

Recensione a L. F. Pace, *Introduzione al diritto dell'Unione europea. Natura e ordinamento giuridico*, Milano, Wolters Kluwer, 2025, pp. XXVIII-296

Patrizia De Pasquale*

1. Il volume di Lorenzo Federico Pace, giunto alla seconda edizione (2024), costituisce un valido punto di riferimento per coloro che si accostano allo studio del diritto dell'Unione europea, in quanto – come chiarisce lo stesso Autore in premessa – esso si propone di esaminare le caratteristiche fondamentali dell'Unione europea, i tratti essenziali del suo ordinamento giuridico e la modalità della sua legittimazione, al fine di comprendere le regole giuridiche che ne assicurano il funzionamento e la realizzazione dei suoi obiettivi: la pace e il benessere dei cittadini europei, nel contesto di un quadro comune di valori. Soprattutto, il pregio del lavoro risiede nel perseguire tale scopo attraverso un'attenta analisi della natura giuridica dell'Unione europea, tema che, come è noto, è da tempo oggetto di molteplici speculazioni. Queste ultime, talvolta basate su metodi di indagine tradizionali propri di altre discipline, hanno condotto all'elaborazione di tesi non di rado di grande fantasia (impero, confederazione, federazione, ordinamento internazionale particolare, ordinamento sovrano, etc.). L'Unione europea è diventata, cioè, un laboratorio, dove sono state sperimentate forme innovative di “governance”, in cui il classico concetto di Stato sovrano si intreccia con quello di un ente sovranazionale senza, però, tenere in giusto conto i “fatti” e “motivi giuridici” della sua nascita.

Invero, per una nozione «di cui si parla tantissimo e da tantissimo tempo, non si può certo dire che sia chiaro – o che lo sia per tutti allo stesso modo e nello stesso senso – cosa sia o cosa dovrebbe essere l'Unione europea» (R. ADAM. A. TIZZANO, *Manuale di diritto*

* Professore ordinario di diritto dell'Unione europea, Università degli Studi di Napoli Federico II.

dell'Unione europea, Torino, 2024, p. 3). Ancor oggi, appare perciò calzante la felice definizione di nozione «meravigliosamente ambigua» (così, R. BIEBER, J.P. JACQUÉ, J.H.H. WEILER, *L'Europe de demain: une Union sans cesse plus étroite*, Bruxelles, 1985, p. 7); e altresì quella di «sistema peculiare e *sui generis*, che ha poco che somigli all'ordinamento di uno Stato, federale o simili, sì che è perfino scorretto, oltre che inutile, invocarne i connotati tipici» (G. TESAURO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, a cura di P. De Pasquale e F. Ferraro, vol. I, IV ed., 2023, p. xx).

La peculiare struttura dell'Unione europea, frutto di un processo storico evolutivo che ha progressivamente spostato il paradigma della cooperazione internazionale verso forme di integrazione sempre più profonda, evidenzia cioè una realtà che non può essere assimilata né completamente a un ordinamento internazionale tradizionale, né a uno Stato unitario. Come osserva l'Autore, dall'analisi del testo dei Trattati e della giurisprudenza della Corte di giustizia, risulta ben chiaro che l'Unione costituisce formalmente un'organizzazione sovranazionale il cui diritto è *sic et simpliciter* diritto dell'Unione. Difatti, l'evoluzione del processo di integrazione, da un lato, ha reso necessario un considerevole trasferimento di competenze, diversamente graduato a seconda dei settori (competenze esclusive, concorrenti e complementari); dall'altro lato, ha comportato un costante dialogo interpretativo, volto a garantire una coerenza sistemica e a evitare conflitti tra i vari livelli normativi. Attraverso, dunque, un ininterrotto esercizio di ingegneria giuridica è stato definito un impianto istituzionale idoneo ad assicurare la convivenza tra gli Stati membri, che hanno accettato di cedere porzioni della loro sovranità, ma con l'intento preciso di mantenere intatta la loro individualità.

Ed è questa sorta di schizofrenia, ben rappresentata come “l'unica utopia ragionevole”, che ha consentito di superare il punto massimo di compatibilità tra la sovranità e l'integrazione, ancorché sottoponga il processo di integrazione ad un moto perpetuo nella ricerca di un equilibrio tra le due forze contrastanti.

Pure, l'Autore sottolinea come le marcate differenze interpretative riguardo alla natura giuridica dell'Unione non soltanto compromettono, dal punto di vista scientifico, una sua corretta definizione, ma rischiano al contempo di minarne la legittimità. Infatti, accade (troppo) spesso,

soprattutto in periodi di crisi, di qualsiasi genere e di qualsiasi entità, che si colpevolizzi l'Unione europea delle cause delle stesse, della cattiva gestione e, ancor di più, della soluzione (quando c'è) non soddisfacente. Ciò che sorprende è che tali accuse siano avanzate non soltanto da ambienti non specialistici e, all'evidenza, funzionali a scopi di mera propaganda politica, quanto anche da accorti giuristi, delegittimando impropriamente il sistema giuridico dell'Unione europea e dimenticando la specificità di categorie e principi che sono parte del suo ordinamento e della sua natura di organizzazione sovranazionale. Di converso, una visione più realistica dell'Unione permetterebbe «– fermo restando la necessità di critica per eventuali errori –di sottolineare “il molto” che l'Unione ha compiuto (anche) durante il periodo della pandemia (tra tutte il ruolo centrale della Banca centrale europea, ma anche l'idea e nascita del programma Next Generation EU, etc.)» (L. F. PACE, p. 7).

