



2024 FASCICOLO III

**Loredana Mura**

**Il modello della “cooperazione sovranazionale”:  
un’autentica contraddizione in termini alla luce dell’esperienza UE**

18 novembre 2024

**IDEATORE E DIRETTORE: PASQUALE COSTANZO**  
**CONDIRETTRICE: LARA TRUCCO**



**Loredana Mura**  
**Il modello della “cooperazione sovranazionale”:**  
**un’autentica contraddizione in termini alla luce dell’esperienza UE\***

SOMMARIO: 1. Il concetto di “cooperazione sovranazionale” e i caratteri originari della società internazionale. – 2. Rilevanza internazionale della “sovranità” e delle altre connotazioni costitutive dello Stato. – 3. L’eguaglianza come presupposto della cooperazione. – 4. L’“accordo” come atto normativo tipico della cooperazione. – 5. Il presunto fondamento giuridico della “cooperazione sovranazionale” nell’art. 11 Cost. – 6. *Segue*. La qualità dei “poteri sovrani” che l’art. 11 Cost. it. autorizza a trasferire (delegare) ad un organismo internazionale. – 7. *Segue*: L’evoluzione dei poteri di “sovranità esterna” e la loro regolamentazione nell’art. 11 Cost. it. – 8. La pretesa “cooperazione sovranazionale” dell’Unione europea: un’autentica contraddizione in termini.

***ABSTRACT: This investigation intends to contradict the prevailing idea according to which a "supranational order" – which today finds the most representative example in the current EU system – can give rise to an authentic model of cooperation and, even, integration among its member States claiming their full sovereignty and their own international personality. In fact, the necessary conditions are missing to allow the establishment of a practice of real cooperation among EU member States. In particular, the quality of sovereign powers (which supranationality implies have been transferred to the EU) and the way in which they are organized recall forms of statehood (centralistic, hierarchical and patriarchal) of the past that are completely irreconcilable with a reliable and effective model of cooperation and therefore also with the interests that the latter intends to satisfy. In this sense, the definition of "supranational cooperation" – with which the process underway in the EU is described – appears to be a true contradiction in terms.***

---

\*  contributo sottoposto a referaggio.

Loredana Mura è Ricercatrice confermata di Diritto internazionale nell’Università di Brescia.

Questo articolo riprende e sviluppa il contenuto della relazione presentata dall’Autrice all’Incontro di Studio sulle “*Forme di cooperazione pubblico-privato tra ordinamenti giuridici nazionali, europeo e internazionale*” svoltosi all’Università degli Studi di Brescia il 23 Maggio 2024 (le *slide* dell’intervento sono disponibili sul [website](#) del CREA-Centro di Ricerca d’Ateneo on European Affairs).



## 1. Il concetto di “cooperazione sovranazionale” e i caratteri originari della società internazionale

Una domanda che sorge spontanea osservando quel fenomeno chiamato “sovranazionalità” è se esso possa rappresentare una forma di cooperazione e quindi essere idoneo a conseguire adeguatamente i fini istituzionali di quest'ultima. Ciò vale, in particolare, per l'Unione Europea (UE) che è considerata l'esempio di cooperazione fino ad oggi più conosciuto e, al tempo stesso, connotato da una propria “sovranazionalità” per via dei “poteri sovrani” ad essa attribuiti dalle Costituzioni degli Stati membri.

Per rispondere a questa domanda bisogna partire anzitutto dal significato del concetto di “cooperazione” nel diritto internazionale, da cui, senza che sia mai stato dimostrato il contrario, discende il “fenomeno sovranazionale” in questione. Successivamente, verrà analizzata l'applicabilità di questa definizione alla UE quale indice dello specifico modello di organizzazione, convenzionalmente stabilito sul piano internazionale, dei “poteri normativi” ad essa attribuiti dai suoi Stati membri.

È opportuno sottolineare, a questo proposito, che il concetto di “cooperazione” è strettamente legato alle caratteristiche della società internazionale, quindi anche del diritto che essa esprime e da cui, pertanto, risulta regolata. Come suggerisce il suo significato etimologico, il diritto internazionale regola i rapporti tra le “Nazioni” che oggi sono considerate sinonimo di “Stati” talché il diritto che ne regola i rapporti oggi può essere correttamente definito anche diritto interstatale<sup>1</sup>.

A questo proposito, parte della dottrina<sup>2</sup> ritiene che gli Stati siano i principali, ma non gli unici, soggetti internazionali. Questo fatto, tuttavia, sembra essere contraddetto dalle origini della comunità internazionale. Al riguardo va ricordato che non esiste alcuna norma o atto fondamentale (orale o scritto) costitutivo di un “ordinamento giuridico internazionale” da cui trarrebbero la loro origine e le loro caratteristiche tutti i suoi soggetti<sup>3</sup>; si può infatti dire che la definizione di “ordinamento” (giuridico o costituzionale o sovrano), normalmente utilizzata

---

<sup>1</sup> Il concetto di “diritto interstatale” inizialmente introdotto per indicare la legge applicabile al contenzioso fra individui, ha successivamente assunto un significato più ampio che si è esteso alle relazioni (non solo di natura contenziosa) fra gli Stati: C. RAGNI, *Il contenzioso interstatale sui diritti umani: questioni aperte e prospettive future*, in *DUDI*, 2021, 599-612; W. JAESCHKE, *Il riconoscimento come principio dell'ordinamento statale e interstatale*, in *Jstor*, 2009, 189-198; G. CASSONI, *A proposito di una recente trattazione di diritto interstatale e internazionale privato americano*, in *Jus*, 1959 ([online](#) dal 2019).

<sup>2</sup> Fra i suoi esponenti v., *ex multis*, M. SHAW, *States in International law*, in [Britannica](#), 2024; A.S. STEFANOVA, D. ATANASOSKI, *State as a subject of International Law*, in [US-China Law Review](#), 2016, 25-33; A. OSUAGWU, S. ANYA, O. OBIEFUNA, *Inclusion of Individuals as Subjects of International Law*, in [The Nigerian Juridical Review](#), 2023, 15-38.

<sup>3</sup> Su questo aspetto v. gli approfonditi e noti studi di G. ARANGIO RUIZ (in particolare, *Sulla dinamica della base sociale nel diritto internazionale*, Milano 1954; *Diritto internazionale e personalità giuridica*, Bologna 1972).



per descrivere lo Stato, non si presta affatto a qualificare in modo adeguato il contesto delle relazioni internazionali<sup>4</sup>. La società internazionale – come vedremo anche in seguito – è una realtà che sorge spontaneamente, senza vertice e quindi senza carattere giuridico e gerarchico. Gli Stati, in questo senso, sono un *prius* e non un *posterius* del diritto internazionale dato che la loro esistenza precede e non segue la formazione di quest'ultimo sicché, in assenza di quel fenomeno chiamato "Stato", il diritto internazionale non potrebbe neppure venire ad esistenza<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Di segno contrario a quanto ora affermato nel testo, le celebri prese di posizione della Corte di giustizia UE che, fin dalla sua prima giurisprudenza, ha optato per un'interpretazione "monista" dei rapporti intercorrenti fra gli ordinamenti degli Stati membri e quello comunitario, e attribuito prevalenza "gerarchica" al diritto comunitario su quello dei medesimi ordinamenti nazionali. Tale giurisprudenza è stata espressa a partire dalla sentenza [Van Gend en Loos v. Netherlands Inland Revenue Administration](#) del 5 febbraio 1963, causa 26/62, *Raccolta*, 1963, 23 (secondo la quale "La Comunità costituisce 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") e con la sentenza [Costa c. Enel](#) del 15 luglio 1964, causa 6/64, *Raccolta*, 1964, 1144 ("Lo spirito e i termini del trattato, hanno per corollario l'impossibilità per gli Stati di far prevalere, contro un ordinamento giuridico da essi accettato a condizione di reciprocità, un provvedimento unilaterale ulteriore, il quale pertanto non potrà essere opponibile all'ordine comune [...] La preminenza del diritto comunitario trova conferma nell'art. 189, a norma del quale i regolamenti sono direttamente obbligatori e direttamente applicabili in ciascuno degli Stati membri. Questa disposizione, che non è accompagnata da alcuna riserva, sarebbe priva di significato se uno Stato potesse unilateralmente annullarne gli effetti con un provvedimento legislativo che prevalesse sui testi comunitari"). Con riguardo a questa linea v. *ex plurimis* v. L.F. PACE, *L'inapplicabilità della nozione di "sovranità" all'ordinamento giuridico dell'Unione europea: motivi teorici e pratici. L'Unione quale soluzione della crisi dello Stato nazionale nel continente europeo*, in [AISDUE](#), 2022, 37-4; K. LENAER, *The autonomy of European Union Law*, in [AISDUE](#), 2019, 1-11; G. AMATO, *Le prospettive del processo costituzionale europeo*, in [federalismi.it](#), 1 agosto 2018, 1-7; O. SCHACHTER, *The Decline of the Nation-State and Its Implications for International Law*, in [Columbia Journal of Transnational Law](#), 1997, 7; F. SORRENTINO, *Profili costituzionali dell'integrazione comunitaria*, Torino, 1995 spec. 20 ss. Per altro verso, sulla stretta connessione fra il concetto di "ordine giuridico o sovrano" e quello di "gerarchia delle fonti" (con alcuni cenni, inoltre, alla questione della crisi del principio di gerarchia) v., fra i tanti, R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Le fonti del diritto*, Torino 2023, spec. 17; E. LONGO, *Gli effetti diretti e indiretti dell'integrazione costituzionale europea sulle fonti statali: spunti ricostruttivi*, in [Osservatorio sulle fonti](#), 2018, 1-18; G. PINO, *La gerarchia delle fonti del diritto. Costruzione, decostruzione, ricostruzione*, in [Ars interpretandi. Annuario di ermeneutica giuridica](#), XVI, 2011, 9, 19-56; S. BARONCELLI, *Le fonti del diritto nell'UE dal Trattato di Roma al Trattato di Lisbona: verso un'accresciuta complessità del sistema*, in [Osservatorio sulle fonti](#), 2008, 1-46; E. TRIGGIANI, *L'Unione europea secondo la riforma di Lisbona*, Bari 2008, 14, 18; E. CANNIZZARO, *Gerarchia e competenza nel sistema delle fonti dell'Unione europea*, in [Il Diritto dell'Unione europea](#), 2005, 651 ss.; V. CRISAFULLI, *Gerarchia e competenza nel sistema costituzionale delle fonti*, in *Riv.trim.dir.pubbl.*, 1960, 775 ss.; G. ZANOBINI, *La gerarchia delle fonti nel nostro ordinamento*, in P. Calamandrei, A. Levi (a cura di), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, Firenze 1950, 47 ss. (ripubblicato in *Scritti vari di diritto pubblico*, Milano 1955, 367 ss.).

<sup>5</sup> In questo senso H. BULL, *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*, London, 1977. Secondo questo A. "[t]he starting point of international relations is the existence of states, or independent political



Semmai gli Stati, in quanto soggetti internazionali, possono autorizzare qualsiasi persona (fisica o morale) a volere ed agire sul piano internazionale; ma se ciò potrà corrispondere al riconoscimento a queste persone di una legittimazione ad agire su quel piano per la tutela di interessi che li coinvolgono direttamente oppure di una loro idoneità ad agire come “organi” dello Stato stesso a determinati effetti del diritto internazionale, viceversa non potrà equivalere all’assegnazione ad essi della qualità di persona internazionale<sup>6</sup>.

## 2. Rilevanza internazionale della “sovrànità” e degli altri elementi costitutivi dello Stato

Non solo il diritto internazionale non è espressione di un “ordinamento giuridico”, né fornisce il fondamento normativo dell’ordinamento costituzionale dei soggetti internazionali – gli Stati – ma, inoltre, nessuno degli elementi costitutivi dello Stato – quale è, ad esempio, il suo potere di governo – è determinato dal diritto internazionale o, più in generale, da un’altra fonte giuridica ad esso sovrapposta<sup>7</sup>.

Per questo motivo gli Stati sono detti “sovrani”. Ciò significa innanzitutto che essi sono enti *originari*, nel senso che il loro ordinamento costituzionale non deriva la sua *origine* da un ordinamento giuridico precedente e sovraordinato; in secondo luogo, che essi sono *indipendenti* nel senso che, oltre ad essere enti autocostituiti, l’esistenza dei loro sistemi giuridici non *dipende* né subisce il *condizionamento* di un’autorità superiore. Gli Stati tuttavia non sono soltanto un fenomeno di autodeterminazione ma anche e, più precisamente, un processo di *autolimitazione*<sup>8</sup>: fin dalle loro origini infatti, essi si costituiscono e si organizzano

---

communities” (*ibid.*, 8); per questa ragione lo stesso A. definisce il diritto internazionale come il diritto della “society of States” o “international society” (*ibidem*).

<sup>6</sup> La dottrina, a questo riguardo, distingue fra “soggetti” e “attori” internazionali: V. ENGSTRÖM, *Subjects and actors*, ID. et al., *Public international law*, Routledge 2024, 217-317; O. YASUAKI, *Subjects and Participants of International Law*, in ID., *International Law in a Transcivilizational World*, (Chapter 3), Cambridge University 2017, 186 ss. Per quanto riguarda l’impiego di queste forme di legittimazione nel sistema dei trattati UE v. , *infra*, par. 7 e nota 82.

<sup>7</sup> In questo senso v. G. ARANGIO RUIZ, *La persona internazionale dello Stato*, Milano 2014 (ristampa online); ID., *Gli enti soggetti dell’ordinamento internazionale*, Milano, 1951. Su questo aspetto, inoltre, cfr. A. MORRONE, *Sovranità*, in [Rivista AIC](#), 3/2017, 2-108; S. BESSON, *Sovereignty*, in [Max Planck Encyclopedia of Public International Law](#), 2011, 366-391; T. BACHÉLI, B. BARTMANN and H. SREBRNIK, *De Facto States: The Quest for Sovereignty*, New York 2004.

