



RIVISTA QUADERNI AISDUE

RIVISTA QUADERNI AISDUE

FASCICOLO SPECIALE 1/2024

*Il diritto dell'Unione europea
nei rapporti tra ordinamenti:
tra collaborazione, integrazione e identità*

**Atti del Convegno
Padova 2-3 novembre 2023**

**a cura di
Bernardo Cortese**

Editoriale Scientifica

euro 50,00

ISSN 2975-2698

ES

Direttore Responsabile

Antonio Tizzano

Comitato scientifico

Adelina Adinolfi, Giandonato Caggiano, Patrizia De Pasquale,
Alessia Di Pascale, Pietro Manzini, Roberto Mastroianni, Paolo Mengozzi,
Paola Mori, Bruno Nascimbene, Francesco Rossi Dal Pozzo,
Lorenzo Schiano di Pepe, Fabio Spitaleri, Antonio Tizzano,
Ennio Triggiani, Jacques Ziller

Comitato di redazione del fascicolo

Andrea Circolo, Irene Marchioro, Benedetta Minucci,
Martina Previatello, Alessandro Rosanò

RIVISTA QUADERNI AISDUE

FASCICOLO SPECIALE N. 1/2024

“IL DIRITTO DELL’UNIONE EUROPEA
NEI RAPPORTI TRA ORDINAMENTI:
TRA COLLABORAZIONE,
INTEGRAZIONE E IDENTITÀ”

Atti del V Convegno Nazionale AISDUE
Padova, 2-3 Novembre 2023

a cura di
Bernardo Cortese

Editoriale Scientifica
Napoli

L'invio di un manoscritto presuppone l'adesione al codice etico della Rivista e l'uniformità dello stesso ai criteri redazionali (consultabili online all'indirizzo www.aisdue.eu).

I contributi sono sottoposti a previo referaggio cieco anonimo secondo i principi descritti nel codice etico e nella procedura di revisione.

Tutti i lavori devono essere inviati in formato word all'indirizzo info@aisdue.eu.

Proprietà letteraria riservata

© Copyright 2024 Editoriale Scientifica srl
via San Biagio dei Librai, 39
80138 Napoli
ISSN 2975-2698

INDICE

| | |
|--|----|
| <i>Introduzione</i> di Bernardo Cortese | 9 |
| <i>Laudatio</i> del Prof. Antonio Tizzano in occasione del conferimento del dottorato <i>ad honorem</i> da parte dell'Università di Padova | 33 |
| Discorso del Prof. Antonio Tizzano in occasione del conferimento del Dottorato <i>ad honorem</i> | 39 |

Sessione I

Il fondamento dell'ordinamento dell'Unione: tra primato e controlimiti, tra valori comuni e identità nazionali

Relazioni

| | |
|--|----|
| SCIARRA S., <i>I rinvii pregiudiziali proposti dalla Corte costituzionale come elementi di una relazione collaborativa</i> | 47 |
| ROSSI L.S., <i>Il principio del primato come "regola di coesione" dell'ordinamento dell'Unione europea</i> | 55 |
| MUNARI F., <i>I valori dell'Unione: una visione prospettica</i> | 77 |

Interventi

| | |
|--|-----|
| ANRÒ I., <i>Il diritto nazionale al vaglio della Corte di giustizia dell'Unione europea nell'ambito del Meccanismo di Vigilanza Unico, tra primato e nuovi modelli di integrazione</i> | 97 |
| ROSANÒ A., <i>Prospettive di revisione del test Aranyosi e Căldăraru (o test LM) a partire dalla giurisprudenza della Corte EDU</i> | 133 |
| MASSA C., <i>L'art. 351 TFUE e gli accordi internazionali degli Stati membri a fronte dell'espansione delle competenze dell'Unione europea</i> | 171 |

Sessione II
I valori dell'Unione come limiti alle scelte costituzionali
degli Stati membri

Relazioni

| | |
|---|-----|
| MORI P., <i>Identità nazionale, valori comuni e condizionalità</i> | 207 |
| DANIELE L., <i>I valori dell'Unione nei giudizi nazionali: Stato di diritto e rinvio pregiudiziale</i> | 231 |
| SAJÓ A., <i>Militant Rule of Law versus Democratic Backsliding</i> | 257 |
| CASOLARI F., <i>Il processo di europeizzazione delle identità nazionali degli Stati membri: riflessioni sulle traiettorie del costituzionalismo europeo</i> | 267 |

Sessione III
Cittadinanza dell'Unione, tutela degli status personali
e identità costituzionali nazionali: quale equilibrio?

Relazioni

| | |
|--|-----|
| LAZZERINI N., <i>Il diritto dei cittadini dell'Unione "circolanti" di condurre una normale vita familiare: stato dell'arte e prospettive</i> | 303 |
| BIAGIONI G., <i>Le garanzie fondamentali dell'ordinamento dell'Unione in materia di cooperazione giudiziaria e i loro beneficiari</i> | 331 |
| MARINAI S., <i>Il ruolo dell'effettività nei rapporti tra cittadinanza statale e cittadinanza dell'Unione europea</i> | 365 |

Interventi

| | |
|---|-----|
| RISTUCCIA F., <i>European identity through free movement law? The interactions between Union citizenship, free movement of persons, and EU values</i> | 385 |
| MARCHIORO I., <i>L'influenza del diritto dell'Unione europea nella formazione e nel riconoscimento degli atti di nascita dei figli di coppie omogenitoriali, tra punti fermi e questioni aperte</i> | 407 |

| | |
|---|-----|
| INDICE | 7 |
| NASCIMBENE B., <i>Considerazioni conclusive alla Sessione III</i> | 433 |

Sessione IV
L'effettività della tutela giurisdizionale nell'Unione europea

Relazioni

| | |
|---|-----|
| AMALFITANO C., <i>I limiti alla sindacabilità degli atti dei rappresentanti dei governi degli Stati membri con rilevanza "comunitaria"</i> | 441 |
| SPITALERI F., <i>La tutela giurisdizionale effettiva dei singoli nei settori dell'immigrazione e dell'asilo</i> | 467 |
| IANNUCELLI P., <i>L'accesso al giudice dell'Unione europea in materia di concorrenza. Brevi considerazioni sulla giurisprudenza più recente</i> | 491 |

Interventi

| | |
|--|-----|
| ALBERTI J., <i>Il trasferimento del rinvio pregiudiziale al Tribunale, all'alba della sua entrata in vigore</i> | 511 |
| ROMITO A.M., <i>La completezza dei rimedi giurisdizionali nell'ordinamento dell'UE ed il contenzioso sul cambiamento climatico</i> | 539 |
| PISAPIA A., <i>La legittimazione ad agire delle associazioni per la tutela di interessi collettivi: riflessioni a valle della giurisprudenza in materia di ambiente e dati personali</i> | 561 |

Sessione di chiusura – tavola rotonda
Democrazia e futuro dell'Europa

Relazioni

| | |
|--|-----|
| PESCE C., <i>L'iniziativa dei cittadini europei e le istanze delle "regioni a minoranza nazionale"</i> | 591 |
| TRIGGIANI E., <i>Futuro dell'Unione e coscienza politica europea</i> | 613 |

IL PROCESSO DI EUROPEIZZAZIONE DELLE IDENTITÀ NAZIONALI DEGLI STATI MEMBRI: RIFLESSIONI SULLE TRAIETTORIE DEL COSTITUZIONALISMO EUROPEO

Federico Casolari*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il processo di europeizzazione delle identità nazionali degli Stati membri e l’affermazione di una identità sovranazionale. – 3. Identità sovranazionale e identità di Stato membro. – 4. L’europeizzazione delle identità nazionali e gli Stati terzi vicini. – 5. Primo scenario: gli Stati limitrofi che hanno intrapreso il processo di adesione. – 6. Secondo scenario: gli Stati limitrofi che non hanno intrapreso (o che non possono intraprendere) il processo di adesione. – 7. Terzo scenario: gli Stati che recedono dall’Unione. – 8. Conclusioni: ciò che sembrava irrimediabile è stato riconciliato?

1. *Introduzione*

Il presente contributo contiene alcune riflessioni sull’impatto che il processo di integrazione europea ha determinato dal punto di vista delle identità degli Stati che vi hanno sin qui preso parte. La tesi principale che si intende sostenere è che l’integrazione giuridica promossa dai Trattati ha prodotto anche una integrazione identitaria, portando all’affermazione di una vera e propria identità sovranazionale. Tale processo, come si vedrà (v. *infra*, par. 2), si è sviluppato secondo una logica *bottom-up*, mediante la valorizzazione di elementi comuni agli Stati membri: è questa la ragione per la quale ci si riferisce ad esso in questo contributo in termini di “europeizzazione delle identità nazionali degli Stati membri”.

Come può facilmente intuirsi, l’affermazione di una identità sovranazionale contribuisce anzitutto al rafforzamento del «quadro costituzionale»¹ dell’Unione europea. Non mancano, però, rilevanti implicazioni per gli Stati che la compongono. Lo evidenziano molto chiaramente Lenaerts e Gutiérrez-Fons in un loro recente lavoro, segnalando come si incida in tal modo

* Professore ordinario di diritto dell’Unione europea, *Alma Mater Studiorum* – Università di Bologna. Si ringraziano Giacomo Di Federico e Corrado Caruso per i preziosi consigli dati nell’ideazione e finalizzazione del presente contributo. Errori e imprecisioni sono da attribuirsi esclusivamente a chi scrive.

¹ Corte giust. parere 18 dicembre 2014, 2/13, punto 158.

anche sull'identità di questi ultimi: diversamente, spiegano i due Autori, l'Unione non potrebbe operare, la realizzazione dei suoi obiettivi rimanendo «an empty promise»². Ed invero, come si avrà modo di sottolineare nel prosieguo (v. *infra*, par. 3), tale fenomeno finisce col determinare l'emergere di una ulteriore dimensione identitaria, che caratterizza la posizione degli Stati UE in quanto “Stati membri”, prefigurando in capo ad essi vincoli giuridici di matrice sovranazionale che esprimono l'essenza stessa della loro partecipazione al processo di integrazione. In questo senso, si può sostenere che l'uropeizzazione delle identità nazionali comporti anche lo sviluppo di un processo *top-down*, in grado di (ri)definire la partecipazione degli Stati all'Unione.

D'altra parte, alcuni recenti sviluppi che hanno interessato l'integrazione europea – si pensi, in particolare, alla *Brexit* e all'aggressione russa dell'Ucraina, cui sono seguiti l'avvio del processo di adesione dello Stato terzo all'Unione e la costituzione della Comunità politica europea – dimostrano chiaramente come l'uropeizzazione delle identità nazionali ben possa proiettarsi anche al di fuori della cerchia degli Stati membri, favorendo lo sviluppo di nuovi profili identitari che interessano specialmente gli Stati facenti parte del vicinato europeo (v. *infra*, parr. 4-7).

2. *Il processo di europeizzazione delle identità nazionali degli Stati membri e l'affermazione di una identità sovranazionale*

Come noto, il riconoscimento delle identità nazionali degli Stati membri nell'ordinamento dell'Unione europea si rinviene per la prima volta nel testo originario del Trattato sull'Unione europea (1992), il cui art. F, par. 1, prevedeva espressamente il rispetto, da parte dell'Unione, della «identità nazionale dei suoi Stati membri, i cui sistemi di governo si fondano sui prin-

² K. LENAERTS, J. A. GUTIÉRREZ-FONS, *Epilogue. High Hopes: Autonomy and the Identity of the EU*, in *EP*, vol. 8, n. 3, 2023, p. 1495 ss., spec. p. 1506. Gli Autori deducono da ciò una diretta interazione tra identità dell'Unione ed autonomia del suo ordinamento giuridico.

cipi democratici»³. Come correttamente segnalato in dottrina⁴, ad aver allora spinto i redattori dei Trattati ad inserire nel diritto primario dell'Unione un riferimento esplicito alla necessità di proteggere le identità nazionali dei suoi membri era stata la preoccupazione che il loro modello democratico (quello, cioè, di una democrazia liberale fondata sul rispetto dello Stato di diritto) potesse essere in qualche modo “ridimensionato” dall'approfondimento del processo di integrazione. Ciò anche – se non soprattutto – nella prospettiva di un allargamento senza precedenti a favore dei Paesi dell'Europa centro-orientale che in quegli anni muoveva i primi passi. Tale circostanza ben spiega per quale ragione la disposizione introdotta a Maastricht abbia avuto cura di precisare che i sistemi di governo degli Stati dell'Unione si fondano «sui principi democratici». La preoccupazione manifestata nel 1992 viene, per così dire, “ridimensionata” con la revisione dei Trattati operata ad Amsterdam nel 1997. La tutela delle identità nazionali degli Stati membri – ricollocata nel paragrafo 3 dell'art. 6 TUE («L'Unione rispetta l'identità nazionale dei suoi Stati membri») – è infatti separata dal richiamo al principio della democrazia, che assurge, assieme a quelli di libertà, protezione dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e dello Stato di diritto, al rango di

³ La letteratura che ha avuto modo di occuparsi del rilievo delle identità nazionali nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea è ormai molto corposa, anche in ragione della crescente tendenza degli Stati membri ad invocare la c.d. “clausola identitaria” contenuta nell'art. 4, par. 2, TUE al fine di limitare l'efficacia del diritto sovranazionale. Tra i contributi generali più significativi si segnalano: S. W. SCHILL, A. VON BOGDANDY, *Overcoming Absolute Primacy: Respect for National Identity under the Lisbon Treaty*, in CMLR, vol. 48, n. 5, 2011, p. 1417 ss.; U. VILLANI, *Valori comuni e rilevanza delle identità nazionali e locali nel processo d'integrazione europea*, Napoli, 2011; L. F. M. BESSELINK, *Respecting Constitutional Identity in the EU*, in CMLR, vol. 49, n. 2, 2012, p. 671 ss.; B. GUASTAFERRO, *Beyond the Exceptionalism of Constitutional Conflicts: The Ordinary Functions of the Identity Clause*, in YEL, vol. 31, n. 1, 2012, p. 263 ss.; M. CONDINANZI, *I controlimiti come sintesi ideale tra primato da affermare e identità nazionale da rispettare*, in B. NASCIMBENE (a cura di), *Costa/Enel: Corte costituzionale e Corte di giustizia a confronto, cinquant'anni dopo*, Milano, 2015, p. 119 ss.; F.-X. MILLET, *L'Union européenne et l'identité constitutionnelle des États membres*, Paris, 2012; E. CLOOTS, *National Identity in EU Law*, Oxford, 2015; G. DI FEDERICO, *L'identità nazionale degli Stati membri nel diritto dell'Unione europea. Natura e portata dell'art. 4, par. 2, TUE*, Napoli, 2017; G. DI FEDERICO, *Il ruolo dell'art. 4, par. 2, TUE nella soluzione dei conflitti interordinamentali*, in QC, vol. 39, n. 2, 2019, p. 333 ss.; G. MARTINICO, *Taming National Identity: A Systematic Understanding of Article 4.2 TEU*, in EPL, vol. 27, n. 3, 2021, p. 447 ss.; C. TIMMERMANS, *Mediating Conflicts between National Identities and EU Law: The Potential of Article 4(2) TEU*, in CMLR, vol. 59, Special Issue, 2022, p. 75 ss.

