

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

L'Unione ai tempi della pandemia

di Lorenzo Federico Pace

(Bari, Cacucci editore, 2021)

Francesco Clementi

Il recente volume di Lorenzo Federico Pace *La natura giuridica dell'Unione Europea: teorie a confronto. L'Unione ai tempi della pandemia* (Bari, Cacucci editore, 2021) affronta con grande precisione, attenzione e cura un tema, da sempre, assai rilevante; ma che assume in questa fase, tuttavia, un ulteriore valore, in quanto l'architettura costituzionale dell'Unione e le sue regole oggi sono più esposte a consunzione – e dunque più fragili – rispetto alle risposte necessarie che le nuove forme e dimensioni della globalizzazione richiedono, in quella che è stata definita come la sua seconda fase.

Non a caso, d'altronde, la stessa Unione Europea ha deciso di confrontare se stessa sulla necessità di profonde trasformazioni grazie al lavoro che ha deciso di operare nell'ambito della Conferenza sul futuro dell'Unione aperta il 9 maggio 2021 e che dovrebbe chiudersi nella primavera del 2022 (se non sarà deciso di posticiparne le conclusioni nel successivo autunno). Un appuntamento nato con l'obiettivo di superare la fase di incertezza sui destini del processo di integrazione europea, a maggior ragione di fronte alle scelte originali e innovative del «Sure» e del «NextGenEu», e dunque della possibilità di un consolidamento di tipo nuovo di quella che appare essere una vera e propria svolta in corso.

In questo senso questo libro rappresenta allora uno studio quanto mai opportuno, perché, analizzando la stessa natura giuridica dell'Unione, fa emergere, sia nel confronto giuridico tra le varie teorie, sia nell'evoluzione e nel percorso storico-istituzionale che vengono delineati, il senso delle crescenti criticità di una forma giuridica chiara all'inizio – ossia quella di un'Unione europea, per utilizzare il lessico e l'ombrello giuridico di oggi, che doveva essere intesa innanzitutto come un'organizzazione internazionale – ma che progressivamente è stata chiamata a confrontarsi

e a trasformarsi rispetto alle contraddizioni e alle crisi proprie di questi decenni in un ibrido i cui contorni ancora non è facile delineare, presata dalle note dicotomie, quali Stato e mercato, sovranità nazionali e sovranazionalità comune, dimensione collettiva dell'agire individuale e rafforzamento di un'individualità innanzitutto a discapito di una visione d'appartenenza collettiva.

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

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

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

Soggetto ed oggetto dei mutamenti, gli Stati nazionali, allora, sono stati capaci di essere tanto forti – o, come si dice oggi, resilienti – da non piegarsi fino in fondo ad una logica sovranazionale completa, tale cioè da portarsi via con sé anche gli ultimi brandelli di una sovranità nazionale oggi sempre meno spiegabile alla luce del processo di integrazione euro-

peo; quanto, ed al contrario, tanto deboli – ma lucidi di certo nell'analisi delle linee di sviluppo da percorrere – da vivere il progressivo rafforzamento del processo di integrazione europeo come l'unico percorso che, di fronte ai problemi e alle sfide di un mondo sempre più interconnesso, potesse far sopravvivere, *mutatis mutandis*, il cuore e la natura delle ragioni vestfaliane che da secoli fanno dello spazio europeo un luogo molto più caratterizzato nei suoi pilastri fondamentali (società, cultura, istituzioni, regole) di altri nel mondo.

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

115

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

Resta il problema di fare ciò con un'Unione a 27 Paesi. Ma anche questo forse, tempo al tempo, sarà un tema che sarà adeguatamente messo a fuoco, marcando, nell'Europa a due velocità – come nei fatti, almeno in parte, già essa inizia a presentarsi – il destino di un processo che sta percorrendo e ha percorso vie del tutto nuove rispetto a quanto la storia ci ha mostrato in altri contesti; e che – come fa notare Pace – devono essere continuate a studiare ed analizzare con la giusta consapevolezza dei limiti e delle opportunità che il cantiere europeo, da sempre, offre agli studiosi.