

# La solidarietà tra i popoli e gli Stati d'Europa come base della «costruzione europea»

José Renato Gonçalves

Quello di cui l'Europa ha bisogno, e ne ha bisogno più di ogni altra cosa, è un progetto di speranza.  
(David Sassoli, discorso al Consiglio Europeo, dicembre 2021, traduzione nostra)

## 1. Introduzione

Le epoche di maggiori difficoltà e confronti obbligano a guardare con attenzione raddoppiata ai rischi che ricorrentemente interessano le costruzioni e le organizzazioni umane – come l'Unione Europea – e a riflettere, di nuovo, sui loro fini e fondamenti.

Le tre Comunità Europee create negli anni Cinquanta del XX secolo da sei Stati dell'Europa Occidentale e l'attuale Unione Europea sono diventate una delle più impressionanti realizzazioni politiche contemporanee, sia per le loro specificità innovatrici, sia per i successi raggiunti, nonostante gli ostacoli che è stato necessario superare.

Tra i loro principali successi si è soliti evidenziare il mantenimento della pace, dalla fine della Seconda guerra mondiale fino al 24 febbraio 2022, e l'espansione della prosperità e del miglioramento delle condizioni di vita degli europei.

Le valutazioni e le percezioni sull'evoluzione e i risultati dell'azione delle Comunità e dell'Unione Europea non sono, chiaramente, identici, né accettati senza riserve nei vari paesi, membri oppure no, e sono cambiati nel corso del tempo.

Tuttavia, la chiara prevalenza dei giudizi favorevoli sull'evoluzione e i risultati essenziali delle Comunità e dell'Unione Europea, corrispondenti alle aspettative in esse depositate, ha contribuito ad una continua attrazione di nuovi membri e, di conseguenza, a consecutivi ampliamenti, dai sei membri fondatori agli attuali 27.

Renato Gonçalves, University of Lisbon, Portugal, j.renatogoncalves@gmail.com, 0000-0001-8311-3374

Referee List (DOI 10.36253/fup\_referee\_list)

FUP Best Practice in Scholarly Publishing (DOI 10.36253/fup\_best\_practice)

José Renato Gonçalves, *La solidarietà tra i popoli e gli Stati d'Europa come base della «costruzione europea»*, © Author(s), CC BY 4.0, DOI 10.36253/979-12-215-0100-1.18, in Michela Graziani, Ada Milani (edited by), *Europa: un progetto in costruzione. Omaggio a David Sassoli*, pp. 163-182, 2023, published by Firenze University Press, ISBN 979-12-215-0100-1, DOI 10.36253/979-12-215-0100-1

Dall'altro lato, vari altri paesi europei hanno continuato a mantenere interesse all'adesione, avendo alcuni di questi avviato negoziati con questo fine, malgrado le riserve o l'opposizione, più o meno rumorosa e frontale, o persino armata, di altri – che hanno condotto, ad esempio, in un caso (Regno Unito), all'uscita dall'Unione, nel 2020, dopo il pronunciamento popolare in tal senso e dopo una presenza decennale come membro, e, in un altro caso (quello dell'Ucraina), alla proibizione da parte di uno Stato terzo (la Russia), della 'semplice' conclusione di un accordo di cooperazione economica negoziato con l'Unione Europea, nel 2013, senza nessuna implicazione rispetto a una eventuale adesione futura (che, all'epoca, non si profilava nemmeno).

La mancata firma dell'accordo di cooperazione con l'Unione Europea appena menzionato, e la sua sostituzione repentina con un altro accordo di cooperazione con la Russia e la Comunità degli Stati Indipendenti, ha portato alla rivolta popolare 'di Piazza Maidan' a Kiev, all'inizio del 2014, il cui prolungamento, aggravamento e conseguente spargimento di sangue, dopo l'intervento delle forze militari russe, ha portato alla convocazione di elezioni generali in cui hanno vinto i sostenitori dell'accordo di cooperazione con l'Unione Europea.

Alla luce di ciò, è seguita l'invasione della penisola di Crimea da parte delle forze armate in incognito (senza mostrine) della Russia, che questa ha inizialmente negato fossero sue, e la conseguente annessione del territorio da parte russa, dopo il referendum, così come l'occupazione militare del territorio del 'Donbass', incluse le grandi aree metropolitane industrializzate di Donetsk e Lugansk, nel sudovest dell'Ucraina, da parte di milizie locali aiutate nuovamente da forze russe in incognito.

Di fronte alle profonde divergenze di intesa rispetto ai vantaggi e ai costi della partecipazione o meno in qualità di membro o semplice partner dell'Unione Europea, importa stabilire quali sono i principali valori e interessi a confronto, per i vari popoli europei, quanto al modo e alla forma di relazionarsi con le organizzazioni di cooperazione e integrazione europea, inclusa la recentemente proposta (nuova) "Comunità Politica Europea".

Nel testo che segue considereremo, in primo luogo, il senso fondamentale del principio di uguaglianza, specificamente per ciò che riguarda l'identità nazionale e, in secondo luogo, il senso del principio di cooperazione leale e solidarietà, principalmente tra gli Stati membri dell'Unione Europea, ma senza limitarsi a questa, e la sua rilevanza decisiva per il progetto esistente di unità europea, prima di concludere con brevi considerazioni finali<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Questi temi hanno meritato la riflessione e la discussione, con intelligenza e passione, come pure l'azione persistente di tanti uomini e donne con l'obiettivo generale di abbattere cortine, quale strada migliore per il futuro degli europei. Molti sono stati quelli che non hanno risparmiato sforzi nell'instancabile difesa di quella che hanno ritenuto essere la più promettente «costruzione europea». Ci ricordiamo di tanti, dei loro sacrifici, del loro lavoro creativo e del loro entusiasmo che meritano, senza dubbio, il nostro omaggio. Per questo invochiamo, adesso, in modo specifico, David Sassoli, per aver convocato noi, come molti altri, a questa discussione così opportuna e rilevante. Infine, un ringraziamento per il cortese invito e complimenti alle stimate organizzatrici di questa magnifica iniziativa.

## 2. Dell'uguaglianza tra gli Stati membri dell'Unione Europea e identità nazionale

Le tre Comunità Europee, create rispettivamente nel 1951-1952 e nel 1957-1958, da sei Stati dell'Europa Occidentale (Francia, Repubblica Federale Tedesca – Germania Occidentale, Italia, Belgio, Paesi Bassi e Lussemburgo), erano organizzazioni internazionali intergovernative, attraverso le quali si manifestano volontà giuridicamente distinte dai suoi membri fondatori<sup>2</sup>.

Avevano, tuttavia, caratteristiche diverse dalle restanti organizzazioni internazionali, non tanto per il loro ambito strettamente continentale o 'regionale', quanto per via del contesto particolare che ne giustificò la creazione, per le specificità istituzionali connesse agli obiettivi che sono stati loro assegnati e, infine, per via della possibilità di utilizzare mezzi e strumenti istituzionali e giuridici di cui sono state dotate.

Gli accordi di creazione delle Comunità e dell'Unione risultarono, senza dubbio, da libere scelte dei vari Stati sovrani che li sottoscrissero (non imposte dall'esterno e ancor meno militarmente), tutti uguali nel quadro internazionale, secondo il riconoscimento generale, formalmente proclamato, ad esempio nel n. 1 dell'articolo 2 della Carta delle Nazioni Unite, dal quale decorre, in particolare, oltre all'indipendenza e alla sovranità politica, l'indipendenza e la sovranità economica di tutti gli Stati sovrani.

La libertà di scelta di questi Stati in campo economico si esercita generalmente, sia in passato che nell'attualità, tanto a livello interno – attraverso la definizione autonoma della propria 'Costituzione economica' – quanto esternamente – attraverso la celebrazione di trattati internazionali, compresi quelli riguardanti aspetti economici, con altri enti sovrani<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Nella definizione lapidaria di Paul Reuter, le organizzazioni internazionali consistono in «gruppi di Stati suscettibili di manifestare in modo permanente una volontà giuridicamente distinta da quella dei suoi membri» (Reuter 1976, 193 e sgg.; Ramos 1994, 10 e sgg). Traduzione nostra.