⁴ G. DI FEDERICO, *L'identità nazionale degli Stati membri nel diritto dell'Unione europea*, cit., p. 10.

principio fondante dell'Unione (art. 6, par. 1, TUE), il cui rispetto è condizione di adesione a quest'ultima (art. 49 TUE). Il nuovo assetto è poi ribadito dal Trattato di Lisbona (2007), che, pur avendo ulteriormente valorizzato il riferimento alla tutela delle identità nazionali, inserendo una vera e propria clausola identitaria nell'art. 4 TUE, ha mantenuto la distinzione tra detta clausola e l'affermazione degli elementi fondanti dell'Unione, ora qualificati come «valori» dall'art. 2 del medesimo Trattato.

La separazione di cui si è dato conto non deve, tuttavia, essere fraintesa né, tantomeno, eccessivamente enfatizzata. Ciò per due ordini di motivi, tra loro strettamente connessi. Anzitutto, è un dato ormai consolidato che l'invocazione, da parte degli Stati membri, di identità nazionali ai sensi dell'art. 4, par. 2, TUE, non possa avvenire in spregio al rispetto dei valori di cui all'art. 2 del medesimo Trattato⁵. Tale circostanza, già presente – sebbene *in nuce* – nella pronuncia della Corte di giustizia nel caso *Sayn-Wittgenstein*⁶, è stata da questa ribadita in più occasioni fino alla sua definitiva consacrazione operata dalla plenaria nelle c.d. “sentenze gemelle” del febbraio 2022, aventi ad oggetto l'impugnazione, da parte di Polonia⁷ ed Ungheria⁸, del regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2020, istituente un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione. In esse la Corte ha precisato che, benché la clausola identitaria attribuisca agli Stati membri una certa discrezionalità nel perseguire gli obblighi giuridici comuni derivanti dal rispetto dei valori di cui all'art. 2 TUE, «ciò non comporta in alcun modo che tale obbligo di risultato possa variare da uno Stato all'altro»⁹. Questo perché, ricorda sempre la plenaria, «i valori contenuti nell'art. 2 TUE sono stati identificati e condivisi dagli Stati membri. Essi definiscono l'identità

⁵ In dottrina, la circostanza è largamente condivisa: v., per es., L. S. ROSSI, 2, 4, 6 (TUE)... *l'interpretazione dell'“Identity Clause” alla luce dei valori fondamentali dell'UE*, in AA.VV., *Liber Amicorum Antonio Tizzano. De la Cour CECA à la Cour de l'Union: le long parcours de la justice européenne*, Torino, 2018, p. 859 ss.; G. DI FEDERICO, *L'identità nazionale degli Stati membri nel diritto dell'Unione europea*, cit., p. 142; G. MARTINICO, *Contro l'uso populista dell'identità nazionale. Per una lettura “contestualizzata” dell'art. 4.2 TUE*, in *DPCE online*, vol. 44, n. 3, 2020, p. 3961 ss.; P. FARAGUNA, *On the Identity Clause and Its Abuses: Back to the Treaty*, in *EPL*, vol. 27, n. 3, 2021, p. 427 ss.

⁶ Corte giust. 22 dicembre 2010, C-208/09, punti 88-92.

⁷ Corte giust. 16 febbraio 2022, C-157/21, *Polonia/Parlamento e Consiglio*.

⁸ Corte giust. 16 febbraio 2022, C-156/21, *Ungheria/Parlamento e Consiglio*. Data la sostanziale coincidenza tra gli argomenti prospettati dalla Corte nelle due pronunce, nel prosieguo si farà riferimento esclusivamente a questo secondo caso.

⁹ *Ungheria/Parlamento e Consiglio*, sopra citata, punto 233.

stessa dell'Unione quale ordinamento giuridico comune»¹⁰. Ancora più recentemente, celebrando il ventennale del “grande allargamento” del 2004, il Presidente della Corte di giustizia ha affermato che l'obbligo di conformità delle identità nazionali rispetto ai valori di cui all'art. 2 TUE deriva da un vero e proprio «principle of constitutional alignment»¹¹.

Ma il legame tra le identità nazionali degli Stati membri e l'identità sovranazionale dell'Unione non si manifesta solo nella necessità che le prime si conformino alla seconda. Sempre nelle sentenze gemelle del 2022, la plenaria ha chiarito anche che l'adesione, da parte degli Stati membri, ai valori comuni di cui all'art. 2 TUE deriva dalla condivisione degli stessi in quanto «valor[i] comun[i] alle loro proprie tradizioni costituzionali»¹².

La precisazione – in parte già desumibile dal fatto che l'art. 2 TUE dichiara che i valori dell'Unione «sono comuni agli Stati membri»¹³ – è tutt'altro che secondaria. Essa dà corpo, infatti, alla tesi secondo cui la consacrazione dei valori fondamentali su cui si regge l'Unione sarebbe frutto in prima battuta di un processo *bottom-up*, sostanzialmente equivalente a quello che ha condotto all'affermazione della tutela dei diritti fondamentali nell'ordinamento sovranazionale per il tramite delle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri¹⁴ – e d'altra parte il rispetto dei diritti fondamentali costituisce uno dei valori fondanti del sistema UE!

Tale ricostruzione sembra suggerire l'esistenza di una saldatura strutturale tra l'identità sovranazionale e le identità nazionali degli Stati membri. Ciò è ben evidenziato da Lenaerts e Gutiérrez-Fons, secondo i quali «the

¹⁰ *Ibidem*, punto 127.

¹¹ K. LENAERTS, *Celebrating 20 Years Together, Opening Speech of the Conference “20 Years since the Accession of 10 States to the European Union: A New Constitutional Moment for Europe”*, Court of Justice of the European Union, Luxembourg, 3 May 2024, p. 16, www.curia.europa.eu. In precedenza, egli aveva anche evidenziato il fatto che condotte degli Stati poste in essere in violazione dei valori fondanti l'Unione dovessero considerarsi *in quanto tali* estranee all'ambito di applicazione della clausola identitaria, rendendo pertanto inefficace, in questi casi, l'invocazione di quest'ultima da parte degli Stati medesimi (K. LENAERTS, *National Identity, The Equality of Member States before the Treaties and the Primacy of EU Law*, in B. CAROTTI (a cura di), *Identità nazionale degli Stati membri, primato del diritto dell'Unione europea, Stato di diritto e indipendenza dei giudici nazionali*, Giornata di studio, Roma, 2022, p. 1 ss., p. 12).

¹² *Ungheria/Parlamento e Consiglio*, sopra citata, punto 234.

¹³ V. U. VILLANI, *Istituzioni di Diritto dell'Unione europea*, VI ed., Bari, 2020, p. 34.

¹⁴ V. Corte giust. 17 dicembre 1970, 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft mbH*, punto 4. Di tale processo rimane una traccia importante nell'art. 6, par. 3, TUE: «I diritti fondamentali, [...] risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali».

identity of the Union is grounded in the constitutional traditions common to the Member States that draw on national identities»¹⁵. Non appare, dunque, sorprendente che, dopo le sentenze gemelle, la grande sezione della Corte, nella pronuncia resa il 5 giugno 2023 nel procedimento di infrazione contro la Polonia avente ad oggetto la riforma del sistema giudiziario del dicembre 2019, abbia ritenuto di poter affermare che «non si può validamente sostenere che i requisiti derivanti dal rispetto di valori [dell'Unione...] siano tali da incidere sull'identità nazionale di uno Stato membro»¹⁶. Detto in altri termini, le identità nazionali degli Stati membri finirebbero col riflettersi – per il tramite delle tradizioni costituzionali comuni – nei valori dell'Unione, sicché il comportamento degli attori UE mosso dall'esigenza di conformarsi al rispetto dei valori di quest'ultima risulterebbe nella sostanza funzionale alla tutela delle identità degli Stati¹⁷.

È nel senso appena prospettato che deve probabilmente leggersi un ulteriore passaggio contenuto nella sentenza da ultimo richiamata, ove la grande sezione precisa che l'art. 4, par. 2, TUE costituisce una disposizione «di pari rango» rispetto agli artt. 2 e 19, par. 1, comma 2, TUE¹⁸. Apparentemente, una simile affermazione potrebbe risultare in contrasto col primato dei valori dell'Unione rispetto alle identità nazionali degli Stati membri, primato che – lo si ricordava prima – è stato espressamente riconosciuto dai giudici di Lussemburgo. In realtà, ciò che l'affermazione intende verosimilmente valorizzare è proprio la radice comune degli elementi identitari richiamati nelle diverse disposizioni di diritto primario, dando così ulteriore forza all'idea che si sia di fatto realizzato un processo di “europeizzazione delle identità nazionali degli Stati membri”.

¹⁵ K. LENAERTS, J. A. GUTIÉRREZ-FONS, *op. cit.*, p. 1506. Per una riflessione sulla interazione tra valori dell'Unione, tradizioni costituzionali comuni e identità nazionali, v. poi L. CORRIAS, *National Identity and European Integration: The Unbearable Lightness of Legal Tradition*, in *EP*, vol. 1, n. 2, 2016, p. 383 ss.; *Court of Justice of the European Union, EU in Diversity: Constitutional Traditions and National Identities. International Conference Riga, Latvia – 2-3 September 2021. Conference Proceedings*, Luxembourg, 2022.

¹⁶ Corte giust. 5 giugno 2023, C-204/21, *Commissione/Polonia*, punto 72. Per un primo commento sulla pronuncia, v. F. CASOLARI, *Corte di giustizia e valori dell'Unione: note a margine della sentenza 5 giugno 2023 sulla riforma della giustizia polacca*, in *QC*, vol. 43, n. 3, 2023, p. 669 ss.

¹⁷ K. LENAERTS, J. A. GUTIÉRREZ-FONS, *op. cit.*, p. 1506: «the identity of the EU and national identities are in a mutually reinforcing relationship when it comes to protecting and promoting European values [...] the identity of the Union prevents the Member States from deviating from their constitutional traditions, thereby protecting national identities from incorporating authoritarian elements».

¹⁸ *Commissione/Polonia*, C-204/21, sopra citata, punto 72.

Prima di valutare quali implicazioni giuridiche derivano da tale processo, occorre compiere un'ultima importante precisazione, che è relativa alle caratteristiche della giurisprudenza sin qui richiamata. Si tratta, come noto, di una giurisprudenza relativa ai fenomeni di *rule of law backsliding*, espressione, quest'ultima, che rimanda, secondo la definizione fornita da Pech e Scheppele, a quelle situazioni in cui governi di Stati membri danno vita ad un sistematico smantellamento del modello di Stato democratico liberale¹⁹. Potrebbe dunque ritenersi che, in quanto focalizzata sul valore dello Stato di diritto, detta giurisprudenza sia, per così dire, speciale, non potendo, cioè, assumere una portata generale, tale da "coprire" anche gli altri valori su cui l'Unione si fonda. D'altra parte, si potrebbe anche sostenere che, in quanto emergenziale, ossia frutto di una crisi di sistema determinatasi solo in alcuni Paesi membri, essa non possa *per se* acquisire una valenza generalizzata per l'intero ordinamento UE. Entrambi gli argomenti sono, a parere di chi scrive, irricevibili.

