



Perché la guerra, ora e in Ucraina. In altri termini: che cos'è l'Unione Europea e "a cosa serve"

di Lorenzo Federico Pace*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. I motivi storici che hanno portato all'(illegittima) invasione dell'Ucraina da parte della Russia. – 3. La nascita della "contraddizione tra Stato e mercato", i conseguenti "conflitti di sovranità" tra Stati europei e la strategia di soluzione: l'Unione Europea. – 4. L'Unione Europea quale organizzazione sovranazionale. Le caratteristiche giuridiche dell'Unione al fine di risolvere la "contraddizione tra Stato e mercato" e i conseguenti "conflitti di sovranità". – 5. Perché la guerra, ora e in Ucraina, e non al centro del continente europeo? L'Unione Europea e il suo ruolo di tutela della stabilità politica tra gli Stati membri (art. 3 comma 1 TUE).

1. Introduzione

L'Europa è stata (ed è) un continente in costante conflitto. I momenti in cui essa ha vissuto prolungati periodi di pace durante la sua storia plurimillennaria sono inferiori, secondo gli storici, ai momenti in cui vi sono state situazioni di conflitto anche bellico. Per quanto riguarda il nostro presente, si pensi alla "recente" guerra nell'ex Jugoslavia (1991-2001) o all'attuale guerra in Ucraina (2022-...) o, volendo "estendere lo sguardo", alla "critica" situazione di questi giorni nel Levante.

È proprio la tragedia della guerra in Ucraina, e quindi della guerra nuovamente in Europa, che pone allo studioso di diritto dell'Unione Europea il tema del perché e con quali strumenti l'Unione Europea sia riuscita a garantire negli ultimi settant'anni la pace tra i suoi Stati membri. Con il presente editoriale si

* Professore associato di Diritto dell'Unione Europea, Università degli Studi del Molise



vuole cercare di definire le caratteristiche dell'Unione Europea¹, riflettendo sui motivi che hanno portato all'invasione dell'Ucraina da parte della Russia nel febbraio 2022.

2. I motivi storici che hanno portato all'(illecita) invasione dell'Ucraina da parte della Russia

In primo luogo, è necessario individuare i motivi dell'(illecita) invasione dell'Ucraina da parte della Russia nel febbraio 2022. Questi sono, in buona sostanza, conseguenza indiretta dell'espansione dell'Unione Europea e della NATO "ad Est" a iniziare dal 2004, questo a fronte di richieste di adesione da parte degli Stati precedentemente collocati nella sfera d'influenza dell'Unione Sovietica. Tale espansione avrebbe costituito, ad avviso della Russia, una violazione degli impegni (asseritamente) forniti dagli Stati Uniti d'America in sede di negoziazione del Trattato 2+4 del 1990. In particolare, l'(asserito) impegno sarebbe stato costituito nel non estendere la NATO a Stati "ad Est" della Germania riunificata.

L'estensione "ad Est" ha determinato l'avvicinamento delle "frontiere" dell'Unione Europea e della NATO a quelle dell'Ucraina. Tale vicinanza e, quindi, la reale possibilità dell'Ucraina di poter accedere a tali organizzazioni hanno causato importanti "accadimenti" per l'Ucraina: nel 2004 l'inizio della prima "rivoluzione" (la c.d. "rivoluzione arancione"); nel 2014 la seconda "rivoluzione" (la c.d. "rivoluzione di Piazza Majdan"); la firma dell'Accordo di associazione con l'Unione Europea; l'insurrezione dei "filorussi" nella regione del Dombas; l'invasione della Crimea da parte della Russia. Nel 2019 la Costituzione ucraina è stata modificata inserendo nel suo testo l'obiettivo dell'adesione alla Unione Europea e alla NATO (premessa e art. 85 Cost. Uc.).

¹ Caratteristiche che ho avuto modo di approfondire in un libro pubblicato nel 2023 dal titolo *Introduzione al diritto dell'Unione Europea*.



Tali fatti, e la concreta possibilità che l’Ucraina facesse richiesta di aderire all’Unione Europea e alla NATO, hanno creato le “condizioni” perché la Russia, nel febbraio 2022, l’invadesse illecitamente. Questo sul presupposto che il territorio ucraino costituisse parte inseparabile dello storico territorio della “grande Russia” insieme a Russia e Bielorussia.