<sup>3</sup> La "Costituzione Economica" comprende l'insieme di principi e norme fondamentali relativi al sistema e al regime economico vigenti in un determinato ordinamento giuridico, ossia, sulle regole essenziali di organizzazione e funzionamento dell'attività economica nel territorio corrispondente, tipicamente, a quello di uno Stato sovrano, il cui enunciato si trova spesso inserito nella legge gerarchicamente suprema, la Costituzione, come nel caso del Portogallo. Eppure, il senso materiale o sostantivo della Costituzione Economica non sempre è contenuto nell'atto legislativo formalmente designato Costituzione, ma (anche) in altre fonti del diritto, non così solenni, ma particolarmente rilevanti attraverso la loro efficacia reale. La nozione di Costituzione Economica può anche avere come riferimento altri ordini giuridici al di là di quella corrispondente allo Stato, sebbene sempre in rapporto con uno o più ordini statali: una regione autonoma, opportunamente inquadrata nel rispettivo ordinamento giuridico dello Stato, oppure un'organizzazione internazionale significativamente consistente e rilevante, come succede con l'Unione Europea (e prima, con le Comunità Europee), e plausibilmente, con l'ordine essenziale dell'economia internazionale, come quella tracciata dopo la Seconda guerra mondiale, in entrambe le situazioni solo nella vertente materiale (non essendo stata ancora proclamata, con successo, nessuna Costituzione Europea o internazionale, in senso formale). Sulla Costituzione Economica portoghese si veda Ferreira 2001: soprattutto 57 e sgg.; Franco, Martins 1993, 11 e sgg.; Franco 1983: so-

Nonostante la scarsità di trattati in cui gli Stati si impegnano ad adottare un determinato sistema o regime economico, non mancano i casi in cui si sono firmati tali impegni esterni relativi ad aspetti basilari di organizzazione e funzionamento delle loro economie: dal rispetto e garanzia della proprietà privata, o dalla libertà di professione e di comunicazione, dalla liberalizzazione del commercio di servizi, della libertà di stabilimento e della libera circolazione di capitali, fino ad arrivare alla protezione dell'investimento straniero e ai limiti alla concessione di sussidi pubblici alle imprese.

Nel caso dell'Unione Europea, e indipendentemente da quanto previsto espressamente nei testi costituzionali di ciascuno degli Stati membri, con diverse concretizzazioni, l'unico regime economico compatibile con il suo ordinamento fondamentale è quello di una economia (sociale) di mercato.

Secondo l'articolo 3, n. 3, del Trattato dell'Unione Europea, essa instaura un mercato interno e si adopera per lo sviluppo sostenibile, «basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente».

Ne deriva che, senza l'accettazione del funzionamento di una 'economia sociale di mercato', uno Stato non potrà aderire, divenire e restare membro dell'Unione Europea.

Allo stesso modo, e come nota ad esempio Matthias Herdegen, un paese con una economia di Stato 'pura' non potrebbe neppure diventare membro dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC), a causa delle implicazioni che ne derivano.

Ciò dipenderà, in fondo, da una contrapposizione più dettagliata tra una economia (relativamente) decentralizzata o di mercato 'impura' e una economia (relativamente) centralizzata o di Stato 'pura'. Così come dal consenso, per gli interessati, sul significato dei termini utilizzati in tali accordi internazionali (con il significato di 'economia di mercato', decentralizzata e libera, senza interferenze dello Stato, ecc.)<sup>4</sup>.

Dall'altro lato, la proclamazione di un'economia di mercato come modello di organizzazione economica degli Stati da parte della Carta di Parigi per una Nuova Europa, dell'Organizzazione per la Cooperazione e la Sicurezza Europea (OCSE), nonostante il forte simbolismo, non deve essere slegata dal mo-

prattutto 87 e sgg.; Cordeiro 1986: soprattutto 137 e sgg.; Vaz 1998: soprattutto 113 e sgg.; Santos et al. 2014: soprattutto 37 e sgg.; Moncada 2018: soprattutto 113 e sgg.; Morais, et al. 2014.

<sup>4</sup> Tuttavia, si potrà osservare, al riguardo, che molte posizioni unilaterali di alcuni Stati membri della OMC con grande rilievo nel commercio internazionale, a volte non si distanziano molto significativamente da posizioni tipiche degli Stati dirigisti, con economie centralizzate, al contrario dei principi predominanti informatori di quella Organizzazione, come la non discriminazione in virtù dell'origine dei beni e della nazionalità dei produttori, dei fornitori dei servizi e degli investitori. Cfr. Herdegen 2016, 3 e sgg.

mento storico in cui avvenne: in seguito alla caduta del Muro di Berlino (1989) e al conseguente collasso dei regimi chiusi all'esterno e autoritari del centro ed est del continente europeo, il cosiddetto Blocco Socialista, con le molteplici implicazioni che ne risultarono, specialmente rispetto a un'apparente totale assenza di alternative – se non di regimi, almeno di grandi sistemi di organizzazione economica, di fronte a ciò che sembrava prevalente e, in quell'occasione, incontestabilmente trionfante, il sistema capitalista, basato sul mercato e sulla libera concorrenza<sup>5</sup>.

In ogni caso, il riconoscimento dell'indipendenza o autonomia economica degli Stati sovrani, conseguenza immediata del riconoscimento della rispettiva sovranità sul piano internazionale, non li dispensa dal dovere di cooperazione con i restanti enti sovrani, in vista della risoluzione dei problemi di carattere economico e altri di dimensione transnazionale, così come enunciato nell'articolo 1, n. 3, della Carta delle Nazioni Unite<sup>6</sup>.

Si aggiunga che il principio della non ingerenza degli Stati in questioni interne di altri Stati limita l'ampiezza della libertà economica riconosciuta a ognuno di essi all'interno delle proprie frontiere, impedendo loro di agire oltre i rispettivi confini, specificamente attraverso la produzione di legislazione con effetti extraterritoriali, in conformità con quanto previsto nel n. 7 dell'articolo 2 della Carta citata.

Indipendentemente da tutto ciò, la posizione di uno Stato come membro delle Comunità e, adesso, dell'Unione Europea non presuppone, evidentemente, solo una eguaglianza formale tra tutti i membri, ma anche il riconoscimento della rispettiva 'identità nazionale'. Si intende perciò evidenziare i fondamenti che individualizzano ognuno di essi in relazione ai restanti, che in tal modo gli conferiscono identità propria.

Non si tratterà qui delle varie situazioni obiettive di differenziazione tra gli Stati membri previste nei Trattati e in altre fonti giuridiche, che possono riflettere la dimensione geografica, economica o altre dimensioni oggettive dei paesi e si proiettano, ad esempio, nel numero di rappresentanti in organismi o istituzioni, nella ponderazione di voti nel processo decisionale e nella proporzione del capitale sottoscritto, del finanziamento di introiti o della ripartizione di spese, in funzione del rispettivo peso o di altro elemento di ponderazione.

<sup>5</sup> Da qui la conseguente allegoria, all'epoca apparentemente incontestabile, della «fine della storia» e dell'«ultimo uomo», sostenuta da Francis Fukuyama, e più tardi contestata dai difensori del «ritorno della storia e della fine dei sogni», nell'esplicativa espressione di Robert Kagan, ugualmente trasposta come titolo del celebre libro, come aveva già fatto, e avrebbe ripetuto, Fukuyama. Cfr. Fukuyama 1992, soprattutto Parte V; Kagan 2008.

<sup>6</sup> E concretizzato nel capitolo IX della medesima Carta delle Nazioni Unite, relativo alla Cooperazione Economica e Sociale Internazionale, soprattutto nei comma a) e b) dell'articolo 55.º e nell'articolo 56.º, così come nell'articolo 74.º, a proposito del rispetto del principio generale di buon vicinato tra i popoli e gli Stati, «tenendo ben presente gli interessi e il benessere del resto del mondo in riferimento alle questioni economiche, sociali e commerciali».

Non si tratterà neppure delle cosiddette ‘cooperazioni rafforzate’, in cui, così come concordato da tutti i membri, alcuni accettano di sottomettersi e applicare immediatamente determinate politiche che altri non sono ancora in condizioni di applicare o che ancora non lo vogliono<sup>7</sup>.

Possiamo individuare manifestazioni a favore del rispetto per l’identità culturale nazionale sin dai primi Trattati europei.

Sebbene il Trattato di Parigi, che ha istituito la CECA, sia stato redatto in francese, rendendola così lingua ufficiale e di lavoro, i due Trattati di Roma, che hanno creato la CEE e la CEEA/Euratom, e i successivi trattati di revisione, sono stati redatti nelle lingue dei vari Stati membri, promuovendole tutte a lingue ufficiali. Il compito di tradurre il testo dei trattati in ognuna delle lingue ufficiali, con i numerosi allargamenti successivi, è divenuto più complesso, difficile da compiere e oneroso.

La diversità culturale degli Stati membri è, certamente, una delle dimensioni più rilevanti dell’identità nazionale e si trova riconosciuta nei testi dei Trattati comunitari da Maastricht (prima versione del Trattato dell’Unione Europea); attualmente, nell’articolo 161 del TFUE (che corrisponde al vecchio articolo 128 del TCE).

