

LA COSTITUZIONE FEDERALE DELL'UE COME UNICA POSSIBILE FORMA DI «IDENTITÀ EUROPEA»

di Antonino Spadaro *

Sommario. 1. Prologo. – 2. Il dato di partenza: ci sono 27 consolidate identità «nazionali» diverse. – 3. Non c'è una «nazione» europea, dunque non c'è una «patria» europea. Ci può essere una «unità politica» europea? – 4. Per creare un'«identità europea» serve passare dall'attuale modello «cripto-federale» a una vera e propria «Costituzione federale» dell'UE. – 5. La «doppia fedeltà» (all'Ue e al singolo Stato nazionale). Problemi e possibili contestazioni. – 6. Il paradosso dell'auspicata Federazione europea: un ente «sovra-nazionale... multi-nazionale». – 7. *In varietate concordia*: le «disarmonie armoniche» degli attuali Trattati UE.

31

1. Prologo. Ogni qual volta si ha a che fare con l'idea di identità nazionale, emergono insieme ideali luminosi (per esempio, la lotta per la libertà e l'indipendenza di un popolo) ma anche e inevitabilmente ombre cupe (tetri fantasmi di nazionalismo e aria fetida di xenofobia).

Un amico mi ha appena regalato, trovandolo su un mercatino di libri usati, un vecchio testo del 1907 di Friedrich Meinecke, uno storico controverso, ma indubbiamente raffinato, da cui traggio i seguenti passi: «il miglior sentimento nazionale tedesco comprende anche l'idea d'umanità supernazionale [...ma tale idea...] postula un'armonia, tra l'idea cosmopolitica e l'idea nazionale, che non sempre c'è [...] le Nazioni sono grandi e possenti comunità di vita sorte attraverso un lungo processo storico [...] Sedi comuni, comune discendenza o, più esattamente – dato che non ci sono nazioni di razza pura nel significato antropologico della parola – uguale o simile mescolanza di sangue, lingua comune, vita spirituale comune [...] Quel ch'essa deve possedere incondizionatamente è un intimo nocciolo naturale, nato dalla consanguineità [...] la peculiarità della Nazione tedesca stava appunto nel fatto che in essa spirito di razza e amore per il territorio si potevano e dovevano accordare con l'idea nazionale nella sua totalità»¹.

Naturalmente le parole di Meinecke si devono collocare nel peculiare contesto storico in cui furono scritte, quindi prima della Repubblica di Weimar ma quale triste «preludio» del Terzo Reich. La storia non si ripete e quelle parole sembrano lontane, ma faccio fatica a non rapportarle – con realismo, senza ingenuità – alle discutibili politiche verso gli immigrati e all'abuso del termine «nazione» in Italia² o a quel che, per esempio, sta accadendo sempre in Germania, dove la AFD (*Alternative Für Deutschland*) è ormai il secondo partito con il 20,8%, con punte del 40% nei Länder orientali della ex DDR. Si noti che l'Ufficio federale per la protezione della Costituzione ha presentato «un rapporto di oltre mille pagine (che resta

* Professore Ordinario di Diritto costituzionale e pubblico – Università Mediterranea di Reggio Calabria.

¹ Cfr. F. Meinecke, *Cosmopolitismo e Stato nazionale* (1907-1922), vol. I, nella trad.it. di A. Oberdorfer, Perugia-Venezia, 1930, 18 ss., 2, 113.

² Su cui mi permetto di rinviare a A. Spadaro, *Italia, Patria, Nazione, Paese, Stato, Repubblica: il soggetto è lo stesso, ma i termini sono "sempre" fungibili, ossia sinonimi in senso stretto?*, in *Federalismi.it*, 8, 2023, 103 ss.

secretato) in cui verifica che l'intera AFD è un'organizzazione politica che propugna idee contrarie alla Costituzione, a partire dalla sua concezione di popolo basata su etnia e discendenza, che svaluta interi gruppi di popolazione in Germania e viola la loro dignità³.

