 149-150.

⁹¹ PACE, *La natura giuridica*, cit., p. 31.

organizzazione internazionale⁹²; Egli giunge ad affermare, come visto anche sopra, che “[t]anto il testo dei Trattati così come la giurisprudenza dalla Corte di giustizia confermano che l’Unione costituisca un’organizzazione internazionale”⁹³. La creazione di un super Stato in luogo dei singoli Stati nazionali è, tuttavia, come noto, sostenuto nel Manifesto di Ventotene⁹⁴ ed è quanto auspicato, anche recentemente, da eminenti studiosi⁹⁵.

Chiarito che l’art. 11 Cost. consente solo limitazioni (e mai cessioni) – peraltro non definitive⁹⁶ – di sovranità, l’A. si spinge oltre, affermando (nell’ambito dell’analisi del principio dell’effetto diretto) che sussisterebbe un “*obbligo degli Stati di limitare l’esercizio delle proprie competenze sovrane*”⁹⁷. Tale assunto sembra prestarsi a considerazioni critiche, in quanto, proprio in base all’art. 11 Cost., l’Italia può consentire limitazioni di sovranità, secondo le procedure costituzionali interne, altrimenti verrebbe meno la sovranità stessa, e non si tratterebbe più di autolimitazione (come prevede l’art. 11 Cost.) ma di una limitazione di sovranità derivante da un’autorità esterna, in quanto tale non ammissibile proprio in virtù

⁹² PACE, *La natura giuridica*, cit., p. 37.

⁹³ PACE, *La natura giuridica*, cit., p. 39, nonché p. 43. Sull’Unione europea come organizzazione internazionale si veda, tra gli altri, DANIELE, *Diritto dell’Unione europea - sistema istituzionale*, Milano, 2014, p. 47 (ulteriori riferimenti bibliografici in merito in PACE, *La natura giuridica*, cit., p. 39, nota 13). In giurisprudenza, già Corte di giustizia, sentenza 5 febbraio 1963, causa C-26/62, *Van Gend en Loos / Administratie der Belastingen*, definiva la Comunità come “*un ordinamento giuridico di nuovo genere nel campo del diritto internazionale, a favore del quale gli Stati hanno rinunciato, anche se in settori limitati, ai loro poteri sovrani, ordinamento che riconosce come soggetti, non soltanto gli Stati membri ma anche i loro cittadini*”.

⁹⁴ PACE, *La natura giuridica*, cit., p. 141. L’obiettivo del Manifesto di Ventotene era quello di creare gli Stati uniti d’Europa. Si veda ROSSI, SPINELLI, *Il Manifesto di Ventotene*, 1941, p. 5. Sul Manifesto si veda, tra gli altri, CAPRIGLIONE, SACCO GINEVRI, *Politica e finanza nell’Unione europea*, cit., pp. 55 ss.

⁹⁵ Tra i quali CAPRIGLIONE, *Intervento*, cit.; ID., *Il sistema finanziario verso una transizione sostenibile*, in *Riv. trim. dir. econ.*, n. 2/2021, pp. 241 ss., spec. p. 247, nonché p. 250, laddove tale A. auspica una struttura istituzionale “*in chiave federativa*”; ID., *Covid-19. Quale solidarietà*, cit., pp. 171 ss., nonché pp. 186 ss.; HABERMAS, *Perché l’Europa ha bisogno di una costituzione?*, in BONACCHI (a cura di), *Una costituzione senza Stato*, cit., pp. 145 ss., spec. pp. 163 ss.

⁹⁶ Atteso il diritto degli Stati di recedere dall’Unione ex art. 50 TUE.

⁹⁷ PACE, *La natura giuridica*, cit., p. 115.

dell'art. 11 Cost.⁹⁸.

Ma probabilmente l'A. afferma l'esistenza di un tale obbligo solo se, e nella misura in cui, lo Stato sia previamente addivenuto ad una autolimitazione di sovranità, per cui, una volta ratificati i trattati in merito (alla luce del principio di attribuzione delle competenze *ex art. 5 TUE*), lo Stato è obbligato a limitare il solo *esercizio* delle competenze, le quali rimangono comunque *sovrane*. Laddove invece si ritenesse configurabile una cessione di sovranità, quelle stesse competenze non sarebbero più sovrane (poiché non più "statali"), in quanto, una volta trasferite all'Unione, sarebbe solo quest'ultima ad esercitarle, nelle materie oggetto della cessione. Forse in questo senso si potrebbe spiegare il riferimento alla locuzione "sovranità formale", soventemente utilizzata dall'A., anche se nella definizione che Egli elabora a proposito della sovranità formale vi è il riferimento al fatto che gli Stati non esercitano "*appieno le proprie competenze sovrane*"⁹⁹, mettendo così in contrapposizione sovranità formale e sovranità piena: la prima degli Stati, la seconda dell'Unione. Una tale impostazione, di fatto, sembra presupporre, come visto, una cessione di sovranità, in quanto si risolve in un'assenza di sovranità nazionale, con conseguente (palese) violazione dell'art. 11 Cost., oltre che dell'art. 1 Cost., secondo cui la sovranità appartiene al popolo (italiano)¹⁰⁰.

Da qui deriva anche una ulteriore conseguenza: la crisi della sovranità popolare, che a sua volta determina un *deficit* di democraticità sia a livello di Unione sia a livello di singoli Stati¹⁰¹. Ma forse è proprio questo il fine ultimo della costruzione eurounitaria: il pieno esautoramento della sovranità popolare con attribuzione del potere decisionale ad enti al di fuori dei parlamenti nazionali, e

⁹⁸ MOSCHELLA, *Lo Stato*, cit., p. 12.

⁹⁹ PACE, *La natura giuridica*, cit., p. 30.

¹⁰⁰ Sul necessario collegamento tra la sovranità di cui all'art. 11 Cost. e la sovranità di cui all'art. 1 Cost. si veda CARTABIA, CHIEFFI, *Sub Art. 11*, in BIFULCO, CELOTTO, OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, Torino, 2006, pp. 263 ss., spec. p. 284.

¹⁰¹ MOSCHELLA, *Lo Stato*, cit., p. 14.

dunque totalmente delegittimati e deresponsabilizzati¹⁰². Il *deficit* democratico non è, infatti, come autorevolmente sostenuto, un incidente nella costruzione dell'Unione europea, ma è il programma originario¹⁰³.

In ogni caso, e concludendo sul punto, se l'Unione è un'organizzazione internazionale – e in quanto tale un ordinamento derivato – e non esercita un proprio potere sovrano¹⁰⁴, e se i Trattati hanno creato una stabile organizzazione politico-istituzionale continentale istituita da Stati nazionali (formalmente) sovrani, è giocoforza chiedersi quale sia l'ente (utilizziamo un termine volutamente generico) “sostanzialmente” sovrano¹⁰⁵ nell'Unione: i mercati? la Germania? la Polonia? Sicuramente (in Europa) la Gran Bretagna e la Svizzera lo sono, sia dal punto di vista interno, sia dal punto di vista esterno. Alcuni studiosi forniscono delle risposte all'interrogativo sopra posto, rilevando che *“le cessioni di sovranità perpetrate a favore delle istituzioni comunitarie non vengono recuperate in termini di esercizio della sovranità a livello europeo, ma restano ad appannaggio di poteri che rispondono a una sorta di remote control di quei Paesi che sono riusciti a mantenere un certo potere economico anche in tempi di crisi”*¹⁰⁶.

In ogni caso, di fronte a questa incerta situazione, il giurista ha un ruolo importante ed è chiamato a prendere posizione, come esorta a fare la dottrina¹⁰⁷. E

¹⁰² Tant'è che autorevoli studiosi hanno affermato come la sovranità statale si esaurisca, oramai, nell'esercizio del potere di decidere sullo stato di eccezione: così AGAMBEN, *Stato di eccezione*, Torino, 2003.

¹⁰³ Così BIN, *Nuove strategie per lo sviluppo democratico e l'integrazione politica in Europa. Relazione finale*, in *Rivista AIC*, n. 3/2014, pp. 1 ss., spec. p. 3.

¹⁰⁴ Così PACE, *La natura giuridica*, cit., p. 132 e, più chiaramente, p. 144: l'Unione è priva di una “sovranità europea” e ancora “l'Unione non è titolare di una propria sovranità”. L'A. ribadisce tale tesi anche in un suo più recente scritto: ID., *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*, IV, 2022, Sezione *Atti convegni AISDUE*, n. 11, 12 gennaio 2022, consultabile alla pagina web aisdue.eu, pp. 213 ss.

¹⁰⁵ Si pone tale interrogativo anche ESPOSITO, *(Dis)Unione Europea*, cit., pp. 102 ss.

¹⁰⁶ COCCO, *Itinerario di un'Europa incompiuta: dalle crisi alla rinascita*, in *Pol. dir.*, n. 3/2020, pp. 313 ss., spec. p. 374. ID., *L'Europa dei tre disincanti*, in *Pol. dir.*, 2000, pp. 84-85.

¹⁰⁷ FRACCHIA, *Sovranismi, globalizzazione e diritto amministrativo: sull'utilità di un approccio dialogante e a più dimensioni*, in *Federalismi.it*, n. 17/2018, spec. p. 2.

tale posizione non può che essere quella di un “ritorno alla sovranità”¹⁰⁸, e, dunque, un “ritorno alla Costituzione e ai suoi principi”¹⁰⁹, nella prospettiva della deglobalizzazione¹¹⁰.

Lo Stato nazionale oggi appare essere l'unica cornice in cui è possibile porre un argine ai processi di de-politicizzazione e di de-democratizzazione causati dalla globalizzazione e dall'integrazione europea¹¹¹. Il ritorno ad una piena sovranità

¹⁰⁸ FRACCHIA, *Coronavirus, senso del limite, deglobalizzazione e diritto amministrativo: nulla sarà più come prima?*, in *Dir. econ.*, n. 3/2019, pp. 575 ss., spec. p. 579.

¹⁰⁹ AZZARITI, *Il diritto costituzionale d'eccezione*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2020, pp. I ss., spec. p. II.

¹¹⁰ Sulla sfida senza precedenti alla concezione tradizionale di *sovranità* lanciata dallo sviluppo della globalizzazione e dal consolidamento delle organizzazioni internazionali si veda BOSIO, DELLAVALLE, *Crisi e ridefinizione della sovranità nel contesto plurilivellare*, in *Costituzionalismo.it.*, n. 3/2016, pp. 127 ss. Sulla nascita della sovranità come attributo fondamentale dello Stato si veda GRIMM, *La conquista del costituzionalismo*, cit., pp. 131 ss. A partire da Bodin (e con la nascita dello Stato assolutistico), la sovranità è intesa come il diritto di un sovrano di fare le leggi per tutti, senza che egli stesso fosse a sua volta vincolato giuridicamente: BODIN, *Les six livres de la République*, Paris, 1576, I 8 e I 10. La sovranità viene “riconcettualizzata” con la nascita del costituzionalismo e con l'avvento delle costituzioni (cfr. GRIMM, *op. ult. cit.*, p. 143). Sul significato del termine *costituzionalismo* si veda, tra le opere più recenti, LANCHESTER, *Il profumo del costituzionalismo*, nel volume curato dal medesimo A., *Passato, presente e futuro del costituzionalismo e dell'Europa*, Milano, 2019, pp. 21 ss., nonché, anche sui profili storici del termine, FIORAVANTI, *Costituzionalismo. La storia, le teorie, i testi*, Roma, 2018.

¹¹¹ Su questo aspetto si è soffermato anche il “nuovo” Presidente della Repubblica Sergio Mattarella nel discorso al Parlamento da Egli pronunciato in occasione del suo giuramento il 3 febbraio 2022, anche se lo stesso Presidente imputa l'*aggiramento del processo democratico* – in atto ormai da tempo – a *poteri economici sovranazionali*, assolvendo così (implicitamente) l'Unione europea da ogni responsabilità. Mattarella afferma, infatti, che “*Occorre evitare che i problemi trovino soluzione senza l'intervento delle istituzioni a tutela dell'interesse generale: questa eventualità si traduce sempre a vantaggio di chi è in condizioni di maggior forza. Poteri economici sovranazionali, tendono a prevalere e a imporsi, aggirando il processo democratico*”. Qui il problema è molto ampio e complesso, e in questa sede non possiamo indugiare oltre; certamente, l'Unione europea (con le sue istituzioni) è parte del problema e non la sua soluzione. Già Luigi Mengoni sottolineava l'importanza (e la necessità) dell'intervento (in sede di programmazione, specialmente *ex art. 41 Cost.*) dello Stato volto ad imporre la propria forza sugli interessi individuali/egoistici (vale a dire le forze economiche che si esprimono primariamente nel mercato). Egli infatti osservava che “[l]a programmazione postula un ordine dell'economia nel quale lo Stato non venga a trovarsi con le forze economiche del paese in rapporti di tipo esclusivamente contrattuale, ma occupi effettivamente quella posizione preminente che istituzionalmente gli compete per l'adempimento della sua essenziale funzione di coordinamento e di mediazione propulsiva delle forze economiche”: MENGONI, *Programmazione e diritto*, in *Jus*, 1966, pp. 1 ss., spec. p. 17. Sono, pertanto, le istituzioni (come afferma anche Mattarella) e solo le istituzioni (riteniamo quelle nazionali, attesi i limiti mostrati da quelle dell'Unione) che possono (e devono) tutelare l'interesse generale.

nazionale, in primis quella economica e monetaria, costituisce la *condicio sine qua non* per promuovere un nuovo (e possibile) progetto di democrazia economica e monetaria, finalizzato a restituire protezione ai bisogni delle classi lavoratrici e dei “semplici” di gramsciana memoria, ormai, di fatto, definitivamente compromessa dalle derive del liberismo globale e regionale (Unione europea)¹¹².

Tanto la giurisprudenza della Corte di giustizia¹¹³ quanto gli orlandiani “fatti” degli ultimi lustri (da ultimo, l'emergenza sanitaria da Covid-19)¹¹⁴ hanno chiaramente dimostrato, non solo che non esiste una “sovranità europea”¹¹⁵, ma che la sovranità è indissolubilmente legata agli Stati, e che non possa immaginarsi al di fuori degli Stati o come qualcosa da condividere con organizzazioni regionali o internazionali, quale è l'Unione europea, almeno nella prospettiva tracciata dal nostro Autore. L'idea della sovranità condivisa sembra essere inammissibile, attesi i caratteri propri della sovranità, tra cui l'*esclusività* e la *giuridicità*¹¹⁶.

In tale prospettiva, come è stato acutamente osservato¹¹⁷, se è vero che nel fenomeno eurounitario è rinvenibile una “*distribuzione di poteri*”, è altrettanto vero che “*poteri sovrani non possono essere quelli dell'Unione in quanto solo un ente sovrano ha poteri sovrani*”. Il mero “*trasferimento di attribuzioni da un ente sovrano*

¹¹² Questa è la posizione di molti studiosi, i quali ritengono che il recupero della sovranità monetaria costituisca la preconditione per il rilancio di politiche keynesiane redistributive: FAZI, MITCHELL, *Sovranità o barbarie. Il ritorno della questione nazionale*, Milano, 2018; SOMMA, *Sovranismi. Stato, popolo e conflitto sociale*, Roma, 2018; BARRA CARACCILO, *Euro e (o?) democrazia costituzionale. La convivenza impossibile tra Costituzione e Trattati europei*, Roma, 2013; nonché, se si vuole, GASPARI, *Coronavirus, assistenza finanziaria dell'Unione europea e «sentieri interrotti della legalità» costituzionale. Per un ritorno alla Costituzione e alla sovranità nazionale*, in *Dir. econ.*, n. 3/2020, pp. 63 ss. In argomento, ancorché in una prospettiva diversa, si veda anche CAPRIGLIONE, *Non luoghi. Sovranità, sovranismi. Alcune considerazioni*, in *Riv. trim. dir. econ.*, n. 4/2018, pp. 393 ss., spec. p. 415.