Il Trattato di Lisbona ha rafforzato il riconoscimento della diversità culturale, compresa quella linguistica, dei paesi membri dell’Unione, proclamando espressamente la promozione dello sviluppo del rispettivo patrimonio culturale, nell’articolo 3, n. 3, § 4, del TUE, e il rispetto per l’identità costituzionale di ognuno degli Stati membri, che include certamente le strutture politiche e costituzionali essenziali di ognuno di essi<sup>8</sup>.

L’identità giuridica di ciascuno degli Stati membri potrebbe essere già estrapolata dallo spirito dei Trattati e in particolare dal riferimento, a proposito del rispetto dei diritti fondamentali, alle tradizioni costituzionali comuni a tutti quanti, nel n. 2, ora n. 3, dell’articolo 6 del TUE.

Oltre a quello che si è sempre presupposto, che le tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri dovessero essere rispettate, pena il rischio di blocco del sistema di produzione normativa dell’Unione.

Tuttavia, se si pensasse che quelle tradizioni costituzionali comuni racchiudessero tutto il Diritto Costituzionale di ognuno degli Stati membri, si com-

<sup>7</sup> Gli esempi di differenziazione indicati sono numerosi, dal numero dei deputati del Parlamento Europeo per Stato membro, quote di sottoscrizione del capitale di istituzioni e organi come la Banca Centrale Europea e la Banca Europea degli Investimenti e ponderazione di voti nel Consiglio dai rappresentanti degli Stati membri fino ai contributi per il Bilancio dell’Unione e alla ripartizione delle somme dello stesso. Quanto alle situazioni di «cooperazioni rafforzate», sono ugualmente note: non tutti i membri partecipano in modo identico alle varie politiche. Non tutti hanno l’Euro come moneta propria, nonostante sia condivisa, e nemmeno applicano esattamente gli stessi procedimenti di controllo della circolazione delle persone o nell’ambito della sicurezza e difesa.

<sup>8</sup> In modo specifico, sull’identità costituzionale degli Stati membri, si veda, tra gli altri, Arnaiz, Llivina 2013; Faraguna 2016, 491-578; Villalón 2013, 501-14; Bogdandy, Schill 2011, 1417-453; Besselink 2010, 36-49.

prometterebbe l'incombenza di trovare soluzioni adeguate ai problemi che l'Unione deve risolvere.

Da qui l'ampio sostegno della necessità di rispettare il 'nucleo essenziale' delle tradizioni costituzionali degli Stati membri, non la globalità di quelle tradizioni. Resterebbe così da concretizzare casisticamente il contenuto e la portata di quel 'nucleo essenziale'.

Dopo aver riconosciuto il rispetto per l'uguaglianza tra gli Stati membri, nel n. 2 dell'articolo 4 del TUE si chiarisce che il rispetto per l'identità nazionale degli Stati membri si manifesta anche in relazione alle strutture politiche e costituzionali fondamentali di ognuno, comprese quelle di ambito regionale e locale.

Così, l'identità nazionale racchiude l'identità giuridica e politica interna, includendo le funzioni essenziali dello Stato, da quelle che mirano a garantire l'integrità territoriale fino al mantenimento dell'ordine pubblico e alla salvaguardia della sicurezza nazionale, la cui responsabilità spetta esclusivamente a ogni Stato membro.

Indipendentemente da ciò che ha motivato i redattori e sottoscrittori dei Trattati europei rispetto alle alterazioni introdotte dal Trattato di Lisbona, del 2007, dovranno essere estrapolate conseguenze della nuova redazione del n. 2 dell'articolo 4 del TUE. Tra le preoccupazioni discusse in vari Stati membri vi era quella dell'espansione consecutiva delle attribuzioni dell'Unione, soprattutto da Maastricht, mettendo a rischio l'identità nazionale e costituzionale.

In questo contesto, il principio del primato del Diritto dell'Unione Europea sugli ordinamenti giuridici degli Stati membri difficilmente potrebbe continuare a essere inteso in termini assoluti, come lo è, da molto tempo, dal Tribunale di Giustizia, attraverso la sua persistente giurisprudenza. Inoltre, lo stesso Trattato riconosce che l'Unione non può legiferare o agire in modo contrario alle strutture politiche e costituzionali fondamentali degli Stati membri, il che, comunque, non smetterà di sollevare interrogativi sul piano politico.

Ha dunque ragione Ana Maria Guerra Martins, quando, pronunciandosi in merito al problema, sostiene che, se l'Unione agisse in questo senso, infrangerebbe quanto disposto dall'articolo 4, n. 2, del TUE, dal momento che è la legislazione nazionale a dover prevalere e non il contrario. Tuttavia, la stessa autrice ammette, con ottimismo, che questi saranno solo «casi molto eccezionali, ammissibili in circostanze molto limitate, una volta che l'Unione si regola sugli stessi principi costituzionali dei suoi Stati membri – in particolare, democrazia, *rule of law*, protezione dei diritti fondamentali (articolo 6, n. 2, del TUE, traduzione nostra)».

In ogni caso, non si tratterà di una conclusione eccessivamente benevola, e per questo forse un po' precipitata, per quanto riguarda la coincidenza della identità costituzionale di tutti gli Stati membri dell'Unione<sup>9</sup>? Così enunciati,

<sup>9</sup> Come è noto, attualmente, l'Unione Europea è composta da 27 Stati membri, dopo l'uscita del Regno Unito, nel 2020, quando si è concretizzata la volontà espressa in modo popolare con il referendum nel mese di giugno del 2016, attraverso la Brexit – dunque lontano dal nu-

semplicemente, i principi costituzionali fondamentali degli Stati membri dell'Unione – in particolare democrazia, *rule of law*, protezione dei diritti fondamentali – sembrano completamente identici, coincidenti, quasi ricalcati, anche se non in tutti gli aspetti.

Sebbene l'enumerazione di quei principi fondamentali sia identica in tutti gli Stati membri dell'Unione, come è tra l'altro plausibile – almeno in relazione ai cataloghi tipici di principi e diritti essenziali, proiettati, in particolare, nella partecipazione come membri di pieno diritto del Consiglio d'Europa, sottoscrittori della Convenzione Europea dei Diritti Fondamentali e, di conseguenza, soggetti alla giurisdizione del Tribunale Europeo dei Diritti Umani, con tutte le implicazioni risultanti<sup>10</sup> –, il contenuto preciso di ognuno degli ordinamenti giuridici nazionali nel complesso, nelle molteplici manifestazioni, nonostante la sostanziale armonizzazione in molti dei suoi campi più importanti, continua a non escludere (molteplici) varianti e specificità.

Resta dunque compromessa qualsiasi pretesa uniformità costituzionale su scala dell'Unione, almeno per il momento, certamente incompatibile con la ricchezza creativa delle vaste soluzioni giuridiche sperimentate, consolidate e decantate nel corso del tempo da parte del prudente lavoro dottrinario e giurisprudenziale interno, che ha permesso la formazione di complessi patrimoni giuridici e costituzionali nei vari Stati membri, impossibili da agglutinare in una formula unica di sintesi di tutto l'insieme.

Si comprende così il senso, la portata e la giustificazione del principio del rispetto per l'identità nazionale, anche nelle vertenti specificamente giuridica e politica o costituzionale, affermato espressamente dal Trattato di Lisbona, attraverso la redazione introdotta nel n. 2 dell'articolo 4 (del Trattato dell'Unione Europea – TUE).

Per questo, non sempre hanno coinciso gli accordi dei tribunali costituzionali o di altri tribunali superiori degli Stati membri e del Tribunale di Giustizia dell'Unione in merito all'identità costituzionale. Mentre alcuni dei tribunali costituzionali, come il Tribunale Costituzionale Tedesco, hanno sostenuto una concezione ampia dell'identità costituzionale e, di conseguenza, hanno dichiarato *ultra vires* gli atti dell'Unione che la riguardavano, come è successo dal caso Lisbona a quello molto più recente, del maggio 2020, che ha coinvolto la Banca Centrale Europea e lo stesso Tribunale di Giustizia dell'Unione, quanto

cleo molto più ristretto ed omogeneo formato dai membri fondatori e da altri che aderirono in seguito alle Comunità e all'Unione nelle prime decadi dopo la data della sua creazione, nel secolo scorso, prima degli ampliamenti più recenti, ad est e verso sud, dal 2004 in poi. Cfr. Martins 2017, 315 e sgg; Cabral et al. 2017.

<sup>10</sup> Sulla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo e dei Protocolli Aggiuntivi e la giurisdizione del Tribunale Europeo dei Diritti Umani, e rispettiva giurisprudenza, con profonda influenza e stretto rapporto con l'identità culturale e giuridica dell'Unione Europea e dei suoi Stati membri, come pure degli altri Stati europei, si veda la vasta raccolta diretta da Albuquerque 2020-2021.

alle competenze in campo monetario e finanziario, straordinariamente sensibili a causa della connessione diretta tradizionale con la sovranità dello Stato<sup>11</sup>.