Dunque, è in questa particolare temperie storica – che vede nel mondo una diffusa e pericolosa confusione fra giuste rivendicazioni nazionali (per esempio curde o palestinesi) ed espressioni invece, diverse ma preoccupanti e diffuse, di neo-nazionalismo (in Germania, Austria, Ungheria, Italia, Francia, Stati Uniti, Russia, India, ecc.) – che si pone la questione dell'identità europea. Contrariamente alla teoria dei «grandi spazi» legati da un'identità nazionale di C. Schmitt⁴, un'identità sociale, e dunque un sentimento di appartenenza collettiva, sono necessari ma – a maggior ragione sul piano continentale, europeo – devono essere «interculturali» e «inclusivi», dunque accompagnati dal diritto alla, anzi «alle» diversità, pena il fallimento della comune convivenza dentro uno stesso ordinamento⁵.

Siamo probabilmente ad un bivio della storia: se in Europa prevarranno definitivamente i sovranismi politici, è altamente plausibile che degenereranno in nazionalismi, con connesso declino, se non estinzione, dell'Unione Europea quale modello universalmente riconosciuto di convivenza e civiltà giuridico-politica⁶.

I tentativi di unificazione giuridico-politica sovra-nazionale del Vecchio Continente non sono mancati, ma sono sempre stati incerti e tormentati. Forse proprio questo è il momento in cui il processo di unificazione/federalizzazione è ancor più necessario e va portato a termine. Resta il problema di quale identità possa giustificare – e rendere concretamente possibile – un'«unità» europea (*ex pluribus unum*).

2. Il dato di partenza: ci sono 27 consolidate identità «nazionali» diverse. Il titolo che ho scelto per queste brevi riflessioni non solo è perentorio, ma anche deliberatamente provocatorio e forse persino involontariamente un po' equivoco. Perentorio in quanto non ammette alternative («unica»), provocatorio perché l'atto dell'UE di cui si parla al momento in senso formale non esiste («Costituzione federale») e, infine, per certi versi anche equivoco perché ogni qual volta si usa – in relazione ad un'organizzazione macro-sociale di tipo statale – il termine «identità» comprensibilmente e ordinariamente lo si collega all'aggettivo «nazionale».

La tesi che invece qui si sostiene è che, per quanto plurale, un'identità culturale europea esiste e può, anzi deve, essere implementata sul piano politico, ma non è, né può essere, né plausibilmente potrà mai essere, di tipo nazionale, ma soltanto giuridico-costituzionale.

Non occorre rivangare le sanguinose guerre che, per secoli, i popoli europei – proprio in nome dell'identità nazionale – si sono fatti dando vita a conflitti che nel secolo scorso hanno

³ Così F. Palermo, *La preoccupante accelerazione costituzionale tedesca*, in *Quad. cost.*, 3, 2025, 717.

⁴ Così C. Schmitt, *Il concetto di Impero nel diritto internazionale (1939)*, trad. it., Roma, 1996, 19: «...non esistono né idee politiche senza uno spazio a cui siano riferibili, né spazi o principi spaziali a cui non corrisponda un'idea politica. Una idea politica ben definita è quella che viene affermata da una determinata nazione e che ha individuato un avversario specifico: da ciò essa acquista il carattere di politicità».

⁵ Per approfondimenti sul punto, qui impossibili, rinvio a A. Spadaro, *La Costituzione come "meta-etica" pubblica laica: la felice risposta del diritto costituzionale alla questione dell'inter-culturalismo*, in Aa.Vv., *Scritti in memoria di Gladio Gemma*, (a cura di) S. Aloisio, R. Pinardi e S. Scagliarini, Torino, 2023, 753 ss. e *Identità "costituzionale" e identità "nazionale": non sempre simul stabunt e non sempre simul cadent*, in *Rivista AIC*, 3, 2025, 59 ss. Ma v. ora tutti i contributi presenti in Aa.Vv., *Identità. Crisi di un concetto?*, (a cura di) G. Matucci, Carocci editore, Roma, 2025 (*infra*, ai fini del presente lavoro, spec. D. Strazzari, *Identità, diritto costituzionale comparato e intercultura*, 107 ss.).