Quanto al primo, è sufficiente ricordare il rilievo attribuito dalle istituzioni UE al valore dello Stato di diritto. Nel già citato regolamento 2020/2092, volto ad introdurre norme finalizzate alla protezione del bilancio dell'Unione in caso di violazioni dei principi dello Stato di diritto nei Paesi membri, si legge, in particolare, quanto segue: «[s]ebbene non esista una gerarchia tra i valori dell'Unione, il rispetto dello Stato di diritto è essenziale per la tutela degli altri valori fondamentali su cui si fonda l'Unione, quali la libertà, la democrazia, l'uguaglianza e il rispetto dei diritti umani. Il rispetto dello Stato di diritto è intrinsecamente connesso al rispetto della democrazia e dei diritti fondamentali. L'uno non può esistere senza gli altri, e viceversa»²⁰. Emerge chiaramente da questo passaggio l'idea che il rispetto dello Stato di diritto sia una preconditione essenziale per la tutela degli altri valori²¹. In questa prospettiva, la giurisprudenza della Corte volta a chiarire

¹⁹ L. PECH, K. L. SCHEPPELE, *Illiberalism Within: Rule of Law Backsliding in the EU*, in *CYELS*, vol. 19, 2017, p. 3 ss., p. 10: «the process through which elected public authorities deliberately implement governmental blueprints which aim to systematically weaken, annihilate or capture internal checks on power with the view of dismantling the liberal democratic state and entrenching the long-term rule of the dominant party». In generale, sulla giurisprudenza della Corte di giustizia relativa a tali derive patologiche, v. A. CIRCOLO, *Il valore dello Stato di diritto nell'Unione europea. Violazioni sistemiche e soluzioni di tutela*, Napoli, 2023; L. LIONELLO, *L'autonomia dell'ordinamento giuridico dell'Unione europea. Significato, portata e resistenze alla sua applicazione*, Torino, 2024, p. 227 ss.

²⁰ Reg. 2020/2092, cit., considerando n. 6.

²¹ Ciò è confermato anche dalla definizione del valore Stato di diritto presente nel citato reg.: «[i]n ess[a] rientrano i principi di legalità, in base alla quale il processo legislativo deve

il rilievo del primo nell'ordinamento UE non può non proiettarsi anche sugli ulteriori valori su cui si fonda l'Unione, acquisendo pertanto carattere di generalità.

Rispetto al secondo argomento, volto ad evidenziare la natura emergenziale – e, dunque, asistemica – della giurisprudenza sopra richiamata, occorre rammentare anzitutto come detta giurisprudenza abbia preso le mosse da precedenti pronunce della Corte nelle quali quest'ultima ha proceduto a ricostruire in termini generali la portata dei valori per il processo di integrazione europea²². Tali pronunce hanno individuato nella condivisione dei valori UE la «premessa fondamentale» per la fiducia reciproca tra Stati membri²³ e nel collegamento strutturale tra l'art. 2 e l'art. 19 TUE la garanzia del corretto funzionamento del sistema giurisdizionale dell'Unione²⁴; e, dunque, il fondamento per la tutela «delle caratteristiche specifiche e dell'autonomia dell'ordinamento giuridico dell'Unione»²⁵.

Inoltre, la giurisprudenza in questione ha anche chiarito quale sia la portata sistemica dei valori dell'Unione rispetto alla *membership* all'Unione.

essere trasparente, responsabile, democratico e pluralistico; certezza del diritto; divieto di arbitrarietà del potere esecutivo; tutela giurisdizionale effettiva, compreso l'accesso alla giustizia, da parte di organi giurisdizionali indipendenti e imparziali, anche per quanto riguarda i diritti fondamentali; separazione dei poteri; non-discriminazione e uguaglianza di fronte alla legge. Lo Stato di diritto è da intendersi alla luce degli altri valori e principi dell'Unione sanciti nell'articolo 2 TUE» (art. 2, lett. a). V. anche la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, *Un nuovo quadro dell'UE per rafforzare lo Stato di diritto*, COM (2014) 158final, dell'11 marzo 2014, p. 4-5. La giurisprudenza della Corte di giustizia ha in particolare evidenziato come la tutela dei diritti fondamentali risulti subordinata all'affermazione dell'Unione nei termini di una Unione di diritto, vale a dire un ente le cui istituzioni sono soggette al controllo dalla conformità dei loro atti rispetto ai Trattati. V., per tutte, Corte giust. 25 luglio 2002, C-50/00 P, *Unión de Pequeños Agricultores/Consiglio*, punto 38. In dottrina, v., *ex multis*, M. SAFJAN, *The Rule of Law and the Future of Europe*, in *DUE*, vol. 24, n. 3, 2019, p. 425 ss., p. 430, in cui l'Autore si riferisce allo Stato di diritto come ad un «directional fundamental value of the legal system of the European Union», e A. CIRCOLO, *op. cit.*, p. 104 ss.

²² Corte giust. 24 giugno 2019, C-619/18, *Commissione/Polonia*, punto 42 ss.

²³ Corte giust. parere 2/13, sopra citato, punto 168; Corte giust. 6 marzo 2018, C-284/16, *Achmea*, punto 34; 10 dicembre 2018, C-621/18, *Wightman e a.*, punto 63. V. M. P. MADURO, *General Report, in Mutual Trust, Mutual Recognition and the Rule of Law*, in A. KORNEZOV (ed.), *The XXX FIDE Congress in Sofia, 2023 Congress Publications*, vol. 1, Sofia, 2023, p. 23 ss.

²⁴ Corte giust. 27 febbraio 2018, C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, punti 32 e 33.

²⁵ *Achmea*, sopra citata, punto 35. L. LIONELLO, *op. cit.*, p. 60 ss.

Lo ha fatto ribadendo che la tutela di tali valori costituisce una condizione preliminare per l'adesione all'Unione²⁶; e precisando che essa rappresenta anche una condizione per il godimento dei diritti derivanti dall'applicazione dei Trattati da parte degli Stati membri²⁷, con la conseguenza che questi ultimi sono tenuti ad evitare qualsiasi regressione nella tutela dei valori UE²⁸.

Come si può facilmente intuire, le affermazioni della Corte sin qui richiamate ben trascendono le situazioni patologiche che hanno contribuito a determinarle, acquisendo pertanto una portata strutturale (*rectius*, costituzionale²⁹). Preciso ciò, è ora possibile valutare quali implicazioni derivino sul piano giuridico dal prefigurato processo di europeizzazione delle identità nazionali.

3. *Identità sovranazionale e identità di Stato membro*

Sostenere che si sia determinata una europeizzazione delle identità nazionali non equivale a dire che si sia proceduto a realizzare una mera sommatoria di queste ultime³⁰. Tutt'altro. L'identità sovranazionale che da tale processo deriva è "filtrata" dagli elementi di struttura dell'«ordinamento di nuovo genere» costituito attraverso i Trattati³¹ e viene da essi teleologi-

²⁶ Corte giust. 21 dicembre 2021, C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 e C-840/19, *Euro Box Promotion e a.*, punti 160 e 161.

²⁷ Corte giust. 20 aprile 2021, C-896/19, *Repubblika*, punto 63.

²⁸ *Ibidem*, punto 64.

²⁹ P. MORI, *Identità nazionale, valori comuni e condizionalità*, in questo volume, e la dottrina ivi citata.

³⁰ D'altra parte, è ben noto che, nell'applicare il metodo comparato al fine di individuare elementi comuni agli ordinamenti nazionali, la Corte di giustizia mantiene comunque una forte impronta teleologica: «[a]s applied by the Court of Justice, the comparative method is not tantamount to finding the 'lowest common denominator'. Nor is that method an arithmetical formula that automatically pinpoints the 'common denominators' between the different Member States solutions. Instead, when applying that method, the Court of Justice, and here I quote from an opinion of Advocate General Lagrange of 1962 [in Case 14/61 *Hoo-govens v High Authority*], 'chooses from each of the Member States those solutions which, having regard to the objectives of the Treat[ies], appear [to] be the best'». Cfr. K. LENAERTS, *The Constitutional Traditions Common to the Member States: The Comparative Law Method*, in *Court of Justice of the European Union, EUnited in Diversity*, op. cit., p. 35 ss., p. 39. In tema, v. anche G. MARTINICO, *General Principles of EU Law and Comparative Law*, in K. S. ZIEGLER, P. J. NEUVONEN, V. MORENO-LAX (eds.), *Research Handbook on General Principles in EU Law. Constructing Legal Orders in Europe*, Cheltenham-Northampton, 2022, p. 82 ss.

³¹ Corte giust. 5 febbraio 1963, 26/62, *Van Gend en Loos*.

camente orientata per il perseguimento degli obiettivi comuni. In questo senso, essa contribuisce altresì a meglio qualificare l'appartenenza degli Stati europei all'Unione, concorrendo in tal modo a definire un'altra identità, quella, appunto, di Stato membro³². Diverse sono le manifestazioni di questo ulteriore processo, che si sviluppa secondo una traiettoria – *top-down* – opposta a quella sin qui descritta.

Anzitutto, la giurisprudenza citata nel paragrafo precedente suggerisce una riduzione dello spazio di operatività di cui gli Stati membri dispongono nell'invocare le proprie identità nazionali ai termini dell'art. 4, par. 2, TUE. Nel momento in cui, infatti, si sostiene che i valori comuni cristallizzati nell'art. 2 TUE – e gli obblighi che ad essi danno concretizzazione – non possono *per se* confliggere con le identità nazionali degli Stati membri, sembrerebbe potersi concludere che le situazioni nelle quali questi ultimi possano invocare a giusto titolo un'esigenza di tutela delle proprie identità nazionali di fronte ad un'azione dell'Unione conforme ai suoi valori fondanti siano ridotte (non inesistenti!).

Le conseguenze strutturali di quanto appena detto sono chiaramente desumibili da una ulteriore precisazione operata dalla Corte nella sua recente giurisprudenza sulla “saga” dei giudici polacchi. Ci si riferisce, in particolare, all'affermazione resa dalla grande sezione nel 2023 secondo cui, «nella scelta del proprio modello costituzionale, gli Stati membri sono tenuti a osservare» il rispetto dei valori di cui all'art. 2 TUE³³. L'indicazione è chiara e, per certi versi, rappresenta una sorta di quadratura del cerchio rispetto al processo avviato dal Trattato di Maastricht. Come si diceva³⁴, allora l'inserimento di un riferimento relativo alle identità nazionali nel diritto primario aveva anzitutto inteso contenere il rischio che l'allargamento del processo di integrazione potesse intaccare il modello di democrazia liberale fondata sullo Stato di diritto che ispirava i dodici Paesi membri dell'Unione. Trent'anni dopo Maastricht, sembrerebbe potersi dire, almeno stando alle indicazioni fornite dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, che la partecipazione al processo di integrazione, a partire dalla condivisione del suo fondamento valoriale, sia divenuta lo strumento di garanzia *par excellence* di tale modello, imponendo agli Stati membri l'obbligo di conformare le proprie scelte

³² M. CREMONA, N. NIC SHUIBHNE, *Integration, Membership, and the EU Neighbourhood*, in *CMLR*, vol. 59, Special Issue, 2022, p. 155 ss., spec. p. 176: «Compliance with the values in Article 2 is [...] entrenched as part of the legal code for sustaining *valid* membership».

³³ Corte giust. 22 febbraio 2022, C-430/21, RS, punto 43; *Commissione/Polonia*, C-204/21, sopra citata, punto 74.

³⁴ V. nota 4 e testo corrispondente.

di natura costituzionale ai valori comuni dell'Unione ed al principio di non regresso nella tutela di questi ultimi³⁵.

Vale la pena di evidenziare poi come il passaggio giurisprudenziale appena richiamato costituisca probabilmente la manifestazione più prorompente della c.d. “teoria della limitazione”, sviluppata dalla Corte UE al fine di precisare quali limiti gli Stati membri possono incontrare, in virtù della loro partecipazione al processo di integrazione, nell'esercizio di competenze esclusive e prerogative sovrane³⁶. Come noto, tale teoria valorizza l'ultima parte del paragrafo 3 dell'art. 4 TUE, ove si precisano gli obblighi negativi che ricadono in capo agli Stati membri alla luce del principio di leale cooperazione. La disposizione chiarisce, in particolare, che: «[g]li Stati membri [...] si astengono da qualsiasi misura che rischi di mettere in pericolo la realizzazione degli obiettivi dell'Unione». Ebbene, in diverse occasioni, la

³⁵ Già Maduro aveva acutamente preconizzato questo risultato, evidenziando la «congruenza strutturale» tra i valori costituzionali degli Stati UE e quelli dell'ordinamento giuridico comunitario. Secondo Maduro, infatti, «[t]ale identità sistemica è ricordata all'art. 6 TUE [nella sua versione precedente al Trattato di Lisbona] e garantisce che non vengano violate le costituzioni». V. conclusioni dell'Avv. gen. Maduro, del 21 maggio 2008, C-127/07, *Arcelor Atlantique e Lorraine e a.*, par. 16. Cfr. poi, in dottrina, P. MORI, *Il primato dei valori comuni dell'Unione europea*, in *DUE*, vol. 26, n. 1, 2021, p. 75: «l'enunciazione contenuta nell'art. 2 TUE sembra diretta a configurare un modello istituzionale e giuridico di Stato democratico rispetto al quale i valori comuni ivi indicati risultano sinergici. In questa prospettiva è evidente il carattere precettivo della disposizione, che pur non attribuendo una competenza materiale all'Unione, pone certamente all'ordinamento giuridico dell'Unione e, soprattutto, a quello dei suoi Stati membri un vincolo di conformità ai valori in essa sanciti, di modo che tali valori si impongono agli Stati membri come limite generale applicabile anche negli ambiti di loro competenza esclusiva». Del resto, come correttamente segnalato da E. CANNIZZARO, *Il diritto dell'integrazione europea. L'ordinamento dell'Unione*, III ed., Torino, 2020, p. 34, la “comunanza” dei valori evidenziata anche dalla Corte rimanda all'idea che questi ultimi costituiscano un patrimonio oggetto di tutela condivisa, in quanto tale estranea al rigido riparto di competenze tra Unione e Stati membri. Sul punto v. anche K. LENAERTS, J. A. GUTIÉRREZ-FONS, *op. cit.*, p. 1505.