L'identità costituzionale degli Stati membri non corrisponde, senza dubbio, a un valore o principio assoluto. Dovrà dunque essere oggetto di armonizzazione con altri valori e principi in gioco, a cominciare dal principio trasversale della proporzionalità<sup>12</sup>.

Per ciò che concerne l'interpretazione e l'applicazione del Diritto dell'Unione, si accetterà anche senza riserve che spetti al Tribunale di Giustizia di trovare la soluzione per le questioni sollevate, nei termini del n. 1 dell'articolo 19 del TUE. Lo stesso non dovrà però accadere, plausibilmente, riguardo alla determinazione di quali debbano essere, concretamente, le strutture politiche e costituzionali fondamentali di ogni Stato membro<sup>13</sup>.

Sebbene non si allontani preliminarmente l'ipotesi di difesa di una posizione secondo cui il Tribunale di Giustizia possa agire come organo incaricato di dirimere tali conflitti, difficilmente si comprenderebbe che almeno i Tribunali Costituzionali nazionali restassero lontani da questa discussione centrale, ivi compreso di fronte alla sussistenza dello Stato come ente sovrano e democratico<sup>14</sup>.

Ugualmente rilevante è il parere, tra gli altri, di Armin Von Bogdandy e Stefan Schill, secondo cui l'articolo 4, n. 2, del TUE costituisce una manifestazione del pluralismo costituzionale del cosiddetto 'costituzionalismo multilivello', nell'ambito del quale il Diritto Costituzionale dei vari Stati membri e il Diritto dell'Unione Europea, così come i tribunali specialmente incaricati di applicarli, interagiscono e si influenzano reciprocamente, su una base di cooperazione non basata su un rapporto gerarchico.

Questo non impedisce, comunque, che a qualcuno possa o debba toccare l'incombenza di proferire l'ultima parola sulla questione sollevata, nel caso in cui sarebbero le istanze giurisdizionali e/o politiche, se non esplicitamente al-

<sup>11</sup> Ancor prima del Trattato di Lisbona, che arrivò ad ammettere che l'identità costituzionale di uno Stato membro poteva allontanare disposizioni di diritto dell'Unione, nominalmente quelle relative alla libertà di circolazione, il Tribunale di Giustizia lo aveva già ammesso con la sua giurisprudenza, come nella sentenza del 14 ottobre 2004, Proc. C-32/02, *Omega*, Col. 2004, 614 e sgg.

<sup>12</sup> Sull'applicazione di questi principi si veda la sentenza del 22 luglio 2010, *Sayn Wittgenstein*, Proc. C-208/09, Col. 2010, 806 e sgg.

<sup>13</sup> Ma non quanto al rispettivo modo di funzionamento, nell'ipotesi estrema, ad esempio, della mancanza di rispetto e violazione del principio democratico o del principio dell'indipendenza dei tribunali in rapporto al potere politico, in conformità a quanto è stato segnalato circa alcune riforme dei tribunali superiori in alcuni Stati membri (nominalmente i casi di Polonia e Ungheria), nella misura in cui configurano interferenze anomale dagli organi governativi (potere politico) sui registri giurisdizionali (potere giudiziario), nello specifico i tribunali superiori.

<sup>14</sup> Senza pregiudizio dalla possibilità di utilizzare il meccanismo di dialogo giurisdizionale previsto nell'articolo 267.º del TFUE, come bene illustra, ad esempio, Martins 2017, 315 e sgg.

meno tacitamente, almeno ogni qual volta sia in gioco il nucleo di sovranità degli Stati, enti «di diritto» e «democratici» (cfr. Bogdandy, Schill 2011, 1417-53).

L'uguaglianza tra gli Stati che hanno fondato le Comunità e l'Unione e quelli che, nel frattempo, ne sono divenuti membri costituisce un presupposto logico e una condizione per la celebrazione e i vincoli emergenti dagli accordi di integrazione economica internazionale e di altre obbligazioni richieste dalla partecipazione alle organizzazioni create, come è successo nell'ordine giuridico comunitario e dell'Unione.

Ma non è una condizione 'sufficiente' per assicurare la continuità di questo processo o 'costruzione europea'. Questa potrà perdurare esclusivamente con un 'minimo', non solo di 'cooperazione leale', ma anche di reale e concreta solidarietà tra tutti i membri.

### 3. Della 'cooperazione leale' e solidarietà tra gli Stati membri dell'Unione

L'uguaglianza giuridica tra gli Stati membri dell'Unione Europea non allontana, ovviamente, né può trascurare o illudere la diversità sostanziale tra di essi, nelle più svariate dimensioni, e il rispettivo riconoscimento. Tale diversità li caratterizza e attribuisce loro una identità propria – fermo restando che alcune delle differenze possano essere indesiderate o persino intollerabili, alla luce di principi e criteri fondamentali, condivisi tra gli Stati membri. Per questo, possono anche integrare il Diritto dell'Unione.

È in merito a certe disuguaglianze sostanziali, o 'asimmetrie' economiche e sociali, indesiderate o anche intollerabili alla luce di principi giuridici fondamentali, perché ledono gravemente i principi di giustizia e dignità della persona umana, che si giustificherà e si potrà imporre un punto di riferimento centrale e un impegno di solidarietà tra gli Stati membri e nel contesto dell'Unione – sebbene questo principio rivesta più che una vertente e che non sempre venga inteso allo stesso modo, né debba esserlo.

Il principio di solidarietà tra gli Stati membri delle Comunità e dell'Unione, in senso stretto, può essere equiparato, come è solito, e, in tal misura, può confondersi, con il principio della cooperazione leale, che è 'sempre esistita' nella costruzione europea, al di là della naturale divergenza di alcuni interessi tra gli enti sovrani partecipanti, come è frequente nell'ordine delle relazioni internazionali, per cui costituisce anche un presupposto logico e sostanziale della decisione originaria di partecipazione di uno Stato come parte di un determinato processo di integrazione (economica) internazionale.

La creazione e la sussistenza delle Comunità e dell'Unione presuppongono, effettivamente, la condivisione di un insieme di interessi e di obiettivi comuni tra i membri fondatori e i loro popoli, sui quali si basano i fondamenti dei vincoli di lealtà e solidarietà stabiliti tra tutti i partecipanti nel processo – tra gli Stati membri (dall'inizio o a partire dalla data successiva all'adesione), tra questi e l'Unione e quelli, così come, al tempo stesso, tra i popoli di tutti gli Stati partecipanti.

Il principio di solidarietà esprime, dunque, una comunione di valori e di interessi, che passano a vincolare e a legare gli Stati membri e anche i rispettivi

popoli, come viene tra l'altro proclamato in varie parti dei Trattati, dal preambolo («desiderando intensificare la solidarietà tra i loro popoli») a diversi articoli (cominciando dall'articolo 1, § 2 del TUE – «l'Unione ha il compito di organizzare in modo coerente e solidale le relazioni tra gli Stati membri e tra i loro popoli» – e dall'articolo 4, n. 3, dello stesso Trattato, coincidendo con quanto precedentemente previsto nell'articolo 10 del TCE)<sup>15</sup>.

Alla luce del principio di solidarietà, in virtù della leale cooperazione, così come enunciato nel n. 3 dell'articolo 4 del TUE, «l'Unione e gli Stati membri si rispettano e si assistono reciprocamente nell'adempimento dei compiti derivanti dai trattati» e «gli Stati membri adottano ogni misura di carattere generale o particolare atta ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dai trattati o conseguenti agli atti delle istituzioni dell'Unione» (dimensione positiva del principio), e «facilitano all'Unione l'adempimento dei suoi compiti e si astengono da qualsiasi misura che rischi di mettere in pericolo la realizzazione degli obiettivi dell'Unione» (dimensione negativa dello stesso principio).

Questo principio nucleare del Diritto dell'Unione Europea si proietta in tutti i livelli di azione dell'Unione (e degli Stati membri), dall'attribuzione di competenze e rispettiva ripartizione tra questa e gli Stati membri e nelle relazioni tra l'ordinamento giuridico dell'Unione e gli ordinamenti giuridici nazionali, fino alla loro esecuzione.