La domanda che qui si pone è quindi la seguente: perché all’alba del III millennio è “comparsa” nuovamente la guerra in Europa, nella parte est, e non nella parte centrale del continente? O meglio, in quale modo e secondo quali “strumenti” l’Unione Europea è riuscita a garantire la pace negli ultimi settant’anni tra i suoi Stati membri, Stati tra loro storicamente nemici nel corso dei secoli?

3. La nascita della “contraddizione tra Stato e mercato”, i conseguenti “conflitti di sovranità” tra Stati europei e la strategia di soluzione: l’Unione Europea

La capacità dell’Unione di garantire la stabilità politica tra i suoi Stati membri è determinata, in buona sostanza, dal fatto che essi, tramite l’Unione, hanno eliminato le cause che avevano determinato l’inizio della prima e seconda guerra mondiale.

La prima causa di tale inizio è stata la nascita nel XIX secolo della c.d. “contraddizione tra Stato e mercato”. Cioè in quel periodo i mercati, con l’inizio del processo di globalizzazione, erano ormai divenuti di dimensione internazionale mentre gli Stati avevano mantenuto la loro dimensione locale. Essi non potevano più disciplinare in modo compiuto la realtà economica.

A fronte di questo, con il tempo, alcuni Stati del continente avevano esteso – tramite invasioni illecite – la propria sovranità territoriale seguendo l’estensione dei mercati. In questo modo violando il principio fondamentale della “sovranità statale”, cioè il principio per cui non esiste alcuna autorità al di sopra di quella



dello Stato stesso. Tale violazione della sovranità determinava conseguentemente un “conflitto di sovranità” tra i vari Stati. Questo problema – di carattere giuridico e di fatto – aveva quale diretta conseguenza l’inizio dei conflitti delle due guerre mondiali del XX secolo.

L’instabilità politica in Europa determinata da tali conflitti bellici dimostrava, inoltre, la crisi dell’ente “Stato nazione” sul territorio del continente. In altri termini, l’organizzazione dei popoli europei esclusivamente per il tramite di enti sovrani e privi di coordinamento tra di loro – cioè l’ente “Stato nazione” – non garantiva la stabilità politica del continente nel suo complesso.

Come è stata individuata la soluzione alla “contraddizione tra Stato e mercato” e al “conflitto di sovranità”? La soluzione è stata quella di creare un ente al quale gli Stati hanno attribuito tramite i Trattati specifiche competenze che se esercitate da essi a livello statale creavano, appunto, “conflitti di sovranità”. Non è un caso che le prime competenze trasferite all’Unione (o meglio, alle allora Comunità) erano competenze strettamente collegate al settore economico (CECA, CEE). In questo modo risolvendo l’elemento originante i “conflitti di sovranità”, cioè il “conflitto tra Stato e mercato”; questo per il tramite, tra l’altro, della creazione di un “mercato interno” di dimensione continentale.

4. L’Unione Europea quale organizzazione sovranazionale. Le caratteristiche giuridiche dell’Unione al fine di risolvere la “contraddizione tra Stato e mercato” e i conseguenti “conflitti di sovranità”

Passiamo ora ad analizzare la “struttura giuridica” con cui gli Stati membri per il tramite dell’Unione Europea hanno eliminato la “contraddizione tra Stato e mercato” e i conseguenti “conflitti di sovranità”. Questo presuppone la definizione di “cosa sia” giuridicamente l’Unione.



Cosa sia l'Unione è chiarito dalla Corte di giustizia nel parere 2/2013: «I Trattati fondativi dell'Unione hanno dato vita, diversamente dai Trattati internazionali ordinari, ad un ordinamento giuridico nuovo, dotato di proprie istituzioni, a favore del quale gli Stati che ne sono membri hanno limitato, in settori sempre più ampi, i propri poteri sovrani, e che riconosce come soggetti non soltanto tali Stati, ma anche i cittadini degli stessi» (par. 157).

Questa definizione della Corte permette di configurare l'Unione quale organizzazione internazionale. I primi tre criteri elencati nella definizione della Corte di giustizia sono quelli che in dottrina e nella prassi caratterizzano le organizzazioni internazionali.