¹¹³ Riferimenti in PACE, *La natura giuridica*, cit., p. 144.

¹¹⁴ Sia consentito rinviare in merito al nostro *Coronavirus, assistenza finanziaria dell'Unione europea*, cit., pp. 63 ss.

¹¹⁵ Così DE VERGOTTINI, *La persistente sovranità*, cit., pp. 1388 ss.

¹¹⁶ In termini analoghi, si veda DE VERGOTTINI, *La persistente sovranità*, cit., pp. 1390-1391. L'esclusività impone che la sovranità sia imputata ad un unico soggetto, popolo, nazione o Stato che sia, mentre la giuridicità implica la sua sottoposizione, come tutti i poteri, alla supremazia della Costituzione: così MOSCHELLA, *Lo Stato*, cit., pp. 12-13.

¹¹⁷ DE VERGOTTINI, *La persistente sovranità*, cit., p. 1390.

*a un altro non sovrano non fa diventare tale quest'ultimo*¹¹⁸. Nessuno spazio, dunque, può essere riconosciuto alla teoria della sovranità condivisa¹¹⁹.

5. 5.1 Un altro profilo molto interessante è la qualificazione dell'Unione come "comunità di destino"¹²⁰. Si tratta di un concetto su cui l'A. torna più volte¹²¹. Che cosa Egli intende con detta espressione?

Con tale locuzione l'A. intende riferirsi alla "*sostanziale necessità "storica" della creazione dell'Unione europea nel XX secolo a fronte della nascita della "contraddizione tra Stato e mercato" e della conseguente crisi dello Stato nazionale nel continente europeo*"¹²². In sostanza, secondo il medesimo A., le sfide dell'attuale periodo storico determinano la necessità per gli Stati di individuare soluzioni comuni all'interno di una "comunità di diritto", con la conseguenza che in Europa non c'è più la possibilità per gli Stati di organizzare i propri interessi nazionali in altro modo se non tramite un ente sovranazionale come l'Unione europea, pena la rinnovata "instabilità politica" del continente europeo.

È opinione largamente condivisa che l'appartenenza dell'Italia all'Unione europea non possa essere messa in discussione¹²³: il nostro A. parla di impossibilità

¹¹⁸ In merito, in senso analogo, si veda anche MARTINES, *Diritto costituzionale*, cit., p. 154. Cfr., altresì, CARTABIA, CHIEFFI, *Sub Art. 11*, cit., pp. 283-284, secondo i quali, se è vero che l'art. 11 "*autorizza lo Stato italiano a cedere quote della sovranità a favore delle istituzioni comunitarie, è pur anche vero che tali istituzioni dovrebbero essere strutturate in modo da preservare il nucleo essenziale della sovranità, che secondo la Costituzione italiana appartiene al popolo*".

¹¹⁹ In tal senso GRIMM, *Souveraineté*, cit., pp. 600 ss.

¹²⁰ Tale espressione è utilizzata anche da altri studiosi, come HABERMAS, *Perché l'Europa ha bisogno di una costituzione?*, cit., pp. 156-157, anche se in un contesto in parte diverso, in particolare nell'ambito della critica alla tesi dell'assenza di un popolo europeo come fondamento di legittimazione dell'Unione "costituzionalizzata".

¹²¹ PACE, *La natura giuridica*, cit., spec. pp. 136 ss.

¹²² PACE, *La natura giuridica*, cit., p. 143.

¹²³ Si veda, ad esempio, LUPO, *Un governo "tecnico-politico"? Sulle costanti nel modello dei governi "tecnici", alla luce della formazione del governo Draghi*, in *Federalismi.it*, n. 8/2021, p. 144: l'Italia ha due capitali (Roma e Bruxelles, come ebbe modo di dichiarare Federica Mogherini nel 2014). Sulla "*pregiudiziale europea*" (con particolare riferimento alla nomina dei ministri) si veda FURNO, *Il presidente della Repubblica al tempo delle crisi*, Napoli, 2021, pp. 98 ss. (ivi ulteriori riferimenti bibliografici).

di fatto (e non di diritto, visto l'art. 50 TUE) di recedere dall'Unione¹²⁴. L'appartenenza all'Unione e l'adesione all'Euro sono considerati come fatti "irreversibili"¹²⁵, come è stato più volte sostenuto, tra gli altri, da Mario Draghi, sia come presidente della BCE¹²⁶, sia come Presidente del consiglio, quando, nel suo discorso programmatico al Senato del 17 febbraio 2021 (necessario per la fiducia al neonato Governo), ebbe modo di affermare in modo categorico che *"Sostenere questo governo significa condividere l'irreversibilità della scelta dell'euro"*.

Esiste, dunque, una "pregiudiziale europea", e tutte le scelte – incluse quelle dei componenti dell'organo governativo – non sono più politiche. Qui basti citare il caso Savona, designato come ministro dell'economia e delle finanze del Governo Conte I nel 2018, ma sul cui nome il Presidente della Repubblica ha (inspiegabilmente)¹²⁷ apposto il suo veto, rifiutando di nominarlo, sulla base del fatto che Egli aveva in precedenza espresso posizioni critiche nei confronti dell'Unione europea¹²⁸.

È chiaro che l'adesione dell'Italia all'Unione (di cui l'Italia è uno dei Paesi

¹²⁴ PACE, *La natura giuridica*, cit., p. 143. In altri termini, secondo l'A., l'uscita di uno Stato continentale dall'Unione riproporrebbe le problematiche nate in Europa all'inizio del XX secolo (*ibidem*).

¹²⁵ Cfr., in merito, CAPRIGLIONE, *L'ordinamento finanziario*, cit., pp. 160 ss.; CAPRIGLIONE, SACCO GINEVRI, *Politica e finanza nell'Unione europea*, cit., pp. 184 ss. In senso analogo, si veda GIGLIONI, *Riflessioni intorno alla crisi dell'Unione europea*, in *Riv. trim. dir. econ.*, n. 3/2018, pp. 331 ss., spec. pp. 333-334, il quale rileva come (con particolare riferimento alla moneta unica) *"il recesso sia improbabile da praticare"* (ivi, p. 334).

¹²⁶ Si veda DRAGHI, *Hearing before the European Parliament's Committee on Economic and Monetary Affairs on 25 September 2017*, citato da PACE, *La natura giuridica*, cit., p. 138. E prima ancora, sempre come Presidente della BCE, lo stesso Draghi aveva affermato il carattere irreversibile dell'Euro davanti al Parlamento europeo il 16 dicembre 2013: cfr., in merito, CAPRIGLIONE, *L'ordinamento finanziario*, cit., p. 160, nota 25.

¹²⁷ Cfr. LUCARELLI, *Dibattito sul potere del Presidente della Repubblica di condizionamento della scelta dei ministri*, in *Giur. cost.*, 2018, p. 1002, il quale sottolinea *"il carattere formale e non sostanziale del potere di nomina del capo dello stato dei ministri, su proposta del Presidente del consiglio"*.

¹²⁸ Si veda, in particolare, SAVONA, *Guida pratica all'uscita dall'Euro*, 3 ottobre 2015, consultabile alla pagina web <https://scenarieconomici.it>, nonché ID., *Serve un piano B per uscire dall'Euro. Da Renzi mi aspetto molto*, intervista rilasciata il 9 marzo 2014, reperibile su www.forexinfo.it. In merito, si veda, per tutti, CAPRIGLIONE, *Non luoghi*, cit., p. 435, nonché FURNO, *Il presidente della Repubblica*, cit., pp. 89 ss., il quale ricostruisce i due diversi orientamenti sull'operato del Presidente Mattarella nella vicenda in rassegna.

fondatori) ha determinato una serie di modifiche istituzionali e costituzionali, che si sono succedute nel corso del tempo. Ma una eventuale *italexit* imporrebbe una revisione costituzionale (si pensi all'art. 81, all'art. 117, comma 1)? La risposta è affermativa, secondo alcuni studiosi¹²⁹; siffatta conclusione non è, tuttavia, condivisa da altri, che ritengono che una procedura di revisione costituzionale non sia necessaria in caso di *exit* dall'Unione¹³⁰.

La prospettiva – squisitamente politica – della irreversibilità dell'Euro e della stessa adesione all'Unione è peraltro, a nostro avviso, del tutto infondata sul piano giuridico, su quello empirico, nonché su quello filosofico-politico.

5.2. Sul piano giuridico, la infondatezza è confermata da molti elementi, tra cui l'assenza di "autonomia" finanziaria dell'Unione e la sua "dipendenza" dagli Stati membri¹³¹. Anche le previsioni catastrofiche sulla rinuncia alla moneta unica (Euro) e le gravi conseguenze che ciò produrrebbe sul piano economico e sociale¹³² sono totalmente indimostrate; anzi, vale esattamente il contrario, perché le più gravi crisi sociali ed economiche – che hanno creato disoccupazione, povertà e un generalizzato senso di indignazione da parte della società civile¹³³ – si stanno consumando proprio durante la vigenza dell'Euro¹³⁴, cioè a seguito dell'entrata

¹²⁹ CARAVITA, *Brexit Keep Calm and apply the European Constitution*, in *Federalismi.it*, n. 13/2016, p. 7, che parla di "revisione costituzionale totale"; MIGLIO, *Le incertezze dell'Italexit tra regole costituzionali interne e diritto dell'Unione europea*, in *Federalismi.it*, n. 12/2019, pp. 10 ss.

¹³⁰ BIN, *Italexit? Come si potrebbe fare (se si può fare)*, in *Quad. cost.*, n. 4/2018, pp. 813 ss., spec. p. 822. Su tali aspetti si sofferma ampiamente LOSURDO, *Italexit*, cit., pp. 365 ss.

¹³¹ PACE, *La natura giuridica*, cit., pp. 108 ss.

¹³² Si veda ancora DRAGHI nel suo discorso pronunciato davanti al Parlamento europeo il 16 dicembre 2013, sul quale si sofferma CAPRIGLIONE, *L'ordinamento finanziario*, cit., pp. 162 ss.

¹³³ Così CAPRIGLIONE, *Non luoghi*, cit., p. 399; ID., *Covid-19. Incertezze domestiche e speranze europee*, in *Riv. trim. dir. econ.*, n. 4/2020, pp. 631 ss., spec. pp. 641 ss.

¹³⁴ Molto importanti sono, a questo proposito, gli studi di GUARINO, tra cui si veda *The 'truth' about Europe and the Euro – A Second Essay (Preface of James K. Galbraith)*; ID., *The 'truth' about Europe and the Euro – 1/1/1999: coup d'état 1/1/2014 Rebirth?*, entrambi in *Nomos*, n. 2/2014, risp. pp. 10 ss. e pp. 25 ss.

della moneta unica¹³⁵, come dimostra chiaramente il caso greco¹³⁶. Ma è soprattutto l'art. 50 TUE che sembra assumere – almeno per i profili qui in discussione – carattere dirimente.

L'art. 50 TUE, come noto, attribuisce agli Stati membri il diritto di recesso dall'Unione. Questo *right to exit*¹³⁷ è la dimostrazione più evidente che gli Stati sono (e sono sempre stati) sovrani¹³⁸; e lo sono al punto da avere il potere/diritto di revocare la limitazione di sovranità precedentemente concessa, come accaduto con

¹³⁵ Ed è lo stesso Draghi a “certificarlo”, rilevando come a causare crisi e povertà diffusa tra i Paesi dell'Unione europea (e soprattutto dell'Eurozona) è stato proprio l'Euro. Infatti, come emerge chiaramente dai dati richiamati dallo stesso Presidente del Consiglio Mario DRAGHI nella *Premessa al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)*, Egli ricorda che “dal 1999 al 2019 il Prodotto Interno Lordo in Italia è cresciuto soltanto del 7,9%, mentre in Germania, Francia e Spagna, rispettivamente è cresciuto del 30,2%, 32,4% e del 43,6%. Tra il 2005 e il 2019, il numero di persone sotto la soglia di povertà è salita dal 3,3 per cento al 7,7 per cento della popolazione – prima di aumentare ulteriormente nel 2020 fino al 9,4 per cento” (ivi, p. 2). Questi sono gli effetti devastanti dell'Euro. Nel 1999, infatti, è “sceso in campo” l'Euro, vale a dire sono stati fissati i cambi fra le monete dei diversi Stati che hanno aderito alla moneta unica.

¹³⁶ Sull'esperienza greca, si veda, tra gli altri, ZAGREBELSKY, *La tragedia greca e la sovranità spodestata*, in *La Repubblica*, 28 luglio 2015; BLAZEY, WETTON, *The Greek affair: a cause or a symptom of the European union instability?*, in *Macquarie journal of business law*, 2010, pp. 47 ss.; CAPRIGLIONE, SEMERARO, *Crisi finanziaria e dei debiti sovrani. L'Unione Europea tra rischi ed opportunità*, Torino, 2012, pp. 33 ss.; CAPRIGLIONE, SACCO GINEVRI, *Politica e finanza nell'Unione europea*, cit., pp. 237 ss.; DONATI, *Crisi dell'euro, governance economica e democrazia nell'Unione Europea*, in *Rivista AIC*, n. 2/2013, p. 3; VITERBO, CISOTTA, *La crisi della Grecia, l'attacco speculativo all'euro e le risposte dell'Unione europea*, in *Dir. Un. eur.*, n. 4/2010, pp. 961 ss., spec. p. 980. Più di recente, si veda CALDARELLI, *La sovranità statale alla prova della crisi economica e finanziaria*, in *Rivista AIC*, n. 2/2019, pp. 245 ss., spec. pp. 249 e 258; SCHILLACI, *Dalla crisi economica alla crisi democratica: la sfida populista alla solidarietà e l'identità europea*, in RAGONE (a cura di), *Los efectos de la crisis financiera sobre las instituciones nacionales: gobiernos, parlamentos y tribunales*, numero monografico di *Federalismi.it*, n. 13/2020, pp. 15 ss., spec. p. 18; SALMONI, *Stabilità finanziaria, Unione bancaria europea e Costituzione*, Padova, 2019, pp. 180 ss., nonché ID., *L'insostenibile “leggerezza” del Meccanismo europeo di stabilità. La democrazia alla prova dell'emergenza pandemica*, in *Federalismi.it*, n. 20/2020, pp. 284 ss. e p. 313.

¹³⁷ Sull'art. 50 TUE come *right to exit* si veda European Parliament, European Parliamentary Research Service (EPRS), *Article 50 TEU in practice. How the EU has applied the 'exit' clause*, Brussels, November 2020, p. 1, laddove si mette in evidenza anche il duplice scopo della previsione in parola: “on the one hand, to facilitate an orderly withdrawal from the Union on the basis of a negotiated agreement between the withdrawing Member State and the EU and, on the other, to reflect the constitutional character of the EU as a free association of states and not a coercive project” (carattere non corsivo aggiunto). Su tali aspetti si veda, altresì, DOUGAN, *So long, farewell, auf Wiedersehen, goodbye: the UK's withdrawal package*, in *Common Market Law Review*, Vol. 57(3), 2020, pp. 631 ss.; KOSTAKOPOULOU, *Brexit, voice and loyalty: reflections on Article 50 TEU*, in *European Law Review*, Vol. 41(4), 2016, pp. 487 ss.