Su di esso si basano, come suoi corollari, alcuni dei più innovatori e rilevanti principi del Diritto dell'Unione, compreso il primato (del Diritto dell'Unione) sul diritto degli Stati membri, già menzionato, l'effetto diretto (del Diritto dell'Unione), la tutela giurisdizionale effettiva e la responsabilità dello Stato per la violazione di norme e atti dell'Unione<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> Il principio di solidarietà o «di cooperazione leale» può essere inteso come corollario del principio generale della buona fede che è pure alla base di principi come quello della *Bundestreue*, del Diritto tedesco, tipico degli ordini federali, e il principio *pacta sunt servanda* presente nel Diritto Internazionale, compreso anche tra i principi generali di diritto. Tuttavia, non è così vasto come il principio della *Bundestreue*, perché il processo di integrazione internazionale dell'Unione Europea non ha raggiunto il livello di integrazione degli Stati federali, ma nemmeno, dall'altro lato, così ristretto come il principio generale *pacta sunt servanda*, perché gli Stati membri dell'Unione hanno stabilito tra di sé, attraverso la creazione e il funzionamento dell'Unione Europea, un rapporto stabile e molto vicino agli obblighi tipici derivanti dalla celebrazione dei trattati internazionali. E questo è anche il punto in cui «l'Unione riuscirà ad esercitare pienamente i suoi compiti solo se esisterà una piena collaborazione, cooperazione e fedeltà dei suoi Stati membri, ogni volta che l'Unione si serve di amministrazioni nazionali per esercitare il suo Diritto e dell'apparato giudiziario degli Stati membri per applicarlo» (cfr. Martins 2017, 309 e sgg.). In generale, sul principio di solidarietà si veda Cunha 2004; 2019; Ferreira 2022; 2020, 129-38; 2016; Porto 2016; Gonçalves 2020, 23-54; 2019; 2016, 191-207; Padoa-Schioppa 2001; Olivi 1993; Lenaerts, Nuffel 2011, 147 e sgg.; Lancelo 2010, 283-317.

<sup>16</sup> Sulla densificazione e applicazione casistica di questo e di altri principi e delle disposizioni del Diritto (delle Comunità e) dell'Unione Europea interessa essenzialmente, oltre agli studi dottrinari, la giurisprudenza sia dei tribunali degli Stati membri, quando decidono circa l'interpretazione e applicazione del Diritto dell'Unione, sia, soprattutto, del Tribunale di Giustizia

Tra i diversi precetti dei Trattati in cui è stato accolto e si espande, manifesta e concretizza il principio della solidarietà nella costruzione europea, così come l'idea di leale cooperazione, troviamo gli articoli 2 e 3, n. 3, del TUE, rispettivamente sui valori e sugli obiettivi dell'Unione, e l'articolo 222 del TFUE, con la chiamata «clausola di solidarietà», nei termini della quale, «l'Unione e gli Stati membri agiscono congiuntamente in uno spirito di solidarietà qualora uno Stato membro sia oggetto di un attacco terroristico o sia vittima di una calamità naturale o provocata dall'uomo».

Per la concretizzazione dell'impegno menzionato – azione congiunta «in uno spirito di solidarietà» –, l'Unione dovrà mobilitare «tutti gli strumenti di cui dispone, inclusi i mezzi militari messi a sua disposizione dagli Stati membri», al fine di prevenire minacce terroristiche, di proteggere le istituzioni democratiche e la popolazione civile da un eventuale attacco terrorista, così come «prestare assistenza a uno Stato membro sul suo territorio, su richiesta delle sue autorità politiche, in caso di calamità naturale o provocata dall'uomo».

La densificazione, la portata e l'approfondimento, o meno, dell'azione congiunta «in uno spirito di solidarietà», dipenderà evidentemente dalla volontà di tutti gli Stati membri manifestata e concretizzata nel corso del processo di integrazione e del suo approfondimento e consolidamento attraverso i diversi strumenti approvati e che entrino in funzionamento, che rappresenteranno il rafforzamento effettivo (o meno) della solidarietà tra i membri e la loro qualità e natura. Non succederà questo solo se si condurrà alla marginalizzazione o esclusione di uno o più membri, processo di senso inverso a quello della integrazione, ovvero espressione di disintegrazione.

Indipendentemente dall'ampiezza dei mezzi e degli strumenti previsti nei Trattati per proseguire e realizzare la solidarietà tra gli Stati membri nel contesto dell'Unione, la sua effettiva concretizzazione dipenderà soprattutto dalla volontà dell'Unione, così come manifestata dai suoi organi, e anche dagli Stati membri, mediante la partecipazione agli organi dell'Unione e per altre vie, in particolare mediante l'approvazione e l'esecuzione degli atti a tal fine, compresi i quadri finanziari pluriannuali in cui si inquadreranno i bilanci annuali e le rispettive risorse da assegnare, con l'obiettivo di una efficace risoluzione dei problemi, dopo molteplici audizioni e ponderazioni.

Al principio di solidarietà in una dimensione comparativamente meno ambiziosa, di impegno e compimento effettivo degli obblighi emergenti dai Trattati e altri accordi e di atti nell'ambito della costruzione europea, avendo come fonda-

(dell'Unione Europea), al quale compete in generale decidere definitivamente, in conformità a quanto previsto nei trattati, in modo da garantire la rispettiva unità mediante l'applicazione uniforme in ogni Stato membro. Come è noto, dall'evoluzione della giurisprudenza del tribunale di Giustizia è emersa la conclusione secondo cui l'inadempienza dei Diritti (delle Comunità) dell'Unione per qualsiasi persona, incluso gli Stati membri e le loro diverse entità e servizi, la responsabilizza, obbligandola a porre rimedio a eventuali danni. È ampia la bibliografia sull'abbondante giurisprudenza del Tribunale di Giustizia. Per una sintesi aggiornata si veda, in lingua portoghese, al pari delle opere già citate, Mesquita 2022; Pais 2017.

mento le Comunità e l'Unione, ma andando al di là di esse, si aggiunge l'impegno specifico degli Stati nel proseguimento degli obiettivi generali e specifici delle Comunità e dell'Unione, anche mediante la definizione ed esecuzione di politiche nazionali, con l'attribuzione dei mezzi e delle risorse necessarie a tal fine.

La concretizzazione di tutte le misure di solidarietà politica, economica e sociale che riguardano l'insieme degli Stati membri e, conseguentemente, l'insieme dei cittadini dell'Unione, formata dalla totalità dagli Stati membri, dipende, finanziariamente, in primo luogo, dalle negoziazioni e dall'approvazione del "Quadro Finanziario Pluriennale" e da altri strumenti finanziari, come l'attuale NextGenerationEU e i corrispondenti Piani nazionali di Ripresa e Resilienza (PNRR), in seguito alla crisi pandemica (Covid-19), così come di tutti gli strumenti di esecuzione in ogni anno di risorse dell'Unione.

In questa dimensione, per così dire, più profonda di solidarietà non c'è in gioco solo la mera 'cooperazione leale' di ogni Stato in quanto membro dell'Unione, che, evidentemente, deve partecipare diligentemente e lealmente alla 'costruzione europea', cooperando con i restanti partner, ugualmente 'attori' o soggetti dello stesso progetto di convergenza, alla luce di quanto proclamato e imposto dai Trattati e altri atti vincolanti.

Vi è inoltre in causa l'impegno effettivo e trasversale degli Stati nel risultato di tutto il progetto di integrazione europea, coinvolgendo tutti i partecipanti intorno all'obiettivo condiviso di garantire il godimento di tutti i benefici e, in cambio, di ripartire in maniera equilibrata o equa, giusta, i costi necessari – fatti salvi gli scontri di ideali e di interessi e dei successivi consensi che avevano preceduto le decisioni.

La pluralità giuridica originaria delle (tre) Comunità, sebbene sfumata (dalla cessazione della vigenza del Trattato di Parigi che istituì la CECA, dal superamento, almeno formale, dei cosiddetti 'tre pilastri' della versione originaria di Maastricht), non è stata totalmente allontanata – al contrario di quanto proposto dalla Convenzione che ha redatto il cosiddetto "Trattato Costituzionale", o "Roma II", con una "Costituzione per l'Europa", rifiutato dal referendum popolare, in Francia e nei Paesi Bassi, il 29 maggio e il 1° giugno del 2005, di fronte alle ambizioni federali che lo avevano influenzato<sup>17</sup>.

Il Trattato di Lisbona, del 2007, in vigore da dicembre 2009, ha accolto sostanzialmente gran parte delle proposte del "Trattato Costituzionale". Ma non v'era traccia, per esempio, della fusione in un solo Trattato dei trattati precedenti

<sup>17</sup> Il progetto del "Trattato che Stabilisce una Costituzione per l'Europa" è stato adottato dal Consiglio Europeo il 18 giugno 2004 e firmato a Roma il 29 ottobre dello stesso anno, ma entrò in vigore solo dopo la ratifica di tutti gli Stati membri, a seguito della sottomissione a referendum popolare in Francia (il 29 maggio 2005), quando vinse il «no», nonostante l'impegno dei dirigenti politici a favore del «si» e della elevata partecipazione elettorale, e nei Paesi Bassi (il primo giugno), di nuovo con risultato negativo. In Spagna, invece, dove anche il progetto del trattato è stato votato in modo popolare, il 20 febbraio, circa il 77% dell'elettorato ha votato a favore. Sulla base di quanto riportato, molte delle innovazioni del Trattato Costituzionale sono state riprese dal Trattato di Lisbona del 2007.