<sup>8</sup> La definizione dello Stato-sovrano come fenomeno di autolimitazione è attribuita a Georg JELLINEK, *Gesetz und Verordnung*, Freiburg i.B, 1887, trad. it. ([estratto](#)): “Lo Stato trova in sé stesso la base dei propri diritti e doveri. In questa capacità di autodeterminazione sta l’elemento giuridico del potere statale. Se questa capacità è esclusiva, nel senso che lo Stato in ogni momento si determina da sé, che esso domina dappertutto e non è mai dominato, allora esso mostra il carattere della *sovrànità*” (*ibid.*, 197) (corsivo aggiunto), “[c]hi possiede la capacità di esclusiva autodeterminazione, possiede anche la capacità esclusiva di determinare i limiti della propria azione (*ibid.*, 198). Sull’opera di Jellinek v. anche C. FORTE, *Legge e decreto*, Milano, 1997.



liberamente e volontariamente in rapporto, però, alla realtà che li circonda. Essi sono quindi innanzitutto il prodotto di una propria volontà di autocostruzione e poi di autoregolamentazione (o autodisciplina)<sup>9</sup> lungo il corso della loro esistenza; ma questo loro potere regolamentare (sovranità) non può considerarsi assoluto e illimitato (“onnipotente”), meramente autoreferenziale e fine a se stesso, al contrario, esso è finalizzato a dare allo Stato delle regole (limiti) *anche* rispetto ad altre potestà regolamentari omologhe (sovranità) esterne, diverse e separate da esso<sup>10</sup>.

Nel secolo scorso come pure non di rado anche oggi, la dottrina internazionalistica utilizza semplicemente il termine di “Potenza” (o Potentato)<sup>11</sup> per descrivere le qualità e le caratteristiche dello Stato strettamente connesse al suo “potere sovrano” (o “sovranità” *tout court*) e al significato che questo era destinato ad assumere sul piano internazionale, cioè nei rapporti dello Stato con altri soggetti (Potenze) estranei al suo ordinamento con i quali, per questa ragione, non condivide alcun legame giuridico o norma comune ma con i quali, comunque, si trova a dover convivere<sup>12</sup>.

Le caratteristiche della sovranità statale<sup>13</sup>, sopra descritte, risalgono al Trattato di Westfalia del 1648<sup>14</sup> che segna la fine della Guerra dei Trent'anni e, allo stesso tempo, l'inizio

---

<sup>9</sup> “Ogni atto [...] intrapreso” dallo Stato “entro i limiti autoimposti ha efficacia giuridica” (così G. JELLINEK, *Gesetz* cit., 196).

<sup>10</sup> Così G. JELLINEK, *Gesetz und Verordnung*, cit., 199 “[i]n quanto lo Stato possiede la capacità di autodeterminazione, allora ha anche quella di autolimitazione. [...] Il suo diritto trova un limite nel riconoscimento del diritto di un soggetto estraneo. Il diritto dello Stato è perciò più ristretto del suo potere” (*ibidem*).

<sup>11</sup> G. ARANGIO RUIZ, *La persona internazionale dello Stato*, Milano 2008.

<sup>12</sup> G. ARANGIO RUIZ, *Stati e altri enti (soggettività internazionale)*, in *Novissimo Digesto Italiano*, 1957, 132 ss.; *Id.*, *Sulla dinamica della base sociale* cit., 44 ss.

<sup>13</sup> Con riguardo alle citate caratteristiche della sovranità, cfr. B. FASSBENDER, *Are the EU Member States Still Sovereign States?* cit., 1629 ss. Circa la persistenza, a tutt'oggi, del dubbio di quale sia il significato della sovranità v. A. TANZI, *Introduzione al diritto internazionale contemporaneo*, Milano 2023, 631 che sul punto richiama le posizioni del Q. WRIGHT; A. MORRONE, *Sovranità*, cit., 2; inoltre v. B. FASSBENDER, *Are the EU Member States Still Sovereign States? The Perspective of International Law*, in E. Cannizzaro, M. Fisicaro, N. Napoletano and A. Rasi (eds) *Are the EU Member States Still Sovereign States Under International Law?* in [European Papers](#), 2023, 1630: secondo questo A. “[t]here is no definition of the term “sovereignty” in a written rule of positive international law” (*ibid.* 1630). In realtà, esistono accordi internazionali che hanno lo scopo di stabilire una definizione *standard* di Stato per le parti contraenti: fra questi la *Convenzione sui diritti e doveri degli Stati* adottata dalla VII Conferenza Internazionale degli Stati americani a Montevideo (Uruguay) il 26 dicembre 1933, entrata in vigore l'anno seguente. Essa dichiara (art. 1) che gli Stati, in quanto persone internazionali, sono enti uguali e sovrani costituiti da una popolazione permanente, confini territoriali, potere di governo e capacità di entrare in accordo con enti stranieri.

<sup>14</sup> S. PATTON, *The Peace of Westphalia and its Effects on International Relations, Diplomacy and Foreign Policy*, in *The Historie*, 2019, 91 ss.



di quello che ancora oggi viene definito diritto internazionale<sup>15</sup>. In questo preciso momento storico, infatti, le autorità territoriali dell'epoca riescono a recidere ogni legame di dipendenza dal potere religioso e temporale e si riconoscono reciprocamente, tra l'altro, la sovranità esclusiva di ciascuna sulle proprie terre, popoli, rappresentanti (anche se agenti all'estero) nonché la responsabilità per gli atti illeciti di uno qualsiasi dei suoi cittadini o legali rappresentanti. Sebbene non riuscì a porre fine alla guerra in Europa<sup>16</sup>, nondimeno l'accordo di Westfalia stabilì un importante precedente di pace mai raggiunto prima da un congresso diplomatico e introdusse inoltre un nuovo ordine politico in Europa basato sul principio della coesistenza di una pluralità di centri sovrani indipendenti, non legati da vincoli di gerarchia e subordinazione<sup>17</sup>.

Dal momento che non trova la sua base giuridica nel diritto internazionale, lo Stato non può essere considerato una creazione del diritto internazionale e, in quanto tale, una persona giuridica internazionale; viceversa, il diritto internazionale si limita a prendere atto della sua esistenza come fenomeno storico o materiale, vale a dire come mero fatto normativo<sup>18</sup>.

In questo senso è cruciale non confondere lo Stato inteso come soggetto internazionale con lo Stato inteso come soggetto nazionale; né, in nessun modo, la *capacità* che deriva allo Stato dalla sua personalità internazionale – o idoneità ad essere destinatario di posizioni soggettive (di diritto e obbligo)<sup>19</sup> nei rapporti con i suoi omologhi esteri – può essere confusa con la *capacità* (sovranità)<sup>20</sup> che deriva allo Stato dalla sua personalità di diritto pubblico – o

---

<sup>15</sup> V.A. LIGUSTRO, *Principio pacifista e uso della forza nel diritto internazionale contemporaneo*, in [DPCE online](#), 2024, 21 ss. nota 2; E. CANNIZZARO, *La sovranità oltre lo Stato*, Bologna 2020, 27; A. CASSESE, *Diritto internazionale*, (a cura di Micaela Frulli), Bologna, 2017, 37.

<sup>16</sup> Né quindi, può dirsi che il modello westfaliano sia stato idoneo a “strutturare” la cooperazione internazionale; piuttosto, esso è riuscito a realizzare quella condizione di “indifferenza” fra le Potenze sovrane dell'epoca, necessaria a garantire la giusta “distanza di sicurezza” fra di esse. Sul principio internazionale di “indifferenza” o “non ingerenza” rinvio al mio scritto su *La specialità regionale nell'ordinamento italiano e in quello dell'Unione europea*, in [Diritto@Storia](#), 2013, spec. par. 8.

<sup>17</sup> Sul significato della Pace di Westfalia dal punto di vista delle relazioni internazionali v., con differenti posizioni, v. A. TANZI, *Introduzione al diritto internazionale cit.*, 7-8 secondo cui il “c.d modello Westfaliano della Comunità internazionale [...] si limita a costituire un'espressione indicativa di una situazione di fatto di distribuzione pluralistica del potere sulla scena internazionale in una prospettiva eurocentrica del diritto internazionale (*jus publicum europaeum*)” che ha resistito “ai diversi tentativi di egemonizzazione di tipo imperiale” ma che “ciò non dimostra che si tratti di un modello teorico politico e giuridico superiore ad altri rispetto a un modello monocratico”; S. PATTON, *The Peace of Westphalia cit.*, 91 ss.; L. MOITA, *A critical review on the consensus around the «Westphalian system»*, in [JANUS NET, e-journal of International Relations](#), 2012, 17-42.

<sup>18</sup> In questo senso G. ARANGIO RUIZ, *Stati e altri enti cit.*, 132 ss.

<sup>19</sup> Questi valgono come *limiti giuridici* posti (*rectius* autoimposti) dagli Stati alla propria capacità giuridica internazionale, di cui pertanto essi dovranno tenere conto nell'esercizio futuro della stessa.

<sup>20</sup> Il termine “sovranità”, per indicare la capacità giuridica pubblica dello Stato, è un mero retaggio del passato: niente impedisce che oggi se ne possa assumere un altro maggiormente idoneo a rispecchiare in modo



idoneità essere titolare di posizioni soggettive (di diritto-dovere) nei rapporti con i suoi consociati (pubblici e privati) statali<sup>21</sup>. Sulla base di quanto detto finora, non è possibile far coincidere l'istituto del "riconoscimento internazionale"<sup>22</sup> con il fondamento internazionale dello Stato: non si tratta infatti di una forma di costituzione "dall'alto" dello Stato ma, invece, della disponibilità di uno Stato o di un gruppo di Stati ad ammettere un nuovo membro (non necessariamente corrispondente ad uno Stato) nella propria cerchia di relazioni internazionali<sup>23</sup>. D'altro canto, benché un ente si qualifichi nominalmente come "Stato" ma sia dotato solo di una "sovranità parziale" (nel senso che eserciti in modo indipendente solo alcune delle funzioni "sovrane" e dipenda, invece, da uno o più Stati per l'esercizio delle altre) non può essere considerato uno "Stato" agli effetti della società internazionale<sup>24</sup>. Tantomeno può rientrare in questa definizione quell'ente che deriva la sua costituzione (normativa e istituzionale) da un ordinamento giuridico principale, capace di condizionarne l'attività e la funzione e da cui, pertanto, dipende a tutti gli effetti la sua esistenza<sup>25</sup>.

---

meno capzioso e desueto la realtà attuale. Sull'origine della sovranità come prerogativa emblematica delle monarchie assolute cadute con il trauma delle rivoluzioni v. , *infra*, parr. 6 e 7.

<sup>21</sup> Il rischio più frequente, al riguardo, è quello di confondere la capacità sovrana esterna con la capacità internazionale (sul punto v. anche , *infra*, par. 6 nota 71): v., in questo senso, la giurisprudenza della Corte costituzionale fin dalla sentenza n. 170/1975 anche nel commento di A. LA PERGOLA, *Regionalismo, Federalismo e potere estero dello Stato. Il caso italiano ed il diritto comparato*, in *Quaderni regionali*, 1985, 923 ss., 940; L. MURA, *Gli accordi delle Regioni con soggetti esteri e il diritto internazionale*, Torino 2007, Chapter III. Con riguardo agli aspetti in esame, cfr. inoltre J.E. HICKEY, [The Source of International Legal Personality in the Twenty-First Century](#), *Hofstra Law and Policy Symposium*, 1997, 1-18; N. SHUKALO, [What is International Legal Personality and Why Does it Matter?](#) in *Academia EDU* 2008, 1-5; E. CANNIZZARO, *La sovranità mista: l'UE e i suoi Stati membri come soggetti dell'ordinamento internazionale*, in *L'internazionalizzazione dei mezzi di comunicazione e la sovranità statale*, VII Convegno SIDI, Napoli 24-25 maggio 2002, Napoli 2003, 14-15.

<sup>22</sup> L. CĂLIN, *State entities and the challenges of their recognition in international law*, in [Revista de Stiinte Politice. Revue des Sciences Politiques](#), n. 82/2024, 70-85; D. IMERI, A AZIZI, *Structural and non-structural obstacle in the process of recognition of independence of Kosovo: 2008-2021*, in [Journal of Liberty and International Affairs](#), 2023, 352-363; D. HÖGGER, *The Recognition of States: A Study on the Historical Development in Doctrine and Practice with a Special Focus on the Requirements*, LIT 2015.

<sup>23</sup> Ciò è quanto recentemente avvenuto con l'ammissione dello Stato palestinese all'Organizzazione delle Nazioni Unite da parte dell'Assemblea Generale (v. [Admission of new Members to the United Nations - General Assembly Resolution \(A/RES/ES-10/23\) adopted on 10 May 2024](#)), e [il suo riconoscimento da parte di altri Stati come Irlanda, Norvegia e Spagna](#). Per completezza, vale osservare che sebbene Israele si consideri uno "Stato" (v. , *infra*, nota 24), nondimeno esso non gode come tale del riconoscimento di tutta la comunità internazionale. D'altro canto, il perdurante stato di guerra, preclude ad esso il possesso di uno degli elementi fondamentali della statualità che è quello della certezza dei confini territoriali.

<sup>24</sup> Si pensi al caso (molto attuale e controverso con riguardo alle guerre in corso) della dipendenza militare di uno Stato dalla potenza militare di uno o più Stati. Sugli enti aventi una statualità meramente nominale v. E. CANNIZZARO, *Diritto internazionale*, Torino 2023, 300-301.

<sup>25</sup> L'esempio classico, con riguardo al nostro ordinamento nazionale, è quello relativo all'ordinamento decentrato delle Regioni.