¹³⁸ DE VERGOTTINI, *La persistente sovranità*, cit., p. 1389.

la Brexit¹³⁹. In altri termini, *“laddove è in gioco la Sovranità, intesa come “decisione politica fondamentale” di una Comunità, esiste sempre la possibilità di alterare l’ordine giuridico esistente”*¹⁴⁰. In merito, il nostro A. afferma che *“[l]a limitazione delle competenze sovrane è infatti limitata fino a quando lo Stato non decida, ex art. 50 TUE, di recedere dall’Unione. Successivamente a tale momento gli Stati possono legittimamente “riespandere” l’esercizio dei propri poteri sovrani, come nel caso della Gran Bretagna dopo la cd. Brexit”*¹⁴¹. Il medesimo A. è estremamente chiaro sul punto, anche quando osserva che *“[i]l recesso dall’Unione costituisce la forma più estrema di carenza di legittimazione di un ente; legittimazione intesa come consenso”*. Infatti, Egli aggiunge, *“il recesso costituisce non solo l’“uscita” di uno Stato da tale organizzazione internazionale, ma anche il (democratico) rifiuto del progetto politico offerto dall’Unione”*¹⁴². È pienamente condivisibile il rilievo dell’A. secondo cui l’aver introdotto, con il Trattato di Lisbona, l’art. 50 nell’attuale TUE¹⁴³ abbia inferto un colpo importante alla crisi del processo d’integrazione dell’Unione¹⁴⁴.

Sempre sul piano giuridico, alla luce del principio di non contraddizione¹⁴⁵, se l’ordinamento giuridico, da un lato, prevede un diritto (come il recesso ex art. 50 TUE), dall’altro lato, non può impedire ai destinatari di quel diritto (gli Stati membri, nel nostro caso) di esercitarlo; tant’è che tale evenienza si è già storicamente

¹³⁹ PACE, *La natura giuridica*, cit., p. 82. Cfr., in merito, CAPRIGLIONE, IBRIDO, *La Brexit tra finanza e politica*, cit., pp. 123 ss., che distinguono l’ipotesi del recesso da quella della secessione, figura, quest’ultima, pur invocata nella ricostruzione dell’uscita del Regno Unito dall’Unione.

¹⁴⁰ LOSURDO, *Italexit*, cit., pp. 364-365.

¹⁴¹ PACE, *La natura giuridica*, cit., p. 56.

¹⁴² PACE, *La natura giuridica*, cit., p. 131.

¹⁴³ Peraltro il recesso era già contenuto nel Trattato costituzionale del 2004, art. I-60.

¹⁴⁴ PACE, *La natura giuridica*, cit., p. 21, nonché p. 38.

¹⁴⁵ Sul principio di non contraddizione si veda ZAGREBELSKY, MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, I, *Storia, principi, interpretazioni*, Bologna, 2018, p. 163; SANDULLI, *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza costituzionale*, in *Dir. soc.*, n. 3/1975, pp. 561 ss., spec. p. 563; MEZZANOTTE, *Le fonti tra legittimazione e legalità*, in *Queste istituzioni*, 1991, pp. 87-88, nota 53. Nella manualistica e nelle opere dedicate al tema si richiama soventemente una pronuncia della Corte costituzionale (sentenza 30 novembre 1982, n. 204), la quale ha affermato che *“la coerenza tra le parti [...] è valore essenziale dell’ordinamento giuridico di un Paese civile”*; valore *“nel dispregio del quale le norme che ne fan parte degradano al livello di gregge privo di pastore”*.

verificata con la *Brexit*, in ordine alla quale nessuno potrebbe affermare che tale esercizio sia stato illegittimo¹⁴⁶.

Ma accanto al principio di non contraddizione, un ulteriore elemento giuridico è dato dall'art. 11 Cost., il quale stabilisce, come visto sopra, che le limitazioni (e mai cessioni) di sovranità sono possibili solo a condizione di reciprocità con gli altri Stati; e si tratta comunque di una limitazione condizionata nel fine, nel senso che le limitazioni in questione devono essere *“necessarie ad assicurare la pace e la giustizia fra le nazioni”*¹⁴⁷. Ora, *“accettare”* la *Brexit* (e non potrebbe essere altrimenti!) e ritenere impossibile per l'Italia (come per altri Stati membri dell'Unione) l'uscita dall'Unione e dall'Euro si tradurrebbe in una violazione dell'art. 11 Cost., in quanto, in una tale evenienza, la limitazione di sovranità non si verificherebbe più *“in condizioni di parità con gli altri Stati”*¹⁴⁸.

5.3 Sul piano extra giuridico, e in particolare filosofico-politico, la prospettiva della irreversibilità s'inserisce in quell'approccio, ormai molto diffuso, che tende ad attribuire all'Euro e all'Unione lo statuto ontologico della natura. In politichese, questo si traduce nella tipica espressione *“non ci sono alternative”* oppure *“ce lo chiede l'Europa”*, come se l'Unione europea sia un fatto della natura e, dunque, come tale irredimibile. Una tale tendenza è alimentata, in modo più o meno voluto, anche dalla pratica, piuttosto diffusa, di sovrapporre i termini *“Europa”* e *“Unione europea”*; e ciò non solo sul piano mediatico-giornalistico e politico-istituzionale, ma anche sul piano giuridico e, più in generale, su quello scientifico, il che è un chiaro errore, in quanto – in breve – l'Unione europea è un'organizzazione

¹⁴⁶ Sul tema, in generale, tra le numerose opere esistenti in letteratura, si veda CAPRIGLIONE, IBRIDO, *La Brexit tra finanza e politica*, cit., p. 118 ss. e *passim*.

¹⁴⁷ Cfr., in merito, CARTABIA, CHIEFFI, *Sub Art. 11*, cit., p. 287, che richiamano anche la giurisprudenza costituzionale su tale aspetto. Si veda, altresì, CASSESE, *Sub Art. 11*, cit., p. 583.

¹⁴⁸ Sull'interpretazione di tale locuzione contenuta nell'art. 11 della Costituzione si veda CASSESE, *Sub Art. 11*, cit., pp. 581-582, secondo il quale la locuzione in questione *“esige [...] che l'Italia non si trovi in una posizione di disparità”* rispetto ad altri Stati anch'essi parte della medesima organizzazione internazionale cui l'Italia aderisce.

internazionale che può esistere o meno, a seconda della volontà degli Stati membri espressa con i trattati, mentre l'Europa è un continente, che non può essere soppresso con un trattato¹⁴⁹.

Si tratta di un approccio (quello della irreversibilità dell'Unione e dell'Euro) tipicamente heideggeriano, per cui l'Unione europea è un destino inevitabile, non è un prodotto dell'uomo, ma è una figura della storia dell'essere e, quindi, non è posto dall'uomo e non può essere rimosso dall'uomo. In Heidegger non vi è la undicesima tesi su Feuerbach, secondo cui “[i] filosofi hanno solo interpretato il mondo in modi diversi; si tratta però di mutarlo”¹⁵⁰.

Oggi molti critici dell'Unione europea sono heideggeriani e non marxisti, nel senso che descrivono il sistema attuale (eurounitario) come lacunoso, contraddittorio e, pertanto, criticabile e deprecabile, ma lo ritengono inevitabile, finendo così per fare un'apologia mascherata da critica di quel sistema. L'Unione europea (così come la globalizzazione) viene oggi presentata come un fatto naturale, o che tende comunque a naturalizzarsi (alla stregua del capitalismo e del mercato), e così finisce con l'assumere lo statuto ontologico della natura. E la natura, in quanto data, non può essere sottoposta né a critica né a trasformazione: deve essere semplicemente contemplata, registrata e quindi accettata. È evidente

¹⁴⁹ Su tale aspetto, Lucio CARACCILO, direttore della Rivista italiana di geopolitica *Limes*, ha efficacemente rilevato che “una delle cose belle dell'Europa è che tu puoi dire qualsiasi cosa senza curarti del principio di non contraddizione; per esempio, quella appunto di identificare un continente con un'organizzazione, come l'Unione europea” (*Mappa Mundi* 16 marzo 2021, disponibile alla pagina web <https://www.limesonline.com/europa-non-esiste/122789>). Anche Dario FABBRI, altro esponente della medesima Rivista, ritiene che lo scambiare l'Europa (il continente) con l'Unione europea sia una chiara *fictio* (basta rilevare che il Regno Unito non farebbe parte dell'Europa, secondo tale ricostruzione, per rendersene conto immediatamente), un esercizio tipicamente statunitense, “perché questo conduce all'identificazione con un destino, che è quello dei valori occidentali”, e consente agli Stati Uniti di perseguire l'obiettivo della NATO, che, dopo la fine dell'Unione sovietica, ha la funzione (che era poi la stessa funzione che la NATO aveva in precedenza), non solo di contrastare l'Unione sovietica, ma soprattutto “di impedire la nascita di forze militari reali di potenze locali”. Oggi, chiosa Fabbri, vi è nel dibattito pubblico in UE la “velleitaria pretesa” che l'Unione europea sia altro dagli Stati Uniti.

¹⁵⁰ *Le Tesi su Feuerbach – Thesen über Feuerbach* – sono un breve scritto di Karl Marx, elaborato nell'aprile del 1845, e riportato alla luce da Friedrich Engels dopo la morte dell'Autore. Le *Tesi* furono pubblicate come appendice da Engels in un suo scritto del 1888.

che si tratta di un approccio squisitamente ideologico, un dato di fatto puro, da rispettare gnoseologicamente, che impone ai popoli una prescrizione (la globalizzazione o l'Unione europea e l'Euro, appunto) – cioè la coercizione all'accettazione di un'organizzazione o del mercato da parte dei popoli – e non una mera descrizione.

Da qui la necessità, a nostro avviso, di superare questa *morale provvisoria* di cartesiana memoria e, dunque, di ripartire da due punti descritti da Marx. Il primo riguarda la critica glaciale, non arresa, delle logiche dell'esistente. L'Unione europea (così come il capitalismo e l'*"imperialismo del libero scambio"*¹⁵¹) non è un destino naturale e ineluttabile. Il mondo esiste come prodotto della storia, come prassi umana (prima tesi su Feuerbach), altrimenti – con le parole del Faust – *"si finisce che si dipende dalle creature fatte da noi"*¹⁵²; l'Unione europea può, dunque, essere trasformata o accantonata/soppressa (undicesima tesi su Feuerbach), in una logica lontana dalla prospettiva della naturalizzazione di ciò che è storico, di ciò che è sociale, come invece accade al tempo presente. La filosofia di Marx – che oggi più che mai dovrebbe essere riportata in auge – non è adattiva/contemplativa, ma trasformativa. Il secondo punto, connesso con il precedente, sempre ricorrendo alle grammatiche di Marx, è la volontà di rifiutarsi di accettare ciò che siamo come se fosse un destino inevitabile. E dunque riapertura del futuro, ri-dialettizzazione del presente. L'idea è che bisogna lottare contro l'ideologia della intrasformabilità del mondo.

Al contrario, sono oggi dominanti nuove forme di filosofia, che mettono al centro il nuovo realismo (esemplare sul punto è il Governo Monti del 2011 e, in misura variabile, anche i successivi, soprattutto il Governo Draghi del 2021), nonché

¹⁵¹ L'espressione *"imperialismo del libero scambio"* è un'immagine della storiografia economica utilizzata da CANTARO, *L'imperialismo del libero scambio*, cit., p. 4, il quale ritiene che tale imperialismo *"non [sia] un destino ineluttabile"*.

¹⁵² GOETHE, *Faust – Eine Tragödie* (1832), trad. It., *Faust*, a cura di FORTINI, Milano, 1970, pp. 626-627.

varie forme di filosofia che impongono la sopportazione (o resilienza, se si preferisce, che infatti è un concetto chiave nelle politiche dell'Unione) del mondo, visto che è intrasformabile.

È necessario prendere posizione – e anche il giurista svolge un ruolo fondamentale in tal senso¹⁵³ – e respingere l'idea dell'attuale costruzione dell'Unione europea come un destino intrascendibile ed avere – come Marx – una coscienza infelice rispetto al presente. Questa coscienza infelice è evidentemente la cosa che più manca nell'odierno scenario, specialmente eurounitario.

6. Un ulteriore punto che riteniamo interessante menzionare, anch'esso trattato dall'A. nel suo volume, riguarda il rapporto tra le crisi e il processo d'integrazione dell'Unione europea.

Come rileva l'A., l'occasione del suo studio sulla natura giuridica dell'Unione 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 precedenza¹⁵⁴. Tra queste, vi sono: 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 del 2016 e PSCP del 2020), la crisi della *Brexit* (2016-2019), la crisi istituzionale ed economico-sociale conseguente alla pandemia da Covid-19 (2020 e tutt'ora in corso)¹⁵⁵ e, più recentemente, la vicenda della Corte costituzionale polacca del 7

¹⁵³ Come osserva FRACCHIA, *Sovranismi*, cit., p. 2.

¹⁵⁴ PACE, *La natura giuridica*, cit., pp. 20 ss.

¹⁵⁵ PACE, *La natura giuridica*, cit., p. 6. Su tale crisi sia consentito rinviare al nostro *Coronavirus, assistenza finanziaria dell'Unione europea*, cit., 63 ss. Sullo *shock* pandemico causato dall'emergenza da Covid-19 e sulle misure adottate dall'Unione europea nel tentativo di fare fronte al crollo delle economie degli Stati membri si veda SALMONI, *Recovery fund, condizionalità e debito pubblico. La grande illusione*, Milano, 2021, che, tra le diverse misure previste (come la temporanea sospensione del Patto di stabilità e crescita, l'allentamento del divieto di aiuti di Stato, il *Pandemic Emergency Purchase Programme* inaugurato dalla BCE) si focalizza soprattutto sul c.d. Next Generation EU (NGEU). Su tali aspetti (sospensione del Patto di stabilità e crescita, *Recovery*

ottobre 2021, che ha messo in discussione il primato del diritto dell'Unione¹⁵⁶.

Nel volume si evidenzia (condivisibilmente) come le crisi in questione abbiano messo a nudo, per così dire, le teorie della corrente “giuridico-politica” (come la *Multilevel constitutionalism*). La crisi UE legata al Covid-19 “ha dimostrato ulteriormente la mancanza di aderenza alla realtà dell’idea dell’Unione come titolare di una (parziale) sovranità indipendente da quella degli Stati membri”¹⁵⁷. La stessa sentenza della Corte costituzionale tedesca del 5 maggio 2020 relativa al programma PSPP della Banca centrale europea costituiva, a sua volta, un’indiretta critica all’idea dell’Unione come titolare di una propria autonoma quota di sovranità o di specifiche proprie competenze in modo distinto dagli Stati¹⁵⁸. L’A. conclude formulando una critica generale con riferimento alle varie “correnti ricostruttive” sopra richiamate – tanto quella giuridico-politica, quanto quelle tecnico-giuridiche¹⁵⁹.

Tradizionalmente, si ritiene che le ripetute, importanti crisi istituzionali ed economico-finanziarie che sistematicamente segnano il processo d’integrazione europea siano un elemento necessario alla formazione stessa dell’Unione. Anche il

fund e Piano nazionale di ripresa e resilienza) si è soffermato ampiamente anche CAPRIGLIONE, *Il sistema finanziario verso una transizione sostenibile*, cit., pp. 241 ss., che si esprime nel senso di “ruolo salvifico dell’Unione”, la cui azione (*recte*: le misure adottate dall’Unione per fronteggiare la pandemia e la crisi economica che ne è derivata) deve essere considerata, secondo tale A., “fondante al fine di individuare correttamente la natura della relazione di nuovo genere che si instaura tra l’azione dell’Unione e l’integrità economica dei paesi destinatari delle erogazioni di fondi” (ivi, p. 249). Dello stesso A. si veda anche *Covid-19. Quale solidarietà*, cit., pp. 167 ss.