³⁶ Conclusioni dell'Avv. gen. Pikamäe, dell'11 dicembre 2019, C-457/18, *Slovenia/Croazia*, par. 138. Sul fenomeno in questione v. L. AZOULAI, *The “Retained Powers” Formula in the Case Law of the European Court of Justice: EU Law as Total Law?*, in *European Journal of Legal Studies*, vol. 4, n. 2, 2011, p. 178 ss. V. anche B. DE WITTE, *Exclusive Member States Competences – Is There Such a Thing?*, in S. GARBEN, I. GOVAERE (eds.), *The Division of Competences between the EU and the Member States – Reflections on the Past, the Present and the Future*, Oxford, 2017, p. 59 ss.; L. BOUCON, *EU Law and Retained Powers of Member States*, in L. AZOULAI (ed.), *The Question of Competence in the European Union*, Oxford, 2014, p. 168 ss.; F. CASOLARI, *Leale cooperazione tra Stati membri e Unione europea. Studio sulla partecipazione all'Unione al tempo delle crisi*, Napoli, 2020, p. 88 ss.

disposizione in questione è stata richiamata dalla Corte per sostenere che anche le prerogative sovrane degli Stati UE debbono considerarsi soggette a tale limitazione, con la conseguenza che essi non sarebbero (più) completamente liberi di esercitarle a loro piacimento, dovendo tenere conto della loro partecipazione all'Unione.

Come detto, diverse sono le manifestazioni di questa teoria. Per restare nel contesto della tutela dei valori dell'Unione, può richiamarsi la prima giurisprudenza sui giudici polacchi, nella quale la Corte ha precisato che, «sebbene [...] l'organizzazione della giustizia negli Stati membri rientri nella competenza di questi ultimi, ciò non toglie che, nell'esercizio di tale competenza, gli Stati membri siano tenuti a rispettare gli obblighi per essi derivanti dal diritto dell'Unione»³⁷. Testimonianze di questo approccio si rinvennero poi, tra l'altro, nella giurisprudenza in materia di cittadinanza europea³⁸ ed in quella avente ad oggetto la tutela della sicurezza nazionale³⁹. L'applicazione della teoria della limitazione, cui ricorre la grande sezione della Corte nel ricostruire l'ambito di applicazione dell'art. 4, par. 2, TUE, è tuttavia, come detto sopra, decisamente più prorompente se si pone mente al fatto che, come correttamente evidenziato in dottrina alla luce dei lavori preparatori che hanno portato alla formulazione della disposizione⁴⁰, la clausola identitaria introdotta dal Trattato di Lisbona nasceva in realtà con lo scopo di individuare «the hard core of national sovereignty which the Union may not affect»⁴¹.

³⁷ *Commissione/Polonia*, C-619/18, sopra citata, punto 52. V. anche P. MORI, *Il rispetto dello Stato di diritto: "affari interni" o questione europea? I nuovi meccanismi di controllo dell'Unione alla prova della Polonia*, in *federalismi.it*, 28 dicembre 2016.

³⁸ È rimasta celebre in proposito la c.d. "formula Micheletti": «[L]a determinazione dei modi di acquisto e di perdita della cittadinanza rientra, in conformità al diritto internazionale, nella competenza di ciascuno Stato membro, competenza che deve essere esercitata nel rispetto del diritto comunitario». Corte giust. 7 luglio 1992, C-369/90, *Micheletti e a.*, punto 10. V. anche K. LENAERTS, J. A. GUTIÉRREZ-FONS, *op. cit.*, p. 1505, che, nell'individuare i vincoli derivanti dalla base valoriale dell'Unione per le scelte costituzionali operate dagli Stati membri, evidenziano come l'interazione tra l'identità sovranazionale e quelle degli Stati membri richiami proprio il rapporto tra cittadinanza europea e cittadinanza nazionale: «[j]ust like EU citizenship and nationality, the identity of the EU and national identities are not in competition but they add up to each other».

³⁹ Corte giust. 6 ottobre 2020, C-511/18, C-512/18 e C-520/18, *La Quadrature du Net e a.*, punto 99; 30 aprile 2024, C-470/21, *La Quadrature du Net e a. () e lutte contre la contre-façon*, punto 66. V. pure F. CASOLARI, *Supranational Security and National Security in Light of the EU Strategic Autonomy Doctrine: The EU-Member-States Security Nexus Revisited*, in *European Foreign Affairs Review*, vol. 28, n. 4, 2023, p. 323 ss.

⁴⁰ M. BONELLI, *National Identity and European Integration Beyond 'Limited Fields'*, in *EPL*, vol. 27, n. 3, 2021, p. 537 ss., p. 544.

⁴¹ C. TIMMERMANS, *ECJ Doctrines on Competences*, in L. AZOULAI (ed.), *op. cit.*, p. 155

Evidentemente, anche per tale via si favorisce una progressiva limitazione dell'invocabilità della clausola identitaria da parte degli Stati membri. È certamente vero che la clausola mantiene la sua operatività entro lo spazio delimitato dagli artt. 2, 19 e 49 TUE. Lo ricorda molto chiaramente la grande sezione della Corte in *RS*. Qui i giudici di Lussemburgo precisano che: «né l'articolo 2 né l'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, né altre disposizioni del diritto dell'Unione impongono agli Stati membri un modello costituzionale preciso che disciplini le relazioni e l'interazione tra i diversi poteri statali, in particolare per quanto riguarda la definizione e la delimitazione delle competenze di questi ultimi»⁴². E, tuttavia, vi è da domandarsi se la crescente tendenza della Corte di giustizia a pronunciarsi sulla portata giuridica dei valori dell'Unione – a cui va a sommarsi una certa propensione manifestata dal legislatore UE ad adottare, in determinati ambiti settoriali, normative di dettaglio che danno ulteriore concretizzazione a detti valori⁴³ – non possano in prospettiva comprimere ulteriormente l'«individualità politica» degli Stati membri⁴⁴, della quale l'art. 4, par. 2, dovrebbe fungere da presidio.

Ci si può pertanto domandare se gli sviluppi in atto contribuiscano anche

ss., spec. p. 160. V. anche J.-D. MOUTON, *Le respect de l'identité nationale des États membres*, in L. POTVIN-SOLIS (sous la direction de), *Le statut d'État membre de l'Union européenne*, Bruxelles, 2018, p. 451 ss., p. 453.

⁴² Segnatamente nell'ottica del dialogo cooperativo tra Corti costituzionali nazionali e Corte di giustizia UE da quest'ultimo prefigurato nei termini di un metodo strutturale: v. *RS*, sopra citata, punto 43. V. poi, in dottrina, B. CORTESE, *L'ordinamento dell'Unione europea tra autocostruzione, collaborazione e autonomia*, Torino, 2018, p. 231-232; P. MENGOZZI, *Corte di giustizia, Corte costituzionale, principio di cooperazione e la saga Taricco*, in *SIE*, vol. 15, n. 1, 2020, p. 9 ss.; L. S. ROSSI, *Il principio del primato come "regola di coesione" dell'ordinamento dell'Unione europea*, in questo fascicolo; S. SCIARRA, *I rinvii pregiudiziali proposti dalla Corte costituzionale come elementi di una relazione collaborativa*, in questo fascicolo; L. DANIELE, *I valori dell'Unione nei giudizi nazionali: Stato di diritto e rinvio pregiudiziale*, in questo fascicolo. Interessante, da questo punto di vista, la considerazione svolta da Maes in un recente studio richiesto dalla Commissione Affari Costituzionali del Parlamento europeo. L'Autore individua nell'art. 4, par. 2, TUE, «an important reference point for a "shared normativity" between European and national legal orders: the normative content of the identity clause is formed by the relationship between EU law and the national law of the Member States». Cfr. C. MAES, *The Notion of Constitutional Identity and Its Role in European Integration*, Bruxelles, 2024, p. 41.

⁴³ Ciò è particolarmente evidente nella normativa adottata per la costituzionalizzazione dello spazio digitale europeo: v. in proposito F. FERRI, *Transizione digitale e valori fondanti dell'Unione: riflessioni sulla costituzionalizzazione dello spazio digitale europeo*, in *DUE*, vol. 27, n. 2, 2022, p. 277 ss. V. anche *infra*, par. 5.

⁴⁴ Conclusioni dell'Avv. gen. Maduro, dell'8 ottobre 2008, C-213/07, *Michaniki*, par. 31.

ad avallare una ricostruzione restrittiva del significato della clausola identitaria, in linea, per esempio, con la lettura di essa recentemente offerta da parte di Bruno de Witte⁴⁵. L'Autore, muovendo da una ricostruzione del significato della clausola basata sul senso letterale dei termini che la compongono, sostiene che essa non debba essere impiegata per scopi diversi da quello di proteggere la «national *institutional diversity*» degli Stati membri, con ciò intendendosi esclusivamente «the specific institutional infrastructure of each Member State»⁴⁶, il diritto dell'Unione prevedendo già altri meccanismi e principi in grado di salvaguardare gli ulteriori interessi legittimi di questi ultimi⁴⁷. L'eccessiva frammentazione della giurisprudenza della Corte di giustizia sull'art. 4, par. 2, TUE, non consente di fornire una risposta definitiva sulla questione qui sollevata⁴⁸. Si tratta, tuttavia, di un interessante spunto di riflessione sul quale è bene mantenere alta l'attenzione e che consentirebbe di riconciliare la giurisprudenza di cui si sta discutendo con la necessità di preservare la diversità costituzionale degli Stati membri⁴⁹.

Vi sono poi altre implicazioni sistemiche che derivano da quanto precede e che meritano un breve cenno. Anzitutto, il richiamo alla teoria della limitazione nell'identificazione dei vincoli derivanti dall'identità sovranazionale comune per i modelli costituzionali degli Stati membri contribuisce al consolidamento di una lettura sistematica delle disposizioni contenute nell'art. 4 TUE⁵⁰; e, con essa, al rafforzamento della cornice giuridica di rife-

⁴⁵ B. DE WITTE, *Article 4(2) TEU as a Protection of the Institutional Diversity of the Member States*, in *EPL*, vol. 27, n. 3, 2021, p. 559 ss.

⁴⁶ *Ibidem*, p. 561.

⁴⁷ V. anche sul punto G. DI FEDERICO, *L'identità nazionale degli Stati membri nel diritto dell'Unione europea*, cit., p. 202. Su tali ulteriori meccanismi e principi, v. poi M. VARJU (ed.), *Between Compliance and Particularism. Member State Interests and European Union Law*, Cham, 2019.

⁴⁸ Il limitato contributo sin qui offerto dalla Corte UE alla ricostruzione della natura della clausola identitaria è ben evidenziato da G. DI FEDERICO, *L'identità nazionale degli Stati membri nel diritto dell'Unione europea*, cit. V. anche G. DI FEDERICO, G. MARTINICO, *Official Languages, National Identities and the Protection of Minorities: A Complex Legal Puzzle*, in *ECLR*, vol. 19, n. 2, 2023, p. 346 ss. Commentando la recente pronuncia della Corte di giustizia nel caso *Boriss Cilevic s* (Corte giust. 7 settembre 2022, C-391/20), gli Autori ricordano come, «[d]espite the considerable case law on the matter, the truth is that in practice the use of Article 4(2) TEU remains largely unsubstantiated» (*ibidem*, p. 369).

⁴⁹ J. N. DA CUNHA RODRIGUES, *National Identity and European Construction*, in K. LENAERTS ET AL. (eds.), *An Ever-Changing Union? Perspectives on the Future of EU Law in Honour of Allan Rosas*, Oxford, 2019, p. 35 ss., p. 49.

⁵⁰ V. F. CASOLARI, *Leale cooperazione tra Stati membri e Unione europea*, cit., p. 191 ss., e la dottrina *ivi* citata; L. S. ROSSI, *Il principio del primato come "regola di coesione" dell'ordinamento dell'Unione europea*, cit.

rimento per i diritti e i doveri di *membership* degli Stati membri.

In secondo luogo, dal momento che i giudici di Lussemburgo invocano la teoria della limitazione per vincolare la scelta, da parte degli Stati membri, del proprio modello costituzionale, si dovrebbe pure ritenere che tale teoria possa essere applicata nel senso di impedire agli Stati membri di ricorrere alle proprie norme costituzionali al fine di procedere a delle revisioni del diritto primario che non siano in linea con l'identità sovranazionale dell'Unione. Si tratta, evidentemente, di un'affermazione "forte", peraltro non individuabile nella giurisprudenza della Corte di giustizia oggetto di esame, che sottintende una compressione significativa della capacità degli Stati UE di agire come "Signori dei Trattati". A ben vedere, tuttavia, essa appare un'inevitabile conseguenza della necessità di preservare i tratti fondanti dell'Unione⁵¹. Come evidenziato in altro contesto⁵², ciò non implica, evidentemente, che si possa impedire agli Stati UE di esercitare la propria sovranità al fine di determinare revisioni dei Trattati che possono porsi in conflitto con i valori dell'Unione. Ancorché si tratti di uno scenario remoto, esso potrebbe comunque verificarsi. In questo caso, tuttavia, è altrettanto evidente che gli Stati verrebbero a porsi al di fuori dell'ordinamento dell'Unione – non agendo più in quanto Stati membri ma come Stati sovrani *tout court* – ed accettando pertanto, come sottolineato da autorevole dottrina, di «compromettere sostanzialmente le basi sulle quali si fondano il suo [dell'Unione] corretto funzionamento e in definitiva, prima ancora, la sua stessa esistenza»⁵³.