Sebbene gli Stati non siano persone internazionali in senso giuridico, è vero però che nella società internazionale essi assumono importanza come Stati-governo, Stati-apparato, Stati-organizzazione o istituzione piuttosto che come Stati-nazione o Stati-popolo o Stati-comunità o società: in altri termini, essi vengono in rilievo in relazione al loro “potere di autoregolamentazione” ovverosia riguardo all’elemento della loro capacità giuridica o di governo (sovranità) piuttosto che in riferimento alla loro componente umana e individuale (popolo, nazione, comunità appunto)<sup>26</sup>. Questa circostanza ci porta a fare una duplice riflessione.

Da un lato, ci spinge a prendere atto che la base soggettiva della comunità internazionale non coincide con quella nazionale: la società internazionale è intergovernativa e non interindividuale come quella dello Stato<sup>27</sup>.

Dall’altro, ci induce a considerare che il modo di interpretare la sovranità fin qui illustrato è del tutto funzionale alla natura e alle caratteristiche della società internazionale (soprattutto, come vedremo, ben si addice ad una efficace regolamentazione dei rapporti fra i suoi adepti, gli Stati). Quest’ultima, infatti, non può avvalersi dell’esistenza di una somma e suprema autorità normativa che dia origine ai propri soggetti, formuli le regole della loro convivenza, vigili sulla loro osservanza da parte dei suoi consociati, anche in modo coercitivo ed assoluto ove necessario in vista della realizzazione di un interesse prioritario e superiore. Viceversa, può fare affidamento solo ed esclusivamente sulla volontà sovrana dei suoi soggetti (gli Stati sovrani) quindi sulla loro *capacità di autodisciplinarsi* anche nel senso (come già detto<sup>28</sup>) di *autolimitare* la propria potenza normativa sovrana in relazione a quella degli altri enti sovrani. Ciò per uno Stato significa sicuramente che rientra fra le sue prerogative esclusive esercitare specificamente la propria *capacità giuridica* di assumere impegni internazionali e di dare a questi ultimi concreta attuazione nella prassi interindividuale; ma, più in generale, significa altresì che rientra nella sua responsabilità individuale attivarsi esercitando ogni sua *capacità* – interna o esterna al suo ordinamento, giuridica o non giuridica, pratica o teorica, razionale (*hard*) o emotiva (*soft*), politica, etica, culturale ecc. – utile e idonea ad assicurare un rapporto di armoniosa e pacifica convivenza tra tutte le componenti della società internazionale, quindi ad instaurare un rapporto di cooperazione idoneo a bilanciare tutti gli interessi in gioco e garantire la realizzazione del bene comune<sup>29</sup>.

---

<sup>26</sup> La dottrina contemporanea appare unanime sul punto.

<sup>27</sup> V. G. Arangio Ruiz, F. Lattanzi (eds.), *Rapporti contrattuali fra Stati e Organizzazione internazionale. Per una teoria dualistica delle unioni di Stati*, Fagnano Alto 2019; G. ARANGIO RUIZ, *Dualism Revisited. International Law and interindividual law*, in *Rivista di Diritto internazionale*, 2003, 909-999.

<sup>28</sup> *Supra*, par. 1. V. inoltre, *infra*, par. 7.

<sup>29</sup> É perciò una questione di "bene comune" anziché di "esigenze" e "interessi superiori" stabiliti da un’istanza sovraordinata (come indicato invece da R. AGO, *Lezioni di Diritto internazionale*, Milano 1943, 124, 126).



### 3. L'eguaglianza come condizione fondamentale predisponente alla cooperazione

Secondo quanto recitano alcuni noti brocardi latini “*summa potestas superiorem non recognoscens*”, “*inter pares, superiorem non recognoscentes*”, “*par in parem non habet imperium/iurisdictionem*”. In virtù del carattere sovrano dei suoi soggetti – che non lascia spazio all’ipotesi di una loro subordinazione ad un’istanza sovraordinata e condizionante ma piuttosto consolida il suo significato intorno a un concetto di autolimitazione – i rapporti internazionali risultano ispirati a un criterio di eguaglianza quindi di non supremazia e di non gerarchia fra i suoi membri<sup>30</sup>. In sintesi l'eguaglianza è un elemento congenito, intrinseco, caratterizzante in modo indefettibile la “società degli Stati”<sup>31</sup>, che determina inoltre il buon funzionamento di quest’ultima veicolando il significato della potenza sovrana in termini di autolimitazione e predisponendola alla cooperazione. Sarà tuttavia il riscontro di una condizione di *effettiva* eguaglianza ad escludere che tra i soggetti interessati possa esserci una qualsiasi forma di superiorità e quindi di indebita discriminazione, di ingiustificato vantaggio, di intollerabile privilegio fra loro<sup>32</sup>.

Il passaggio dalla teoria alla pratica, dalle parole ai fatti, tuttavia, non è cosa di poco conto: non solo esso non è semplice da attuare ma, a volte, non è neppure scontato riuscire a percepirne l’esigenza.

Questa circostanza ci porta a riprendere le caratteristiche originarie della comunità internazionale, il loro significato più autentico anche in rapporto alla sovranità statale. Proprio in una comunità di questo tipo, che nasce senza un vertice e di conseguenza anche senza nessuno di quei vincoli normativi suscettibili di collegare in una trama giuridica continua e unitaria tutte le sue componenti (come accade invece in un ordinamento statale), l’elemento dell’*eguaglianza* viene a giocare un ruolo fondamentale. Esso contribuisce infatti a regolare e dare un senso a quella *discontinuità giuridica* esistente fra un ordinamento statale e l’altro da un lato, ma anche fra la normativa che regola i loro rapporti interni e quella che disciplina i loro rapporti internazionali dall’altro. È, dunque, proprio la condizione

---

<sup>30</sup> Al contrario, secondo R. AGO (*Lezioni di diritto internazionale* cit., 94 ss.) è proprio l’“*exasperazione del principio di uguaglianza, spinto [...] fino ad escludere l’esistenza di un soggetto che sia dotato di capacità maggiore*” (*ibid.*, 115, anche 94-95, 113) all’origine del “*dominio dell’arbitrio*” (*ibid.*, 115) della base soggettiva della comunità internazionale (gli Stati) e che rende il sistema internazionale ingovernabile.

<sup>31</sup> H. BULL, *The Anarchical Society* cit., passim. Secondo A. TANZI, *Introduzione al diritto internazionale* cit., 9, 630-632 “*il principio dell’eguaglianza sovrana tra comunità statali*” è “*a tutt’oggi riferimento fondamentale della Comunità internazionale*” (*ibid.*, 9) che “*ha caratterizzato la struttura costitutiva*” di quest’ultima (*ibid.*, 630); peraltro, sul significato che questo stesso A. attribuisce al concetto di “*costituzione del diritto internazionale*” v. *ibid.*, 628.

<sup>32</sup> Su questi temi sia permesso rinviare al mio scritto su [Il modus operandi nella sentenza n. 131 del 2022 della Corte costituzionale sul cognome dei figli a confronto con i sistemi della UE e della CEDU](#), in questa [Rivista, 2023/II](#), 332-352.



di *parità* che connota i rapporti fra i soggetti internazionali a spiegare il perché si renda necessario quel meccanismo, noto come *adattamento* che, in ossequio al suo significato terminologico, provvede ad adeguare l'ordinamento nazionale alle proprie scelte di diritto internazionale. Di tutta evidenza, l'"adattamento" non è affatto diretto a consentire agli Stati di superare o porre rimedio alla detta cesura e, magari, *approfittare* di esso per rimettere in discussione, ignorare, rimodulare a piacimento i propri obblighi internazionali, quindi per introdurre quella "continuità normativa" che crei di fatto forme di supremazia, di gerarchia e quindi di disegualianza che in precedenza erano *inesistenti*, tanto sul piano internazionale quanto nazionale<sup>33</sup>. Al contrario, l'adattamento rappresenta il meccanismo attraverso il quale lo Stato prende spontaneamente coscienza (dovrebbe) della propria condotta e quindi della necessità di coordinare, cioè rendere coerenti, portare a unità e sintesi<sup>34</sup>, le diverse manifestazioni della sua volontà sovrana (nella specie quelle interne ed esterne al suo ordinamento). Tutto ciò non solo per evitare di far saltare la stabilità e gli equilibri raggiunti nei rapporti internazionali, ma altresì per impedire che lo Stato interessato possa fallire il proprio compito di soddisfare con ogni mezzo (inclusa dunque la concertazione internazionale) esigenze che sono anche proprie, oltre che condivise con le controparti estere. Questo è, d'altro canto, l'unico significato possibile che può assumere sul piano internazionale il concetto di "unità" e "indivisibilità" dello Stato<sup>35</sup>, tale in quanto le

---

<sup>33</sup> F. SORRENTINO, *Principi costituzionali e complessità delle fonti*, in *DeS*, n. 3/2013, 483-500 ad esempio, parlando dell'ingresso nel nostro ordinamento "delle fonti comunitarie, oggi dell'Unione europea" sostiene che "[c]on l'adesione del nostro Paese, prima, alle organizzazioni comunitarie e, poi, all'Unione europea, il sistema costituzionale delle fonti *ha subito una sempre più incisiva alterazione*, senza – significativamente – alcuna modifica del testo costituzionale, essendo stata ritenuta sufficiente la 'copertura' dell'art. 11 (prima ancora, naturalmente, che con il novellato 1° c. dell'art. 117 venissero richiamati nella Costituzione i 'vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario')" (corsivo aggiunto) (*ibid.*, 487). In argomento, v. anche, *supra*, nota 4.

<sup>34</sup> L'adattamento, a questo proposito, non può che fare appello alla capacità complessiva dello Stato – intesa con riferimento alla sua autorità ma anche alla sua autorevolezza, quindi a quell'insieme di valori (quali la coerenza, responsabilità, lealtà, imparzialità, chiarezza, trasparenza, solidarietà, ecc.) – che esso deve mettere in campo per dare un significato (prima ancora che un seguito) di forza, pregio ed efficacia alla sua potenza sovrana. Sulla natura e sul significato dell'adattamento mi permetto di rinviare al mio *Il diritto internazionale privato italiano nei rapporti con il diritto internazionale, europeo e straniero*, Torino 2012, spec. 22 ss.

<sup>35</sup> In senso contrario a quanto ora detto nel testo, la nota giurisprudenza della Corte costituzionale sull'unità dello Stato italiano come persona internazionale: v. [sentt. n. 49 del 1963](#) (par. 2, 2 e 5 cpv.); [n. 343 del 1996](#) che pretenderebbe di far discendere "[l]'esclusiva competenza statale in materia di rapporti internazionali" dall'"esclusiva soggettività internazionale dello Stato" e dalle esigenze di "unità ed indivisibilità della Repubblica" (par. 3, 2 cpv.) anche su questo piano; [n. 20 del 1997](#) secondo cui "l'insieme delle funzioni che lo Stato è chiamato ad esercitare nei rapporti con la comunità europea non può essere rimosso e globalmente assunto dalle Regioni, ostandovi il principio di unità e indivisibilità della Repubblica" (par. 3, 2 cpv.); [n. 365 del 2007](#) par. 4.2, 6 e7; [n. 118 del 2015](#) secondo cui "l'ordinamento repubblicano è fondato altresì su principi che includono [...] l'apertura all'integrazione sovranazionale e all'ordinamento internazionale; ma detti principi debbono svilupparsi nella cornice dell'unica Repubblica [...]" (par. 7.2, 2 cpv.).



componenti ed espressioni della sua sovranità si presentino in armonia anziché in dissociazione fra loro. Per altro verso, l'“unitarietà della UE” non può risiedere unicamente nella coerenza fra le diverse scelte normative formalizzate dagli Stati nei Trattati istitutivi ma, necessariamente, anche in quelle di effettivo adattamento ad esse<sup>36</sup>.

Sulla scorta di questo ragionamento che ruota intorno ai caratteri distintivi della realtà internazionale e alla sua separazione da quella statale, è ora possibile osservare che, non solo il concetto di “ordinamento giuridico”, ma neppure la distinzione tra settori, rami, ecc. esistente nel diritto statale non può, né deve, essere applicata alla società internazionale<sup>37</sup>. Il diritto internazionale non conosce la distinzione tra pubblico e privato (non ha carattere interindividuale)<sup>38</sup>, perciò è del tutto fuori luogo e soprattutto estremamente fuorviante continuare a parlare di Diritto Internazionale Pubblico e di Diritto Internazionale Privato<sup>39</sup>. Nonostante la sua provata infondatezza e le imponderabili conseguenze del suo fraintendimento, la distinzione del diritto internazionale (specie di matrice europea) in rami come quelli utilizzati dalla legislazione nazionale continua invece a restare salda tanto nella prassi quanto nell'immaginario collettivo, con inevitabili ricadute sul corretto inquadramento dei problemi e sulla loro soluzione, sull'esatta definizione dei fenomeni giuridici<sup>40</sup> e

---

<sup>36</sup> Cfr. su questo punto cfr. G. AMATO, *La Convenzione Europea. Primi approdi e dilemmi aperti*, in *Quaderni costituzionali* 2002, 451; R. ADAM, A. TIZZANO, *Lineamenti di Diritto dell'Unione europea*, Torino, 2008, 11.

<sup>37</sup> V., *supra*, par. 1.

<sup>38</sup> Al contrario, ci ritroviamo ancora un po' tutti a parlare dell'esistenza di un diritto pubblico comunitario, di un diritto amministrativo comunitario, di un diritto internazionale privato comunitario ecc. come pure di un “ordinamento UE” (alla stregua di quello nazionale) anche dopo l'inequivocabile insuccesso e respingimento della “Costituzione per l'Europa”.

<sup>39</sup> Alcune delle implicazioni derivanti dal mancato riscontro del fatto che il Diritto internazionale privato non solo non rappresenti un “ramo” del diritto internazionale, ma neppure del diritto UE – dato che si tratta, invece, di un settore del diritto statale che conserva questa sua caratteristica anche qualora diventi “oggetto” di trattazione da parte del diritto internazionale c.d. relativo come quello UE – sono state prese in esame nel mio volume *Il diritto internazionale privato italiano nei rapporti con il diritto internazionale* cit., spec. 9-16, 32-36.