¹⁵⁶ In particolare, la Corte polacca afferma l’incompatibilità di alcune disposizioni del Trattato sull’Unione europea con la Costituzione nazionale nella misura in cui le istituzioni dell’Unione agiscono al di fuori delle competenze loro conferite dalla Polonia attraverso i trattati, il diritto dell’Unione prevale sulla Costituzione polacca e la Polonia non è messa in grado di funzionare come uno Stato sovrano e democratico. Sui primi commenti a tale sentenza si veda CURTI GIALDINO, *In cammino verso la Polexit? Prime considerazioni sulla sentenza del Tribunale costituzionale polacco del 7 ottobre 2021*, in *Federalismi.it*, Editoriale del 20 ottobre 2021; MANZINI, *Verso un recesso de facto della Polonia dall’Unione europea?*, in *rivista.eurojus.it*, n. 4/2021; DI FEDERICO, *Il Tribunale costituzionale polacco si pronuncia sul primato (della Costituzione polacca): et nunc quo vadis?*, 13 ottobre 2021, in *Aisdue.eu*.

¹⁵⁷ PACE, *La natura giuridica*, cit., p. 22.

¹⁵⁸ PACE, *La natura giuridica*, cit., p. 23.

¹⁵⁹ PACE, *La natura giuridica*, cit., pp. 25 ss.

nostro A. cita Jean Monnet e la sua nota espressione “*l'Europe se fera dans les crises*”, e afferma che “*è l'idea stessa di processo d'integrazione europea che presuppone “crisi” nel suo sviluppo e la necessità della disponibilità ad adeguare, corrispondentemente, il quadro giuridico dell'Unione*”¹⁶⁰. Egli come esempio di “disponibilità” al cambiamento come elemento essenziale della partecipazione degli Stati all'Unione menziona la crisi dell'eurozona e quella della pandemia da Covid-19, affermando come in questi casi l'Unione abbia individuato nuove e originali modalità per risolvere tali crisi (istituzione del Meccanismo europeo di stabilità – MES – e del *recovery fund*)¹⁶¹. Si tratta in realtà di soluzioni esterne al diritto dell'Unione, come osserva lo stesso Autore¹⁶².

Il MES¹⁶³, figura ambigua nel sistema istituzionale europeo¹⁶⁴, è uno strumento esterno all'Unione, sottoposto al diritto internazionale pubblico¹⁶⁵. Noto anche come fondo “salva stati”, il MES è un accordo intergovernativo concluso tra

¹⁶⁰ PACE, *La natura giuridica*, cit., p. 81.

¹⁶¹ PACE, *La natura giuridica*, cit., p. 81.

¹⁶² PACE, *La natura giuridica*, cit., p. 82, con riferimento al MES e al *fiscal compact*.

¹⁶³ Sugli aspetti storici, istituzionali e operativi del MES si veda CAPRIGLIONE, *Mercato regole democrazia*, cit., pp. 130 ss.; NAPOLITANO, *Il Meccanismo europeo di stabilità e la nuova frontiera costituzionale dell'Unione*, in *Gior. dir. amm.*, n. 5/2012, pp. 461 ss.; ROBERTI, *Crisi del debito sovrano e sovranità economica*, in AA.VV., *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità*, Milano, 2013, pp. 205 ss., spec. pp. 207 ss.; STANISLAS, PARRAS, JAVIER, *The European Stability Mechanism through the legal meanderings of the Union's constitutionalism*, in *Eur. law rev.*, n. 6/2013, pp. 848 ss. Più di recente, si veda SALMONI, *Stabilità finanziaria*, cit., pp. 180 ss., nonché ID., *L'insostenibile “leggerezza”*, cit., pp. 284 ss. Sulle proposte di modifica del MES in conseguenza della crisi determinata dalla Pandemia si veda CAPRIGLIONE, *La finanza UE al tempo del coronavirus*, in *Riv. trim. dir. econ.*, n. 1/2020, pp. 1 ss., spec. pp. 30 ss.

¹⁶⁴ FERRARO, Intervento al Convegno *Il principio di solidarietà e il ruolo dell'Unione europea nell'emergenza coronavirus*, organizzato dall'Università degli studi Federico II di Napoli e trasmesso via webinar il 29 aprile 2020; NAPOLITANO, *Il Meccanismo europeo di stabilità*, cit., p. 464, il quale accosta il MES alla figura dell'agenzia europea (*sui generis*).

¹⁶⁵ CAPRIGLIONE, *Mercato regole democrazia*, cit., p. 132; DONATI, *Crisi dell'euro*, cit., 4; ROBERTI, *Crisi del debito sovrano*, cit., p. 212; GIGLIONI, *Riflessioni intorno alla crisi dell'Unione europea*, cit., pp. 338-339; SALMONI, *L'insostenibile “leggerezza”*, cit., pp. 292 ss., la quale si sofferma ampiamente sulla natura giuridica del MES, configurato dall'A. come soggetto di diritto internazionale. Per una diversa posizione si veda NAPOLITANO, *Il Meccanismo europeo di stabilità*, cit., p. 464, il quale, dopo aver messo in evidenza il carattere ambiguo della natura giuridica del MES, osserva peraltro come vi siano molteplici elementi che rivelano “*la dimensione autenticamente europea di tale organismo, che sarebbe vano occultare dietro l'anodino riferimento alla sua generica dimensione internazionale*”.

Stati membri dell'UE che hanno adottato l'Euro¹⁶⁶. Il *Trattato che istituisce il meccanismo europeo di stabilità* è stato concluso il 2 febbraio 2012 ed è entrato in vigore l'8 ottobre 2012¹⁶⁷. L'art. 1 di tale Trattato crea "un'istituzione finanziaria internazionale", denominata appunto MES, che assume la forma di un'organizzazione intergovernativa¹⁶⁸, sul modello del Fondo monetario internazionale (FMI), con il quale deve strettamente collaborare¹⁶⁹. Il MES, che ha sede a Lussemburgo, è dotato di personalità giuridica ed è guidato da un consiglio di governatori (formato da rappresentanti degli Stati membri del MES) e da un consiglio di amministrazione, nonché da un direttore generale¹⁷⁰.

Non sembra che il processo di integrazione possa continuare a reggersi sulla

¹⁶⁶ Come sottolinea TOSATO, *L'Unione economica e monetaria: evoluzione e criticità legali*, in TIZZANO (a cura di), *Verso i sessant'anni dai Trattati di Roma. Stato e prospettive dell'Unione europea*, Torino, 2016, p. 226, è apparso "necessario ricorrere ad un accordo extra UE, perché l'autorizzazione del nuovo comma dell'art. 136 è limitata agli Stati euro. Evidentemente, nel timore reverenziale dell'art. 125, si è preferito non consentire all'Unione quello che si autorizzava di fare agli Stati euro al di fuori dell'Unione".

¹⁶⁷ Il Trattato istitutivo del MES è stato ratificato in Italia con legge 23 luglio 2012, n. 116.

¹⁶⁸ CHITI, *Le risposte alla crisi della finanza pubblica e il riequilibrio dei poteri nell'Unione*, in *Gior. dir. amm.*, n. 3/2011, pp. 311 ss.

¹⁶⁹ ROBERTI, *Crisi del debito sovrano*, cit., p. 214; SALMONI, *L'insostenibile "leggerezza"*, cit., p. 295. È stato tuttavia notato come appaia "more than anachronistic" disegnare un'istituzione autenticamente europea sul modello del Fondo monetario internazionale: RUFFERT, *The European Debt Crisis and European Union Law*, in *Common Market Law Review*, 2011, pp. 1777 ss., spec. p. 1790.

¹⁷⁰ Su tali aspetti, in dottrina, si veda, tra gli altri, ADAM, TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Torino, 2014, pp. 683 ss.; ROBERTI, *Crisi del debito sovrano*, cit., p. 212. Sul MES è utile richiamare in questa sede la sentenza 27 novembre 2012, causa C-370/12, *Pringle*, in cui la Corte di giustizia (in seduta plenaria) si è pronunciata rispetto alla legittimità dell'accordo internazionale con cui gli Stati membri della zona Euro hanno creato un meccanismo europeo di stabilità invece di istituire un vero e proprio meccanismo dell'Unione per mezzo dell'art. 352 TFUE (par. 67). La Corte ha comunque concluso per la compatibilità del MES con i Trattati (par. 68). Sulla circostanza che con il MES si sia rinunciato alla naturale espansione dei poteri impliciti dell'Unione (art. 352 TFUE) si veda NAPOLITANO, *Il Meccanismo europeo di stabilità*, cit., p. 463. La creazione di una istituzione propria dell'Unione avrebbe richiesto una revisione del Trattato estendendo le competenze dell'Unione; detta revisione avrebbe dovuto attuarsi secondo la procedura ordinaria di cui all'art. 48, par. 1 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE). Tale soluzione normativa sarebbe stata, sul piano teorico, la più coerente rispetto all'obiettivo di dotare l'Unione (e quindi i suoi Stati membri), di uno stabile meccanismo di assistenza finanziaria: CALDARELLI, *La sovranità statale*, cit., p. 249, nota n. 16.

ormai inconsistente narrazione che *"l'Europe se fera dans les crises"*¹⁷¹ e che l'Europa *"vive di crisi"*¹⁷², che la crisi è un elemento connaturale all'Unione per il fatto di essere questa, sin dall'origine, *"un ideale senza modello"*¹⁷³, un *"sistema in evoluzione e dotato di [...] caratteristiche di precarietà [che] ha bisogno delle crisi per svilupparsi"*¹⁷⁴. Si tratta di un metodo di integrazione che *"non è stato e non è privo di costi"*¹⁷⁵ e conferma il carattere essenzialmente antidemocratico dell'Unione europea. A conferma di ciò possiamo richiamare l'insegnamento del Capograssi, secondo cui *"il concetto di crisi è un concetto che ha più un valore emozionale che logico. In genere diciamo che c'è crisi, quando ci troviamo di fronte a una situazione che non vorremmo. Una situazione è in crisi, quando abbiamo in*

¹⁷¹ Si tratta, come ricordato sopra, di una citatissima affermazione di Jean Monnet, il quale ebbe modo di rilevare che *"J'ai toujours pensé que l'Europe se ferait dans les crises, et qu'elle serait la somme des solutions qu'on apporterait à ces crises"*: MONNET, *Mémoires*, Paris, 1976, p. 488. Bisogna comunque rilevare che la prospettiva da cui muoveva Monnet era molto diversa da quella attuale. Chi ha studiato il suo pensiero in modo approfondito ha osservato come a Monnet importasse *"comprendre la réalité des crises"* e *"d'être créateur de solutions en faisant prendre conscience aux gens de leur intérêt commun"*. Egli non ha mai *"[...]oublie [...] d'inclure l'aspect social dans la réflexion économique"*: GRIN, *Jean Monnet et les crises européennes*, in *Construction européenne. Crises et relances*, a cura della Fondation Jean Monnet pour l'Europe (Lausanne), Paris, 2009, pp. 27 ss., spec. p. 42, a cui si rinvia per approfondimenti sulla figura di Jean Monnet. Probabilmente anche lo stesso Monnet, oggi, nonostante la sua nota *"patience"*, alla luce dello sviluppo successivo del processo d'integrazione del fenomeno comunitario, non potrebbe che rilevare che quell'interesse comune di cui Egli parlava sia rimasto – nonostante gli sforzi fatti e i sacrifici richiesti ai popoli europei – largamente incompiuto, così come sia fallito il tentativo di *"éradiquer l'esprit de supériorité et de domination"* degli Stati nazionali attraverso l'integrazione europea, che Egli poneva a fondamento della sua visione e filosofia di azione (*op. ult. cit.*, p. 43); spirito di superiorità e di dominazione che, anzi, si va sempre più chiaramente riaffermando proprio di fronte alle crisi (come quelle recenti legate all'immigrazione, alla situazione economico-finanziaria, fino alla più recente crisi legata alla pandemia).

¹⁷² CASSESE, *"L'Europa vive di crisi"*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2016, pp. 779 ss.

¹⁷³ TORCHIA, *In crisi per sempre? L'Europa fra ideali e realtà*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 3/2016, pp. 617 ss., spec. p. 617.

¹⁷⁴ CASSESE, *"L'Europa vive di crisi"*, cit., p. 785. Più di recente, in senso analogo, si veda GIGLIONI, *Riflessioni intorno alla crisi dell'Unione europea*, cit., pp. 331 ss. Alla stessa logica viene ricondotto il MES, configurato come espressione di *"costituzionalizzazione implicita dell'Unione"* determinata dalla emergenza finanziaria: così NAPOLITANO, *Il Meccanismo europeo di stabilità*, cit., p. 468. Dello stesso A. si veda *La crisi del debito sovrano e le misure di "riduzione dello Stato"*, in *Gior. dir. amm.*, n. 12/2010, pp. 1303 ss., secondo cui gli Stati, in materia finanziaria, hanno perduto consistenti porzioni della loro sovranità. Egli, in particolare, si riferisce a una *"consistente riduzione del perimetro dello Stato"*, come conseguenza della crisi.

¹⁷⁵ OLIVITO, REPETTO, *Perché pensare la crisi dell'U.E. in termini di conflitti costituzionali*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2016, p. 2.

mente un'altra situazione o passata o pensata, che crediamo migliore, vale a dire che preferiremmo. Inoltre, quando si dice crisi s'intende accennare a un periodo pesante, ma che passerà; c'è nel concetto di crisi oltre un elemento di disapprovazione anche un elemento di speranza. Perciò bisogna andare cauti. Quello che è necessario, e il più difficile in questi discorsi di crisi, è evitare per quanto è possibile le indebite influenze di questi stati d'animo. La cosa migliore è limitarsi ai fatti, cercare di coglierli, seguire le linee generali di svolgimento dei fatti, e vedere dove ci portano"¹⁷⁶. È pertanto evidente che il processo d'integrazione UE non possa fondarsi sul concetto di crisi, che, ricorrendo alle grammatiche di Capograssi, serve per ripristinare o alimentare un'altra situazione "che crediamo migliore", una sorta di "normalità capitalistica"¹⁷⁷, un ordine economico (incentrato sulla proprietà privata e la concorrenza), "costantemente minacciato dal prevalere di moti verso l'emancipazione sociale, se non direttamente verso il superamento di quell'ordine"¹⁷⁸. La crisi implica la disapprovazione di tali moti, che sono intesi come temporanei e, dunque, superabili.

Una possibile spiegazione – ma qui entriamo in un ambito anche non giuridico – che permetterebbe di giustificare (ma non accettare) le crisi (e la circostanza che vengano poste a fondamento del processo d'integrazione UE) consiste nel vederle come un elemento necessario per la creazione degli Stati uniti d'Europa, come nella originaria idea del Manifesto di Ventotene.

Mi spiego meglio. È evidente come non si possa imporre la creazione di uno Stato (con la relativa costituzione) "a tavolino", con uno o più trattati¹⁷⁹, né si possa

¹⁷⁶ G. CAPOGRASSI, *L'ambiguità del diritto contemporaneo*, cit., p. 13.

¹⁷⁷ A. MADDISON, *La natura e il funzionamento del capitalismo europeo*, in *Moneta e Credito*, 51, 1988, pp. 72 ss.