Tracce dell'affermazione della matrice identitaria di Stato membro sono poi rinvenibili, infine, nelle costituzioni dei Paesi che partecipano al processo di integrazione europea. Il riferimento va, in particolare, ad alcune delle

⁵¹ V. R. PASSCHIER, M. STREMLER, *Unconstitutional Constitutional Amendments in European Union Law: Considering the Existence of Substantive Constraints on Treaty Revision*, in *Cambridge Journal of International and Comparative Law*, vol. 5, n. 2, 2016, p. 337 ss., secondo i quali «there are good reasons to assume that the founding values of the Union, as enshrined in Article 2 TEU, constitute substantive limits of EU Treaty amendability» (*ibidem*, p. 361). Conformemente, v. A. ROSAS, L. ARMATI, *EU Constitutional Law, An Introduction.*, III ed., Oxford, 2018, p. 45: «it may be assumed that the values identified in Article 2 TEU may not be 'amended away'». Ma v. anche M. KLAMERT, *Article 48 TEU*, in M. KELLERBAUER, M. KLAMERT, J. TOMKIN (eds.), *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights*, Oxford, 2019, p. 303 ss., spec. p. 309: «[t]here are no substantive limits to the scope and content of Treaty change».

⁵² F. CASOLARI, *Leale cooperazione tra Stati membri e Unione europea*, cit., p. 182 ss.

⁵³ A. DAVÌ, *Comunità europee e sanzioni economiche internazionali*, Napoli, 1993, p. 383-384.

c.d. “clausole europee” presenti nelle costituzioni nazionali⁵⁴, che contengono richiami, più o meno espliciti, alle dimensioni identitarie sovranazionali. Un richiamo esplicito si trova, per esempio, nella Costituzione croata, il cui art. 143 dispone che: «the Republic of Croatia shall, as a Member State of the European Union, participate in the creation of European unity in order to [...] attain [...] common objectives in keeping with the founding principles and values of the European Union»⁵⁵. Meno espliciti i richiami che figurano, per esempio, nelle costituzioni bulgara (art. 4), francese (art. 88-1), lussemburghese (art. 5) e tedesca (art. 23)⁵⁶. In esse si esprime l’impegno solenne degli Stati menzionati a partecipare alla costruzione e allo sviluppo dell’Unione europea. La natura costituzionale dell’impegno assunto lascia, tuttavia, presumere che l’adesione all’Unione europea possa determinare, per usare le parole di Barbera⁵⁷, una «metamorfosi» dell’ordinamento costituzionale complessivo degli Stati membri.

4. *L’europeizzazione delle identità nazionali e gli Stati terzi vicini*

La traiettoria *top-down* considerata nel paragrafo precedente si proietta anche sui rapporti che l’Unione europea ha sviluppato con i Paesi vicini. Ciò emerge chiaramente dal tenore letterale del par. 1 dell’art. 8 TUE, dedicato alle relazioni che l’Unione deve costruire con i Paesi limitrofi. In esso si specifica che tali relazioni sono finalizzate alla creazione di «uno spazio di prosperità e buon vicinato *fondato sui valori dell’Unione* e caratterizzato da

⁵⁴ Con l’espressione “clausole europee” ci si riferisce di norma alle disposizioni costituzionali concernenti la partecipazione di un determinato Stato al processo di integrazione europea e le condizioni ed i limiti relativi a detta partecipazione. Per una ricognizione delle clausole contenute nelle costituzioni degli Stati attualmente membri dell’Unione, v., in dottrina, M. CLAES, *Le “clausole europee” nelle costituzioni nazionali*, in *QC*, vol. 25, n. 2, 2005, p. 283 ss.; P. POPELIER, *“Europe Clauses” and Constitutional Strategies in the Face of Multi-Level Governance*, in *MJECL*, vol. 21, n. 2, 2014, p. 300 ss.; S. GRILLER, L. PAPADOPOULOU, R. PUFF (eds.), *National Constitutions and EU Integration*, Oxford, 2022; Y. M. CITINO, *L’Unione europea nelle costituzioni nazionali: alcune recenti tendenze*, in *Gruppo di Pisa*, n. 1, 2024, p. 70 ss.

⁵⁵ Fonte: www.sabor.hr. Corsivo aggiunto.

⁵⁶ Come noto, la Costituzione italiana non presenta una clausola europea generale ed esplicita. V., di recente, N. LUPO, *Clausole “europee” implicite ed esplicite nella Costituzione italiana*, in *federalismi.it*, n. 4, 2022, p. 483 ss.

⁵⁷ A. BARBERA, *Costituzione della Repubblica italiana*, in *EdD*, vol. 8, 2016, p. 263 ss., spec. p. 350.

relazioni strette e pacifiche basate sulla cooperazione»⁵⁸. Come evidenziato in dottrina, la disposizione, strutturalmente connessa all'art. 2 TUE, costituisce una concretizzazione del più generale impegno richiamato nell'art. 3, par. 5, TUE, che richiede all'Unione, nelle relazioni con il resto del mondo, di affermare e promuovere i suoi valori ed interessi⁵⁹. È proprio in questo senso che è possibile affermare che la logica *top-down* analizzata in precedenza operi pure nei confronti dei Paesi limitrofi⁶⁰. Il fatto, tuttavia, che la logica sia la stessa non significa che medesime debbano essere anche le implicazioni che ne derivano. Anzi. Ciò che emerge dalla prassi è una spiccata differenziazione delle modalità tramite le quali le relazioni in questione sono forgiate. Di seguito sono analizzati i tre principali scenari che possono essere individuati.

5. *Primo scenario: gli Stati limitrofi che hanno intrapreso il processo di adesione*

Ora, non vi è dubbio che le implicazioni più rilevanti sul piano giuridico derivanti dall'approccio incorporato nell'art. 8 TUE valgano per gli Stati che hanno intrapreso il processo di adesione all'Unione europea. È questo, dunque, il primo scenario che merita di essere preso in considerazione. Per tali Stati, la “prospettiva europea” è tracciata, da un lato, dagli accordi di stabilizzazione/associazione conclusi con l'Unione, i più recenti dei quali considerano i valori su cui quest'ultima si fonda come elementi essenziali o centrali della cooperazione⁶¹; dall'altro, essa è definita dal criterio di

⁵⁸ Corsivo aggiunto.

⁵⁹ M. CREMONA, N. NIC SHUIBHNE, *op. cit.*, p. 158. V. anche F. CASOLARI, *Article 8 TEU*, in P. HERZOG, C. CAMPBELL, C. ZAGEL (eds.), *Smit & Herzog on the Law of the European Union. A Commentary*, Release 35 (June 2023).

⁶⁰ Imponendosi a questi ultimi in modo unilaterale: v. A. LANG, *Art. 8 TUE*, in F. POCAR, M. C. BARUFFI (a cura di), *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*, II ed., Padova, 2014, p. 46 ss., spec. p. 48; P. LEINO, R. PETROV, *Between 'Common Values' and Competing Universals – The Promotion of the EU's Common Values through the European Neighbourhood Policy*, in *ELJ*, vol. 15, n. 5, 2009, p. 654 ss.

⁶¹ V., per esempio, il preambolo dell'Accordo di Associazione con l'Ucraina (2014), ove si riconosce che: «i valori comuni su cui si fonda l'Unione europea, ossia democrazia, rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali e dello Stato di diritto, sono anche elementi essenziali del presente Accordo». La previsione si integra poi con l'art. 2 dell'Accordo, che specifica ulteriormente il novero degli elementi essenziali. Analoga soluzione si rinviene nell'Accordo di Associazione con la Moldova (2014), ed in quello con la Georgia (2014). Si

adesione relativo al rispetto di detti valori, cristallizzato nell'art. 49 TUE. Entrambi i parametri normativi determinano una applicazione extraterritoriale dell'*acquis* sovranazionale relativo agli elementi identitari dell'Unione⁶², contribuendo così alla trasformazione dell'identità degli Stati in questione, che da Paesi terzi si avviano a divenire Stati membri. Questa circostanza è stata ribadita dal Consiglio UE nelle conclusioni sull'allargamento adottate nel dicembre 2023 in un modo che non dà adito ad alcun dubbio: «[i]l rispetto dei valori su cui si fonda l'UE e l'impegno a promuoverli [...] sono essenziali per tutti i partner che aspirino ad aderirvi»⁶³. A tali Stati è dunque richiesto un adattamento del proprio ordinamento giuridico (e del proprio modello costituzionale) ai valori dell'Unione che risulti pienamente in linea con quanto discusso nelle pagine che precedono⁶⁴. Non sorprende pertanto che è proprio nelle costituzioni di alcuni di questi Paesi che si rinvergono le clausole europee che maggiormente esprimono l'adesione alla matrice iden-

ricorda che, come pure rammentato dalla Corte di giustizia UE nel noto parere sull'Accordo di libero scambio tra l'Unione europea e Singapore, il fatto che determinati elementi occupino un posto essenziale negli accordi menzionati autorizza, in presenza di violazioni di detti elementi, la sospensione o l'estinzione dei vincoli convenzionali. Risulta infatti invocabile, in un simile scenario, l'art. 60, par. 1, della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati (1969): Corte giust. parere 16 maggio 2017, 2/15, punti 161 e 162. G. VAN DER LOO, *The EU-Ukraine Association Agreement and Deep and Comprehensive Free Trade Area. A New Legal Instrument for EU Integration without Membership*, Leiden-Boston, 2015, p. 175 ss., evidenzia come l'aver fatto coincidere i valori dell'UE con gli elementi essenziali degli accordi di associazione conclusi con taluni Paesi limitrofi sembri ispirarsi ad una logica di «Integration without Membership».

⁶² C. HILLION, *EU Enlargement, Extra-Territorial Application of EU Law and the International Dimension*, in I. GOAVERE, S. GARBEN (eds.), *The Interface Between EU and International Law. Contemporary Reflections*, Oxford, 2019, p. 229 ss., spec. p. 236 ss.

⁶³ Segretariato generale del Consiglio, *Conclusioni del Consiglio sull'allargamento*, doc. 16707/23, 12 dicembre 2023, punto 5. Non a caso, tali valori sono anche considerati, assieme ai criteri economici, «gli elementi fondamentali del processo di adesione all'UE»: Commissione europea, *Comunicazione 2023 sulla politica di allargamento dell'UE*, doc. COM (2023) 690final, 8 novembre 2023, p. 8.

⁶⁴ K. LENAERTS, J. A. GUTÉRREZ-FONS, *op. cit.*, p. 1498: «[b]efore accession, a candidate State for EU membership must align its own constitution and national identity with those values». Secondo D. KOCHENOV, *The Acquis and Its Principles. The Enforcement of the 'Law' versus the Enforcement of 'Values' in the EU*, in A. JAKAB, D. KOCHENOV (eds.), *The Enforcement of EU Law and Values: Ensuring Member States' Compliance*, Oxford, 2017, p. 9 ss., la necessità di tutelare i valori dell'UE «resulted in the gradual articulation of EU customary law on enlargement, which would only allow democratic States adhering to the Rule of Law to accede long before these requirements made it into the text of the [EU] Treaties»: *ibidem*, p. 13-14. V. anche T. RUSSO, *Allargamento e membership dell'Unione europea*, Napoli, 2024, p. 123 ss.

titaria europea⁶⁵.

Benché caratterizzata da una forte connotazione unilaterale, l'azione di allineamento degli Stati che intendono aderire all'Unione è comunque sostenuta da quest'ultima attraverso importanti meccanismi di condizionalità finanziaria⁶⁶. Hanno portata generale il regolamento (UE) 2021/1529 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 settembre 2021, che istituisce uno strumento di preadesione (IPA III), ed il regolamento (UE) 2021/947 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 giugno 2021, che istituisce lo strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale (NDICI-Europa globale). Entrambi gli strumenti menzionano la promozione ed affermazione dei valori dell'Unione tra i propri obiettivi generali⁶⁷. Più specifica è invece la portata del regolamento (UE) 2024/792 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 febbraio 2024, che ha istituito lo strumento per l'Ucraina. Si tratta di uno strumento unico nel suo genere, che dovrebbe garantire nel medio termine la copertura generale del sostegno offerto dall'Unione europea al Paese candidato⁶⁸. E tuttavia, pur nella sua eccezionalità, anche lo strumento per l'Ucraina individua tra i suoi obiettivi generali l'allineamento del Paese ai valori dell'Unione, attraverso le necessarie riforme politiche, istituzionali, giuridiche, amministrative, sociali ed economiche⁶⁹.

Vale poi la pena rammentare il meccanismo di cooperazione e verifica

⁶⁵ V., per es., il preambolo della Costituzione del Montenegro e l'art. 78 della Costituzione della Georgia, che esprimono l'impegno di questi Paesi a cooperare per la realizzazione dell'integrazione europea (in ottica euro-atlantica). Il preambolo della Costituzione ucraina, che pure contiene l'impegno appena richiamato, afferma anche «the European identity of the Ukrainian people» (fonte: www.hcj.gov.ua/en). L'art. 1 della Costituzione serba prevede invece espressamente che la Repubblica si fondi, tra l'altro, sul «commitment to European principles and values» (fonte: www.srbija.gov.rs/). V. anche Y. M. CITINO, *op. cit.*, p. 77-80.

⁶⁶ Sul ruolo della condizionalità nella politica di allargamento, v., per tutti, K. E. SMITH, *The Evolution and Application of EU Membership Conditionality*, in M. CREMONA (ed.), *The Enlargement of the European Union*, Oxford, 2003, p. 105 ss.

⁶⁷ V., rispettivamente, art. 3, par. 2, lett. a), IPA III e art. 3, par. 1, lett. a), NDICI-Europa globale.

⁶⁸ Considerando n. 11.

⁶⁹ Art. 3, par. 1, lett. c). Si segnala poi che in data 4 aprile 2024 il Consiglio e il Parlamento europeo hanno raggiunto un accordo provvisorio sull'istituzione di uno strumento di riforma e crescita per i Balcani occidentali. Tra gli obiettivi dello strumento figura espressamente il sostegno per la convergenza dei Paesi interessati verso i valori UE: v. *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on establishing the Reform and Growth Facility for the Western Balkans (first reading)*, doc. 7147/24, 6 March 2024, art. 3, par. 1, lett. a).