⁶ Il concetto di «nazione», più ristretto, non va però confuso con quello, più ampio, di «civiltà». Diverse identità nazionali sono presenti, per esempio, all'interno della stessa c.d. civiltà occidentale, concetto sulla cui definizione per altro non mancano le controversie. Sul «conflitto fra le civiltà», cfr. l'ormai classico S. Huntington, *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order* (1996), trad. it., Milano, 1997.

assunto anche una dimensione mondiale. Né occorre ricordare, in tempi più recenti, la terribile guerra nei Balcani del 1999 o l'attuale conflitto russo-ucraino, nei quali erano e sono coinvolti popoli (in larga parte) «europei», per sottolineare il peso delle differenze nazionali in Europa. Le forti e radicate diversità nazionali – che non credo debbano essere dimostrate, costituendo un'evidenza empirica – rimangono insuperabili e sono insieme croce e delizia del Vecchio continente, costituendo anzi uno degli aspetti più affascinanti della, per altro e per il resto, pacifica Europa contemporanea.

Pur condividendo la definizione del concetto di Nazione in senso storico-dinamico – la c.d. Nazione plurale⁷ – escluderei che, grazie al semplice riconoscimento delle c.d. tradizioni costituzionali comuni (art. 6.3 TUE), il termine/concetto possa estendersi all'intera Europa⁸. Parlare di una «nazione europea» o, similmente, vagheggiare la costruzione di un'«identità nazionale europea» mi sembra più una vaga speranza che una plausibile realtà, un'affermazione azzardata, astratta, di puro principio, senza alcun aggancio storico reale concreto.

Nazione ed Europa sono, e resteranno, due concetti per mille motivi connessi, ma ovviamente e assolutamente diversi. Per limitarci agli attuali ventisette Paesi dell'Unione Europea, può dirsi serenamente che essi rappresentano almeno – e sottolineo «almeno» – ventisette identità nazionali diverse, per tacer d'altro esistendo, com'è noto, numerose minoranze nazionali già all'interno dei ventisette Stati.

3. Non c'è una «nazione» europea, dunque non c'è una «patria» europea. Ci può essere una «unità politica» europea? Come dar vita, dunque, a un'«identità europea» che ne giustifichi e legittimi il processo di unificazione politica? Può essere sufficiente l'attuale disordine geopolitico internazionale che vede l'Unione Europea, sul piano politico e militare, come vaso di coccio fra vasi di ferro (soprattutto USA e Cina)? Di fatto, pensare concretamente all'Europa – anche un'Europa unita – inevitabilmente significa pensare alle sue diverse tradizioni, alle sue diverse lingue, in una parola: alle diverse nazioni che (oggi armoniosamente) la compongono. Dunque, come si ricordava, è impraticabile l'ipotesi, astratta e antistorica, di «costruire» *ex abrupto* una «nuova» identità nazionale europea.

La questione è proprio questa: come costruire un (vera) Unità europea senza una (vera) Nazione europea? Quel che è certo è che – se non vogliamo sfuggire al problema – costruire un'unità «in senso politico» significa costruire, o trovare, un'identità. Ma quale? Il semplice dato «culturale» (il parthenone di Atene, la primavera di Botticelli, la rivoluzione francese, la filosofia di Kant, ecc.) è importantissimo, ma costituisce soltanto il *background*, dunque la premessa pre e meta-giuridica che ha consentito di mettere in moto un concreto processo di unificazione giuridico-politica, che però non si è concluso. L'Unione resta, in senso geopolitico, un'opera incompiuta.