¹⁷⁸ A. SOMMA, *Il mercato delle riforme. Appunti per una storia critica dell'Unione europea*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, n. 1/2018, pp. 167 ss., spec. p. 168.

¹⁷⁹ Cfr., in merito, DELLAVALLE, *Una Costituzione senza popolo? La Costituzione europea alla luce delle concezioni del popolo come potere costituente*, Milano, 2002, p. 5. Una costituzione senza sovranità "è un non senso": DE VERGOTTINI, *La persistente sovranità*, cit., p. 1388, il quale aggiunge che "nello sviluppo del costituzionalismo sovranità e costituzione vanno da tempo di pari

continuare a fondare la costruzione europea, almeno nei suoi passaggi fondamentali, “secondo lo schema per cui l’allineamento dei diritti nazionali [viene] monetizzato, ovvero ottenuto sotto forma di scambio di soldi contro riforme”¹⁸⁰. In altri termini, “i diritti non nascono dalle Carte”¹⁸¹. Non è mai accaduto nella storia che uno Stato sia stato creato su queste basi. La creazione di uno Stato presuppone due elementi fondamentali: violenza e sentimento, come accaduto, ad esempio, nella formazione dello Stato italiano nel 1861¹⁸². Tali elementi sono completamente tralasciati con riguardo al fenomeno d’integrazione dell’Unione.

Ecco dunque che le crisi potrebbero essere intese come quell’elemento di violenza per la creazione di un super Stato, anche se nelle istituzioni dell’Unione manca del tutto il *conflitto sociale*, cioè “il cuore stesso del costituzionalismo del ‘900”¹⁸³. Più complessa è l’individuazione dell’altro elemento, il sentimento, che non sembra potersi configurare. Infatti, pur essendo, nel processo d’integrazione dell’Unione, individuabile un *interesse comune*, sebbene *incompiuto*¹⁸⁴, lo stesso processo è comunque privo di una compiuta legittimazione democratica a causa dell’inesistenza di un *demos* costituente e legittimante europeo, e cioè l’identità

passo[;] la costituzione è un atto scaturente dal potere costituente, che è potere originario e quindi sovrano, del tutto innovativo, che dà forma alla unità politica in una prospettiva di stabilità ordinamentale”. L’ordinamento sovrano, osserva l’A. “decide liberamente, senza vincoli giuridici, di darsi la costituzione” (*ibidem*). Tali temi sono stati ampiamente indagati da GRIMM, tra i cui numerosi studi si veda *Constitutionalisation without Constitution: A Democracy Problem*, in BARBER, CAHILL, EKINS (a cura di), *The rise and fall of the European Constitution*, Oxford, 2019, pp. 24 ss. Ritengono, invece, che i trattati UE, presentandosi come accordi di diritto internazionale, a valle di negoziazioni di carattere intergovernativo, sul piano sostanziale rivelerebbero natura materialmente o ontologicamente costituzionale. Una tale tesi è sostenuta, tra gli altri, da CARAVITA, *Lecture edificanti per combattere gli idola sull’Europa*, in *Federalismi.it*, 2019, spec. p. 4; ID., *Quanta Europa c’è in Europa?*, Torino, 2020, p. 117. Per un quadro sul dibattito formatosi in merito, si veda CURTI GIALDINO, *Riflessioni sul carattere costituzionale dei Trattati istitutivi delle Comunità e dell’Unione europea*, in *Federalismi.it*, n. 16/2018.

¹⁸⁰ SOMMA, *Il mercato delle riforme*, cit., p. 168.

¹⁸¹ BIN, *Nuove strategie*, cit., pp. 5-6, a proposito della c.d. “Europa dei diritti”.

¹⁸² In generale, su tali aspetti, si veda SOLARI, *La formazione storica e filosofica dello stato moderno*, Torino, 1962; HOBSBAWM, *Nazione e nazionalismi dal 1870. Programma, mito, realtà*, Torino, 2002.

¹⁸³ BIN, *Nuove strategie*, cit., pp. 5-6. Su tale profilo, si veda, più diffusamente, DANI, *Il diritto pubblico europeo nella prospettiva dei conflitti*, Padova, 2013.

¹⁸⁴ LUCIANI, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant’anni della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 3/2016, p. 3.

socio-linguistica e pre-politica della comunità¹⁸⁵.

Ma anche ammesso che vi possano essere entrambi gli elementi in parola, queste crisi sono sostenibili? I “cittadini europei” che fanno parte dell’Unione sono pronti a rinunciare alla “*equivalenza corrispettiva tra limitazioni di sovranità assunte dagli Stati membri e poteri acquisiti in seno alla più vasta Comunità di cui l’Italia è [e gli altri Stati membri sono] parte*”?¹⁸⁶ E questa “nuova borghesia” senza radicamento territoriale¹⁸⁷ è davvero pronta ad accettare questo status e a perdere gran parte dei diritti che ha fino ad ora faticosamente conquistato per un evanescente ideale imposto dall’alto?

7. Gli interrogativi (dal tenore chiaramente retorico) posti a conclusione del precedente paragrafo ci conducono ad un altro aspetto molto importante, anch’esso oggetto di analisi nel volume di Lorenzo Pace. Il tema è quello della legittimazione dell’Unione dal punto di vista giuridico, che l’A. affronta nel Capitolo V del libro.

Come rileva l’A., il tema della legittimazione – da un punto di vista giuridico – ha quale obiettivo quello di comprendere il perché i singoli obbediscano ai comandi di una specifica “autorità costituita”. Il concetto di legittimazione intesa dunque

¹⁸⁵ GRIMM, *The Constitution in the Process of Denationalization*, in *Constellations*, vol. 12, n. 4/2005, pp. 447 ss.; ID., *Una Costituzione per l’Europa?*, in ZAGREBELSKY, PORTINARO, LUTHER (a cura di), *Il futuro della Costituzione*, Torino, 1996, pp. 356 ss. Si veda, inoltre, LUCIANI, *Legalità e legittimità nel processo di integrazione europea*, in BONACCHI (a cura di), *Una costituzione senza Stato*, cit., pp. 71 ss., spec. pp. 73 ss.; DE VERGOTTINI, *La persistente sovranità*, cit., p. 1390; BOSIO, DELLAVALLE, *Crisi e ridefinizione della sovranità*, cit., pp. 134-135; nonché, sebbene con talune distinzioni e precisazioni, COCCO, *Itinerario di un’Europa incompiuta*, cit., pp. 363 ss. Una diversa posizione è assunta da HABERMAS, *Perché l’Europa ha bisogno di una costituzione?*, cit., pp. 156-157, il quale critica questa “*no demos thesis*”, nonché, più diffusamente, ID., *L’inclusione dell’altro*, Milano, 1998; ID., *Una Costituzione per l’Europa? Osservazioni su Dieter Grimm*, in ZAGREBELSKY, PORTINARO, LUTHER (a cura di), *Il futuro della Costituzione*, cit., pp. 369 ss.

¹⁸⁶ Sul concetto di “*equivalenza corrispettiva*” si veda COCCO, *Itinerario di un’Europa incompiuta*, cit., p. 373.

¹⁸⁷ Cfr., in merito, CAPRIGLIONE, *Non luoghi*, cit., p. 395.

come consenso (Weber)¹⁸⁸, con la precisazione (ulteriore) che il consenso “è quello che possiede chances di essere manifestato sulla base di presupposti politici e in forme esse pure politiche”¹⁸⁹.

La legittimazione va tenuta distinta, non solo dalla “legalità”, che attiene alla sfera delle norme¹⁹⁰, ma anche – secondo l'impostazione di Pace – dal c.d. *deficit democratico* dell'Unione¹⁹¹, su cui ci siamo soffermati sopra.

L'attuale fase d'integrazione è caratterizzata da una “*generalizzata crisi di consenso dell'Unione europea*”, che non può essere spiegata con le teorie che sono state elaborate finora, che applicano, con riguardo all'Unione, teorie sulla legittimazione dell'ente statale¹⁹². Se è vero – e su questo conveniamo con l'A. – che il recesso dall'Unione (art. 50 TUE) costituisce la forma più estrema di carenza di legittimazione di un ente¹⁹³ (legittimazione intesa come consenso), è chiaro come vi siano altre forme (anche se non estreme, nel senso di definitive) da cui emerge chiaramente la carenza di legittimazione dell'Unione. E questo aspetto è spiegato bene dall'A., quando rileva che “*il recesso costituisce non solo l'“uscita” di uno Stato da tale organizzazione internazionale, ma anche il (democratico) rifiuto del progetto politico offerto dall'Unione*”¹⁹⁴. Qual è il progetto politico dell'Unione? La creazione di “*un'organizzazione politico-istituzionale paneuropea istituita da Stati (formalmente) sovrani con i due obiettivi principali [...]: la stabilità politica degli*

¹⁸⁸ PACE, *La natura giuridica*, cit., pp. 129-130.

¹⁸⁹ Cfr., in merito, LUCIANI, *Legalità e legittimità nel processo di integrazione europea*, cit., p. 71, nota 2, il quale chiarisce che il consenso non è da intendere come consenso implicito che assiste istituzioni “efficienti” che non hanno interesse alla legittimazione democratica e contano solo sulla legittimazione che può essere garantita loro dalla tecnica (buon funzionamento), come accade a livello comunitario (*ibidem*).

¹⁹⁰ Cfr., in merito, LUCIANI, *Legalità e legittimità nel processo di integrazione europea*, cit., p. 71. Tale A. poi chiarisce che, mentre nell'ordinamento interno legalità e legittimità coincidono, nel senso che il rispetto della prima esaurisce le esigenze della seconda, ciò non accade nell'ordinamento eurounitario, laddove si pone un problema di consenso, cioè di legittimità (ivi, pp. 81 ss.).

¹⁹¹ PACE, *La natura giuridica*, cit., p. 133.

¹⁹² PACE, *La natura giuridica*, cit., p. 131.

¹⁹³ PACE, *La natura giuridica*, cit., p. 131.

¹⁹⁴ PACE, *La natura giuridica*, cit., p. 131.

*Stati – e del continente europeo in generale –; il miglioramento della “qualità della vita” dei cittadini europei all’interno degli Stati membri”*¹⁹⁵.

Ora, riteniamo che non sia necessario esercitare il recesso per manifestare il rifiuto del progetto politico dell’Unione, che prende corpo anche in altri fatti e atti, chiara espressione di una mancanza di legittimazione, tant’è che la dottrina ritiene che è la stessa Unione europea che, già da molti anni, alimenta una “*infezione euroscettica*”¹⁹⁶ degenerativa, debitamente certificata – *in primis* – dalla Germania e dalla sua Corte costituzionale¹⁹⁷ (e più recentemente anche dalla Polonia e dalla sua Corte costituzionale)¹⁹⁸, che da sempre cerca di prendere le distanze dalla Corte di giustizia e dalla giurisprudenza sul primato incondizionato del diritto

¹⁹⁵ PACE, *La natura giuridica*, cit., p. 81.

¹⁹⁶ Tale espressione appartiene a TOSATO, *Integrazione europea al capolinea?, A proposito del recente “Lissabon Urteil”*, in *Astrid on line*, 9 dicembre 2009, relazione al Seminario di Astrid su *La sentenza del Bundesverfassungsgericht sulla costituzionalità del Trattato di Lisbona e i suoi effetti sulla costruzione dell’Unione europea*, svoltosi a Roma il 21 settembre 2009, pp. 12 ss. Le relazioni e gli atti del Convegno sono consultabili alla seguente pagina web: http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/Rela/Relazioni_Seminario-BVG_21_09_09.pdf.

¹⁹⁷ Alludiamo al fallimento del Trattato costituzionale del 2004 e alla recente sentenza del *BundesVerfassungsGericht* (BVG), del 5 maggio 2020, 2 BvR 859/15, sulla quale si veda, per tutti, ESPOSITO, *(Dis)Unione Europea*, cit., *passim* (ivi ulteriori riferimenti bibliografici). Tale sentenza ha affermato che le decisioni della BCE sul programma di acquisto dei titoli di Stato (*Public Sector Purchase Programme* – PSPP) ecceda il mandato della BCE, che invece era stato positivamente accertato dalla Corte di giustizia nel 2018 (sentenza 11 dicembre 2018, C-493/17, *Weiss e a.*); ma vale la pena richiamare anche la nota sentenza del *BundesVerfassungsGericht* (BVG) del 30 giugno 2009, *Lissabon Urteil*, nella quale in molteplici passaggi (par. 229 e altri numerosi) l’Unione è qualificata come *Staatenverbund*, vale a dire un ente di collegamento tra Stati – che si limita a coordinare le attività fra Stati sovrani – e non come un ente che ne incorpori gli ordinamenti in un nuovo sistema federale: CANNIZZARO, *Il diritto dell’integrazione europea. L’ordinamento dell’Unione*, Torino, 2014, p. 311; COCCO, *Itinerario di un’Europa incompiuta*, cit., p. 369. La Corte federale tedesca ha, così, fatto ricorso ad una figura giuridica che evoca una perdurante centralità degli Stati ed una relativa debolezza del vincolo “associativo”: così LUCIANI, *Il Bundesverfassungsgericht e le prospettive dell’integrazione europea*, in *Astrid on line*, 9 dicembre 2009, relazione al Seminario di Astrid su *La sentenza del Bundesverfassungsgericht sulla costituzionalità del Trattato di Lisbona e i suoi effetti sulla costruzione dell’Unione europea*, cit., pp. 21 ss., spec. p. 21. In merito, si veda anche CHITI, *Le risposte alla crisi*, cit., p. 314. Ma si pensi ancora alla sentenza del 12 ottobre 1993 della stessa Corte costituzionale tedesca, che, in relazione al Trattato di Maastricht, affermò chiaramente la centralità del Parlamento del proprio Paese. Si veda, sul punto, CAPRIGLIONE, IBRIDO, *La Brexit tra finanza e politica*, cit., pp. 135-136.

¹⁹⁸ Il riferimento è alla sentenza della Corte costituzionale polacca del 7 ottobre 2021, che ha messo in discussione il primato del diritto dell’Unione.

dell'Unione¹⁹⁹.

La legittimazione (di cui oggi l'Unione è priva)²⁰⁰ è (*recte*: deve essere) intesa non necessariamente come *consenso diretto* (da parte dei singoli) all'esercizio del potere di un'autorità costituita, ma anche come *consenso indiretto* (espresso attraverso gli Stati)²⁰¹. Qui però non si deve tralasciare un aspetto importante, e cioè che gli Stati (che legittimano l'Unione) sono a loro volta legittimati dai rispettivi cittadini, cioè dai singoli. Non esiste infatti un popolo europeo (e anche la cittadinanza europea è una "cittadinanza satellite di quella nazionale")²⁰², esistono solo popoli nazionali²⁰³, che legittimano gli Stati, i quali a loro volta legittimano l'Unione²⁰⁴. Dunque, la terza componente del sillogismo è chiara: l'Unione europea è legittimata dai singoli popoli degli Stati membri, restando "*i parlamenti degli Stati nazionali il tramite insostituibile della legittimazione democratica indiretta delle istituzioni europee*"²⁰⁵. E si badi bene che, non solo le leggi, ma anche le decisioni

¹⁹⁹ Così OLIVITO, *Atto primo: Il Bundesverfassungsgericht rinvia alla Corte di giustizia su OMT e poteri della BCE. Un'occasione per il futuro dell'Unione europea?*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2013, pp. 1 ss. In termini, si veda CAPRIGLIONE, IBRIDO, *La Brexit tra finanza e politica*, cit., pp. 135 ss.