(MCV), istituito dalla Commissione alla luce dell'art. 49 TUE e dell'art. 4, par. 3, del Trattato di adesione di Bulgaria e Romania (2007) al fine di verificare i progressi compiuti dai due Stati per garantire il rispetto dei parametri di riferimento in materia di riforma giudiziaria e di lotta contro la corruzione⁷⁰. Anche in questo caso, siamo di fronte ad una soluzione *sui generis*, che ha di fatto introdotto un meccanismo post-adesione volto a supportare i nuovi Stati membri nell'allineamento alla base valoriale dell'Unione. Lo segnala molto chiaramente la grande sezione della Corte UE nella pronuncia nelle cause riunite *Asociația "Forumul Judecătorilor din România" e a.*, relativa ad una serie di procedimenti avviati in Romania a fronte di una vasta riforma adottata dallo Stato in materia di giustizia e contrasto alla corruzione. La Corte rammenta, in particolare, che «[l]’attuazione dell’MCV e la fissazione di parametri di riferimento [...] hanno lo scopo di completare l’adesione» dei Paesi interessati, ponendo rimedio alle carenze constatate prima dell’adesione e dando piena attuazione alla precondizione per la mutua fiducia tra Stati membri, ossia il rispetto dei valori su cui si fonda l’Unione⁷¹.

In pratica, conformemente a quanto previsto dagli artt. 37 e 38 dell’Atto relativo alle condizioni di adesione di Bulgaria e Romania, il monitoraggio istituzionalizzato nell’MCV avrebbe dovuto fornire alla Commissione europea gli elementi oggettivi necessari per valutare l’eventuale adozione di misure di salvaguardia nei confronti dei due Stati al fine di preservare il mercato interno dell’Unione ed il suo spazio di libertà, sicurezza e giustizia. È vero che la possibilità di adottare misure di salvaguardia era comunque limitata temporalmente, essendo confinata, secondo quanto stabilito dai menzionati artt. 37 e 38, entro un periodo massimo di tre anni dalla data di adesione. È pure vero che l’MCV non è stato riproposto nel caso dell’adesione della Croazia, ancorché gli artt. 38 e 39 del relativo Atto di adesione ben prevedessero la possibilità di adottare misure di salvaguardia nei medesimi ambiti settoriali. E tuttavia, indipendentemente da queste considerazioni e dalla

⁷⁰ V., rispettivamente, decisione 2006/928/CE della Commissione, del 13 dicembre 2006, poi abrogata con decisione (UE) 2023/1786 della Commissione, del 15 settembre 2023, e decisione 2006/929/CE della Commissione, del 13 dicembre 2006, poi abrogata con decisione (UE) 2023/1785 della Commissione, del 15 settembre 2023. Sull’MCV in generale, cfr. A. ROSANÒ, *Not another EU report! Il meccanismo di cooperazione e verifica quale strumento di promozione dello Stato di diritto e i suoi effetti sul processo di allargamento*, in *Quaderno AISDUE serie speciale*, 2022, p. 189 ss.

⁷¹ Corte giust. 18 maggio 2021, C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 e C-397/19, *Asociația "Forumul Judecătorilor din România"*, punti 160-162 e 171.

valutazione che si può fare della sua efficacia, l'MCV ha un merito indubbio: quello di avere evidenziato come sia possibile adottare, tramite la cornice giuridica offerta dall'art. 49 TUE e dagli strumenti di adesione, meccanismi rafforzati di controllo nei confronti dei Paesi di nuova adesione aventi ad oggetto l'effettiva condivisione della matrice identitaria che caratterizza la *membership* all'Unione. Ciò rende possibile ipotizzare – a diritto primario costante – il ricorso a meccanismi di differenziazione nell'immediata fase post-allargamento, che consentano di promuovere – tramite il ricorso a strumenti di condizionalità ispirati ad una logica per certi versi simile a quella che informa il regolamento (UE, Euratom) 2020/2092⁷² – il rispetto effettivo della base valoriale dell'Unione⁷³.

6. *Secondo scenario: gli Stati limitrofi che non hanno intrapreso (o che non possono intraprendere) il processo di adesione*

Il secondo scenario che merita di essere menzionato è quello relativo ai Paesi limitrofi che non hanno avviato – o non possono avviare – il processo di adesione. Per essi, infatti, vale un discorso diverso: il rispetto della matrice identitaria dell'Unione costituisce un elemento di condizionalità volto a dare vita a forme di integrazione differenziate senza *membership*⁷⁴. Più precisamente, mentre per alcuni degli Stati limitrofi appare indiscutibile l'esistenza di una relazione privilegiata con l'Unione ed i suoi Paesi membri, fondata su di una «secolare comunanza di valori e sull'identità europea»⁷⁵, con la conseguenza che è possibile ipotizzare con essi forme di integrazione

⁷² Questo parallelismo non sorprende. In effetti, pur costituendo un tratto distintivo dell'azione esterna dell'Unione, il ricorso a meccanismi di condizionalità è sempre più frequente anche in relazione a dinamiche interne all'ordinamento sovranazionale, tanto da essere divenuto uno strumento di *policy* funzionale, come visto in precedenza (*supra*, par. 3), alla piena affermazione dell'identità di Stato membro. V. anche, sul punto, M. CREMONA, N. NIC SHUIBHNE, *op. cit.*, p. 174 ss.

⁷³ Quanto affermato in testo appare in linea con la precisazione compiuta dalla Grande sezione della Corte nei casi *Ziolkowski e Szeja*: «l'atto di adesione di un nuovo Stato membro si fonda essenzialmente sul principio generale dell'applicazione immediata e integrale delle disposizioni del diritto dell'Unione a tale Stato, mentre *deroghe sono ammesse solo e in quanto previste espressamente da disposizioni transitorie*». Corte giust. 21 dicembre 2011, C-424/10 e C-425/10, punto 56; corsivo aggiunto.

⁷⁴ M. CREMONA, N. NIC SHUIBHNE, *op. cit.*, p. 161.

⁷⁵ V. il secondo considerando del preambolo all'Accordo sullo Spazio Economico Europeo (1992), nonché Corte giust. 2 aprile 2020, C-897/19 PPU, *Ruska Federacija*.

normativa particolarmente sofisticate, per altri Stati tale comunanza appare meno evidente⁷⁶, sebbene essa rappresenti un punto fermo nei documenti strategici adottati dalla Commissione europea nel contesto della politica europea di vicinato⁷⁷.

Un tentativo recente di rafforzare la condivisione dell'identità valoriale dell'Unione con i Paesi limitrofi è stato compiuto dal Presidente della Repubblica francese, Emmanuel Macron, che, nel discorso tenuto il 9 maggio 2022 in occasione della cerimonia di chiusura della Conferenza sul Futuro dell'Europa, riprendendo una riflessione avviata nel 1989 dal suo predecessore François Mitterand, ha promosso la costituzione di una Comunità politica europea. Secondo Macron, la Comunità dovrebbe costituire una «organisation européenne nouvelle [qui permette...] aux nations européennes démocratiques adhérant à notre socle de valeurs de trouver un nouvel espace de coopération politique, de sécurité, de coopération en matière énergétique, de transport, d'investissements, d'infrastructures, de circulation des personnes et en particulier de nos jeunesse»⁷⁸.

Sebbene mossa da un approccio fortemente integrazionista, l'iniziativa di Macron presenta al momento diverse criticità⁷⁹. Anzitutto, essa appare ec-

⁷⁶ V., ad es., N. GHAZARYAN, *The European Neighbourhood Policy and the Democratic Values of the EU: A Legal Analysis*, Oxford-Portland, Oregon, 2014; T. G. GUNN, A. LAGRESA, *The Human Rights Encounter Between the EU and Its Southern Mediterranean Partners*, in J. WOUTERS, M. NOWAK, A. L. CHANÉ, N. HACHEZ (eds.), *The European Union and Human Rights*, Oxford, 2020, p. 244 ss.; P.-C. MÜLLER-GRAF, *New Challenges for the Union's Treaty-Making Powers and Common Values in Implementing Its Agreements*, in S. LORENZMEIER, R. PETROV, C. VEDDER (eds.), *EU External Relations Law. Shared Competences and Shared Values in Agreements Between the EU and Its Eastern Neighbourhood*, Cham, 2021, p. 11 ss.

⁷⁷ A partire dal "manifesto" della politica europea di vicinato, ossia la comunicazione della Commissione europea, *Europa ampliata. – Prossimità: un nuovo contesto per le relazioni con i nostri vicini orientali e meridionali*, doc. COM (2003) 104final, dell'11 marzo 2003, p. 7. Cfr. poi, più recentemente, la comunicazione congiunta della Commissione europea e dell'Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, *La politica del partenariato orientale dopo il 2020. Rafforzare la resilienza – Un partenariato orientale vantaggioso per tutti*, doc. JOIN (2020) 7final, 18 marzo 2020, p. 9; e l'ulteriore comunicazione congiunta della Commissione europea e dell'Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, *Partenariato rinnovato con il vicinato meridionale. Una nuova agenda per il Mediterraneo*, doc. JOIN (2021) 2final, 9 febbraio 2021, p. 6.

⁷⁸ Cfr. *Discours du Président de la République à l'occasion de la Conférence sur l'avenir de l'Europe*, 9 May 2022, www.elysee.fr/.

⁷⁹ V. L. LONARDO, *The European Political Community: Nebulous Answer to the Strategic Question of How to Unite Europe*, in EP, *European Forum*, vol. 8, n. 2, 2023, p. 755 ss.; A. PAU, *An Analysis of the Rationales Behind the Launch of the European Political Community*

cessivamente legata alla contingenza rappresentata dal conflitto in Ucraina e risulta dunque priva di una prospettiva strutturale⁸⁰. In secondo luogo, la sua messa a terra si è sino ad ora limitata all'organizzazione di...tre *meeting*⁸¹ caratterizzati, peraltro, da una forte matrice intergovernativa. In terzo luogo, la scelta fatta, anche alla luce del contesto in cui l'iniziativa si è sviluppata, è stata quella di consentire la partecipazione alla Comunità dei soli Stati *europei* «that share a common set of democratic values, whether or not they are members of the Union and regardless of the nature of their current relationship with the European Union»⁸². Ciò aumenta, a ben vedere, la frammentazione delle forme attraverso le quali l'identità sovranazionale è promossa tra i Paesi limitrofi e determina una esclusione automatica da questa nuova iniziativa degli Stati vicini che partecipano al partenariato meridionale⁸³.

7. Terzo scenario: gli Stati che recedono dall'Unione

Il terzo (e ultimo) scenario che deve essere considerato è quello relativo all'ipotesi di uno Stato membro che recede dall'Unione. La prospettiva, in questo caso, è opposta a quella assunta dai Paesi che intendono aderire, trattandosi di abbandonare l'identità sovranazionale e, con essa, quella di Stato membro. Si tratta, come è facile intuire, di una trasformazione costituzionale complessa, che deve svilupparsi all'interno del solco tracciato dall'art. 50 TUE. Come noto, la disposizione prevede un netto *favor* per la realizzazione di un recesso ordinato dall'Unione⁸⁴, funzionale ad evitare fratture nel quadro costituzionale sovranazionale. Ciò permette di evidenziare

and Its Added Value for EU Diplomacy, in *EJ*, vol. 9, n. 2, 2023, p. 141 ss.

⁸⁰ V. *Non-paper European Political Community*, www.rijksoverheid.nl/: «the enlargement policy, because of the requirement for the reforms necessary to join the European Union and the duration that necessarily follows, does not today offer the necessary political framework to respond to the urgent historical and geopolitical needs arising from the war against Ukraine».

⁸¹ Svoltisi, rispettivamente, il 6 ottobre 2022 (Praga), il 1° giugno 2023 (Chişinău) ed il 5 ottobre 2023 (Granada).

⁸² Cfr. *Non-paper European Political Community*, cit. Sono attualmente 44 i Paesi aderenti alla Comunità. Ad essi si aggiunge anche il Kosovo. Fonte: www.consilium.europa.eu/.

⁸³ Senza contare la necessità di coordinarne l'azione con quella dell'Unione per il Mediterraneo, che oggi riunisce i Paesi dell'Unione e 16 Stati terzi, tra i quali figurano Paesi candidati all'adesione e Paesi partecipanti al partenariato meridionale.

⁸⁴ F. CASOLARI, *Il recesso dall'Unione europea: per una lettura dell'art. 50 TUE tra diritto sovranazionale e diritto internazionale*, in *RDI*, vol. 102, n. 4, p. 1006 ss., p. 1017.

un primo punto: la procedura di recesso deve realizzarsi nel rispetto della matrice identitaria dell'Unione⁸⁵. Del resto, è la stessa plenaria della Corte di giustizia, in *Wightman*, ad aver evidenziato il nesso strutturale tra recesso ed art. 2 TUE. Non solo i giudici di Lussemburgo hanno ricordato che l'art. 50 TUE deve essere interpretato alla luce dei valori di libertà e democrazia, «che rientrano tra i valori comuni menzionati all'articolo 2 di detto Trattato»⁸⁶. Essi hanno anche tenuto a chiarire che l'art. 50 TUE «corrisponde» all'art. 49 TUE⁸⁷, rafforzando in tal modo il collegamento strutturale, sul piano normativo, tra le due disposizioni (evidentemente anche in relazione al rilievo che per esse assume la base valoriale dell'Unione).