<sup>40</sup> Si pensi al problema della determinazione della natura della UE e dei caratteri delle sue fonti normative: al riguardo, v. L.S. ROSSI, *Il principio del primato come “regola di coesione” dell'ordinamento dell'Unione europea*, in [AISDUE](#), 2024, 2, 28, 29 che riscontra il superamento della genesi internazionale del diritto comunitario attraverso una “progressiva crescita in senso costituzionale dell'ordinamento dell'Unione” (*ibid.*, 19); A. SPADARO, *Integrazione europea e costituzionalismo globale*, in [DPCE on line](#), 2021, 4 che considera frutto di un'“anomalia” giuridica comunitaria” il fatto che “l'ordinamento dell'Unione Europea” sia “plurimo o misto: i trattati sono internazionali, ma hanno un valore sostanzialmente costituzionale”; S. SASSI (*Diritto transnazionale vs. Diritto internazionale*, in [Forum di Quaderni Costituzionali](#), 26 marzo 2018, 1 con richiamo al P.C. JESSUP, *Transnational Law*, New Haven: Yale University Press, 1956) secondo cui il “diritto transnazionale” (fra cui quello derivato dal processo di cooperazione e integrazione comunitaria) – come diritto collocato ad un livello “intermedio” fra quello nazionale e internazionale “che regola le azioni e gli eventi che trascendono le frontiere nazionali” – è venuto a rappresentare un “nuovo tipo di diritto” che “muoveva dall'esigenza di superare l'incapacità del diritto internazionale di fare fronte alla natura complessa e interdipendente delle allora già moderne relazioni internazionali”.



sull'attendibilità dei risultati dell'analisi scientifica. Si tratta, infatti, di manovre che possono apparire di mero valore "estetico", irrilevanti e trascurabili dal punto di vista della realtà giuridica ma che invece contribuiscono ad evitare l'instaurazione di automatismi, rigidità, cliché, credenze, presunzioni, dogmi, consuetudini inopinate e involontarie, teorie antiquate e antiscientifiche che, alla lunga, fanno da sponda ai tentativi di contraffazione, alterazione, manomissione, sabotaggio delle caratteristiche del diritto e dell'ambito sociale di cui è espressione; nella specie, legittimano un'arbitraria e inappropriata assimilazione della realtà internazionale a quella dell'ordinamento statale, specie a quelli caratterizzati da regimi di governo autoritari e intolleranti, con conseguenze inesorabili sulla salvaguardia e il buon andamento della vita civile e democratica.

Quanto detto, ci porta a considerare che, in generale, qualsiasi fatto o dinamica capace di stravolgere, turbare o anche solo ad accomodare le caratteristiche innate e fisiologiche della comunità internazionale non deve essere interpretato nei termini di una normale modifica e, perfino, di una innovazione o spontanea evoluzione di quest'ultima; al contrario, costituisce un attacco alle sue basi strutturali, alla sua identità, al suo nucleo vitale, alle sue caratteristiche essenziali: prime tra tutte quelle dell'eguaglianza, della cooperazione e della responsabilità internazionali.

Di tutta evidenza, non si tratta di una semplice violazione del diritto internazionale vigente che rientra nel prevedibile rischio di impedimento e disfunzionalità del sistema e, pertanto, viene risolta mediante il ricorso ai meccanismi all'uopo previsti<sup>41</sup>; viceversa, si tratta di un fenomeno distruttivo ed eversivo volto a rovesciare lo "status quo" per introdurre al suo posto un "nuovo ordine"<sup>42</sup> caratterizzato dalla presenza di un livello apicale sovranazionale, di ineguaglianze fra i suoi membri, di meccanismi di arbitraria risoluzione delle controversie. Un sistema, di tutta evidenza, che non è il frutto di una concertazione paritaria e responsabile, bensì è "calato dall'alto", imposto imperativamente con l'uso indiscriminato della forza e governato facendo ricorso a tutto il registro della violenza (arbitrarietà, manipolazione, demagogia, discriminazione, rivalità, isolamento, emarginazione, oppressione, sfruttamento ecc.) come strategia di governo e di composizione delle divergenze<sup>43</sup>. Anziché di una società internazionale (e del suo diritto) in questi casi si potrà

---

<sup>41</sup> Sui criteri di risoluzione delle aporie giuridiche comunitarie E. CANNIZZARO, *Gerarchia e competenza nel sistema delle fonti dell'Unione europea* cit., 651-668, spec. 656 ss.

<sup>42</sup> Si tratterebbe, come auspicato da R. AGO (*Lezioni di Diritto internazionale* cit., 120) di un "sistema autoritativo" frutto "di una vera e profonda rivoluzione" che nel pensiero di questo Autore sarebbe suscettibile di produrre "un reale progresso dell'ordinamento internazionale" (*ibid.*, 118) ma i cui effetti, nella attuale realtà internazionale, sono sotto gli occhi di tutti.

<sup>43</sup> In tal senso, il c.d. "diritto internazionale di guerra" non può essere considerato altro se non un'espressione della pretesa degli Stati di gestire le loro relazioni internazionali con l'esercizio del loro potere imperativo e coercitivo, considerando pertanto la guerra come un normale strumento di regolazione delle controversie internazionali. Cfr. su questo aspetto R. AGO, *Lezioni di Diritto internazionale* cit., 102, 112.



parlare solo di una realtà di stampo imperialista, colonialista, suprematista, egemonica, centralista, autoritaria, tirannica, ecc. a seconda delle sue caratteristiche, dei suoi obiettivi, del grado della crisi e degenerazione che provoca nella società internazionale, quindi degli squilibri e distanze che crea nei rapporti tra i suoi soggetti<sup>44</sup>.

#### 4. L'“accordo” come atto normativo tipico della cooperazione

Dall'analisi fin qui svolta discende che in una comunità formata da entità sovrane, in rapporto di reciproca parità e non legate fra loro da un nesso di natura giuridica, la cooperazione è l'unica modalità possibile e auspicabile per assicurare una regolamentazione pacifica e armoniosa della convivenza fra i suoi soggetti. La cooperazione infatti appare in grado di considerare adeguatamente una molteplicità di interessi e di conciliare esigenze diverse e finanche contrapposte. In particolare, essa rappresenta lo strumento tipico e ideale per risolvere crisi, situazioni di stallo, conflitti senza ricorrere a forme di coercizione, violenza, guerra. Ciò implica necessariamente un grande senso del dovere e un continuo sforzo di volontà, da parte dei soggetti internazionali, verso quei valori (quali solidarietà, lealtà, rispetto, tolleranza, fiducia, coerenza, ecc.) che sono funzionali al mantenimento dell'uguaglianza e quindi dello spirito di cooperazione.

In questa prospettiva, la tecnica cooperativa per eccellenza capace di mettere in contatto e a confronto uno Stato con un altro, far convergere le loro volontà sovrane e convogliarle in una strategia normativa comune e unitaria è l'accordo che, per definizione, si basa sullo scambio di consensi – libero e volontario – tra tutte le parti coinvolte<sup>45</sup>.

È proprio attraverso lo strumento dell'accordo<sup>46</sup> – che attua il principio di eguaglianza<sup>47</sup> e concreta la volontà di collaborazione dei suoi contraenti – che ha preso corpo il fenomeno

---

<sup>44</sup> Su questo argomento v. T. KIM, A. BAMBERGER, *Diaspora, Ethnic Internationalism and Higher Education Internationalization: the Korean and Jewish cases as stateless nations in the early 20th century*, in [British Journal of Educational Studies](#), 2021, 513-535 spec. 515: secondo questi AA. “the European colonization of Asia and Africa in the 19th century and two World Wars in the 20th century undermined the principles established in the Peace of Westphalia signed in 1648 and reconfirmed in the Treaty of Versailles signed in 1919 (Brubaker, 1996; Breuilly, 2013)” (*ibid.*, 515). V. inoltre D.M. LANTIGUA, *Introduction: International Relations Beyond Westphalia*, Cambridge University Press 2020; S.N. GROVOGUI, *Regimes of Sovereignty: International Morality and the African Condition*, in *EJIR-European Journal of international relations*, 2001, 316.

<sup>45</sup> L'accordo, infatti, è “un'autoregolamento delle parti” in quanto esso “scaturisce dal consenso delle parti [...] anziché dal potere autoritario esterno” (in questo senso v. il mio *Gli accordi delle Regioni con soggetti esteri* cit., 206 nota 11 e la dottrina ivi citata). Sul principio fondamentale del *consensus* nelle relazioni internazionali v. P. FOIS, *Il consenso degli Stati ad obbligarsi e il principio Pacta sunt servanda*, in *Rivista di Diritto internazionale*, 2001, 5 ss.

<sup>46</sup> All'opposto la tesi di R. AGO, (*Lezioni di Diritto internazionale* cit., 118 ss.) secondo il quale per “un reale progresso dell'ordinamento internazionale” (*ibid.*, 118), “non basta un accordo [...]” (*ibid.*, 119) cioè un trattato,



normativo denominato “organizzazione internazionale” e che è venuto vieppiù a qualificarsi come “sovranazionale” ogniqualvolta abbia comportato il trasferimento, all'ente di nuova istituzione, di poteri sovrani finalizzati alla regolamentazione degli interessi comuni a tutti i suoi membri.

L'esempio più noto e rappresentativo di organizzazione sovranazionale è, come già accennato, l'Unione Europea, il cui processo di cooperazione fu avviato negli anni '50 con la costituzione di tre Comunità: la CECA-Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (1951), la Comunità economica (CEE) (1957), la Comunità europea dell'energia atomica (Euratom) (1957). Questa forma di organizzazione sovranazionale è stata istituita con un trattato definito “istitutivo”, “fondativo” ed anche “costitutivo” ma che, in ogni caso, è rappresentato da una fonte tipica del diritto internazionale che ha continuato a mantenere nel tempo la stessa natura giuridica internazionale, nonostante le numerose modifiche alla sua base normativa e istituzionale<sup>48</sup>. Va notato, a questo proposito, che il numero degli accordi internazionali istitutivi di organismi internazionali è via via aumentato a partire dalla Seconda Guerra Mondiale, quando gli Stati cominciarono a capire di non essere più in grado di risolvere i propri problemi da soli, mediante gli strumenti offerti dal proprio ordinamento interno. Nello specifico, essi hanno convenuto sulla necessità di affrontare insieme i nuovi problemi, alcuni di carattere tipicamente diplomatico come quello di ristabilire i confini territoriali, di ricostruire i sistemi socio-economici nazionali distrutti dalle guerre, di allontanare il pericolo di altri conflitti bellici; ma anche di disciplinare, in modo più efficace ed incisivo, materie e questioni fino ad allora tradizionalmente riservate alla legislazione statale (s.c. *domaine réservé* o *domestic jurisdiction*) come quelle relative alla tutela dei diritti e delle libertà della persona umana.

È quindi con questo spirito di grande fiducia nelle fonti internazionali che gli Stati hanno dato vita a numerose organizzazioni internazionali – su base regionale e universale, a seconda dell'area geografica interessata dalla loro adesione – alcune delle quali, come l'UE, dotate di un'ampia gamma di poteri decisionali necessari per la regolamentazione delle fattispecie previste dai trattati istitutivi. Ed è proprio sulla base di questo fenomeno di organizzazione internazionale che la disciplina delle questioni della vita quotidiana degli Stati (sia pubblica che privata) è andata sempre più spostandosi dalle fonti del diritto interno alle fonti del diritto internazionale. Questo spostamento di disciplina dai centri di produzione

---

ma occorre una fonte normativa che “venga invece ad assumere una posizione di preminenza rispetto alla fonte-trattato: la delimiti e non ne sia delimitata” (*ibid.*, 120).

<sup>47</sup> Per un approfondimento dello schema operativo del principio di eguaglianza mi permetto di rinviare da ultimo al mio scritto su [Il riconoscimento di “forme e condizioni particolari di autonomia” in materia di commercio con l'estero secondo un'interpretazione costituzionalmente e internazionalmente orientata dell'art. 116 Cost.](#), in questa [Rivista](#), 2023/II, spec. 766 ss.

<sup>48</sup> Su questa linea P. Fois, *La questione della transizione dal Trattato Costituzione alla Costituzione europea*, in S. Labriola (a cura di), *Ripensare lo Stato*, Atti del Convegno di Napoli del 22-23 marzo 2002, Milano 2003.



normativa nazionale a quelli di produzione normativa internazionale nel caso dell'UE è conosciuto con il termine di "comunitarizzazione"<sup>49</sup>.

Rientra infatti nella piena discrezionalità dello Stato (quindi nel suo senso di opportunità, consapevolezza, responsabilità, lungimiranza, ecc.) scegliere le fonti di produzione normativa più adatte a disciplinare le fattispecie rientranti nella sua competenza sovrana; e il fatto che scelga di regolarle a mezzo di strumenti di diritto internazionale anziché nazionale, non trasforma la natura di queste fattispecie da nazionali a internazionali, ma determina invece (come vedremo tra poco) la *qualità* dei poteri sovrani (esterni anziché interni) chiamati ad emanare nel caso concreto la normativa richiesta, quindi a formalizzarla nella tipologia di atto regolamentare corrispondente al loro esercizio<sup>50</sup>.

#### 5. Il presunto fondamento giuridico della "cooperazione sovranazionale" nell'art. 11 Cost. it.

Il sentimento di grande fiducia da parte degli Stati verso la capacità della cooperazione internazionale di regolare utilmente molti aspetti della vita relazionale e, in questa prospettiva, di scongiurare il pericolo di un nuovo conflitto mondiale, ha ottenuto un visibile ed eloquente riscontro normativo nelle Costituzioni nazionali del Secondo dopoguerra; per l'Italia esso è rappresentato dalla previsione dell'art. 11 della nostra Carta fondamentale. Vale la pena riportare integralmente – con l'aggiunta di qualche opportuna sottolineatura in corsivo – il contenuto di questo articolo che così 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*"<sup>51</sup>. È sulla base di questa disposizione che il nostro Paese ha potuto partecipare (insieme ad altri Stati sulla base di proprie norme corrispondenti al nostro art. 11 Cost.<sup>52</sup>) alla costituzione di

---

<sup>49</sup> L. MURA, *Il diritto internazionale privato italiano* cit., spec. 31-38.