²⁰⁰ Sul problema della mancanza di consenso nell'Unione europea si veda, tra gli altri, GRIMM, *La forza dell'Unione sta in un'accorta autolimitazione*, in *Nomos*, n. 2/2014, pp. 2 ss.

²⁰¹ Cfr. PACE, *La natura giuridica*, cit., pp. 131-132.

²⁰² Così LIPPOLIS, *La cittadinanza europea*, in *Quad. cost.*, 1993, p. 131. Sulla cittadinanza europea si veda anche CERRONE, *La cittadinanza europea: integrazione economica e identità*, in AA.VV., *Sovranità, rappresentanza, democrazia. Rapporti fra ordinamento comunitario e ordinamenti nazionali*, Napoli, 2000, pp. 17 ss.; BARTOLE, *La cittadinanza e l'identità europea*, in *Quad. cost.*, 2000, pp. 39 ss.; COSTA, *La cittadinanza fra Stati nazionali e ordine giuridico europeo: una comparazione diacronica*, in BONACCHI (a cura di), *Una costituzione senza Stato*, cit., pp. 289 ss.; VILLANI, *Considerazioni introduttive in tema di cittadinanza*, in DI STASI (a cura di), *Cittadinanza, cittadinanze e nuovi status: profili internazionalistici ed europei e sviluppi nazionali*, Napoli, 2018, pp. 15 ss.; RODOTÀ, *Tra diritti e mercato: una cittadinanza europea possibile*, in BONACCHI (a cura di), *Una costituzione senza Stato*, Bologna, 2001, pp. 451 ss.

²⁰³ Che un popolo europeo non esista è dimostrato dal fatto che l'Unione europea non ha saputo autonomamente definire la propria cittadinanza: così LUCIANI, *Legalità e legittimità nel processo di integrazione europea*, cit., pp. 75-76.

²⁰⁴ Cfr., sul punto, LUCIANI, *Legalità e legittimità nel processo di integrazione europea*, cit., p. 84; DE VERGOTTINI, *La persistente sovranità*, cit., pp. 1375 ss., nonché pp. 1389 ss., secondo il quale "[l]a fonte ultima del diritto che l'Unione adotta e applica è data dalla fondante volontà degli stati costitutori" (ivi, p. 1389).

²⁰⁵ Così COCCO, *Itinerario di un'Europa incompiuta*, cit., pp. 370-371, il quale rileva come tale linea di pensiero fosse già stata elaborata dal *Maastricht Urteil*. Si veda, in merito, RIDOLA,

dei giudici nazionali (come quelle delle Corti costituzionali tedesca e polacca) sono pronunciate in nome del popolo sovrano, che è sempre quello nazionale.

Il processo d'integrazione è oggi privo di una compiuta legittimazione democratica a causa dell'inesistenza di un *demos* costituente e legittimante europeo. Solo a tali condizioni i pubblici poteri possono legittimamente esercitare il loro potere. Tale potere (e il relativo esercizio) è dunque legittimo solo se deriva dalla volontà libera e riflessiva di coloro che a tale potere sono soggetti²⁰⁶.

Chiarito che non esiste una legittimazione dell'Unione in senso weberiano – cioè collegato al consenso da parte dei cittadini nei confronti dei risultati dell'azione dell'Unione – l'attenzione si sposta, gioco-forza, verso *“come è organizzata la governance dell'Unione europea (quello che è chiamato il problema della good governance)”*, che deve essere definita secondo i principi di “giustizia” sviluppati nei singoli Stati membri (trasparenza, impugnabilità degli atti, ecc.)²⁰⁷. Ma questo non fa altro che confermare che non esiste una legittimazione dell'Unione.

Conveniamo con l'A. che la persistente dipendenza dell'Unione nei confronti degli Stati per quanto riguarda le “risorse proprie” e la modalità di legittimazione dell'ente costituiscono oggi la dimostrazione che l'Unione sia un'organizzazione internazionale²⁰⁸.

8. Se l'Unione europea *“è l'ente la cui funzione è quella di risolvere la crisi [nata all'inizio del XX secolo] dell'ente Stato sul continente europeo”*²⁰⁹, riteniamo non eccessivo affermare che questa funzione/missione sia ampiamente fallita.

“Karlsruhe locuta causa finita?”. Il Bundesverfassungsgericht, il Fondo Salva-Stati e gli incerti destini della democrazia federalista in Europa, in *Federalismi.it*, n. 18/2012.

²⁰⁶ GRIMM, *The Constitution in the Process of Denationalization*, cit., pp. 447 ss. Si veda, inoltre, BOSIO, DELLAVALLE, *Crisi e ridefinizione della sovranità*, cit., pp. 134-135.

²⁰⁷ PACE, *La natura giuridica*, cit., p. 132.

²⁰⁸ PACE, *La natura giuridica*, cit., p. 141.

²⁰⁹ Così PACE, *La natura giuridica*, cit., p. 132.

Come abbiamo messo in evidenza anche in altra sede²¹⁰, le recenti crisi (come quella causata dalla pandemia da Covid-19) e gli altri orlandiani “fatti”²¹¹ del (endogeni ed esogeni al) processo d’integrazione UE hanno reso evidente l’inutilità e gli eccessivi costi del progetto eurounitario (che oggi appare essere, più che un sogno, una vera e propria utopia o, peggio, un incubo!). Se è vero che il processo d’integrazione UE è iniziato alla fine del XIX secolo, e si è intensificato a seguito delle due guerre mondiali nella prima metà del XX secolo, a seguito del “fallimento politico” del continente europeo, fallimento causato dalla nascita della “contraddizione tra Stato e mercato” e dalla conseguente crisi dello Stato nazionale sul territorio continentale europeo causata dai “conflitti di sovranità”²¹², è altrettanto vero che oggi si assiste al fallimento (del progetto) politico dell’Unione europea, causato dalle contraddizioni interne del capitalismo²¹³ e dai fallimenti del “neoliberismo totalitario”²¹⁴, nonché dagli egoismi degli Stati membri nient’affatto di minore portata rispetto a quelli autoritari del XX secolo.

Anche il teorema secondo cui l’Unione europea ci protegge dalle guerre²¹⁵ è totalmente infondato²¹⁶, atteso il mutato ordine delle guerre, che stanno, in realtà, solo cambiando sembiante, essendo quelle in atto e quelle che si profilano all’orizzonte di tipo economico (ma non per questo meno gravi e drammatiche di

²¹⁰ GASPARI, *Coronavirus, assistenza finanziaria dell’Unione europea*, cit., pp. 63 ss.

²¹¹ Su questi fatti ci siamo soffermati anche in altre sedi. Si veda, ad esempio, il nostro *Smart city, agenda urbana multilivello e nuova cittadinanza amministrativa*, Napoli, 2018, Capitolo I e *passim*.

²¹² PACE, *La natura giuridica*, cit., p. 84.

²¹³ In argomento, si veda HABERMAS, *Perché l’Europa ha bisogno di una costituzione?*, cit., pp. 152-153.

²¹⁴ Così AZZARITI, *Il diritto costituzionale d’eccezione*, cit., II.

²¹⁵ Che è un obiettivo squisitamente politico: GIGLIONI, *Riflessioni intorno alla crisi dell’Unione europea*, cit., p. 336.

²¹⁶ Cfr., in merito, HABERMAS, *Perché l’Europa ha bisogno di una costituzione?*, cit., p. 147, il quale nota come, anche se tutti pensano che il principale obiettivo che ha originariamente ispirato il processo d’integrazione europea – vale a dire “il desiderio di porre termine alla sanguinosa storia dei conflitti tra le nazioni europee” – sia ormai acquisito, in realtà, Egli osserva, “la necessità di assicurare la pace resta pienamente attuale” (*ibidem*).

quelle tradizionali)²¹⁷.

Alla luce di ciò, oggi la domanda che dovremmo porci è come superare il modello “Unione europea”, che è un modello di sviluppo regionale, chiaramente incapace di offrire soluzioni largamente condivise (volte a superare i menzionati “conflitti di sovranità”), , che vadano oltre una mera armonizzazione normativa orientata allo sviluppo economico²¹⁸; un modello che, nei fatti, già si avverte come ampiamente superato (o forse sarebbe meglio dire *mai attuato*) e che certamente, finora, non ha raggiunto i due obiettivi fondamentali per cui è nato: la stabilità politica dei singoli Stati – e conseguentemente del continente europeo –; il miglioramento della “qualità della vita” dei cittadini europei all’interno degli Stati membri, come ampiamente ribaditi da Lorenzo Pace nel suo volume²¹⁹.

È infatti sempre più evidente che l’Unione europea non ha nulla a che vedere con il sogno kantiano di una pace perpetua, di un *foedus pacificum* di Stati fratelli e uniti sotto l’insegna di una federazione transnazionale²²⁰.

Oltre a un “nuovo e rinnovato contratto sociale” tra Unione e suoi

²¹⁷ Sul tema dei conflitti o guerre ibride si veda DE VERGOTTINI, *Una rilettura del concetto di sicurezza nell’era digitale e della emergenza normalizzata*, in Riv. AIC, n. 4/2019, p. 69. Sulla progressiva trasformazione asimmetrica del fenomeno bellico si veda CARTABIA, CHIEFFI, *Sub Art. 11*, cit., pp. 270 ss. Sulle possibili interpretazioni del termine “guerra” di cui alla disposizione costituzionale in questione (art. 11) si veda CASSESE, *Sub Art. 11*, cit., pp. 569 ss. Gli aspetti accennati nel testo principale del presente lavoro sono stati ampiamente sviluppati in altro nostro lavoro, a cui rinviamo per approfondimenti: GASPARI, *Coronavirus, assistenza finanziaria dell’Unione europea*, cit., spec. pp. 75 ss.

²¹⁸ Così CAPRIGLIONE, *Non luoghi*, cit., pp. 413-414, il quale precisa ancor più chiaramente che “risulta chiaro che le istituzioni dell’UE non sono state in grado di esercitare il loro ruolo, non hanno saputo contrapporsi al «potere del mercato»; ciò in quanto è mancata ad esse «una visione globale», da considerare invece necessaria per contrastare le «pressioni esercitate sui singoli Stati nazione da fattori esogeni che, da un lato, sono di difficile governabilità e, dall’altro, travalicano i confini europei inserendosi nel complessivo processo di globalizzazione»” (ivi, pp. 418-419).

²¹⁹ PACE, *La natura giuridica*, cit., ad es., pp. 4-5, nonché pp. 31 ss., 80-81, 91, 145. Questa duplice finalità è peraltro “caratteristica delle organizzazioni internazionali”, come rileva lo stesso A. (ivi, p. 32).

²²⁰ KANT, *Zum ewigen Frieden. Ein philosophischer Entwurf*, 1795, prima trad. it. dal tedesco di MASSONI, *Per la pace perpetua. Progetto filosofico*, Milano, 1883.

cittadini²²¹, oggi al processo d'integrazione mancano anche e soprattutto visionari e statisti, come quelli che diedero vita alle Comunità economiche europee dopo il secondo conflitto mondiale²²². Ci si interroga, ormai da tempo, sul se “un'altra Europa” sia possibile²²³, nonché sulla capacità delle attuali classi politiche europee di uscire da una logica non democratica per affermare una nuova fase di sviluppo della democrazia, che, secondo il *BundesVerfassungsGericht* (BVG), *Lissabon Urteil* (par. 295), neppure il Trattato di Lisbona ha permesso di superare. Tale punto è stato apertamente sollevato dalla dottrina²²⁴ all'indomani della pronuncia della Corte tedesca nel 2009 e rimane ad oggi un nodo irrisolto.

In questo scenario, la “generalizzata esigenza di una transizione al nuovo”²²⁵ si traduce, in realtà, attesa la “crisi politica del globalismo”²²⁶, nella tendenza ad un ritorno al diritto nazionale²²⁷ e, dunque, anche inter-nazionale²²⁸, in antitesi rispetto

²²¹ MICCÙ, *Proteggere la democrazia. Rinnovare il “contratto sociale” europeo*, in *Federalismi.it*, n. 3/2014, p. 2.

²²² Cfr. TRIGGIANI, *L'Unione europea alla sfida decisiva*, in *I post di AISDUE*, Sezione “Coronavirus e diritto dell'Unione”, n. 2, 15 aprile 2020, consultabile alla pagina web *aisdue.eu*, pp. 5 ss., spec. p. 9. Interessanti sono, sul punto, le riflessioni di HABERMAS, *Perché l'Europa ha bisogno di una costituzione?*, cit., pp. 145 ss., il quale mette in evidenza il “singolare contrasto” tra le speranze e le esigenze espresse dagli “europeisti della prima ora” e quelle di chi oggi “ha il compito di portare avanti quel progetto” (ivi, p. 145). Egli rileva poi come “[g]li obiettivi politici della generazione dei fondatori (Schuman, De Gasperi, Adenauer) [abbiano] perso gran parte della loro importanza” (ivi, p. 147). Considerazioni analoghe sono svolte anche da CAPRIGLIONE, *Non luoghi*, cit., pp. 413-414, il quale distingue nettamente il “‘progetto’ ipotizzato dai padri fondatori” dalla “presente realtà”. Tale A. si sofferma poi (ivi, pp. 414 ss.) sulle cause di quella che lo stesso definisce come la “questione europea” (ivi, p. 413). Si veda, inoltre, del medesimo A., *Covid-19. Quale solidarietà*, cit., pp. 175 ss. In altra sede, lo stesso A., più di recente, ritiene comunque che “al presente un possibile recupero dell'itinerario programmatico intrapreso molti decenni or sono dai padri fondatori della Comunità europea deve ritenersi possibile”: ID., *Covid-19. Incertezze domestiche*, cit., p. 655.

²²³ CAPRIGLIONE, *L'ordinamento finanziario*, cit., p. 160. Dello stesso A. si veda, altresì, *Non luoghi*, cit., pp. 414 ss.

²²⁴ TOSATO, *Integrazione europea al capolinea?*, cit., pp. 12 ss.

²²⁵ CAPRIGLIONE, *Il sistema finanziario verso una transizione sostenibile*, cit., p. 242.

²²⁶ CANTARO, *L'imperialismo del libero scambio*, cit., pp. 2 ss.

²²⁷ Cfr. FRACCHIA, *Sovranismi*, cit., p. 1.

²²⁸ Come osserva GRIMM, *La conquista del costituzionalismo*, cit., p. 156, la maggiore “rilevanza” che deve essere riconosciuta allo Stato – dove il costituzionalismo incontra condizioni più favorevoli di legittimazione e responsabilità democratica – non può essere vista “soltanto come un appello alla restaurazione del tradizionale Stato nazionale”, dovendo, al contrario, “l'internazionalizzazione della politica [...] essere portata avanti”.

a un originario percorso riconducibile a un modello costituzionale²²⁹ di tipo federale²³⁰. E ciò viene messo in evidenza anche dall'A., quando osserva come l'Unione europea oggi costituisca *“la prova più concreta della forza e dell'attualità dello Stato nazionale”*²³¹. E ciò in quanto attualmente non si rinviene una *“forma politica generalmente praticabile diversa dallo stato”* e una *“legittimazione democratica delle organizzazioni internazionali e sovranazionali”*²³².

Ciò è chiaramente dimostrato dall'emergenza legata al Covid-19, nella quale l'Italia ha chiesto e ottenuto assistenza *ad hoc* su base bilaterale a Paesi (soprattutto) terzi; si tratta di una classica opzione nel diritto internazionale pubblico²³³.