2. Nello sforzo di ricomporre ad un'unità un processo tanto particolare, l'Autore conduce la sua analisi, come già evidenziato, sulle disposizioni dei Trattati e sulla giurisprudenza della Corte di giustizia. Per tal via, si propone di far riaffiorare le categorie e i principi del diritto dell'Unione europea, riprendendone le solide basi teorico-giuridiche e individuando le ragioni storico-giuridiche che ne hanno determinato la definizione.

Di talché, dopo una premessa accurata, nella quale vengono illustrati il metodo e gli obiettivi del lavoro, Pace delinea i fondamenti giuridici che hanno dato avvio al processo di integrazione europea. Successivamente offre una lettura critica delle diverse teorie giuridiche di ricostruzione dell'Unione europea, evidenziandone le profonde differenze. Tale analisi si rivela cruciale per evitare che interpretazioni basate su categorie giuridiche radicalmente eterogenee vengano erroneamente combinate, generando una definizione contraddittoria e incoerente con la reale natura dell'Unione. Il lavoro si concentra poi sul profilo più cruciale della trattazione, ovvero sulla natura giuridica dell'Unione, legandola ai concetti di carta costituzionale e di quadro costituzionale.

Più in dettaglio, al di là dell'esame critico delle tesi sulla natura giuridica di cui si è già detto, l'Autore richiama la giurisprudenza della

Corte di giustizia che ha individuato nei trattati la “carta costituzionale di base” dell’Unione, rinvenibile nei trattati istitutivi, nei principi fondativi e nella sua struttura istituzionale. Tali elementi contribuiscono a qualificare l’Unione come ordinamento giuridico di nuovo genere, avente una sua specifica natura: la Corte di giustizia, nella celeberrima sentenza *Van Gend en Loos* (5 febbraio 1963, 26/62), ha assunto che «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». Ma «in realtà la sostanza non va al di là di una delega di competenze, come si trova conferma nel progressivo affermarsi della formula» (F. PEDRINI, *Colloquio sull’integrazione sovranazionale. Intervista al Prof. Giuseppe Tesauro - Napoli, 20 giugno 2021*, in *Lo Stato*, n. 16, 2021, p. 204).

In seguito, ha precisato che essa è una «comunità di diritto» (Corte giust. 23 aprile 1986, 294/83, *Les Verts*,) e il quadro costituzionale definito dai trattati è quello di un ordinamento giuridico puramente autonomo, non subordinato alle norme superiori del diritto internazionale (Corte giust. parere 18 dicembre 2014, 2/13, *Adhésion de l’Union à la CEDH*, punto 158). Vale a dire che l’autonomia dell’ordinamento giuridico dell’Unione, che esiste nei confronti sia del diritto degli Stati membri, sia del diritto internazionale, deriva dalle caratteristiche essenziali dell’Unione e del suo diritto e consiste nella circostanza che essa è dotata di un quadro costituzionale che le è proprio (Corte giust. parere 30 aprile 2019, 1/17, *Accord ECG UE-Canada*, punti 106-111). Un quadro costituzionale che ricomprende principi fondamentali applicabili anche nell’ambito della PESC (Corte giust. 10 settembre 2024, C-29/22 P e C-44/22 P, *KS e KD/Consiglio e a. e Commissione/KS e KD*).

Con estremo rigore, Pace chiarisce che il concetto di “quadro costituzionale” è diverso da quello di “carta costituzionale”, in quanto «insieme delle caratteristiche specifiche dell’Unione necessarie per realizzare gli obiettivi dell’ente e che la distinguono da altri tipi di organizzazioni internazionali» (L. F. PACE, p. 76).

3. In definitiva, l’analisi ricostruttiva compiuta dall’Autore, quantunque possa apparire meramente teorica, si rivela, al contrario, di straordinaria attualità, in considerazione dello scenario odierno che lascia

intravedere all'orizzonte una profonda metamorfosi del processo di integrazione europea. Di fronte a tali sviluppi, un rinnovamento dell'Unione capace di adattarla alle sfide future deve continuare a fondarsi, per citare le celebri parole di Schuman, «su sforzi creativi, proporzionali ai pericoli che la minacciano». Nondimeno, tali sforzi non dovrebbero mettere in discussione il nucleo essenziale che caratterizza la sua identità quale «ordinamento giuridico comune» (Corte giust. 16 febbraio 2022, C-156/21, *Ungheria/Parlamento e Consiglio*). Di certo, non può essere messa in discussione l'importanza dei valori comuni che non solo definiscono l'identità dell'Unione, ma rappresentano anche il suo fondamento e il baluardo contro spinte sovraniste e movimenti reazionari.

Parimenti, non possono essere dimenticate le lezioni che le crisi del passato hanno impartito: esse hanno insegnato, in modo inequivocabile, che nessuno Stato, per quanto forte o ambizioso, è in grado di affrontare da solo sfide di portata globale e che l'Unione europea resta un modello di gran lunga preferibile, in termini di democrazia, di tutela dei diritti fondamentali e di rispetto dei principi di diritto internazionale.