L'Unione Europea non è però una qualsiasi organizzazione internazionale. Questo in quanto, come definito sempre dalla Corte di giustizia, l'Unione presenta un suo “quadro costituzionale”. Tra i vari elementi che costituiscono il “quadro costituzionale” ve n'è uno di particolare importanza e che permette di qualificare l'Unione Europea quale “organizzazione sovranazionale”. Tale elemento, cioè il “nucleo” sovranazionale dell'Unione, è costituito, a sua volta, da tre distinti elementi tra loro strettamente correlati: il principio di autonomia dell'Unione Europea, il principio dell'effetto diretto e della prevalenza del diritto dell'Unione, il ruolo della Corte di giustizia e la tutela giurisdizionale. A fronte di questi tre elementi, il diritto dell'Unione, in quanto autonomo tanto dal diritto internazionale quanto dal diritto degli Stati membri, non costituisce diritto internazionale bensì diritto dell'Unione *sic et simpliciter*.

Attenzione però! Il fatto che la Corte di giustizia faccia riferimento a concetti quali “quadro costituzionale” non significa che essa si riferisca a concetti statali o collegati all'ente statale quali, appunto, il concetto di “Costituzione” (statale). Questo in quanto essendo l'Unione un'organizzazione sovranazionale, essa costituisce un ente derivato e non originario come, ad esempio, l'ente statale. Il riferimento che la Corte di giustizia effettua non è, quindi, alla “Costituzione



statale”, bensì al c.d. “Trattato-costituzione”, cioè l’atto che istituisce un’organizzazione internazionale.

Che tale impostazione sia sostenibile, cioè che si possa riferire il concetto di “costituzione” a enti che non siano statali, è dimostrato dalla prassi e, ad esempio, dall’atto istitutivo dell’UNESCO. Esso è infatti denominato formalmente “Costituzione dell’UNESCO”. Questo non significa, chiaramente, che l’UNESCO costituisca uno Stato.

5. Perché la guerra, ora e in Ucraina, e non al centro del continente europeo? L’Unione Europea e il suo ruolo di tutela della stabilità politica tra gli Stati membri (art. 3 comma 1 TUE)

La risposta alla domanda che ci siamo posti all’inizio di questo editoriale – cioè perché nel III millennio è “scoppiata” nuovamente la guerra sul continente europeo ai margini e non nella sua parte centrale – è quindi la seguente. Gli Stati membri dell’Unione Europea hanno istituito un ente – l’Unione Europea – il quale, per il tramite delle caratteristiche del suo ordinamento giuridico, ha eliminato la possibilità di “conflitti di sovranità” tra di essi, conflitti conseguenza della “contraddizione da Stato e mercato”. La struttura dell’ordinamento giuridico dell’Unione ha quale conseguenza quella di impedire “di fatto” l’invasione degli Stati da parte degli Stati europei più “forti” e quindi impedire la nascita di conflitti bellici.

In questo senso l’Unione Europea costituisce un ente politico-istituzionale finalizzato alla stabilità politica del continente europeo, cioè la garanzia della pace (art. 3 comma 1 TUE).

L’evoluzione del processo d’integrazione ha determinato profonde modifiche alla struttura ed alle competenze dell’Unione Europea. Gli elementi centrali qui richiamati sono rimasti però immutati.



L'impostazione qui utilizzata nel configurare l'Unione Europea si caratterizza per il suo carattere storico. Essa, cioè, non si concentra solamente sulla definizione giuridica dell'Unione; essa cerca, infatti, d'individuare la finalità dell'Unione nel contesto della storia millenaria del continente europeo.

Questa impostazione "storica" permette non solo di comprendere lo sviluppo dello Stato nazionale sul continente europeo, la sua crisi nel XX secolo e la soluzione alla sua crisi per il tramite di un'organizzazione sovranazionale, l'Unione Europea. Essa permette anche di "guardare indietro" nel tempo e comprendere come l'Unione Europea costituisce l'ultima – in termini di tempo – forma di organizzazione politico-istituzionale che persegue, tra l'altro, l'obiettivo della stabilità politica o, nel suo caso, quello della pace a livello continentale (art. 3 comma 1 TUE).

Sotto tale aspetto, l'Unione Europea svolge un ruolo *mutatis mutandis*, per quanto riguarda l'obiettivo della stabilità politica, non dissimile da altri enti – ma sulla base di principi assolutamente differenti – anch'essi organizzati tramite un "ordinamento giuridico continentale" quali, ad esempio, l'Impero romano, l'Impero carolingio e il Sacro Romano Impero.