È evidente come la c.d. *Brexit* (determinata da fattori politici e non già solo economico-finanziari)²³⁴ non abbia rappresentato *“l'occasione da cogliere per*

²²⁹ MANGIAMELI, *Il sistema europeo: dal diritto internazionale al diritto costituzionale e ritorno?*, in *Dir. soc.*, n. 1/2016, pp. 11 ss. e *passim*. Cfr., inoltre, OLIVITO, REPETTO, *Perché pensare la crisi*, cit., p. 6, i quali sottolineano il *“sostanziale fallimento del metodo comunitario”*.

²³⁰ Lo sviluppo federale non sembra possibile con riguardo al fenomeno comunitario, in quanto il *“federalismo è anche, e forse soprattutto, il processo di federalizzazione di una comunità politica”*, in cui il processo di federalizzazione si presenta come modello stabile e strutturato di valori, interessi e credenze, nel quale essi (valori, interessi e credenze) sono condivisi e controbilanciati da valori, interessi e credenze specifici, anche se territorialmente diffusi: FRIEDRICH, *Trends of federalism in Theory and Practice*, New York, 1968, pp. 3 ss. Il federalismo, nelle sue manifestazioni concrete, *“implica dunque comunità di individui che condividono valori comuni ma che sono, al contempo, portatori di valori specifici”*: MORRONE, *Tendenze del federalismo in Europa dopo la crisi*, in LEONE (a cura di), *Scritti in memoria di Giuseppe Abbamonte*, II, Napoli, 2019, pp. 1069 ss., spec. p. 1072. È evidente come il *foedus* mediante il quale ordinamenti di comunità diverse dovrebbero integrarsi e che trova la sua sanzione giuridica in una costituzione non si riscontri con riguardo al fenomeno dell'integrazione comunitaria.

²³¹ PACE, *La natura giuridica*, cit., p. 144.

²³² DE VERGOTTINI, *La persistente sovranità*, cit., p. 1378, il quale aggiunge che oggi non esistono organizzazioni internazionali che possono godere di sovranità. Lo stesso A. si sofferma poi sulla carenza di legittimazione delle istituzionali non statali (UE e altre organizzazioni internazionali): *ivi*, p. 1387.

²³³ BEAUCILLON, *International and European Emergency Assistance to EU Member States in the COVID-19 Crisis: Why European Solidarity Is Not Dead and What We Need to Make It both Happen and Last*, in *European papers*, 25 April 2020, p. 7.

²³⁴ Cfr., in merito, CANTARO, *L'imperialismo del libero scambio*, cit., pp. 12-13. Si veda, inoltre, LOSURDO, *Italexit*, cit., p. 361.

realizzare un'Europa che recuperi il progetto originario"²³⁵, ed è, dunque, pienamente condivisibile l'affermazione che *"l'Europa non è mai stata così divisa come ora che è formalmente unita"*²³⁶.

Nonostante l'auspicio della dottrina di un rafforzamento del *"processo democratico"* nella prospettiva di una *"rinascita culturale"*²³⁷, i tempi per un'Unione politica non sono ancora maturi²³⁸.

Una soluzione potrebbe essere quella della cooperazione rafforzata²³⁹, un'Unione a due (o più) velocità, soprattutto per quel che riguarda il processo decisionale. Ma una tale soluzione potrebbe, a nostro avviso, solo ritardare, ma non impedire, almeno nel medio-lungo periodo, il processo di dis-integrazione (in corso) dell'Unione²⁴⁰, la fine dell'Europa unita, venendo così a minare il noto imperativo *"nessuno deve rimanere indietro!"*²⁴¹ o il motto *"uniti nella diversità"*²⁴².

²³⁵ Come auspicato da ROMANO, *Guerre, debiti e democrazia. Breve storia da Bismarck a oggi*, Roma-Bari, 2017, pp. xix ss. In senso analogo, si veda CAPRIGLIONE, IBRIDO, *La Brexit tra finanza e politica*, cit., pp. 131-132.

²³⁶ CECCARELLI MOROLLI, *Appunti di geopolitica*, Roma, 2018, p. 211. In termini analoghi, si veda CAPRIGLIONE, IBRIDO, *La Brexit tra finanza e politica*, cit., pp. 49 ss.; CAPRIGLIONE, *Covid-19. Quale solidarietà*, cit., pp. 186 ss.

²³⁷ Così CAPRIGLIONE, *Il sistema finanziario verso una transizione sostenibile*, cit., p. 243.

²³⁸ TESAURO, Intervento al Convegno *Il principio di solidarietà e il ruolo dell'Unione europea nell'emergenza coronavirus*, organizzato dall'Università degli studi Federico II di Napoli, 29 aprile 2020. Si veda, inoltre, GRIMM, *La conquista del costituzionalismo*, cit., p. 155, secondo cui una democrazia che non sia privata del suo elemento partecipativo e includa i presupposti sociali, segnatamente la possibilità di un dibattito pubblico vitale, è difficilmente realizzabile all'interno dell'Unione europea. Più di recente, si veda CAPRIGLIONE, *La finanza UE al tempo del coronavirus*, cit., p. 39; ID., *Covid-19. Incertezze domestiche*, cit., p. 650; nonché LUCIANI, Intervento al Convegno *La sentenza del 5 maggio 2020 della seconda Camera del Tribunale costituzionale federale tedesco (e le sue conseguenze)*, su iniziativa di *Federalismi.it* e della rivista *Il Processo*, 26 maggio 2020.

²³⁹ Sostenuta anche da CLEMENTI, Intervento al convegno del 6 dicembre 2021, cit.

²⁴⁰ Dello stesso avviso è CAPRIGLIONE, Intervento al convegno del 6 dicembre 2021, cit., secondo il quale le forme di cooperazione rafforzata presentano un grave rischio: quello di creare un'Europa a due velocità, che si porta dietro un'innata causa di disgregazione, o quanto meno di separazione tra i paesi che sono nella classe A e quelli che sono nella classe B. E questo, tutto sommato, chiosa il Professor Capriglione, finirebbe col tradire il sogno europeo. Tale critica all'Europa *"a geometria variabile"* o *"a più velocità"* era già stata espressa dallo stesso A. in altre sue opere, come CAPRIGLIONE, *L'ordinamento finanziario*, cit., p. 174.

²⁴¹ Si veda, ad es., tra i documenti più recenti, Comunicazione della Commissione, *Un nuovo piano d'azione per l'economia circolare. Per un'Europa più pulita e più competitiva*, COM(2020) 98 final, 11 marzo 2020, 2, par. 1.

Forse bisognerebbe solo prendere atto del fallimento del processo d'integrazione europea²⁴³, anche nella forma politica "dei piccoli passi" immaginata da Robert Schuman nella sua nota dichiarazione del 9 maggio 1950²⁴⁴; processo che si regge su una "democrazia formale"²⁴⁵ ed è tenuto artificialmente in vita surrogando la manifesta "incompiutezza" di un interesse comune "con l'assoggettamento sempre più intenso e addirittura parossistico a un comune diritto (oltretutto di dubbia condivisione generale)"²⁴⁶. E qui, si badi, non è questione di sovranismo (nella sua accezione negativa) o anti-europeismo, ma di "ragionevolezza, realismo e deferenza per le tradizioni del costituzionalismo"²⁴⁷.

Questa è la ragione per la quale riteniamo che sarebbe quantomeno opportuno, almeno sul piano del dibattito scientifico, cessare di ricorrere ad espressioni come "sovranismo" o "sovranisti", termini ambigui²⁴⁸ e, ciononostante,

²⁴² Sul motto dell'Unione "uniti nella diversità" come formula che non esprime – nell'ambito dello *European process* – una condizione di equilibrio, ma copre, "in maniera goffa, una serie di contraddizioni evidenti" si veda MORRONE, *Tendenze del federalismo*, cit., p. 1081.

²⁴³ Cfr., in merito, CAPRIGLIONE, *Covid-19. Quale solidarietà*, cit., pp. 210 ss., il quale si esprime nel senso della "fine di un sogno". Il sogno era quello del progetto di "un'Unione forte, coesa e solidale" ormai relegato "nella sfera dei sogni irrealizzati" (ivi, p. 211).

²⁴⁴ Così LUCIANI, *Legalità e legittimità nel processo di integrazione europea*, cit., p. 82, il quale aggiunge che una tale politica (dei piccoli passi) "oggi non ha più futuro" (ivi, p. 86). In senso analogo, si veda RODOTÀ, *Tra diritti e mercato*, cit., p. 452. Più di recente, si veda GIGLIONI, *Riflessioni intorno alla crisi dell'Unione europea*, cit., p. 348, nonché SALMONI, *Geopolitica dell'Unione europea: USA, Cina e Global Gateway. La rivoluzione pandemica e il momento della Costituente europea*, in questo numero speciale della Rivista.

²⁴⁵ CAPRIGLIONE, IBRIDO, *La Brexit tra finanza e politica*, cit., p. 135.

²⁴⁶ LUCIANI, *Diritti sociali*, cit., p. 3, il quale precisa che si tratta di *incompiutezza* e non di *assenza* di un interesse comune (ivi, nota 10).

²⁴⁷ Come ha autorevolmente sottolineato LUCIANI, *Il Bundesverfassungsgericht*, cit., p. 22, così come molti altri autorevoli esponenti della giuspubblicistica italiana e non solo. Sulla crisi del costituzionalismo – il cui obiettivo è quello di sottoporre il potere a regole – si veda CARLASSARRE, *Le trasformazioni del diritto costituzionale*, in CARLASSARRE (a cura di), *Il diritto costituzionale a duecento anni dall'istituzione della prima cattedra in Europa. Atti del Convegno di Ferrara 2-3 maggio 1997*, Padova, 1998, p. 30, secondo la quale tale obiettivo (negli ultimi duecento anni) è largamente fallito. E anzi, aggiunge tale A., "[a] me sembra che, gradatamente, si verifichi un processo inverso: il potere non solo resiste, ma reagisce in forme sempre più efficaci, affinando le tecniche per sfuggire alle regole, ai controlli, ai freni". Sulla crisi del costituzionalismo si veda AZZARITI, *La costituzione come norma*, cit., pp. 177 ss.

²⁴⁸ Sulle espressioni nazionalismo, populismo e sovranismo come "etichettature non sempre esattamente distinguibili e concettualmente inappuntabili" si veda CIANCIO, *C'è ancora bisogno di una Costituzione europea?*, in *DPCE online*, n. 1/2021, p. 126, nonché PAZÉ, *Populismo: alla*

ampiamente utilizzati come “*passepertout polemico per squalificare l'interlocutore e sequestrare il dibattito, impedendo una discussione nel merito*”²⁴⁹. Si tratta, a ben vedere, di un termine che allude alla *sovranità*²⁵⁰, ma che viene da certe “scuole di pensiero” utilizzato nell’accezione negativa sopra richiamata, la quale implica l’esaltazione del potere dello Stato²⁵¹. Questo approccio va respinto con forza. È questo stesso approccio che alimenta logiche di esclusione di alcuni cittadini su altri, che impone egemonie culturali, economiche e politiche di alcuni popoli su altri. E ciò è esattamente l’opposto di quanto dovrebbe accadere nella prospettiva di un’Europa unita, inclusiva e solidale, e giustifica l’assenza di quell’*amalgama identitaria* e di quel *senso di appartenenza* ad un’unica realtà sociopolitica che oggi più che mai caratterizza l’Unione²⁵².

Come è stato rilevato, il neologismo “*sovranismo*” “[*d*]esigna una specifica versione del nazionalismo legata al suo nesso con il populismo”, precisando che si tratta di una locuzione con cui si indica di solito “*la rivendicazione della sovranità nazionale e popolare contro la dipendenza della politica da vincoli internazionali e specificamente europei*”. Ma lo stesso A. avverte che “[*s*]i tratta di una rivendicazione illusoria, nell’età della globalizzazione, e tuttavia avanzata con radicalità come la risposta più idonea a generare consenso anche tra i ceti più deboli, il cui crescente disagio è stato certamente provocato dalle politiche liberiste di restrizione dei diritti sociali e del lavoro promosse dalla globalizzazione dei mercati e sostanzialmente avallate dall’Unione europea”. Secondo tale A., “i

ricerca di una definizione, in *Annuario 2017. Democrazia, oggi*, Atti del XXXII Convegno annuale dell’Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Napoli, 2018, pp. 605 ss.

²⁴⁹ Così PRETEROSSÌ, *Chi ha paura del patriottismo costituzionale?*, 16 settembre 2018 – Intervento alla Assemblea Nazionale di Patria e Costituzione svoltosi a Roma l’8 settembre 2018, disponibile alla pagina web <http://www.patriaecostituzione.it/2018/09/16/chi-ha-paura-del-patriottismo-costituzionale/>.

²⁵⁰ Cfr., in merito, FRACCHIA, *Sovranismi*, cit., p. 2.

²⁵¹ Così FERRAJOLI, *L’alleanza perversa tra sovranismi e liberismo*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2019, pp. 1 ss.

²⁵² Su questi aspetti e sul processo involutivo che investe l’Unione si veda CAPRIGLIONE, IBRIDO, *La Brexit tra finanza e politica*, cit., pp. 131 ss. Si veda, inoltre, tra gli innumerevoli studi, FABBRINI, *Sdoppiamento. Una prospettiva nuova per l’Europa*, Roma-Bari, 2017.

sovranismi sono la versione reazionaria e di destra della protesta no global"; in questa prospettiva, i sovranismi sono *"la risposta anti-europeista e più ancora anti-globalista alla globalizzazione selvaggia dell'economia dei nostri tempi, connotata e alimentata dalla xenofobia, cioè dal rifiuto dello straniero e dall'idea di una sorta di autarchia politica, economica e culturale"*. Un tale approccio finisce però, secondo l'A., con il rivelarsi *"perfettamente funzionale all'odierno ordo-liberismo"*²⁵³.

Concludiamo con le parole di un illustre costituzionalista contemporaneo, che qualche anno addietro (2001) aveva concluso un suo saggio nel modo seguente: *"Mi sembra evidente che solo un'avanguardia di intellettuali e di politici potesse lanciare il progetto dell'unità politica d'Europa (quale che fosse l'idea della sua forma), e che solo una simile avanguardia possa continuare a dargli linfa"*. Egli aggiunge che *"Prima o poi, però, questa avanguardia dovrà rassegnarsi al confronto con la volontà dei cittadini, non solo per ragioni costituzionali o di etica politica, ma anche di semplice calcolo rischi-benefici. È proprio ai cittadini che spetta l'ultima parola, e il processo d'integrazione avrà successo solo se, al momento opportuno [...] questa parola verrà finalmente data"*. Non ci sembra necessario commentare tale stralcio, che purtroppo risulta essere ancora estremamente attuale.

Francesco Gaspari

Associato di Diritto amministrativo

nell'Università Telamatica Guglielmo Marconi di Roma

²⁵³ FERRAJOLI, *L'alleanza*, cit., pp. 1-2.

**UN CONTRIBUTO A MO' DI RISPOSTA. LA NATURA GIURIDICA
DELL'UNIONE EUROPEA E LA SUA FUTURA, POSSIBILE,
MODIFICA: MA MODIFICA IN QUALE ENTE? ***

(A contribution in form of an answer: the legal nature of the European Union and its possible future modification: but in which entity?)