<sup>50</sup> Nel senso che l'"accordo di diritto internazionale" sia l'atto tipico prodotto dall'esercizio contestuale dello "*ius tractati*" degli Stati v. il nostro *Gli accordi delle Regioni con soggetti esteri* cit., 232 nota 76 (anche con riferimento alla definizione di atto "prototipico" usata da L. CONDORELLI).

<sup>51</sup> Sul dibattito svolto in Assemblea Costituente in relazione all'art. 11 Cost. in esame v. *online* L. CHIEFFI, *Pace e guerra nel dibattito alla Costituente. Storicizzazione ed evoluzione interpretativa di principi fondamentali a contenuto vincolante*, in [Nomos](#), 2023, 2-21; P. BRUNO, *L'art. 11 della Costituzione*, in [La Magistratura](#), 7 marzo 2022; L. CARLASSARE, *L'art. 11 Cost nella visione dei costituenti*, in [Costituzionalismo.it](#), 2013, 1-17.

<sup>52</sup> L. MURA, *Gli accordi delle Regioni con soggetti esteri* cit., 298 nota 280. Sulle norme costituzionali straniere analoghe all'art. 11 Cost. it. v. inoltre M. CLAES, *Le "clausole europee" nelle Costituzioni nazionali*, in *Quaderni cost.*, 2005, 283.



organizzazioni internazionali come le Nazioni Unite, il Consiglio d'Europa (con specifico riferimento al sistema incentrato sulla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo) e soprattutto l'Unione europea l'organizzazione sovranazionale per eccellenza. Quest'ultima, in effetti, costituisce il più importante esempio di attuazione dell'art. 11 in quanto ha beneficiato, più di ogni altra, dell'ipotesi di "trasferimento di poteri sovrani" prevista da tale articolo.

Ora, la dottrina ha interpretato questa ipotesi regolata dall'art. 11 in termini di perdita, cessione, rinuncia<sup>53</sup> del nostro Stato alla propria sovranità espressa a mezzo di un atto internazionale (quello istitutivo della nuova organizzazione internazionale) che avrebbe quindi dato luogo ad un ordinamento giuridico nuovo, di livello superiore (sopranazionale appunto) rispetto a quello dei suoi Stati membri<sup>54</sup>.

È evidente che questa tesi abbia avuto l'effetto di mettere in discussione tutti quei punti fermi e insormontabili che abbiamo visto caratterizzare il modo di essere e di funzionare della comunità internazionale, *ergo* le relazioni tra i suoi soggetti. In particolare, ha messo in discussione la pienezza e l'inviolabilità della sovranità dello Stato e la posizione di originalità e indipendenza di cui gode a livello internazionale; la struttura acefala e paritaria (non organizzata giuridicamente e gerarchicamente) della società internazionale; la discontinuità giuridica (normativa e istituzionale) esistente tra il diritto dell'organismo sovranazionale e quello dei suoi Stati membri.

---

<sup>53</sup> V. P. BILANCIA, *Stato unitario accentrato, decentrato, federale: dalle diverse origini storiche alla confluenza dei modelli*, in [Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional](#), 2005, 31- 49 che parla di "cessione" ed "erosione" della sovranità (*ibid.*, 48-49); E. TALARICO, *Vincoli europei e cessione di sovranità*, in [federalismi.it](#), n. speciale 26/2016, 3 ss. che introduce una differenziazione fra le possibili forme di "cessione" della sovranità; D. PRAINO, *Processo di integrazione europea e sovranità. Indicazioni provenienti dalle altre forme di affiliazione con l'UE*, in [Osservatorio costituzionale](#), 19 luglio 2016, 3-4 ss. L'ipotesi della "rinuncia" è accolta dalla giurisprudenza della Corte cost.: così, ad es., la [sentenza n. 330 del 1984](#), sia pure solo per escludere che, nella fattispecie contestata, una siffatta rinuncia fosse effettivamente avvenuta: "[l]e ordinanze, tuttavia, negano che si siano comunque verificate 'le condizioni di parità cogli altri Stati' che l'art. 11 pure esige per legittimare sul piano costituzionale la rinuncia ad una parte della sovranità: e lo negano attraverso l'obiezione del Giudice Istruttore di Venezia" (par. 4 cpv. 13). Più recentemente, il termine figura nell'[ord. n. 24/2017](#): «[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 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». Nella [sent. n. 349 del 2007](#) la Corte esclude invece che una "cessione di sovranità" possa essersi realizzata con l'adesione alla CEDU: "[v]a inoltre sottolineato che i diritti fondamentali non possono considerarsi una "materia" in relazione alla quale sia allo stato ipotizzabile, oltre che un'attribuzione di competenza limitata all'interpretazione della Convenzione, anche una cessione di sovranità" (*ibid.*, par. 6.1). Per un commento relativo agli aspetti in questione v. M. ESPOSITO, *L'Unione Europea: dal miraggio della federazione a fini perequativi al consolidamento dell'egemonia dei "più uguali"*, in [DPCE on line](#), 2020/2, spec. 41 ss.

<sup>54</sup> Si tratta di un pensiero estremamente diffuso in dottrina, soprattutto sulla scorta della citata (*supra*, nota 4) sentenza della Corte di giustizia [Van Gend en Loos](#) del 1963.



Sono, tuttavia, molteplici le ragioni che inducono a considerare infondata la tesi testé descritta e ad opporre ad essa una diversa interpretazione idonea peraltro, a mettere in evidenza la vera natura del preteso “ente sovranazionale” – l’UE *in primis* – facendo leva sulle sue origini internazionali.

In primo luogo, l'art. 11 Cost. it. è una norma del diritto pubblico italiano di rango costituzionale. Si tratta proprio di una di quelle norme che la dottrina costituzionalista definisce “organizzative” (norme “della/sulla” produzione normativa)<sup>55</sup>. Infatti, oltre a stabilire la ripartizione (in termini di attribuzione di competenze e condizioni del loro esercizio) dei poteri sovrani dello Stato, prevede anche gli organi (internazionali) investiti di tali poteri e la fattispecie normativa in cui il loro esercizio deve concretarsi<sup>56</sup>. La lettera dell'art. 11, a questo riguardo, parla di “limitazioni di sovranità”<sup>57</sup> piuttosto che di assegnazione di poteri sovrani; è vero, però, che ogni norma (inclusa quella attributiva di una funzione potestativa) consiste sempre in un’apposizione di condizioni e limiti all’esercizio del potere da cui essa emana e, più in generale, alla sovranità statale di cui tale potere è espressione<sup>58</sup>. Prova ne sia il fatto che è proprio sulla base dell’espressione terminologica “limitazioni di sovranità” che la dottrina ha costruito la tesi del “trasferimento dei poteri sovrani” all’UE in termini, perfino, di rinuncia da parte dello Stato alla propria sovranità<sup>59</sup>.

Quanto alla modalità di trasferimento di tali poteri sovrani alla nuova “realtà sociale” così costituita<sup>60</sup> è opportuno prendere le mosse dalla distinzione che la scienza costituzionalista opera tra attribuzione di poteri sovrani a titolo originario (o primario) e derivato (o secondario). Sulla base degli elementi a disposizione è possibile classificare la fattispecie regolata dall'art. 11 in esame, nella seconda delle due categorie ora citate. Nell’occasione infatti, trattandosi di uno spostamento di competenze destinato ad investire organi (internazionali e quindi non statali) che non hanno rilevanza costituzionale – nel senso che

---

<sup>55</sup> Su questi aspetti (inclusa la distinzione fra norme “di produzione” e norme “sulla produzione”) v. G. PINO, *La gerarchia delle fonti del diritto* cit., 13; P. CARNEVALE, *Osservazioni-sparse-in-tema-di-norme-sulla-normazione-e-su-talune-caratteristiche-del-loro-regime-giuridico*, in [Costituzionalismo.it](http://Costituzionalismo.it), 2004; R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Le fonti del diritto* cit., 2, 24-25, 27; T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, Milano 1984, 64.

<sup>56</sup> Sulla relazione funzionale fra potere sovrano e atto tipico v., *supra*, par. 4 e nota 50.

<sup>57</sup> La stessa espressione è usata dalla Corte di giustizia UE nella citata (*supra*, par. 1, nota 4) sentenza [Van Gend & Loos](#) del 5 febbraio 1963.

<sup>58</sup> Accenna al profilo delle “autorizzazioni” in deroga alla gerarchia delle fonti” e al fatto che “sono tassativamente indicate” M. ESPOSITO, *L’Unione Europea: dal miraggio della federazione* cit., p. 17 con ampio riferimento a E. SPAGNA MUSSO, *Costituzione rigida e fonti atipiche*, Napoli, 1966, 115.

<sup>59</sup> Su questa tesi, densa di implicazioni sul piano della speculazione scientifica, v. *amplius* R. Nevola (ed.), *Le limitazioni della sovranità statale in favore dell’Unione europea nella giurisprudenza costituzionale*, Corte costituzionale-Servizio Studi, 2014; D. PRAINO, *Processo di integrazione europea e sovranità* cit., 10; E. TALARICO, *Vincoli europei e cessione di sovranità*, in [federalismi.it](http://federalismi.it), 2016, 1-3.

<sup>60</sup> Su questi aspetti si consenta di rinviare ancora una volta al mio *Gli accordi delle Regioni con soggetti esteri* cit., spec. 212 ss.



non fanno parte della compagine istituzionale prevista *ab origine* dalla nostra Costituzione – non potrebbe in nessun modo configurarsi un’ipotesi di un’attribuzione a titolo originario di poteri sovrani<sup>61</sup>. L’art. 11 Cost. pertanto, si limita ad autorizzare le istituzioni italiane a *delegare*<sup>62</sup> le proprie competenze ad organismi internazionali, in deroga all’organizzazione delle competenze stabilite dalla Costituzione nazionale. Giova ricordare, al riguardo, che ogni modifica al riparto delle competenze stabilita dalla Costituzione è da ritenersi eccezionale e come tale necessita di una specifica previsione costituzionale. In conformità a questo principio, dunque, l’art. 11 Cost. contiene un’*autorizzazione* ad attribuire, agli organi dell’Unione europea, in via derivata, “poteri regolamentari” di cui sono originariamente (costituzionalmente) investite le istituzioni interne del nostro Stato<sup>63</sup>. Dal canto suo, il Trattato UE contiene, in modo chiaro ed inequivocabile, tutti gli elementi tipici ed indefettibili di un *atto di delega*, quindi le condizioni ed i limiti relativi all’esercizio dei poteri delegati per il raggiungimento degli obiettivi concordati dai suoi Stati membri; questi ultimi, pertanto, sono il soggetto delegante che conserva poteri di ingerenza (quali quelli di gestione, controllo e revoca) sui poteri delegati<sup>64</sup>. Se l’ordinamento italiano non prevede alcun divieto su questo tipo di delega (al contrario, come si è dimostrato, la autorizza a date condizioni), tanto meno un simile divieto può ritenersi esistente a livello internazionale.

---

<sup>61</sup> Per un commento all’ipotesi del KELSEN sul “decentramento funzionale della comunità internazionale” rinvio al mio *Gli accordi delle Regioni con soggetti esteri* cit., spec. 231 ss. V. anche, *supra*, par. 2 sulla distinzione fra capacità di essere titolare di posizioni giuridiche internazionali e capacità di essere titolari di posizioni giuridiche nazionali.

<sup>62</sup> V. al riguardo L. MURA, *Gli accordi delle Regioni con soggetti esteri* cit., spec. 480 e, con specifico riferimento all’ipotesi di una delega disposta a mezzo di una convenzione internazionale, v. *ibid.*, 289 nota 245, 335 ss., 297 ss. e 306 con l’analisi di alcuni casi di applicazione pratica; in particolare, sulle “fonti previste da fonti” *Id*, *Il diritto internazionale privato italiano nei rapporti con il diritto internazionale* cit., spec. 79, 85.

<sup>63</sup> Così già T. MARTINES, *Diritto costituzionale* cit., 842 con rinvio alla giurisprudenza costituzionale ([sentt. n. 50 del 1959](#), [32 del 1961](#) e [51 del 1962](#)). Sotto questo profilo, colpisce il ragionamento svolto dalla Corte costituzionale nella [sent. n. 183 del 1973](#) che, nell’esprimere la sua preferenza nei confronti della legge ordinaria rispetto a quella costituzionale per disporre l’adattamento del nostro ordinamento a “trattati i quali comportino limitazione della sovranità”, tuttavia manca di approfondire le ragioni di tale scelta e, quindi, di ancorare la stessa all’esigenza di regolare una rinuncia di poteri sovrani piuttosto che una loro delega: “come questa Corte ha già dichiarato nella [sent. n. 14 del 1964](#), la disposizione dell’art. 11 della Costituzione significa che, quando ne ricorrano i presupposti, è possibile stipulare trattati i quali comportino limitazione della sovranità, ed è consentito darvi esecuzione con legge ordinaria. La disposizione risulterebbe svuotata del suo specifico contenuto normativo, se si ritenesse che per ogni limitazione di sovranità prevista dall’art. 11 dovesse farsi luogo ad una legge costituzionale. È invece evidente che essa ha un valore non soltanto sostanziale ma anche procedimentale, nel senso che permette quelle limitazioni di sovranità, alle condizioni e per le finalità ivi stabilite, esonerando il Parlamento dalla necessità di ricorrere all’esercizio del potere di revisione costituzionale” (*ibid.*, par. 6).