Il rispetto dei valori dell'Unione deve essere garantito anzitutto nell'esercizio del diritto sovrano a recedere, che deve avvenire «conformemente alle [...] norme costituzionali» dello Stato in questione (art. 50, par. 1, TUE). Ciò implica, in sostanza, la necessità di preservare i valori di democrazia e dello Stato di diritto⁸⁸. Lo dimostra molto chiaramente la *querelle* costituzionale apertasi nel Regno Unito all'indomani del referendum sulla *Brexit* rispetto alla possibilità che il governo potesse notificare il recesso senza autorizzazione parlamentare, *querelle* definita in ultimo dalla Corte suprema nel caso *Miller*⁸⁹. Nel riconoscere la necessità di un coinvolgimento del Parlamento rispetto alla decisione relativa all'attivazione dell'art. 50 TUE, la Corte suprema ha invero evidenziato come una siffatta decisione «will constitute as significant a constitutional change as that which occurred when EU law was first incorporated in domestic law by the 1972 Act [the European Communities Act 1972]»⁹⁰. Come in *Wightman*, dunque, il quadro giuridico che sovrintende al recesso dall'Unione viene paragonato

⁸⁵ M. EVOLA, *Comparing the Practice of Accession to and Withdrawal from the European Union: Commonalities in Principles and Procedures?*, in *EP*, vol. 7, n. 1, 2022, p. 439 ss.

⁸⁶ *Wightman e a.*, sopra citata, punto 62.

⁸⁷ *Ibidem*, punto 63. Nonostante le rilevanti differenze sul piano procedurale, il recesso potendo realizzarsi a livello unilaterale (cosa che non è invece possibile, evidentemente, per l'adesione all'Unione): M. VELLANO, *Brexit e oltre*, in P. MANZINI, M. VELLANO (a cura di), *Unione europea 2020. I dodici mesi che hanno segnato l'integrazione europea*, Milano, 2021, p. 3 ss., spec. p. 6.

⁸⁸ *Wightman e a.*, sopra citata, punti 66 e 67. V. anche P. EECKHOUTT, E. FRANTZIOU, *Brexit and Article 50 TEU: A Constitutional Reading*, in *CMLR*, vol. 54, n. 3, 2017, p. 695 ss., spec. p. 708; P. R. POLAK, *EU Withdrawal as a Supranational Affair. The Case of Brexit*, Leiden-Boston, 2023, p. 78; K. LENAERTS, *Celebrating 20 Years Together*, cit., p. 16.

⁸⁹ *R (on the application of Miller and another) (Respondents) v Secretary of State for Exiting the European Union (Appellant)*, [2017] UKSC 5.

⁹⁰ *Ibidem*, punto 81.

dai supremi giudici a quello che ha consentito al Regno Unito di aderire ad essa. Non solo. Richiamando le parole pronunciate da Lord Hoffmann in *R v Secretary of State for the Home Department, Ex p Simms*⁹¹, la Corte suprema evidenzia l'importanza del rispetto dei principi di democrazia e dello Stato di diritto nel processo in corso: «the principle of legality means that Parliament must squarely confront what it is doing and accept the political cost», and so “[f]undamental rights cannot be overridden by general [...] words” in a statute, “because there is too great a risk that the full implication of their unqualified meaning may have passed unnoticed in the democratic process”»⁹².

La matrice identitaria sovranazionale è presente anche nell'ulteriore fase del procedimento ordinato di recesso, caratterizzata dalla conclusione dell'accordo di recesso⁹³. Se si guarda, infatti, al testo dell'Accordo di recesso concluso tra l'Unione europea ed il Regno Unito (2019) – a partire dal contenuto delle disposizioni comuni (artt. 1-8), che richiamano alcuni dei principi costituzionali dell'UE, per giungere poi alla parte quarta sulla transizione (artt. 126-132), che ha sottomesso il Paese al rispetto del diritto UE per un periodo transitorio terminato il 31 dicembre 2020⁹⁴, ed alle norme sulla risoluzione delle controversie che sollevano questioni di diritto UE (art. 174), ove si impone l'intervento pregiudiziale della Corte di giustizia – è evidente il permanere di un collegamento strutturale con l'ordinamento dell'Unione e, dunque, con il suo fondamento valoriale⁹⁵.

⁹¹ [2000] 2 AC 115, 131.

⁹² *R (on the application of Miller and another) (Respondents) v Secretary of State for Exiting the European Union (Appellant)*, sopra citata, punto 87.

⁹³ Diverso discorso varrebbe, evidentemente, nel caso di una *hard exit*, che determinerebbe una cesura immediata dei vincoli, anche identitari, tra lo Stato interessato e l'ordinamento sovranazionale.

⁹⁴ Circostanza, quest'ultima, che ha consentito alla Corte di giustizia di pronunciarsi nel marzo scorso in un procedimento di infrazione contro il Regno Unito avente ad oggetto l'esecuzione di un lodo arbitrale ritenuto incompatibile con il diritto UE (Corte giust. 14 marzo 2024, C-516/22, *Commissione/Regno Unito*). Occorre, infatti, rammentare che, in base all'art. 87, par. 2, dell'Accordo di recesso, la Corte di giustizia è competente a conoscere dei ricorsi per infrazione presentati dalla Commissione entro quattro anni dalla fine del periodo di transizione, purché essi abbiano ad oggetto presunte violazioni del diritto UE verificatesi prima della fine di detto periodo. Il caso di specie è tanto più rilevante se si tiene conto che in esso la Corte ha accertato una grave lesione dell'ordinamento giuridico UE da parte britannica, lo Stato avendo di fatto tenuto una condotta idonea «a mettere in discussione la coerenza, la piena efficacia e l'autonomia del diritto dell'Unione nonché, in ultima analisi, il carattere proprio dell'ordinamento istituito dai Trattati» (*ibidem*, punto 86).

⁹⁵ M. EVOLA, *op. cit.*, p. 447: «[t]he WA fosters some of the principles of the EU legal

In teoria la terza fase – quella relativa alle c.d. “relazioni future” – dovrebbe segnare il completamento del processo di trasformazione dello Stato, e, dunque, la definitiva perdita dell’identità di Paese membro dell’Unione. Ed in effetti, già ad un primo sguardo, il contenuto dell’Accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione tra l’Unione europea ed il Regno Unito (2020) sembra confermare tale impressione⁹⁶. Benché concluso sotto la forma di accordo di associazione⁹⁷, il tenore letterale che contraddistingue l’Accordo evidenzia il distacco dal diritto UE, che diviene – nella prospettiva internazionalistica sposata dall’Accordo – «il diritto interno» di una parte (art. 4, par. 2). Ci si limita a richiamare, a questo proposito, due esempi particolarmente significativi. La prospettiva internazionalistica è confermata anzitutto dal primo punto del preambolo dell’Accordo, che, nell’individuare gli elementi essenziali della cooperazione da esso istituita, ribadisce l’impegno delle parti «a favore dei principi democratici, dello Stato di diritto, dei diritti umani, della lotta contro la proliferazione delle armi di distruzione di massa e della lotta ai cambiamenti climatici». Come si vede, il riferimento ai principi democratici, dello Stato di diritto, dei diritti umani (non dei diritti fondamentali!) stempera la dimensione identitaria dei valori sovranazionali, riconducendoli nel contesto più “rassicurante” degli impegni assunti dalle parti sulla scena internazionale per la tutela della pace e della sicurezza internazionale. Significativo è poi l’art. 1 dell’Accordo, che ne chiarisce le finalità. La disposizione prevede che l’Accordo stabilisca «le basi di ampie relazioni tra le parti, in uno spazio di prosperità e buon vicinato caratterizzato da relazioni strette e pacifiche basate sulla cooperazione, nel rispetto dell’autonomia e della sovranità delle parti». La norma richiama evidentemente il testo del par. 1 dell’art. 8 TUE. Significativamente, però, essa non menziona

system thus contributing to the enhancement of the funding values of the EU». V. anche M. GATTI, *Legal Status of the United Kingdom as a Third State: Strange Déjà Vu*, in W. TH. DOUMA ET AL. (eds.), *The Evolving Nature of EU External Relations Law*, The Hague, 2021, p. 249 ss.

⁹⁶ F. MUNARI, *Gli organi istituzionali e il sistema delle fonti*, in G. ADINOLFI, A. MALATESTA, M. VELLANO (a cura di), *L'accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione tra l'Unione europea e il Regno Unito*, Torino, 2022, p. 27 ss., p. 32.

⁹⁷ La decisione (UE) 2021/689 del Consiglio, del 29 aprile 2021, relativa alla conclusione dell’Accordo è, infatti, basata sull’art. 217 TFUE, in combinato disposto con l’art. 218 TFUE. V. M. GATTI, *La base giuridica dell’Accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione tra l’Unione europea e Regno Unito (TCA)*, in *EJ*, vol. 7, n. 4, 2021, p. 96 ss.; P. VAN ELSUWEGE, *A New Legal Framework for EU-UK Relations: Some Reflections from the Perspective of EU External Relations Law*, in *EP*, vol. 6, n. 1, 2021, p. 785 ss., spec. p. 790-793. Entrambi gli Autori evidenziano il carattere pragmatico della scelta operata dalle istituzioni UE quanto alla base giuridica utilizzata per la conclusione dell’Accordo.

i valori su cui si fonda l'Unione ed evidenzia, in un'ottica, ancora una volta, internazionalistica, l'autonomia e la sovranità delle parti contraenti.

Beninteso, quanto appena detto non implica che il Regno Unito abbia deciso di rinnegare i valori europei. Da un lato, è bene ricordare che essi sono stati certamente ispirati dalla tradizione democratica britannica, il cui fondamento costituzionale moderno poggia saldamente sul *Bill of Rights*. D'altra parte, il Paese è ancora parte della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e, pertanto, è certamente influenzato dallo standard di protezione dei diritti umani da questa alimentato⁹⁸; standard, come noto, che costituisce anche un punto di riferimento per la protezione dei diritti fondamentali nell'Unione europea e, più in generale, per l'affermazione di una matrice valoriale europea⁹⁹. I valori europei non sono, dunque, usciti di scena. Ad essere ridimensionato, a ben vedere, è l'orientamento teleologico di detti valori, il fatto, cioè, che essi siano funzionali all'affermazione di una identità comune sovranazionale e dell'identità di Stato membro.

Detto questo, come già ricordato in altra sede¹⁰⁰, non va nemmeno dimenticato che le relazioni tra l'Unione europea ed il Regno Unito sono oggi governate, in realtà, sia dall'Accordo di recesso – limitatamente al governo della fase di recesso – che dall'Accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione – in relazione ai nuovi rapporti con l'Unione. Fintantoché il primo strumento pattizio resterà in vigore, dunque, il Paese manterrà un vincolo che gli impedirà di distaccarsi del tutto, sul piano giuridico, dalla matrice valoriale sovranazionale (e dalla interpretazione – teleologicamente orientata – che di essa è compiuta da parte della Corte di giustizia)¹⁰¹, con

⁹⁸ M. AMOS, *The Value of the European Court of Human Rights to the United Kingdom*, in *EJIL*, vol. 28, n. 3, 2017, p. 763 ss.

⁹⁹ Per alcune considerazioni sul contributo della Corte di Strasburgo alla individuazione di valori comuni, v. C. E. LEWIS, *The European Court of Human Rights and Its Search of Common Values*, in *European Convention on Human Rights Law Review*, vol. 4, n. 2, 2023, p. 179 ss.

¹⁰⁰ F. CASOLARI, *I principi del diritto dell'Unione europea negli accordi commerciali: una visione di insieme*, in G. ADINOLFI (a cura di), *Gli accordi preferenziali di nuova generazione dell'Unione europea*, Torino, 2021, p. 73 ss., spec. p. 103.

¹⁰¹ Diverso ragionamento vale sul piano politico, ove emerge chiaramente la volontà di riaffermare un'identità valoriale autonoma del Paese. In effetti, se nella lettera trasmessa il 29 marzo 2017 al Presidente del Consiglio europeo per notificare l'intenzione di recedere dall'Unione il Primo ministro Theresa May rammentava che «that decision was no rejection of the values we share as fellow Europeans», in un recente *policy paper* sui vantaggi derivanti dalla *Brexit*, il Governo britannico si è limitato a ribadire il proprio impegno «[to] protect the fundamental rights and values that *our democracy* is based on» (HM Government, *The*

la conseguenza che, seppur terzo, il Regno Unito è davvero destinato per il momento a mantenere una posizione dal carattere «unico e eccezionale»¹⁰² nel panorama delle relazioni bilaterali dell'Unione con i Paesi limitrofi.

8. *Conclusioni: ciò che sembrava irrinconciliabile è stato riconciliato?*

In un contributo pubblicato nel 1995, Bruno de Witte, esaminando il concetto di sovranità nel contesto del processo di integrazione europea, ricordava come «[t]he relation between European legal integration and the fundamental principles and values of the constitutions of the Member States is far from settled»¹⁰³. Alla luce dell'analisi svolta nelle pagine che precedono, potrebbe forse assumersi oggi una posizione differente. Ad esempio, si potrebbe aderire a quella espressa dall'Avv. gen. Maduro nel caso *Société Arcelor Atlantique et Lorraine*. Ricorda Maduro: «ciò che a prima vista sembrava irrinconciliabile è stato di fatto riconciliato. L'Unione europea e gli ordinamenti giuridici nazionali si fondano sugli stessi valori giuridici fondamentali»¹⁰⁴.

Ed in effetti, non vi è dubbio che la dimensione identitaria sovranazionale si sia affermata muovendo proprio dalle tradizioni costituzionali e dai valori comuni degli Stati membri. Ciò ha trovato chiara conferma nella recente giurisprudenza della Corte UE sugli episodi di *rule of law backsliding*. Tale giurisprudenza ha anche contribuito a definire la traiettoria discendente dell'identità sovranazionale: essa si sviluppa mediante un *constitutional alignment*¹⁰⁵, espressione (o principio ai sensi dell'art. 21, par. 1, TUE?) che rimanda anzitutto all'idea che gli Stati membri non possano invocare identità nazionali che siano in conflitto con i valori comuni. Ma il *constitutional alignment* ha, in realtà, una portata più vasta, in grado di determinare delle ricadute sull'assetto costituzionale statale che vanno ben oltre il contenuto delle classiche clausole europee introdotte nelle carte costituzionali. In par-

Benefits of Brexit. How the UK IS Taking Advantage of Leaving the EU, January 2022, p. 44; corsivo aggiunto).