ABSTRACT: *This paper summarizes the key issues dealt in my volume "The legal nature of the European Union: theories compared" ("La natura giuridica dell'Unione europea: teorie a confronto") and enlarge on the issue of a possible future modification of the legal nature of the Union.*

SOMMARIO: 1. Introduzione. - 2. L'obiettivo del volume: la ricostruzione della natura giuridica dell'Unione europea mutuata esclusivamente sulla base del testo dei Trattati e della giurisprudenza della Corte di giustizia. - 3. La scelta di campo metodologico: impostazione tecnico-giuridica *versus* impostazione giuridico-politica. - 4. Il risultato della sistematizzazione: l'Unione europea quale organizzazione internazionale che ha quale obiettivo di promuovere "la pace, i suoi valori e il benessere dei suoi popoli" (art. 3 co. 1 TUE). - 5. La futura trasformazione dell'Unione in un ente di natura giuridica differente: quale ente? - 6. La naturale e necessaria evoluzione dell'Unione europea quale organizzazione internazionale che ha l'obiettivo di promuovere "la pace, i suoi valori e il benessere dei suoi popoli".

1. In primo luogo voglio qui ringraziare Francesco Gaspari e Ulrike Haider-Quercia per aver organizzato il 6 dicembre 2021 la presentazione del mio volume: *La natura giuridica dell'Unione europea: teorie a confronto - L'Unione ai tempi della pandemia* (Bari, 2021). Ringrazio inoltre il prof. Chiarelli così come tutti i colleghi che hanno partecipato alla presentazione così come alla pubblicazione degli atti, e quindi Francesco Capriglione, Filippo Caliento, Francesco Clementi, Marcello Condemi, Maria Assunta Icolari e Fiammetta Salmoni.

*Il presente contributo è stato sottoposto a referaggio.

Un particolare ringraziamento al prof. Capriglione per la superlativa e appassionata presidenza durante la presentazione del volume e per aver voluto generosamente rendere disponibile questa rivista per la pubblicazione degli atti.

La discussione, orale e scritta, che ne è conseguita è stata per me di grande importanza. È esperienza comune che quando si scrive, il momento di confronto con i colleghi è fondamentale per capire e mettere alla prova le proprie tesi. Sotto questo aspetto le riflessioni dei colleghi qui pubblicate sono state di grande stimolo per raffinare la tesi di fondo del volume.

A fronte degli stimolanti contributi dei colleghi, mi limiterò in questa sede a riassumere la tesi di fondo del volume ed a sviluppare il tema relativo alla possibile modifica futura della natura giuridica dell'Unione.

2. L'obiettivo del mio volume è quello di ricostruire la natura giuridica dell'Unione, cioè cosa sia l'Unione dal punto di vista giuridico, con riferimento esclusivo delle disposizioni del Trattato e della giurisprudenza della Corte di giustizia. Infondo questo è l'attività dei giuristi. Come sosteneva Capograssi, i giuristi nello svolgimento della propria attività, "prendono una situazione di fatto, cioè storica (...) come fosse cristallizzata, la canonizzano, la traducono in concetti, la esprimono in termini di sistema"¹.

3. Tale scelta d'impostazione presuppone una scelta di campo. Cioè quella di attenersi alla precisione del diritto a fronte della quale ogni parola, ogni categoria giuridica presenta un significato specifico attribuitole dalla cultura giuridica di riferimento; in altre parole la scelta per una impostazione tecnico-giuridica. Ad esempio, il concetto di sovranità e di Governo nascono e si sviluppano con riferimento all'ente statale e non sono quindi applicabili ad un ente che non

¹CAPOGRASSI, *Il problema di V.E. Orlando*, in *Rivista italiana per le scienze giuridiche*, 1953, p. 27.

presenta le caratteristiche dello Stato, come è il caso dell'Unione². Il concetto di Costituzione, diversamente, è un concetto che la cultura giuridica europea utilizza tanto per gli enti statali - la Costituzione come atto istitutivo dell'ordinamento statale - che per le organizzazioni internazionali³ - Costituzione come atto istitutivo delle organizzazioni internazionali. Non a caso - ad esempio - che l'atto istitutivo dell'organizzazione internazionale dell'Unesco è denominato appunto "Costituzione". Ugualmente il concetto di federalismo rinvia all'esperienza dello Stato federale e non è applicabile, da un punto di vista tecnico-giuridico, ad una organizzazione internazionale.

L'applicazione di categorie giuridiche ad enti per le quali tali categorie non sono state sviluppate determina il venir meno della funzione stessa del diritto; cioè quella, tra l'altro, di definire e regolare fatti che presentano delle proprie specifiche caratteristiche.

In altri termini, una simile commistione di nozioni applicate ad enti per cui esse non sono state sviluppate determina lo stesso effetto conseguente alla commistione, nell'interpretare il diritto, di concetti sviluppati in differenti branche del sapere (quella che nel volume chiamo l'impostazione "giuridico-politica").

Vittorio Emanuele Orlando, uno dei fondatori del diritto pubblico in Europa, diffidava dei "cultori del diritto [quando] sono troppo filosofi, troppo politici, troppo storici, troppo sociologismi 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"⁴.

²Sul punto v. il mio *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*, aisdue.eu, 2022, p. 213. Su tal tema SALMONI nel suo contributo qui pubblicato, "Geopolitica dell'Unione europea: USA, Cina e Global Gateway. La rivoluzione pandemica e il momento della Costituente europea", sembra sostenere la possibilità dell'Unione di "sottrarre quote di sovranità agli Stati membri".

³ Sul punto v. Ulrike HAIDER-QUERCIA nel suo contributo qui pubblicato: "La natura giuridica dell'Europa e i due concetti di Costituzione".

⁴ORLANDO, *I criteri tecnici per la ricostruzione giuridica del diritto pubblico*, GARAGNANI, Modena, 1925, p. 4.

È ben chiaro che vi siano vari motivi che determinano, a volte inconsciamente a volte consciamente, l'applicazione all'Unione di categorie di altri enti giuridici. Ad esempio, questo è conseguenza del fatto che la struttura delle organizzazioni internazionali appaia simile alla struttura degli enti statali. Sotto altre ipotesi, l'applicazione all'Unione di categorie di altri tipi di enti giuridici permette di far rientrare lo studio (ed insegnamento universitario) dell'Unione all'interno di differenti settori disciplinari con le conseguenze accademiche che si possono immaginare.

4. La ricostruzione sistematica dell'Unione sulla base esclusivamente del testo dei Trattati e della giurisprudenza della Corte di giustizia, cioè secondo un'impostazione tecnico-giuridica, porta alla conclusione che l'Unione costituisca un'organizzazione internazionale. La particolarità dell'Unione, sotto questo aspetto, non è però costituita solo dalla sua natura giuridica, che è e rimane quella di un'organizzazione internazionale, ma dalla finalità che gli Stati membri le hanno attribuito cioè quello di "promuovere la pace, i suoi valori e il benessere dei suoi popoli" (art. 3 co. 1 TUE)⁵.

L'evoluzione dell'Unione europea e del generale processo d'integrazione europea, dal 1950 ad oggi, sembrerebbe dimostrare la correttezza di tale conclusione.

L'Unione in questo senso rappresenta, nella storia bimillenaria dell'Europa, una nuova forma di organizzazione politico-istituzionale continentale, come lo è stato, *mutatis mutandis*, l'Impero romano, l'Impero carolingio, il Sacro romano impero.

Che l'Unione costituisca un'organizzazione internazionale, e non una

⁵V. il saggio di GASPARI qui pubblicato, "*Il futuro dell'Unione europea tra sovranità (formale), (de)legittimazione (sostanziale) e right to exit*", in cui sostiene il fallimento della missione dell'Unione quale "*ente la cui funzione è quella di risolvere la crisi dell'ente Stato sul continente europeo*".

confederazione, è per altro riconosciuto dalla stessa Corte costituzionale tedesca quando essa applica il principio del sindacato *ultra vires* al diritto dell'Unione (da ultimo nella sentenza sul caso PSP del 5 maggio 2020). Tale sindacato non è originario dalla giurisprudenza della Corte costituzionale tedesca ma - come noto - è stato sviluppato, appunto, nel generale contesto delle organizzazioni internazionali sin dagli anni '50⁶.

5. Un comune tema presente negli scritti qui raccolti riguarda il fatto che nel mio volume non si individui una possibile evoluzione dell'Unione europea in qualcosa di differente dall'attuale organizzazione internazionale; cioè un'evoluzione che porti, ad esempio, a trasformare l'Unione in uno Stato federale o permetta di raggiungere l'Unione politica⁷.

Questo, a mio avviso, è uno dei temi più rilevanti dal punto di vista teorico e che vorrei affrontare in modo più specifico sviluppando quanto scritto già nel mio volume.

Non voglio negare che ci possa essere in futuro una trasformazione della natura giuridica dell'Unione in qualcosa di differente rispetto a quello che i Trattati e la giurisprudenza della Corte individuano. La domanda centrale in questo senso è: trasformazione in quale ente giuridico?

Come osservava Vittorio Emanuele Orlando nella sua famosa prolusione del 1947⁸, l'evoluzione dei sistemi politici sul continente europeo ha visto, ad esempio, il passaggio dagli Imperi alle monarchie feudali alla nascita dello Stato fino alla sua forma più matura, cioè lo Stato nazionale. Io aggiunto, il continente europeo ha

⁶V. la diversa ricostruzione di Ulrike HAIDER-QUERCIA nel già citato "La natura giuridica dell'Europa e i due concetti di Costituzione".

⁷È questa l'accorata speranza, fondata su di una approfondita riflessione giuridica, di CAPRIGLIONE nel suo saggio qui pubblicato: "Riflessioni a margine del libro «La natura giuridica dell'Unione europea» di Lorenzo Federico Pace". Vedi sul punto anche il già citato saggio di Fiammetta SALMONI.

⁸ORLANDO, *La rivoluzione mondiale e il diritto* (1947), in ID., *Scritti giuridici vari (1941-1952)*, Milano, 1955.

visto, sotto altro aspetto, l'evoluzione della forma politico-istituzionale della confederazione, quale ente di diritto internazionale, in Stato federale, cioè in ente originario (Germania, Svizzera così come, in America, gli Stati uniti d'America).

La domanda teorica è quindi: in quale ente giuridico l'Unione dovrebbe o potrebbe trasformarsi? In quale ente che possa racchiudere al suo interno popoli differenti?

Ed infatti sul continente europeo non è mai esistito - come ci ricorda il biografo di Carlomagno nel IX secolo, il poeta sassone - un popolo europeo. Oggi, lo stesso art. 3 co. 1 TUE ci ricorda che non esiste un popolo europeo. Questo a differenza dagli Stati uniti d'America (*we the people of the United States of America...*), aspetto conseguenza dei noti sviluppi dell'arrivo nel 1620 dei *pilgrims father* sul continente nord americano.

La domanda che mi pongo è: possono i popoli europei essere organizzati nel futuro in un ente (ma quale?) in cui le loro diversità siano "sciolte"? Cioè un ente che non tenga presente le loro peculiarità e caratteristiche andando in questo modo in contraddizione con tutto quello che è stata la storia del continente europeo del XIX secolo? Cioè lo sviluppo e la maturazione dello Stato nazionale che si fonda sull'idea della "nazione" come "naturale unità dell'umanità" - per richiamare le parole di Mazzini ⁹. Ed infatti, l'organizzazione internazionale permette questa cooperazione tra popoli differenti (cioè, tra Stati) garantendo la rispettiva sovranità degli Stati e quindi dei differenti popoli.

Il problema teorico nasce dal fatto che, come ricordato, il continente europeo non presenta oggi (e non ha probabilmente mai presentato) un popolo europeo - nel senso giuridico che si riconnette al concetto di popolo -. Inoltre la scienza giuridica è concorde che - da un punto di vista tecnico-giuridico - l'ente che organizza politicamente "un popolo" è lo Stato. Ugualmente la scienza giuridica è

⁹SALMONI nel suo saggio qui pubblicato elenca tra le varie opzioni di sviluppo dell'Unione europea (e trasformazione della sua natura giuridica) quella dello Stato federale.

concorde - sempre da un punto di vista tecnico-giuridico - che il tipo di ente funzionale alla cooperazione tra Stati che presenti obiettivi simili a quelli previsti dell'Unione europea è l'organizzazione internazionale.

Ebbene, se si è d'accordo su questa ricostruzione tecnico-giuridica (e non politico-giuridica), da tale quadro deriva la mia difficoltà nel comprendere (o prevedere) quale possa essere, dal punto di vista giuridico, l'evoluzione dell'Unione in un nuovo e differente ente avente natura differente da quella di organizzazione internazionale. A dire il vero, sarebbe da chiarire inoltre se vi sia un'utilità in questo passaggio. Ma rinvio, per rispondere a questa domanda, a futuri approfondimenti.

6. Questo non significa che l'Unione non continuerà ad evolvere ed a modificarsi nello "schema giuridico" dell'organizzazione internazionale¹⁰.

In punto di diritto, le modifiche dell'Unione saranno determinate dalla necessità di adeguarsi alle costanti nuove sfide a cui l'Unione e gli Stati membri saranno sottoposti da eventi futuri¹¹. Evoluzioni (e risposte a crisi) che sono già sotto gli occhi di tutti con riferimento alle modifiche alla sua organizzazione giuridica e determinate, ad esempio, dalla crisi istituzionale dell'eurozona (2009-2013) o dalla crisi della pandemia del covid-19 (2020-...)¹².

Ad esempio, proprio al fine di risolvere la tragica sfida della pandemia, l'Unione e gli Stati membri hanno dovuto "inventare" nuovi strumenti come il Next Generation Eu, cioè un grande "fondo" non più ripartito tra gli Stati in base alla loro dimensione, bensì secondo il principio di solidarietà; in particolare in relazione

¹⁰V. CHIARELLI il quale nel saggio qui pubblicato, "*L'Unione europea come organizzazione internazionale nel contributo di Lorenzo Federico Pace sulla natura giuridica dell'UE*", individua come possibile prossimo sviluppo la creazione di una "comunità cosmopolita".

¹¹CLEMENTI nel saggio qui pubblicato, "*La natura giuridica dell'Unione europea tra il già e il non ancora (a proposito di L.F. Pace, "La natura giuridica dell'Unione Europea: teorie a confronto. L'Unione ai tempi della pandemia", 2021)*", interpreta l'evoluzione del processo d'integrazione europea richiamando la teoria del *federalizing process* utilizzato da Carl J. FRIEDRICH per l'ente Stato.

¹² CONDEMI nel saggio qui pubblicato "*L'Unione economica e monetaria e la nascita dell'Unione bancaria quali significative tappe del difficile processo di piena integrazione europea*", individua nell'Unione bancaria una fase di sviluppo dell'Unione e del processo d'integrazione europea.

quindi ai danni subiti dall'economia dei singoli Stati membri. E questo spiega perché nell'Unione europea l'Italia sia il maggior beneficiario della liquidità del Recovery fund.

Le risposte fornite dall'Unione e dagli Stati membri nei casi richiamati non ha modificato però la natura giuridica dell'Unione ma, più semplicemente, ha meglio "attrezzato" l'Unione a rispondere a nuove crisi con il fine di migliorare la sua resilienza; questo però sempre nel quadro di un'organizzazione internazionale e al fine di garantire il raggiungimento dell'obiettivo di cui all'art. 3 co. 1 TUE, cioè "la pace, i valori [dell'Unione] e il benessere dei suoi popoli".

In altri termini, a cambiare in questi 70 anni non sono stata né la natura giuridica dell'Unione, né gli obiettivi dell'Unione, ma le sfide che essa ha dovuto affrontare e gli strumenti che ha dovuto individuare per risolvere queste sfide.

Lorenzo F. Pace

*Associato di Diritto dell'Unione europea
nell'Università degli Studi del Molise*