– che, per questo, si sono mantenuti con le alterazioni in essi successivamente inserite, impedendo l’approvazione di una ‘Costituzione europea’, in senso formale.

Non conteneva nemmeno la ridenominazione dei Regolamenti in ‘Leggi europee’, né l’istituzione di un ‘Ministro degli Affari Esteri dell’Unione’, almeno con questa designazione, e neppure il riconoscimento (formale, nel testo trattato) di una bandiera e un inno dell’Unione, tra altre misure uniformanti<sup>18</sup>.

Non furono dunque fusi in un solo atto i Trattati istitutivi delle Comunità e dell’Unione (e quelli ulteriori, che li hanno completati o in cui hanno introdotto emendamenti), designato ‘Costituzione’ dell’Unione, o ‘pseudo-Costituzione europea’, nella sensata qualifica di Paulo de Pitta e Cunha.

<sup>18</sup> Tra le altre proposte abbandonate dal progetto del Trattato Costituzionale c’era l’esplicito riconoscimento del principio della supremazia del Diritto dell’Unione Europea sugli ordinamenti giuridici degli Stati membri, come sostenuto insistentemente dal Tribunale di Giustizia delle Comunità Europee in molte sentenze a partire dagli anni ’60-70 (del XX secolo), nonostante le reticenze di alcuni tribunali nazionali, incluso i tribunali costituzionali, per lo meno in certi ambiti nucleari – nominalmente, mentre per le Comunità che non disponessero di un parlamento democraticamente eletto, con poteri legislativi e di controllo democratico, e di un catalogo di diritti fondamentali che conceda ai cittadini dello Stato membro (Repubblica Federale Tedesca), nell’ambito del diritto comunitario, un livello di protezione dei loro diritti equivalente a quello garantito dalla Costituzione nazionale, spetterebbe ai tribunali interni il controllo del rispetto di questi diritti fondamentali, non esercitato da quando e ‘finché’ rispettati (nelle sentenze del tribunale Costituzionale della Repubblica Federale Tedesca (*Bundesverfassungsgericht*) *Solange*, I, del 18 ottobre 1967 e del 29 maggio 1974, in *BverfG* 37, n. 371, e II, del 22 ottobre 1986, *BverfG* 73, n. 339); stesse riserve sono state disposte dal Tribunale Costituzionale (*Corte Costituzionale*) italiano, nelle sentenze n. 183, del 27 dicembre 1973 (*Frontini*), n. 170, del 1984 (*Granital*), e del 21 aprile 1989 (n. 232), in cui si teneva in serbo la fiscalizzazione della costituzionalità dell’atto di adesione dell’Italia alle Comunità nell’ipotesi di violazione dei diritti fondamentali previsti nella Costituzione italiana; un esercizio che non figurava necessario se si fosse mantenuta la qualità della giurisprudenza del Tribunale di Giustizia nella protezione dei diritti fondamentali come prevista dalla legge fondamentale. Nel frattempo, apprezzando la conformità della legge di ratifica del Trattato dell’Unione Europea (Maastricht), del 1992, il Tribunale Costituzionale tedesco considerò che la supremazia del diritto dell’Unione dipendeva dal rispetto dei limiti delle disposizioni del Trattato approvate dall’atto di ratifica, alla luce dei principi di attribuzione di competenze, sussidiarietà e proporzionalità (sentenza “Maastricht”). In seguito, lo stesso tribunale, esaminando la legge tedesca di ratifica del Trattato di Lisbona, con la sentenza del 30 giugno 2009, pretese alcune modifiche circa i poteri di fiscalizzazione del parlamento federale per assicurare la proibizione dell’attuazione *ultra vires* in caso di violazione del principio dei poteri di attribuzione degli Stati all’Unione, come pure qualsiasi violazione del nucleo essenziale dell’identità nazionale della Legge Fondamentale, aggiungendo che qualsiasi vantaggio futuro nel processo di integrazione europea, si dovrebbe basare su un’Unione di Stati sovrani e sulla preservazione dell’identità essenziale della propria vita economica, sociale e culturale, in modo che un’eventuale trasformazione della Repubblica Federale in uno Stato federato pretenderebbe una revisione costituzionale. Il divieto dell’attuazione *ultra vires* delle istituzioni dell’Unione è stata messa in risalto più recentemente nella sentenza del Tribunale Costituzionale tedesco del 5 maggio 2020 sul cosiddetto *Public Sector Purchase Programme* (PSPP) della Banca Centrale Europea (BCE), a cui ci riferiremo successivamente, in modo più dettagliato.

È perdurata anche la diversità organizzativa e istituzionale precedente, con il mantenimento della Comunità Europea dell'Energia Atomica (CEEA/Euratom), nonostante la sua rilevanza sia ristretta solo a un settore molto specifico. Così come non è stata modificata la delimitazione dei poteri delle istituzioni europee così come disposto nei Trattati, malgrado insistenti appelli di semplificazione.

Tutto ciò perché il "Trattato Costituzionale" non è stato ratificato da vari Stati membri, in seguito a un voto negativo dei cittadini chiamati a pronunciarsi sulla (grossomodo) crescente 'statalizzazione' o 'federalizzazione', delle Comunità e dell'Unione, nel senso di avvicinarle 'sempre più' a uno Stato sovrano, formato per volontà e mediante la partecipazione dei suoi Stati membri<sup>19</sup>.

Nonostante le crescenti somiglianze con lo Stato sovrano, le Comunità non potevano e l'Unione continua a non poter essere equiparata o minimamente confusa con uno Stato sovrano – indipendentemente dalle controversie che potranno sempre riemergere a questo proposito. Ciò non succede solo per quanto riguarda, concretamente, la sostituzione dello Stato nell'esercizio di alcune delle sue funzioni, comprese quelle rappresentative, indipendentemente dalla rispettiva rilevanza, includendo gli ambiti già integrati, nei termini dei Trattati – finché questi si mantengano in vigore, senza modifiche.

Sebbene nulla sia stato disposto espressamente, fino alla revisione operata dal Trattato di Lisbona, quanto all'ipotesi che un membro possa abbandonare l'Unione – che ha portato a una specie di proliferazione degli araldi della irreversibilità del processo di adesione –, sarebbe almeno ragionevole ammettere che gli Stati che hanno deciso liberamente di diventare membri, mediante la sottoscrizione dei Trattati, continuassero anche a poter decidere di uscire volontariamente, in quanto 'signori' o 'signore' dei citati Trattati, non 'sempre', ma quando e se così venissero a determinarlo, con gli effetti da ciò derivanti.

Così come l'atto di adesione di uno Stato membro alle Comunità e all'Unione, l'atto di uscita corrisponde, comprensibilmente, a una decisione politica grave, con profonde implicazioni trasversali a medio e lungo termine, special-

<sup>19</sup> È chiaro che i motivi dei cittadini contrari, che si pronunciarono contro l'approvazione della proposta del Trattato Costituzionale che aveva come finalità un'approssimazione crescente tra le (due) Comunità e l'Unione Europea di uno Stato sovrano, assente nell'associazione dei rispettivi Stati membri, non erano identici e non dovevano nemmeno essere vicini, variando molto tra gli Stati membri e all'interno di ognuno di questi, come pure non erano stati simili i temi e gli aspetti dibattuti sul piano politico e mediatico, tra gli altri, nei vari Stati membri. Come accade spesso, c'è sempre un'elezione di rappresentanti politici oppure un determinato atto viene sottoposto a referendum, inclusa la ratifica di un trattato internazionale, il voto in un senso o nell'altro risulta da una scelta sintetica tra gli opposti esistenti che, nel caso del trattato Costituzionale, consisterebbero, essenzialmente, nella distinzione tra la continuità della situazione esistente e ciò che risulterebbe dalle diverse alterazioni previste nel Trattato, analogamente conosciute (essendo questo il caso) e soggettivamente apprezzate da ognuno dei votanti. L'analisi dei motivi delle votazioni, anche quando questa abbia come base indagini sistematiche sui votanti, sarà in parte congetturale. In generale, sul progetto di "Costituzione europea", in riferimento soprattutto alla «esuberanza sovranazionale» e agli «eccessi di integrazione» raggiunti, si rimanda a Cunha 2005a, 11 e sgg.; 2005b, 15 e sgg. Si veda anche Estaing 2003, 9 e sgg.

mente nel campo politico ed economico. Non può, perciò, essere decisa a cuor leggero, senza ponderare le molteplici conseguenze e la garanzia di una transizione stabile, sicura, oltre che realmente voluta.