<sup>64</sup> Con riguardo al “rischio” di arbitrarietà inerente all’istituto della delega v. E. CANNIZZARO, *La sovranità* cit., 25. Sulla natura “derogatoria ed eccezionale” della “delega” v. M. CARTABIA, *Legislazione e funzione di Governo*, in *Rivista di Diritto costituzionale*, 2006, 50, 54.



6. Segue: *La qualità dei “poteri sovrani” che l’art. 11 Cost. it. autorizza a trasferire (delegare) ad un organismo internazionale*

Una volta individuato il significato che l’art. 11 Cost. it. in esame assume nell’assetto complessivo della nostra Costituzione, risulta ora essenziale indagare i caratteri e quindi la qualità dei “poteri sovrani” che questo articolo consente di delegare all’UE.

A questo riguardo, occorre partire dal fatto che la dottrina maggioritaria tende a classificare il trasferimento di tali poteri in termini di “proiezione” cioè di “riproduzione”<sup>65</sup> a livello comunitario dello schema organizzativo dei poteri sovrani tipicamente adottato dagli Stati al loro interno, nella convinzione – evidentemente – che esso sia l’unico praticabile. Tale schema si basa, ancora oggi, su una “tripartizione” del potere sovrano dello Stato – legislativo, esecutivo e giudiziario – ispirata alla famosa teoria del Montesquieu. Ed è proprio la formula tripartita<sup>66</sup> con cui attua la “divisione del potere sovrano” che questa teoria mostra il suo pregio ma anche il suo difetto.

Secondo questa teoria, infatti, la “divisione del potere” rappresenta la reazione ed anche il rimedio al *timore di un abuso* del potere<sup>67</sup>. Perciò è destinata a ricevere un’applicazione

---

<sup>65</sup> Per tutti v. V. SARCONI, *Brevi considerazioni in tema di «potere estero» regionale*, in *Rassegna sulla attuazione della riforma delle autonomie*, n. 1/2005, 1 che con riferimento al termine “proiezione” fa rinvio al R. DICKMANN, *La Corte costituzionale ed il «potere estero» delle Regioni e delle Province autonome (nota a Corte cost., 18 luglio 2004, n. 238, e 22 luglio 2004, n. 258)*, in [federalismi.it](http://federalismi.it), 2004, 7; F. PALERMO, *Titolo V e potere estero delle Regioni. I vestiti nuovi dell’Imperatore*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2002, 709-732 che descrive il potere estero come una “proiezione ultra-territoriale” dei poteri statali di sovranità interna (*ibid.*, 712); R. BIN, *La sovranità nazionale* cit., 370. Per quanto riguarda la giurisprudenza della Corte costituzionale che ha sicuramente alimentato questo fraintendimento rinvio al mio *Gli accordi delle Regioni con soggetti esteri* cit., Chapter III.

<sup>66</sup> Secondo quanto riferisce L. SPADACINI (*Separazione dei poteri e funzione giurisdizionale, Gussago (BS)*, 2012, 18) “qualche traccia della teoria” relativa alla tripartizione del potere sovrano formulata dal Montesquieu “la si può individuare persino nella Bibbia” nel senso che “fin da allora era possibile concettualizzare tre funzioni del potere dotate di contenuto simile a quello che sarà successivamente attribuito alle tre branche individuate dal filosofo francese” (*ibidem*). Circa “l’origine della sovranità, intesa come la proiezione dell’autorità che deriva da Dio perché Dio vuole che il mondo sia ordinato” v. R. BIN, *La sovranità nazionale e la sua erosione* cit., 370 in riferimento all’*Epistola ai Romani* di San Paolo “*non est potestas nisi a Deo*”.

<sup>67</sup> Secondo MONTESQUIEU (*Lo spirito delle leggi*, 1748) “chiunque abbia potere è portato ad abusarne; egli arriva sin dove non trova limiti [...]. Poiché non si possa abusare del potere occorre che [...] *il potere arresti il potere*” (C.L. DE SECONDAT DE MONTESQUIEU, *Lo Spirito di Montesquieu*, 1748, traduzione italiana a cura di B. Bolfito Serra, Milano, 1967, 207 ss.); in termini analoghi (“[p]erché non si possa abusare del potere, bisogna che, per la disposizione delle cose, il potere freni il potere») traduzione italiana a cura di S. Cotta, Torino, 2005, Vol. 1, 274. V. altresì R. BIN (*La sovranità nazionale* cit., 371 ss.) che fa riferimento alla “paura” (ma anche al “terrore”, all’“ansia”, alla “minaccia” etc.) quali fattori scatenanti e motivazionali per l’imposizione di limiti



limitata e condizionata che la porta a concentrare il potere sovrano in un ristretto numero di funzioni nelle mani di pochi soggetti. Da ciò deriva la sua scarsa predisposizione al decentramento come pure alla delega del potere sovrano ad enti (organi) sia interni che esterni al sistema statale, ritenendoli suscettibili di mettere in pericolo la sicurezza e l'integrità dello Stato stesso<sup>68</sup>. Anche per questa ragione, tale approccio non attribuisce alcun riconoscimento al "potere estero" quale declinazione specifica e autonoma della sovranità statale, pretendendo perciò di ricondurre la gestione degli affari esteri a quella stessa funzione imperativa deputata a regolare gli affari interni<sup>69</sup>. L'approccio in esame finisce per negare il valore stesso e le potenzialità applicative del principio della divisione dei poteri; talché esso si risolve in una forma di reciproco controllo fra le Istituzioni che finisce per bloccare anziché liberare il contributo specifico, esclusivo ed originale di ciascuna di esse in attuazione dell'intero complesso dei nostri principi costituzionale<sup>70</sup>.

---

all'esercizio del potere sovrano: in questo senso, anche la "sovranità popolare" deve essere governata nella prospettiva che il suo "potere costituente attraverso la Costituzione diventi potere costituito, potere fondato, potere messo sotto il dominio di regole, quindi tenuto a freno, legato, non più assoluto" (*ibid.*, 372). In argomento v. anche H. BULL (*The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics* cit.) il quale sostiene che sia la "fear of unrestricted violence" che induce gli Stati a sviluppare "a certain set of rules" (*ibid.*, 64, 51).

<sup>68</sup> A. R. VITALE, *Montesquieu, la tripartizione come limite al potere*, in *Centro studi livatino*, 10 dicembre 2021. La dottrina, in proposito, parla di un pericolo di *erosione* della sovranità dello Stato (in questo senso v. R. BIN, *La sovranità nazionale* cit., 6-7, secondo il quale "la visione Stato-centrica è tipicamente ottocentesca" e che essa "è il frutto di infinite guerre [...] attraverso le quali lo Stato "si è guadagnato" una "posizione dominante" che oggi, tuttavia "si trova erosa sia fuori che dentro" (*ibidem*); P. BILANCIA, *Stato unitario accentrato* cit., 49. Sul concetto di "erosione" legato all'art. 11 Cost. e sul significato del concetto di "sovranità" si rinvia alla citata (*supra*, nota 35) [sentenza della Corte costituzionale n. 365 del 2007](#), par. 5, 1 e 6 cpvv.

<sup>69</sup> Nel pensiero del Montesquieu, le relazioni estere figuravano come parte delle competenze dell'Esecutivo: in tal senso infatti quest'ultimo "fa la pace e la guerra, invia o riceve delle ambascerie, stabilisce la sicurezza, previene le invasioni": C.L. DE SECONDAT DE MONTESQUIEU, *Lo Spirito di Montesquieu* cit., trad. it. a cura di B. Bolfito Serra, cit, 207 ss. Secondo E. CANNIZZARO, *Ragionando sulla (recte, sulle) sovranità*, in [Giustizia Insieme](#), 24 gennaio 2021 invece "[a] torto, nella letteratura sulla sovranità, si trascura la sovranità esterna" (*ibid.*, par. 3).

<sup>70</sup> Di diverso avviso A. RUGGERI, [La Costituzione sotto stress e la piramide rovesciata, ovvero sia le più vistose torsioni a carico della separazione dei poteri e del sistema degli atti espressivi di pubbliche funzioni \(note minime su una spinosa questione\)](#), in questa [Rivista](#), 2023/III, 871 ss. che riconduce quelle che definisce "torsioni" al principio di "separazione dei poteri", al mancato rispetto di un principio gerarchico che – oltre a produrre un effetto "creativo" (*ibid.*, 875), "di confusione dei ruoli" (*ibid.*, 876) e di "ribaltamento della piramide di kelseniana memoria" (*ibid.*, 880) – costituisce un "ostacolo [...] insormontabile alla piena tipizzazione delle pubbliche funzioni, vale a dire alla loro netta separazione per natura ed effetti" (*ibid.*, 874-875, v. anche *ivi*, 876). Secondo L. SPADACINI (*Separazione dei poteri e funzione giurisdizionale* cit.) (secondo cui "[l]a teoria di Montesquieu resta [...] duplice nelle tecniche che mette a disposizione" (*ibid.*, 308)) "[i]n Europa [...] [n]on potendo operare il meccanismo dei pesi e dei contrappesi", "la tutela dei diritti passa attraverso il classico ideale della legge generale ed astratta" (*ibid.*, 303") e quindi attraverso una "separazione rigida del giudiziario dagli altri due poteri esecutivo e parlamentare" (*ibid.*, 304) ) ispirata al rispetto del "nuovo ruolo assunto in questo contesto dal principio di uguaglianza" (*ibidem*).



È evidente che questo modo di pensare, e quindi di interpretare l'art. 11 che qui interessa, rispecchia la mentalità di un'epoca lontana (quella del Montesquieu appunto); di conseguenza, oggi può rivelarsi anacronistico, inadeguato e comunque molto lontano dall'idea di sovranità statale (in termini di autolimitazione) cui abbiamo fatto riferimento nelle pagine precedenti<sup>71</sup>.

Un tale approccio, in definitiva, appare contestabile sotto un profilo sia 1) storico che 2) giuridico. Da un lato, esso appare inconciliabile con gli aspetti caratterizzanti l'epoca in cui l'art. 11 e la relativa delega di poteri sovrani sono stati concepiti; dall'altro, appare in dissonanza con la capacità della sovranità di evolversi adattandosi alle esigenze via via espresse dalla comunità nazionale di riferimento. Sembra, a questo punto, opportuno approfondire meglio questi due aspetti critici della modalità di pensiero sopra esposta al fine di sviluppare un'analisi sulla sovranità statale e sugli aspetti che vengono in rilievo rispetto al fenomeno sovranazionale di cui si tratta.

*Profilo storico.* In primo luogo, l'approccio in esame non sembra cogliere appieno il contesto storico, ovverosia le condizioni economiche, sociali e culturali che hanno portato, prima alla fine della Seconda guerra mondiale, e poi alla formulazione dell'art. 11 Cost. it.: l'abbandono dell'isolazionismo e l'avvio della politica delle grandi alleanze internazionali, l'immane perdita di vite umane sui campi di battaglia, il coinvolgimento in massa della popolazione civile nella guerra (con deportazioni, stermini e bombardamenti da un lato e con la formazione dei movimenti di liberazione nazionale: la c.d. Resistenza civile), il profondo sconvolgimento dei confini territoriali e quindi della vita delle popolazioni dei Paesi in guerra, sono infatti solo alcuni dei fattori che hanno favorito, ma anche segnato in modo traumatico, questi due importanti momenti storici.

Tutto ciò sembra dunque contraddire la tesi in commento: essa parte dal falso presupposto che il nostro Stato con il citato art. 11 puntasse a riprodurre sul piano internazionale quella stessa organizzazione dei poteri sovrani che aveva caratterizzato fino ad allora l'ordinamento nazionale e il suo modo di essere. Viceversa, lo spirito e la prassi del Secondo dopoguerra dimostrano che gli Stati, incluso il nostro, aspirassero a superare quel sistema di governo dimostratosi inadeguato, inefficiente e perfino rischioso perché incapace di riconoscere il disagio e i bisogni della popolazione; di cogliere i problemi e i segnali del pericolo, di evitare che questi potessero essere affrontati con un ulteriore ricorso alla guerra<sup>72</sup>.

*Profilo giuridico.* In secondo luogo, l'interpretazione in questione dà per scontata la praticabilità, dal punto di vista giuridico, di una trasposizione meccanica del potere imperativo dello Stato dal piano interno (interindividuale) a quello esterno (intergovernativo)

---

<sup>71</sup> *Supra*, par. 2.

<sup>72</sup> H. J. Morgenthau, L. Bonanate (curr), *Politica tra le nazioni. La lotta per il potere e la pace*, Bologna 1997. V. sul punto, anche quanto detto, *supra*, nota 67.



al suo ordinamento. Con ciò dimostrando, da un lato di ignorare del tutto il significato e le conseguenze di un siffatto stravolgimento, dall'altro di togliere rilevanza ed espressività allo stesso principio della divisione dei poteri. Essa in sostanza muove dal falso presupposto che lo Stato debba trattare i rapporti con le proprie controparti estere allo stesso modo (quindi con gli stessi strumenti normativi, quelli di "comando") con cui gestisce il rapporto con i propri cittadini; ciò, peraltro, anche quando la competenza a regolare questi rapporti sia attribuita ad un'organizzazione internazionale.

Entrando più nel dettaglio, l'attendibilità di questa tesi appare smentita dal fatto che il destinatario dell'art. 11 Cost. è il nostro Stato, a cui tale articolo si rivolge con l'appellativo di "ordinamento" in vista di autorizzarlo ad assumere, "in condizioni di parità con gli altri Stati", quelle "limitazioni di sovranità necessarie" (cioè funzionali) a realizzare "la pace e la giustizia fra le Nazioni" (cioè a livello internazionale). Quest'ultimo inciso (insieme a quello che "promuove e favorisce le *organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo*") rende quindi chiaro che le suddette "limitazioni" debbano essere ottenute, non tramite comandi imperativi, bensì con forme di concertazione (anche strutturalmente organizzate) volte al perseguimento della pace e giustizia internazionali<sup>73</sup>.