¹⁰² L'espressione si rinviene nel considerando n. 3 della già citata decisione (UE) 2021/689 (v. *supra*, nota 97).

¹⁰³ B. DE WITTE, *Sovereignty and European Integration: The Weight of Legal Tradition*, in *MJEC*, vol. 2, n. 2, 1995, p. 145 ss.

¹⁰⁴ Conclusioni dell'Avv. gen. Maduro, *Arcelor Atlantique e Lorraine e a.*, sopra citate, par. 15.

¹⁰⁵ V. *supra*, nota 11 e testo corrispondente.

ticolare, risulta ormai preclusa agli Stati dell'Unione qualsiasi modifica del proprio modello costituzionale in un senso difforme rispetto alla matrice identitaria comune.

Lungi dal rappresentare esclusivamente una risposta al tentativo, in atto in alcuni Paesi, di consolidare identità incostituzionali¹⁰⁶ ispirate dal concetto di sovrano giuridico¹⁰⁷, la giurisprudenza in parola ha di fatto contribuito in modo decisivo alla consacrazione di una ulteriore dimensione identitaria sul piano sovranazionale, quella, cioè, di Stato membro¹⁰⁸. Come visto, l'identità in questione si sviluppa – e si esaurisce – all'interno di una sorta di “quadrilatero normativo”, i cui vertici sono identificabili negli artt. 2, 4, 49 e 50 TUE. Significativamente, come pure osservato, elementi di tale ulteriore matrice identitaria si rinvencono con più decisione nelle clausole europee presenti nelle costituzioni di nuovi Stati membri o di Stati candidati all'adesione e sono in grado poi di proiettarsi anche sui Paesi terzi limitrofi, dando vita, in relazione a questi ultimi, a traiettorie di integrazione senza *membership* di diversa intensità.

Ciò detto, è però forse ancora (troppo) presto per concludere che le implicazioni derivanti dall'allineamento costituzionale sopra richiamato siano state definitivamente chiarite (o risolte). Da un lato, permane uno stato di incertezza quanto al margine di azione di cui possono godere gli Stati membri nell'invocare la clausola identitaria. In primo luogo, ciò è dovuto al

¹⁰⁶ T. DRINÓCZI, P. FARAGUNA, *The Constitutional Identity of the UE as a Counterbalance for Unconstitutional Identities of the Member States*, in J. DE POORTER ET AL. (eds.), *European Yearbook of Constitutional Law 2022. A Constitutional Identity for the EU*, vol. 4, 2023, p. 57 ss.

¹⁰⁷ Su di esso v. L. FERRAJOLI, *L'alleanza perversa fra sovranismi e liberismo*, in *Costituzionalismo.it*, vol. 17, n. 1, 2019, p. 1 ss. V. anche G. MARTINICO, L. PIERDOMINICI (a cura di), *Miserie del sovrano giuridico. Il valore aggiunto del costituzionalismo europeo*, Roma, 2023.

¹⁰⁸ In ambito politologico, questa evoluzione identitaria è stata sostenuta in particolare da C. J. BICKERTON, *European Integration: From Nation-States to Member States*, Oxford, 2012. In ambito giuridico, una interessante e recente riflessione sullo statuto di Paese membro dell'Unione si rinviene nell'opera collettanea che raccoglie gli atti delle XIV Giornate Jean Monnet organizzate dal Centre de recherches sur les droits fondamentaux et les évolutions du Droit dell'Università Caen Normandie. Sottolinea opportunamente la curatrice: «Étudier le statut d'État membre en partant du cadre constitutionnel de l'Union invite à des réflexions renouvelées sur le concept d'intégration, bien au-delà du marché intérieur à partir duquel ce processus s'est construit, pour en prendre la mesure non seulement d'un point de vue économique mais aussi et surtout du point de vue de sa portée politique et juridique, sociale et culturelle». L. POTVIN-SOLIS, *Propos introductifs. Le statut d'État membre et le cadre constitutionnel de l'Union européenne*, in L. POTVIN-SOLIS (sous la direction de), *op. cit.*, p. 15 ss., spec. p. 20. V. anche F. CASOLARI, *Leale cooperazione tra Stati membri e Unione europea*, cit.

fatto che la giurisprudenza della Corte UE risulta ancora sostanzialmente focalizzata sul valore della *rule of law*, sicché non è ben chiara l'incidenza che gli altri valori fondanti potrebbero produrre sull'applicazione dell'art. 4, par. 2, TUE. In secondo luogo, l'incertezza deriva dall'approccio casistico della Corte e dalla limitata valorizzazione, da parte di quest'ultima, della natura mutua del principio di leale cooperazione; natura che, pur non rinnegando il fondamento della teoria della limitazione, dovrebbe essere anche in grado di garantire la necessaria flessibilità di cui debbono godere gli Stati nell'esercizio di prerogative riservate¹⁰⁹. Ciò al fine di non mettere in discussione gli elementi strutturali della loro sovranità¹¹⁰. Quanto appena detto si ricollega poi ad un ulteriore elemento, che è relativo all'affermazione, nell'attuale fase del processo di integrazione, del primato del diritto dell'Unione. Tale affermazione, evidentemente essenziale per la convergenza delle traiettorie identitarie sopra richiamate¹¹¹, necessita di un bilanciamento attento con i controlimiti nazionali e richiede un costante dialogo tra la Corte UE e le Corti costituzionali nazionali¹¹². Non sempre, tuttavia, si è assistito nel recente passato a genuini sforzi di convergenza¹¹³.

D'altro lato, è evidentemente necessario che all'importante azione sviluppata sul piano giurisprudenziale dai giudici di Lussemburgo venga ad aggiungersi una coerente impostazione delle istituzioni politiche dell'Unione. In proposito, sviluppi interessanti sembrerebbero poter venire dall'implementazione, sul piano normativo, della dottrina relativa all'autonomia strategica dell'Unione¹¹⁴. Originariamente sviluppatasi nel contesto della PESC,

¹⁰⁹ V. M. BONELLI, *op. cit.*, p. 557.

¹¹⁰ B. FASSBENDER, *Are the EU Member States Still Sovereign States? The Perspective of International Law*, in *EP*, vol. 8, n. 3, 2023, p. 1629 ss.

¹¹¹ P. MORI, *Il primato dei valori comuni dell'Unione europea*, cit.; F. WEBER, *The Identity of Union Law in Primacy: Piercing Through Euro Box Promotion and Others*, in *EP*, vol. 7, n. 2, 2022, p. 749 ss.

¹¹² Sul tema in generale v. L. S. ROSSI, C. TOVO, *Il principio del primato del diritto dell'Unione europea*, in G. AMATO, N. VEROLA (a cura di), *Europa tra presente e futuro*, Roma, 2023, p. 97 ss. V. anche, *ex multis*, M. CONDINANZI, *op. cit.*; C. AMALFITANO (a cura di), *Primato del diritto dell'Unione europea e controlimiti alla prova della saga Taricco*, Milano, 2018; C. CARUSO, F. MEDICO, A. MORRONE (a cura di), *Granital Revisited? L'integrazione europea attraverso il diritto giurisprudenziale*, in *Annali di Diritto costituzionale*, vol. 6, n. 8, 2020.

¹¹³ Per una rassegna completa, v. A. BOBIĆ, *The Jurisprudence of Constitutional Conflict in the European Union*, Oxford, 2022; S. BARBIERI, *Il rinvio pregiudiziale tra giudici ordinari e Corte costituzionale. La ragione del conflitto*, Napoli, 2023.

¹¹⁴ Su di essa v., in particolare, lo *Special Focus* a cura di C. BEAUCILLON, S. POLI, in *EP*, vol. 8, n. 2, 2023, p. 411 ss.

la dottrina in questione muove dall'idea che l'azione dell'Unione debba essere in prima battuta orientata a tutelarne i valori e gli interessi¹¹⁵. Come ricordato nelle pagine che precedono, in alcuni ambiti settoriali ciò ha portato all'adozione di normative di diritto derivato che concretizzano i valori UE, ponendo obblighi specifici in capo agli Stati, e che quindi rafforzano la convergenza delle differenti matrici identitarie considerate in questo lavoro. Altre iniziative adottate dalle istituzioni politiche dell'Unione, in molti casi sulla scia della reazione all'aggressione dell'Ucraina da parte della Russia e, più in generale, nell'ottica di rafforzare la sicurezza delle società europee¹¹⁶, sembrano poi prefigurare un ulteriore potenziale integrazionista dell'autonomia strategica, da realizzarsi anche attraverso la valorizzazione della teoria della limitazione. Tale potenziale è in particolare espresso nei termini di una graduale affermazione della sovranità europea. Da questo punto di vista, assai significativa, soprattutto sul piano simbolico, appare la Dichiarazione di Versailles adottata al termine della riunione informale dei capi di Stato o di governo dei Paesi membri tenutasi il 10 e 11 marzo 2022 (pochi giorni dopo, cioè, l'invasione dell'Ucraina da parte delle forze militari russe), ove questi ultimi hanno deciso di «assumer[s]i maggiori responsabilità per la [...] sicurezza e di compiere ulteriori passi decisivi verso la costruzione della [...] sovranità europea»¹¹⁷. L'effettiva portata di tali dinamiche e, soprattutto, il contributo che esse possono offrire per una reale convergenza delle differenti matrici identitarie all'interno dell'ordinamento UE rimangono, tuttavia, ancora da decifrare¹¹⁸.

¹¹⁵ V. F. CASOLARI, *Supranational Security and National Security*, cit. e la dottrina *ivi* menzionata.

¹¹⁶ EDITORIAL COMMENTS, *The Passion for Security in European Societies*, in *CMLR*, vol. 61, n. 2, 2024, p. 283 ss.

¹¹⁷ Fonte: www.consilium.europa.eu.

¹¹⁸ Si tratta, in effetti, di capire, come ricorda Cannizzaro, se tale prefigurato processo sia in grado di svilupparsi effettivamente e quali conseguenze ne derivino per la statualità dei Paesi che compongono l'Unione. Se, cioè, «nel trasferire competenze al suo esterno, lo Stato sovrano stia scrivendo il suo epitaffio ovvero stia sublimando il suo potere; se trasferendo competenze e prerogative sovrane a un ente esterno, lo Stato stia producendo un nuovo servo ovvero si stia sottomettendo a un nuovo padrone». E. CANNIZZARO, *La sovranità oltre lo Stato*, Bologna, 2020, p. 91-92. Per alcune considerazioni di insieme sullo sfuggente concetto di “sovranità europea” v. S. BARBOU DES PLACES, *Taking the Language of “European Sovereignty” Seriously*, in *EP*, vol. 5, n. 1, 2020, p. 287 ss.; T. VERELLEN, *European Sovereignty Now? A Reflection on What It Means to Speak of “European Sovereignty”*, *ivi*, p. 307 ss.; F. RASPADORI, *La riforma dei Trattati ed il nodo gordiano della “sovranità europea”*, in *SIE*, vol. 18, n. 1, 2023, p. 35 ss.

Abstract (ita)

Il presente contributo contiene alcune riflessioni sull'impatto che il processo di integrazione europea ha determinato dal punto di vista delle identità degli Stati che vi hanno sin qui preso parte. In esso si sostiene che l'integrazione giuridica promossa dai Trattati abbia prodotto anche una integrazione identitaria, portando all'affermazione di una vera e propria identità sovranazionale. L'affermazione di una identità sovranazionale contribuisce anzitutto al rafforzamento del «quadro costituzionale» dell'Unione europea. Non mancano, però, rilevanti implicazioni per gli Stati che la compongono. Tale fenomeno finisce, infatti, col determinare l'emergere di una ulteriore dimensione identitaria, che caratterizza la posizione degli Stati UE in quanto "Stati membri", prefigurando in capo ad essi vincoli giuridici di matrice sovranazionale. D'altra parte, alcuni recenti sviluppi che hanno interessato l'integrazione europea – si pensi, in particolare, alla *Brexit* e all'aggressione russa dell'Ucraina, cui è seguito l'avvio del processo di adesione dello Stato terzo all'Unione e la costituzione della Comunità politica europea – dimostrano chiaramente come il processo in questione ben possa proiettarsi anche al di fuori della cerchia degli Stati membri, favorendo lo sviluppo di nuovi profili identitari che interessano specialmente gli Stati facenti parte del vicinato europeo.

Abstract (eng)

This contribution provides a reflection on the impact that the European integration process has determined from the point of view of the identities of the States that have taken part in it so far. It is argued that the legal integration promoted by the Treaties has also produced an identitarian integration, leading to the affirmation of a true supranational identity. This outcome contributes first of all to the strengthening of the «constitutional framework» of the European Union. However, that is also expected to produce significant implications for the States that compose it. This phenomenon ends up, in fact, determining the emergence of an additional identitarian dimension, which characterizes the position of the EU States as 'Member States' and, accordingly, implies supranational legal constraints on them. On the other hand, some recent developments that have affected the European integration – in particular, the *Brexit* and the Russian aggression of Ukraine, which was followed by the start of the accession procedure accession of the

latter, and by the launch of the European Political Community – clearly demonstrate how the process in question can also be projected outside the category of Member States, enabling the development of new identitarian profiles impacting the states that fall within the scope of the EU neighbourhood policy.