In ogni caso, non rappresenta una impossibilità. Né giuridica, non essendo espressamente prevista, né fattuale, a causa dei costi ‘estremamente elevati’ o ‘impossibili da sostenere’, nonostante questi debbano essere prudenti, rigorosamente calcolati e presi correttamente in considerazione dai decisori, procedendo al giudizio del bilancio (trade-off) tra i costi e ai benefici sia di permanenza che di uscita<sup>20</sup>.

Malgrado tutte le eventualità segnalate, e altre, comprese le più difficili o ‘impossibili’ da prevedere, molte delle divisioni e incertezze iniziali circa i costi e benefici dell’entrata e della partecipazione in un’area di integrazione economica e politica internazionale, come l’Unione Europea, sono state gradualmente superate, se non formalmente almeno nella sostanza, nella misura in cui viene sperimentata questa partecipazione.

Sostanzialmente e anche nel linguaggio corrente, le tre Comunità iniziali hanno dato luogo, gradualmente, seppur non giuridicamente, a ‘una’ Comunità, la Comunità Europea, e, infine, ‘alla’ Unione Europea, inizialmente divisa in tre pilastri (Maastricht), poi abbandonati, facendo quasi dimenticare, ai meno attenti, che i regimi di ripartizione e di esercizio delle competenze si sono mantenuti differenziati a seconda dei campi d’azione.

Era particolarmente evidente, e lo è ancora nell’essenziale, il contrasto tra le regole applicabili al Mercato Interno e quelle relative alla cooperazione nel campo della Politica Esterna e di Sicurezza Comune, così come quelle riguardanti la vecchia Comunità Europea dell’Energia Atomica (CEE/ Euratom), ancora in vigore, sebbene quasi residuale<sup>21</sup>.

<sup>20</sup> Anche quando è stata prevista la «vigenza illimitata» di un trattato, come è successo con il Trattato di Roma che ha creato la Comunità Economica Europea (ai sensi dell’articolo 240), e che continua a verificarsi con il medesimo Trattato, dopo le varie modifiche che sono state introdotte fino al Trattato di Lisbona, quando è stato rinominato “Trattato sul Funzionamento dell’Unione Europea” (articolo 356), e lo stesso è successo con il Trattato di Roma che ha istituito la Comunità Europea dell’Energia Atomica (ai sensi dell’articolo 208), nulla impedisce che questa vigenza cessi a partire da un determinato momento in rapporto a una o più parti che l’hanno sottoscritto per volontà («sovrana») dalle Parti contraenti, nei termini generali del diritto dei trattati. Tuttavia, la questione giuridica è stata espressamente risolta con l’entrata in vigore del Trattato di Lisbona. Il Trattato dell’Unione Europea ha così espressamente previsto, da dicembre 2009, nell’articolo 50.º, la possibilità di uscita di uno Stato membro dell’Unione e i procedimenti successivi per la sua realizzazione. Pochi anni dopo, nel 2013, il Primo Ministro del Regno Unito promise di sottoporre a referendum popolare la continuità del paese nell’Unione Europea, che si realizzò nel giugno del 2016 con l’epilogo a tutti noto (Brexit), che ha portato all’uscita del Regno Unito dall’Unione Europea nel gennaio del 2017. Sugli effetti dell’uscita del Regno Unito dall’Unione, si veda, tra gli altri, Cabral et al. 2017.

<sup>21</sup> È interessante notare che, sia dal punto di vista politico, sia da quello simbolico, l’atto che scatenò immediatamente e concretamente tutto il processo di integrazione economica europea che si sarebbe sviluppato successivamente, è stata una dichiarazione diplomatica unilaterale profe-

Mentre si è avanzato, sul piano politico, verso l'affermazione e il consolidamento dell'unità del processo di costruzione europea, intorno alla nozione precedente di 'Unione Europea', il Trattato firmato a Maastricht nel 1992, con l'epigrafe 'dell'Unione Europea', ha mantenuto inalterata la citata pluralità giuridica delle tre Comunità, ognuna dotata di personalità (in base agli articoli 6 del TCECA, 210 TCEE e 184 TCEEA), al contrario dell'Unione Europea.

Questa circostanza, all'epoca, ha aperto un interessante dibattito circa l'attribuzione o meno di personalità giuridica all'Unione (in caso di risposta affermativa, come hanno sostenuto autori come, tra noi, Fausto de Quadros, il titolo di acquisizione sarebbe implicito). Tale questione è stata completamente chiarita con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, il cui testo ha integrato nel Trattato dell'Unione Europea un articolo (47) nei termini del quale «L'Unione ha personalità giuridica»<sup>22</sup>.

In ogni caso, materialmente, il Diritto comunitario e dell'Unione Europea ha acquisito, anno dopo anno, enorme consistenza e differenziazione, o 'identità', grazie specialmente ai molteplici contributi giurisprudenziali e anche dottrinari.

rita dal Ministro degli Affari Esteri di Francia, Robert Schuman, il 9 maggio 1950 – tanto che il 9 maggio è diventato famoso come 'Giorno dell'Europa', o forse più precisamente, delle tre Comunità create negli anni '50, che all'inizio riuniva solo una parte del continente europeo, composta da sei Stati a volte nominati 'Piccola Europa', e l'attuale Unione Europea. La pluralità di atti giuridici istitutivi delle Comunità (tre Trattati), direttamente riflessa nella pluralità delle nuove organizzazioni internazionali generate – tre Comunità al posto di una sola, indipendentemente dalle attribuzioni e dalle competenze conferite dagli Stati contraenti –, si è estesa per molto tempo, in conformità a quanto abbiamo notato, ai rispettivi organi o 'istituzioni' e continuerebbe con il decorso del tempo, sia strutturalmente che metodologicamente, senza essere allontanata dai trattati di revisione, soprattutto dal Trattato dell'Unione Europea nemmeno, per lo meno per intero, dal Trattato di Lisbona dopo l'infelice tentativo di unificazione giuridica e istituzionale con il cosiddetto "Trattato di Roma II" o anche "Trattato Costituzionale" del 2004. Le tre Comunità originarie perdurarono oltre l'entrata in vigore del Trattato dell'Unione Europea, il 1° novembre 1993. La prima delle tre Comunità, la CEECA, si è estinta solo il 23 luglio 2002, cinquant'anni dopo l'inizio della vigenza del Trattato di Parigi che ha creato (in conformità a quanto disposto negli articoli 97.° e 99.°). Invece, i Trattati di Roma del 1957 che hanno creato le altre due Comunità (la CEE e la CEEA) stabilirono per queste una durata illimitata (in conformità a quanto previsto, rispettivamente, negli articoli 240.° e 208.° dei due Trattati menzionati).

<sup>22</sup> Con la revisione intrapresa dal Trattato di Lisbona nel 2007, la Comunità Europea (designazione data alla Comunità Economica Europea dalla versione originaria del Trattato dell'Unione Europea dopo la firma a Maastricht nel 1992, ed entrata in vigore il 1° novembre dell'anno successivo) viene denominata Unione Europea a partire dal 1° dicembre 2009, senza che questo abbia modificato la vigenza del Trattato di Roma che ha creato la 'terza' Comunità Europea (dell'Energia Atomica – CEEA/Euratom), malgrado l'inequivocabile minore importanza di questa in rapporto all'altra Comunità (da lì in poi designata Unione Europea). Quindi, dopo il Trattato di Lisbona si è mantenuta l'Unione Europea, subentrata giuridicamente alla Comunità (Economica) Europea, oltre ad aver mantenuto le attribuzioni previste dal Trattato dell'Unione, in aggiunta a quelle previste in origine da quella Comunità, a cui se ne sono sommate altre introdotte dalle successive modifiche dei Trattati, nonché con autonomia giuridica, la Comunità Europea dell'Energia Atomica (CEEA/Euratom). Oltre alla bibliografia citata si veda, sull'argomento, Quadros 2013.

Ne è risultata una unità interna e autonomia, tanto di fronte al Diritto Internazionale quanto in relazione agli ordinamenti giuridici nazionali, degli Stati, sebbene autonomia relativa, salda e, per questo, dipendente su di un costante e imprescindibile dialogo con i citati ordinamenti giuridici interni, che la precedono e si trovano alla sua base, così come con i tribunali cui spetta firmare la rispettiva interpretazione e applicazione, in cooperazione, pena la perdita di senso, nonostante la pretesa di includerle, fino a un certo punto, cominciando dai principi generali.