In definitiva, la tesi in questione sovrappone due aspetti e modi di essere della sovranità: quello interno (il cosiddetto governo o *summa potestas* o potere imperativo o, semplicemente, *imperium*) e quello esterno (il cosiddetto potere estero). Questi due aspetti sono distinti, diversi e assolutamente non intercambiabili. Vale la pena sottolineare, al riguardo, che essi non sono affatto l'uno la proiezione dell'altro, poiché l'utilizzo di ciascuno di essi dipenderà dal tipo di rapporti che lo Stato con essi intenderà regolare, quindi, a seconda che si tratti dei rapporti interni o esterni al proprio ordinamento nazionale<sup>74</sup>.

Quanto fin qui detto porta a concludere, da un lato, che l'art. 11 Cost. it. autorizza il nostro Stato ad istituire organizzazioni internazionali (come l'UE) finalizzate a perseguire scopi di pace e giustizia fra le Nazioni e, in tal senso, a dotarle dei poteri decisionali necessari alla realizzazione di tali scopi; ma, dall'altro, che questi ultimi avranno opportunamente e

---

<sup>73</sup> La Corte costituzionale con la [sentenza n. 349 del 2007](#) cit. (che, sul punto, rinvia alla [sentenza n. 188 del 1980](#)) esclude l'applicabilità dell'art. 11 Cost. nel caso di norme convenzionali pattizie come quelle CEDU con la conseguenza che queste non sono suscettibili di comportare limitazioni di sovranità dello Stato: "questa Corte non può che ribadire la propria costante giurisprudenza che esclude le norme internazionali pattizie, ancorché generali, dall'ambito di operatività dell'art. 10 Cost. ([sent. 48/79](#); [32/60](#); [104/69](#); [14/64](#)) mentre l'art. 11 Cost. neppure può venire in considerazione non essendo individuabile, con riferimento alle specifiche norme pattizie in esame, alcuna limitazione della sovranità nazionale" (*ibid.*, par. 5).

<sup>74</sup> Quanto appena detto è conseguenza della sovrapposizione tra capacità internazionale e sovranità esterna dello Stato e delle relative limitazioni: al riguardo v., *supra*, par. 2 nota 21 con riferimento anche alla linea giurisprudenziale adottata dalla nostra Corte costituzionale sul punto. Per altro verso, sull'erronea e diffusa tendenza da parte delle istituzioni statali a confondere le stesse diverse manifestazioni della sovranità (interne ed esterne) rinvio ai miei scritti su: [Il riconoscimento di "forme e condizioni particolari di autonomia" in materia di commercio con l'estero](#) cit., spec. 751, 765; *La specialità regionale nell'ordinamento italiano* cit., spec. par. 9.



inevitabilmente carattere di “sovranità esterna”<sup>75</sup>. Nel prossimo paragrafo analizzeremo più approfonditamente quest’ultimo aspetto.

7. Segue: *L’evoluzione dei poteri di “sovranità esterna” e la loro regolazione da parte dell’art. 11 Cost.*

Come la sovranità interna, la sovranità esterna è preordinata a soddisfare particolari esigenze sentite dallo Stato, pertanto essa si declinerà in tanti poteri quanti sono i *desiderata* statali di agire e volere sul piano internazionale<sup>76</sup>. Certamente le espressioni più conosciute di questo potere sono quelle relative alla negoziazione e alla conclusione dei trattati (*ius negotiandi*, *ius tractati* o *treaty making power*). Questo ci aiuta a comprendere che la sovranità esterna sia soggetta, come quella interna, ad una naturale evoluzione e che questa abbia subito una forte accelerazione in concomitanza di un’accresciuta necessità dello Stato di relazionarsi con l’estero.

A questo proposito è utile ricordare che all’epoca delle monarchie assolute tutti i poteri sovrani erano concentrati in una sola persona – il re o monarca o sovrano appunto – e che erano assunti per via ereditaria<sup>77</sup>. Con specifico riguardo ai poteri di sovranità esterna, essi si sostanziavano nei “pieni poteri” che il re concedeva *una tantum* (generalmente ai fini della negoziazione di un trattato) ai suoi emissari definiti “plenipotenziari”<sup>78</sup>. Verificata la rispondenza dell’attività negoziale al proprio mandato, il Re si determinava a concedere l’autorizzazione alla conclusione dell’accordo e allo scambio delle ratifiche con le controparti straniere. Proprio perché i rapporti fuori dal territorio nazionale erano sporadici, eventuali e non sistematici, si comprende perché, a quel tempo, non esistesse un’organizzazione stabile e definita della sovranità esterna.

---

<sup>75</sup> Questa circostanza ha un automatico riflesso sulle caratteristiche del sistema delle fonti UE in riferimento al quale v. la recente pubblicazione del Parlamento europeo, *Fonti e campo di applicazione del Diritto dell’Unione europea*, 2024, 1-8; sul punto si rinvia inoltre, *supra*, al par. 1, nota 4 anche con riguardo al principio di gerarchia nel diritto UE.

<sup>76</sup> Si tratta di un aspetto che ho a suo tempo approfondito nel mio *Gli accordi delle Regioni con soggetti esteri* cit., 225 ss. spec. 231.

<sup>77</sup> Sulla costruzione della natura divina del potere sovrano, *supra*, nota 66.

<sup>78</sup> Per alcuni spunti ricostruttivi da ieri ad oggi v. S. Baldi, G. Nesi (a cura di), *Diplomatici. 33 saggi su aspetti giuridici e politici della diplomazia contemporanea*, Trento 2018; R. PATERNOSTER, *Ambasciator non porta pena. Piccola storia della diplomazia*, in [Storia in Network](#), novembre 2016; H. ASHARI, *Diplomacy and Foreign Relations*, Foreign Trade University, Hanoi 2012; E. DI NOLFO, *Storia in Network. Dagli imperi militari agli imperi tecnologici. La politica internazionale nel XX secolo*, Roma-Bari, 2003; Id., *Storia delle relazioni internazionali 1918-1999*, Roma-Bari, 2000; J.H.A. WATSON, *Diplomacy: The Dialogue Between States*, 1982 - prefazione rivisitata Routledge 2005); H. NICOLSON, *Storia della diplomazia*, Milano 1995; L. Pilotti (a cura di), *La formazione della diplomazia italiana*, Milano 1989.



Pertanto, quando il sistema statale viene ad assumere una forma più democratica, liberale e pluralistica e comincia a manifestare una certa apertura ai rapporti con l'esterno, questa dimensione della sovranità subisce un'evoluzione sia in termini qualitativi che quantitativi per diversificarsi e distribuirsi nella pluralità di organi in cui si è articolata la nuova forma dello Stato e la sua organizzazione istituzionale. Quanto più frequenti ed intense diventano le relazioni internazionali, e quindi la tendenza a normalizzare la cooperazione come strumento di risoluzione effettiva dei problemi, tanto maggiore risulta l'esigenza degli Stati di organizzare i propri poteri esterni in modo stabile e funzionale, non solo sul piano nazionale ma anche su quello internazionale. Quello schema organizzativo precario, temporaneo e centralizzato del potere estero che aveva caratterizzato le epoche precedenti, ha pertanto subito una notevole trasformazione e ha ricevuto un assetto stabile e pluralistico che gli hanno permesso di acquisire anche un certo grado di decentralizzazione: ecco perché oggi, l'organizzazione interna del potere estero conosce un accresciuto numero di organi legittimati ad esercitare poteri di sovranità esterna. In Italia, ad esempio, alle classiche figure dei consoli, dei diplomatici e del Capo dello Stato si sono aggiunte quelle dell'Esecutivo centrale, del Parlamento e delle Regioni; di conseguenza, lo statuto di ciascuna di esse ha visto l'introduzione di competenze esterne accanto a quelle interne tradizionalmente possedute<sup>79</sup>.

Per altro verso, la convenienza dello spostamento della regolamentazione di un numero progressivamente sempre più elevato di materie dall'ambito decisionale interno a quello esterno allo Stato<sup>80</sup> non poteva non avere riflessi anche da un punto di vista della disciplina della funzione estera. È proprio nel quadro di questo processo evolutivo e riorganizzativo della sovranità "esterna" del nostro Stato che la formulazione sia dell'art. 11 Cost. che la sua fattispecie di delega di poteri sovrani ad organismi internazionali (fra i quali si è poi si è distinta la UE) vengono ad assumere la loro ragion d'essere.

A questo punto, dovrebbe essere facile comprendere perché i poteri sovrani che l'articolo costituzionale in esame consente di conferire ad un organismo internazionale sono, senza

---

<sup>79</sup> Per una critica allo scarso livello di democrazia e pluralismo nella distribuzione del potere estero v. A. FIORENTINO, *Il treaty-making power nell'era post-Brexit. Quale ruolo per il Parlamento di Westminster?* in [DPCE online](#), 2022, 1-42; S. ILLARI, *Treaty making power degli Stati membri U.S.A. tra esigenze unitarie e tutela del federalismo*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2004, 730-741; E. CANNIZZARO, *Sui nessi logici fra personalità giuridica internazionale e treaty making power di enti sub-statali*, in L. Daniele (ed.), *Regioni e autonomie territoriali nel diritto internazionale ed europeo*, X Convegno SIDI, Napoli, 2006, 121-123. Sulla circostanza che anche il "potere sovrano interno" sia esercitato nel nostro ordinamento in modo "imperativo" e in senso "gerarchico" anche nei rapporti fra organi di *pari rango costituzionale* v. il nostro [Il riconoscimento di "forme e condizioni particolari di autonomia"](#) cit., spec. 766 ss.

<sup>80</sup> V., *supra*, par. 4 e ivi nota 48.



dubbio, quelli di natura esterna<sup>81</sup>. Non basterà al riguardo che tali organismi siano istituiti sul piano internazionale bensì occorrerà che, per le ragioni fin qui esposte, si tratti di organismi di cooperazione internazionale, volti pertanto al perseguimento di interessi comuni quali quelli della pace e della giustizia fra le Nazioni.

Dal punto di vista istituzionale, le organizzazioni internazionali di cui si tratta non potranno essere considerate altro che il punto di convergenza dei poteri sovrani esterni conferiti dagli Stati che hanno contribuito alla loro istituzione: in questo senso, esse assumono le caratteristiche di *organi comuni, misti, congiunti e condivisi*, perché composti da persone che rappresentano non uno ma tutti gli enti statali cooperanti<sup>82</sup>. Ciascun componente di questi organi condivisi è vincolato agli Stati membri da un mandato nazionale e, ma non necessariamente, da un vincolo di cittadinanza<sup>83</sup>; essi, infine, *si configurano come un forum di cooperazione stabile e permanente*, abilitato ad esercitare poteri normativi finalizzati alla negoziazione e alla conclusione di norme internazionali fondate, quindi, sulla formula cooperativa dello “scambio di consensi statali” che è il tipico meccanismo di produzione del diritto internazionale. Giusto un diritto che *“ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali”* quindi volto a garantire “la pace e la giustizia tra le Nazioni” come raccomanda l'art. 11 Cost.

Questo è proprio quello che è successo anche nel caso della cooperazione europea. In questo senso l'UE appare come un'organizzazione intergovernativa in cui gli Stati restano gli unici “sovrani”<sup>84</sup>, vale a dire che essi sono gli unici responsabili dell'avanzamento e del successo di questo processo di cooperazione, ma anche della sua crisi e della sua eventuale dissoluzione. D'altro canto, avendo origine in un atto internazionale (il trattato) espressione inequivocabile della disponibilità a collaborare delle sue controparti, l'UE non nasce con un

---

<sup>81</sup> Secondo B. PEZZINI (*Per un ordine della sovranità disarmata*, in [Rivista AIC](#), 2022, 68) la “sovranità esterna [...]” oggetto dell'art. 11 Cost. it. è una “sovranità disarmata” dal momento che essa “nel ripudio della guerra perde il suo più terribile attributo” (*ibidem*). Sul fatto che lo *ius ad bello* (quindi la guerra, alla stregua di qualsiasi altra forma di violenza) sia espressione del suo potere imperativo dello Stato e del suo esercizio anche nei rapporti con le Potenze straniere, si rinvia a quanto detto, *supra*, par. 3 e nota 43.

<sup>82</sup> Cfr. sull'argomento le diverse posizioni della dottrina: D. PRAINO, *Processo di integrazione europea e sovranità* cit., 8 ss.; E. CANNIZZARO, *La sovranità mista: l'UE e i suoi Stati membri* cit., spec. 33 ss. Più in generale, sulle varie forme di legittimazione ad agire che lo Stato può riconoscere, a vario titolo, tramite un accordo internazionale a favore dei soggetti del suo ordinamento v., *supra*, par. 1 nota 6.

<sup>83</sup> Su questi aspetti v. C. TOMUSCHAT, *One State, one Seat, one Vote? Accomodating Sovereign Equality to International Organizations*, in H.J. Blanke et al. (eds.), *Common European Legal Thnking*, Berlin, 2015, 81-102.

<sup>84</sup> Secondo una nota definizione risalente a E. WOHLFAHRT, U. EVERLING, H. J. GLAESNER & R. SPRUNG, *Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft: Kommentar zum Vertrag*, Berlin-Frankfurt, 1960, 610 gli Stati membri sono i “padroni dei trattati” che significa che essi restano sovrani, perciò originari e indipendenti (su questi concetti, v., *supra*, par. 2).



carattere sovraordinato e sovranazionale rispetto ai suoi Stati membri<sup>85</sup> ma, caso mai, con un carattere derivato e subordinato rispetto ad essi o, per meglio dire, rispetto al loro mandato espresso congiuntamente in appositi accordi internazionali.