Tra le numerose differenze e asimmetrie, nazionali e regionali, che ora perdurano ora si modificano ed evolvono, aumentando o diminuendo, in un itinerario più o meno lungo ma sempre irregolare, idealmente di approssimazione 'sempre più stretta' tra tutti gli Stati membri, è emersa, si è consolidata e si mantiene un'Unione, diversificata, qui e là 'asimmetrica', di 'geometria variabile', con sfide e problemi ricorrenti o inediti, occasionalmente forse esistenziali, che devono essere 'adeguatamente' affrontati.

E la soluzione per le situazioni esistenti e che sorgano da divergenze si troverà 'precisamente' negli elementi di solidarietà e di coesione, sia quelli proclamati e stabiliti dai Trattati sia altri, quando accettati e nei termini approvati dagli Stati membri e dagli organi competenti dell'Unione, di modo che questa si mantenga solida e riesca a risolvere le debolezze corrispondenti all'assenza o insufficienza di solidarietà di fronte alla natura, intensità e gravità dei problemi.

È possibile garantire l'unità e la coesione dell'Unione Europea solo con solidarietà reale tra tutti i partecipanti. Senza elementi concreti e 'sufficienti' di solidarietà, i rischi di disintegrazione aumentano e possono portare all'abbandono o persino alla dissoluzione dell'Unione, diventata 'Disunzione'. Una delle difficoltà maggiori consisterà nello svelare 'precisamente' il livello minimo di solidarietà in un processo di integrazione, in cui i rischi di disintegrazione non oltrepassino le forze di avvicinamento e unità.

#### 4. Conclusione

Senza un grado 'minimo' di solidarietà tra i membri dell'Unione Europea, e lo stesso si potrà affermare in relazione ai popoli dei rispettivi paesi, il progetto di unità europea gradualmente costruito nel corso degli ultimi decenni non sarebbe perdurato, né riuscirebbe a perdurare.

Tuttavia, nessuno sa esattamente qual è il grado 'minimo' di ingredienti di solidarietà imprescindibile per mantenere la speranza e la coesione degli europei e allontanare o almeno contenere i rischi di disintegrazione, garantendo così la continuità dell'Unione Europea.

Da un lato, perché questo grado varierà in base alla natura e all'intensità delle sfide esistenti in ogni momento della storia in ogni luogo. Tali sfide ora possono aggravarsi, diventando occasionalmente 'esistenziali', nel caso in cui l'assenza o l'insufficienza di azioni appropriate metta in rischio la permanenza dell'Unione di, almeno, alcuni membri, o, al contrario, possono diminuire o attutirsi e così dispensare qualsiasi azione specifica aggiuntiva, oltre ai mezzi regolari di azione, soprattutto in periodi di maggiore distensione e assenza di crisi o sfide gravi.

E, dall'altro lato, perché tali giudizi, sebbene su base oggettiva – costituita da estesi e rigorosi elementi informativi che riflettono i vantaggi e i costi, assoluti e relativi, dell'evoluzione del processo di integrazione per ognuno dei paesi partecipanti, comprendono vari altri componenti, di natura diversa, non riducibili a indicatori strettamente oggettivi, ma che, molte volte, divengono decisivi.

In contesti di grande incertezza, come quello attuale, incombe specialmente ai difensori della 'costruzione europea' avvertire dei rischi di disintegrazione, o 'disunione', e, al contempo, scoprire e rivelare una Europa di speranza per tutti – che innovi, che protegga e illumini, come ha proposto David Sassoli, nel suo ultimo discorso al Consiglio Europeo, nel dicembre 2021.

#### Riferimenti bibliografici

- Albuquerque, P. P. de, ed. 2020-2021. *Comentário da Convenção Europeia dos Direitos Humanos e Protocolos Adicionais*, 3 vols. Lisboa: Universidade Católica Editora.
- Arnaiz, A. S., and Llivina, C. A., eds. 2013. *National Constitutional Identity and European Integration*. Cambridge: Intersentia.
- Besselink, L. F. M. 2010. "National and constitutional identity before and after Lisbon." *Utrecht Law Review* 6 (3): 36-49.
- Bogdandy, A. von, e Schill, S. 2011. "Overcoming absolute primacy: Respect for national identity under Lisbon Treaty." *Common Market Law Review* 48 (5): 1417-53.
- Cabral, N. da C., et al., eds. 2017. *After Brexit: Consequences for the European Union*. Londres: Palgrave-Macmillan.
- Cordeiro, A. M. 1986. *Direito da Economia*, vol. I. Lisboa: Associação Académica da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (AAF DL).
- Cunha, P. de P. e. 2004. *Integração Europeia: Estudos de Economia, Direito e Política Comunitários*. Coimbra: Almedina.
- Cunha, P. de P. e. 2005a. *Reservas à Constituição Europeia / Reservations on the European Constitution*. Coimbra: Almedina.
- Cunha, P. de P. e. 2005b. *A Crise da Constituição Europeia*. Coimbra: Almedina.
- Cunha, P. de P. e. 2019. *A Europa em Tempos de Incerteza*. Lisboa: AAF DL.
- Estaing, V. G. d'. 2003. *La Constitution Pour L'Europe (Introduction...)*. Paris: Albin Michel.
- Faraguna, P. 2016. "Taking constitutional identities away from the courts." *Brooklyn Journal of International Law* 41 (2): 491-578.
- Ferreira, E. P. 2001. *Direito da Economia*. Lisboa: AAF DL.
- Ferreira, E. P. 2020. "A Europa e os desafios da globalização". In *Globalização como Problema*, 129-38. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra.
- Ferreira, E. P., ed. 2016. *União Europeia: Reforma ou Declínio*. Lisboa: Vega.
- Ferreira, E. P., ed. 2022. *Integração e Direito Económico Europeu*. Lisboa: AAF DL.
- Franco, A. de S. 1983. *Noções de Direito da Economia*, vol. 1. Lisboa: AAF DL.
- Franco, A. de S., e Martins, G. de O. 1993. *A Constituição Económica Portuguesa: Ensaio Interpretativo*. Coimbra: Almedina.
- Fukuyama, F. 1992. *The End of History and the Last Man*. Londres: Penguin.
- Gonçalves, J. R. 2016. "Trinta anos de Portugal 'na Europa': Nem sempre a caminho da prosperidade e da coesão." In *União Europeia. Reforma ou Declínio*, ed. E. P. Ferreira, 191-207. Lisboa: Nova Vega.
- Gonçalves, J. R. 2019. *O Euro: Balanço e Perspetivas*. Coimbra: Almedina.

- Gonçalves, J. R. 2020. “Internacionalização, mundialização e globalização: conceitos ainda em consolidação.” In *Globalização como Problema*, 23-54. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra.
- Herdegen, M. 2016. *Principles of International Economic Law*. Oxford: Oxford University Press.
- Kagan, R. 2008. *The Return of History and the End of Dreams*. Nova Iorque: Vintage Books.
- Lanceiro, R.T. 2010. “O Tratado de Lisboa e o princípio da cooperação leal.” *Caderno O Tratado de Lisboa, O Direito* 5: 283-317.
- Lenaerts, K., and Nuffel, P. van. 2011. *European Union Law*. Londres: Sweet & Maxwell.
- Martins, A. M. G. 2017. *Manual de Direito da União Europeia*. Coimbra: Almedina.
- Mesquita, M. J. R. de 2022. *Introdução ao Contencioso da União Europeia*. Coimbra: Almedina.
- Moncada, L. C. 2018. *Direito Económico*. Coimbra: Almedina.
- Morais, L. S. et al. 2014. *Direito da Economia*. Lisboa: AAFDL.
- Olivi, B. 1993. *L'Europa Difficile*. Bologna: il Mulino.
- Padoa-Schioppa, T. 2001. *Europa, Forza Gentile*. Bologna: il Mulino.
- Pais, S. O. 2017. *Estudos de Direito da União Europeia*. Coimbra: Almedina.
- Porto, M. L. 2016. *Teoria da Integração e Políticas da União Europeia*. Coimbra: Almedina.
- Quadros, F. de 2013. *Direito da União Europeia*. Coimbra: Almedina.
- Ramos, R. M. M. 1994. *Das Comunidades à União Europeia*. Coimbra: Coimbra Editora.
- Reuter, P. 1976. *Droit International Public*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Santos, A. C. et al. 2014. *Direito Económico*. Coimbra: Almedina.
- Smith, A. D. 1992. “National identity and the idea of the European unity.” *International Affairs* 68 (1): 55-76.
- Vaz, M. A. 1998. *Direito Económico: A Ordem Económica Portuguesa*. Coimbra: Coimbra Editora.
- Villalón, P. C. 2013. “La identidad constitucional de los Estados Miembros: dos relatos europeos.” *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid* 17: 501-14.