È importante aggiungere, a questo proposito, che la circostanza che una siffatta organizzazione internazionale nasca priva di poteri imperativi (leggi: impositivi, coercitivi, sanzionatori)<sup>86</sup> – priva cioè di quegli attributi simbolici e identificativi della statualità – non esclude o mette automaticamente in discussione il puntuale, pieno e concreto rispetto della sue regole, dato che questa circostanza dipende, piuttosto, dalla *volontà* degli Stati di restare coerenti rispetto alle proprie dichiarazioni, fedeli ai propri impegni, responsabili nella loro concreta attuazione, leali e solidali con le proprie controparti; in altre parole dipende dalla *volontà* degli stessi di continuare a credere nell'ideale della (loro) cooperazione, nel valore della (loro) unione e coesione, nella forza della loro volontà e capacità di autolimitazione. Il fatto che gli Stati membri dell'UE abbiano concordato misure specifiche atte a garantire il diretto, immediato e uniforme adeguamento dei loro ordinamenti alle normative frutto di tale cooperazione<sup>87</sup>, sembrava potesse andare in questa direzione e che, quindi, gli Stati membri avessero espresso il serio proposito di impegnarsi, per risolvere l'annosa questione

---

<sup>85</sup> In un regime di osservanza effettiva dello strumento dell'accordo e quindi di cooperazione autentica, infatti, il ricorso alla sovraordinazione non solo non è necessario ma è pure escluso: v. L. MURA, [Il modus operandi nella sentenza n. 131 del 2022](#) cit., 334-335.

<sup>86</sup> Circa il fatto che la sovranità storicamente sia associata all'uso della forza v. I. VALIA, *Sovranità e diritti umani*, in [Tigor: rivista di scienze della comunicazione e di argomentazione giuridica](#), 2016, 83-91. Cfr. sul punto quanto detto, *supra*, par. 2 sulla volontà di autolimitazione che non coincide, evidentemente, con un'interpretazione della sovranità nei termini di un potere "illimitato" e "assoluto" sulla realtà circostante, a partire da quella interna (a questo proposito v. anche, *supra*, par. 3 e, in questo par., nota 81).

<sup>87</sup> In questo senso, l'art. 288 TFUE (ex articolo 249 del TCE) introduce specifiche forme di adattamento che innovano quelle, insufficienti, in vigore negli ordinamenti degli Stati membri. Esso così recita:

"Per esercitare le competenze dell'Unione, le istituzioni adottano regolamenti, direttive, decisioni, raccomandazioni e pareri.

Il regolamento ha portata generale. Esso è obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri.

La direttiva vincola lo Stato membro cui è rivolta per quanto riguarda il risultato da raggiungere, salva restando la competenza degli organi nazionali in merito alla forma e ai mezzi.

La decisione è obbligatoria in tutti i suoi elementi. Se designa i destinatari è obbligatoria soltanto nei confronti di questi.

Le raccomandazioni e i pareri non sono vincolanti".

In particolare, per approfondimenti con riguardo all'adattamento al diritto comunitario rinvio al mio *Il diritto internazionale privato italiano nei rapporti con il diritto internazionale* cit., spec. 28-32. Sull'adattamento al diritto internazionale v. anche quanto detto, *supra*, par. 3.



della “mancanza di effettività” del diritto internazionale, attraverso misure volte a garantirne la piena ed effettiva attuazione nei loro ordinamenti nazionali<sup>88</sup>.

La loro condotta tuttavia delude queste aspettative rivelando quale sia la loro vera intenzione: quella di superare gli ostacoli e le inefficienze dell’attuale modello decisionale UE attraverso il recupero – anche in forma “rinforzata”<sup>89</sup> – delle loro rivendicazioni nazionalistiche, delle loro ambizioni sovranistiche, della loro pretesa a risolvere i propri problemi esercitando il controllo su tutte o alcune delle loro controparti.

Da qui l’idea, a più riprese caldeggiata, che solo un “‘ordine giuridico’ sovranazionale, di stampo federale, dotato di ‘poteri effettivi e non più condizionato dagli Stati membri’”<sup>90</sup> come quello degli “Stati Uniti d’Europa”<sup>91</sup>, avrebbe potuto rappresentare l’unica forma di cooperazione capace di risolvere i problemi europei.

---

<sup>88</sup> Circa il discredito che la sua mancata attuazione interna da sempre produce a danno del diritto internazionale mettendone in dubbio la “natura propriamente giuridica” v. A. TANZI, *Introduzione al diritto internazionale* cit., 27. Sulle difficoltà che questo produce sul corretto inquadramento giuridico dei fenomeni internazionali v. anche, *supra*, par. 3 e nota 40. Sull’orientamento che definisce il diritto internazionale in termini di “invenzione” v. A.A. CASSI, *Lo ius in bello nella dottrina giusinternazionalista moderna, annotazioni di metodo e itinerari d’indagine*, in *Quaderni fiorentini* XXXVIII, 2009, 1144 nota 9. In questo contesto rientra anche la questione del valore e della portata del principio del *primato* comunitario: con riguardo al significato in senso “monistico” che esso ha acquisito nella giurisprudenza della Corte di giustizia v. la citata (*supra*, nota 4) sentenza [Costa c. Enel](#) del 15 luglio 1964 e, più recentemente, la sentenza [Energotehnica](#) del 26 settembre 2024, causa C-792/22; con riguardo, alle tensioni che l’interpretazione di questo principio ha spesso suscitato fra la Corte di giustizia e le Corti costituzionali degli Stati membri, v., per tutti, L. S. ROSSI, *Il principio del primato come regola di coesione* cit., 1-25; L. S. ROSSI, C. TOVO, *Il principio del primato del diritto dell’Unione Europea*, in *Europa*, Roma, 2023.

<sup>89</sup> Il concetto ora espresso nel testo descrive con una parafrasi il senso della c.d. cooperazione rafforzata. Cfr. sul tema E. TRIGGIANI, *L’Unione europea* cit., che definisce tale forma di cooperazione come “‘forzata’ invece che ‘rafforzata’” (*ibidem*); inoltre M. CONDINANZI, *Il futuro dell’Unione europea. Acquis o ma(c)quis communautaire?* in [Eurojus.it](#), 2016 che ritiene che essa strida con la volontà degli Stati membri (enunciata nel preambolo TUE e TFUE) di realizzare “un’unione sempre più stretta tra i popoli dell’Europa” (*ibid.*, 1) e che secondo lo stesso A. “bisognerebbe avere il coraggio di compiere un ultimo passo verso uno Stato federale” (*ibid.*, 6).

<sup>90</sup> Così, a commento critico di questa idea, P. FOIS, *L’Unione europea è ancora un’organizzazione internazionale?* in *Riv.dir. int.*, 2016, 371-393.

<sup>91</sup> Con riguardo all’inapplicabilità di un modello di stampo statale ad una realtà normativa di matrice internazionale v. quanto detto, *supra*, par. 2 e nota 4. In dottrina vi è anche chi (J. P. JACQUÉ, *I principi costituzionali fondamentali nel progetto di trattato che istituisce una Costituzione europea*, in L.S. ROSSI, *Il progetto di Trattato-Costituzione*, Milano, 2004, 72 ss.) al riguardo, arriva a forzare la distinzione fra la figura normativa dello “Stato” e quella della “federazione” sostenendo possano “esistere forme non statali di federazione” un esempio delle quali è rappresentato proprio dall’“esperienza americana”: “i padri fondatori della Costituzione americana non hanno mai voluto creare un’entità statale [...] è solo nelle relazioni esterne che essa riveste la forma statale” (corsivo aggiunto) (*ibid.*, 78).



#### 8. La pretesa “cooperazione sovranazionale” dell’Unione europea: un’autentica contraddizione in termini

Quanto detto nelle pagine precedenti, ci permette ora di dare una risposta alla domanda iniziale da cui ha preso avvio la presente indagine, e cioè se la pratica sovranazionale, come quella in atto nell’Unione europea, possa considerarsi un vero e proprio fenomeno di cooperazione e se la sua posizione di sovraordinazione rispetto a quella degli Stati membri, in prospettiva, potrà renderla effettivamente (o maggiormente) idonea a conseguire gli obiettivi istituzionali di quest’ultima.

A questo proposito, dall’analisi sopra effettuata emerge che, sebbene in linea di principio l’UE sia nata e si sia sviluppata nel tempo attraverso trattati internazionali quindi tramite una fonte tipica di un’attività di cooperazione internazionale tra i suoi Membri, di fatto essa se ne è progressivamente allontanata assumendo sempre di più un carattere “sovranazionale”. Quest’ultimo mira a riprodurre nella UE la struttura di un ordinamento statale di tipo piramidale, centralistico, elitario e patriarcale quindi per nulla incline alla cooperazione e alla realizzazione di un sistema liberale, coeso e paritario, ma orientato invece a garantire il rispetto della legge e dell’ordine costituito con l’esercizio del potere impositivo, coercitivo e sanzionatorio e, quindi, a considerare ancora la violenza come mezzo legittimo dell’azione politica e di governo<sup>92</sup>. A fronte di ciò, la pratica in atto nella UE costituisce una forma di cooperazione solo in senso nominale e il suo carattere sovranazionale, lungi dall’agevolarla, le impedisce di realizzare i fini istituzionali cui è preposta. Essa presenta invero, tutti i caratteri del *doppio standard* che gli Stati non si mostrano affatto inclini ad abbandonare: da

---

<sup>92</sup> Il fondamento teorico di questa prassi appartiene ad una corrente di pensiero molto diffusa che risale nel tempo e che non ha mancato naturalmente di fare proseliti anche nella dottrina internazionalista: così, ad esempio, R. AGO (*Lezioni di Diritto internazionale* cit., 94 ss.), che riteneva che “l’organizzazione dell’ordinamento internazionale” avesse un carattere “imperfetto e primitivo” (*ibid.*, 94-95) a causa di una “esasperazione del principio di uguaglianza” e “del principio di libertà” (*ibid.*, 94-95; 113, 115), quindi lo stesso A. sosteneva che un tale carattere potesse essere superato solo passando attraverso una “trasformazione radicale” (*ibid.*, 94) “a carattere autoritario” (*ibid.*, 115) suscettibile di assimilare quello internazionale ad un ordinamento statale in cui i detti principi fossero “proporzionalmente molto ridott[i]” (*ibid.*, 108) a vantaggio dei principi “di gerarchia e di supremazia” (*ibid.*, 115, 95). Un approccio questo che, di tutta evidenza, trascende del tutto il significato di “autolimitazione” che, come si è visto (*supra*, par. 2), assume la sovranità statale nella “società degli Stati” proprio per effetto dei principi di eguaglianza e libertà criticati dall’autorevole dottrina in esame. In definitiva, la soluzione del problema intrinseco e “caratteriale” della comunità internazionale e delle norme che essa esprime andrebbe ricercata proprio attraverso l’accettazione di ciò che, viceversa, la dottrina qui richiamata respinge: infatti (ribaltando il senso delle parole di questa dottrina) sono proprio le “norme che si trovano ad essere scritte spontaneamente nella coscienza dei singoli, oppure che sono poste in essere contrattualmente dai singoli stessi, attraverso le loro manifestazioni di volontà” a presentare “necessariamente un coefficiente di spontaneità di osservanza maggiore di quello che possono avere norme create con un procedimento autoritativo, nel quale non entrino né la convinzione, né la volontà dei destinatari” (corsivo aggiunto) (ancora R. AGO, op. loc. ult. cit., 98-99 nel riportare il pensiero di T. PERASSI).



un lato, gli Stati membri si dichiarano solennemente aperti alla cooperazione con i loro partner internazionali, intenzionati a rispettarne i vincoli anche istituendo nuove procedure di adattamento<sup>93</sup> suscettibili di superare *l'empasse* che incontra generalmente il diritto internazionale per essere effettivo; dall'altro, però, essi fanno ricorso ad ogni possibile mezzo a loro disposizione (arbitrio, discriminazione, competizione, collusione, recesso, demagogia ecc.) per ritrattare le loro dichiarazioni, rimettere in discussione o rimodulare i loro impegni, negarne ogni responsabilità di mancata attuazione, invocare l'intervento di un potere sovranazionale salvo poi rifiutarsi di rispettarne i precetti. Lo Stato "sovrano" nella UE si erge a *princeps legibus solutus*.

In questo modo, la "cooperazione sovranazionale" comunitaria appare come una vera e propria contraddizione in termini che non ha niente a che fare con il principio di autolimitazione di cui abbiamo parlato finora ed è tesa soltanto a coprire le manchevolezze degli Stati membri, a mascherare il loro sostanziale disimpegno.

Aderendo a questo modello comportamentale, gli Stati membri tradiscono tanto il dettato delle loro Costituzioni quanto il contenuto dei loro obblighi internazionali.

Essi dimostrano infatti di non essere coerenti con i propri ideali e valori fondamentali, inoltre di non adempiere ai propri compiti e obiettivi istituzionali: fra questi *in primis* quelli della ricerca di mezzi di risoluzione pacifica delle controversie alternativi alla guerra e della partecipazione alle organizzazioni internazionali che perseguono questo scopo. Essi dimostrano, altresì, di non avere alcuna familiarità con l'eguaglianza, quindi di non riuscire a sostenere il peso e la responsabilità di un rapporto paritario. Perciò non sono in grado di collaborare e considerano la concertazione internazionale come un'occasione per assumere il controllo sulle controparti estere, per condizionare le loro scelte e limitarne altresì l'azione di governo. Gli Stati pretendono ancora di regolare le loro relazioni con i metodi del passato, cioè proprio quei metodi che si erano impegnati solennemente a superare. Preferiscono restare legati alle poche certezze di una concezione tradizionale della loro sovranità piuttosto che ammettere la sua inidoneità a soddisfare le esigenze della realtà attuale, oltre che la sua arretratezza e pure la sua pericolosità. È chiaro che gli Stati non hanno imparato la lezione della Storia, perciò rimangono prigionieri del loro passato e sono destinati a ripeterne gli errori.

---

<sup>93</sup> *Supra*, par.7.