Naturalmente esistono di fatto molti valori «comuni» fra i popoli europei, ma abbiamo visto come sia stato impossibile inserire anche il semplice richiamo alle comuni radici (non esclusivamente, ma prevalentemente) cristiane, sostituito nel Preambolo del TUE dalla formula più anodina: «eredità culturali, religiose e umanistiche dell'Europa». Sarebbe ingenuo,

⁷ Cfr. spec. A. Sterpa, *La nazione plurale. Individuo, comunità e Costituzione*, Napoli, 2025, 12 il quale giustamente la interpreta come segue: «Di fronte ai poli della dignità umana (quindi della persona) e della fraternità (quindi della comunità), la nazione plurale si atteggia a strumento di equilibrio tra le necessarie spinte all'apertura e quelle alla chiusura tipiche della comunità».

⁸ Come pare prospetti sempre A. Sterpa, op. cit., 255 ss. spec. 259 secondo cui: «La nazione europea se nascerà, dunque, nascerà come “nazione plurale” e non esclusiva rispetto al patrimonio identitario delle attuali nazioni [...] Come l'identità nazionale ha progressivamente affiancato quella comunale o locale, così quella europea potrebbe fare lo stesso con quella oggi definita nazionale».

dunque, dimenticare le tante anime/correnti di pensiero diverse e contrapposte che hanno travagliato la storia d'Europa, impedendo l'individuazione di «elementi identitari» forti, davvero *hard*, come quelli antropologici legati, per esempio, a una lingua unificante «comune», quale molti secoli fa era stato il latino. Non si può escludere, ma bisogna essere decisamente ottimisti, se non visionari, per immaginare – almeno in tempi medio-brevi – l'inglese (perché, poi, visto che UK è fuori UE?) come «lingua» comune e l'UE come una «patria» comune. Insomma, non essendoci una nazione europea, nemmeno c'è una patria europea. E non essendoci una patria europea difficilmente può immaginarsi una unità politica europea. Si è osservato, non senza ragione, che talvolta la stessa, semplice, parola identità è vista con perplessità nel vecchio Continente: «L'Unione europea [...] manca di un'identità [...] Nell'identità essa vede solo i potenziali pericoli: l'esclusione del diverso, dell'altro, l'eventuale orgoglioso compiacimento della propria unicità e dunque il germe del nazionalismo, del suprematismo, del razzismo [...] Solamente un patriottismo europeo fondato sulla consapevolezza della propria comune identità storica può oggi dare all'Unione volontà e capacità tali da farne un reale soggetto politico»⁹. È vero. Tuttavia, se manca un patriottismo europeo è appunto perché gli Stati europei hanno fatto triste esperienza, con due guerre mondiali, di un «eccesso di patriottismo» (sia pure non europeo, ma) nazionalista (o, direbbe malignamente qualcuno, forse perché a quell'eccesso di patriottismo non hanno mai, in fondo, rinunciato).

Su quali basi costruire un'identità – dunque un patriottismo – europea/o? Credo di non essere cinico ma solo realista dicendo che gli Stati europei possono rinunciare a una parte delle loro storiche e tradizionali prerogative nazionali soltanto accordandosi su poche, essenziali, regole «giuridiche» di natura federale. Non è senza ragione il fatto che l'UE sia una «comunità di valori» (talvolta assai pregnanti e meta-giuridici), ma soprattutto una «comunità di diritto»¹⁰.

4. Per creare un'«identità europea» serve passare dall'attuale modello «cripto-federale» a una vera e propria «Costituzione federale» dell'UE. La Comunità, poi (col Trattato di Maastricht del 1992) Unione Europea, rimane un'istituzione giuridico-politica straordinaria e incredibile, del tutto *sui generis*, che – dopo la costruzione del primo (CEE), secondo (PESC) e terzo «pilastro» (GAI) – com'è noto ha portato addirittura all'adozione di una moneta unica per 21 dei 27 Paesi (più 6 non UE). Il processo di individuazione e «giuridicizzazione/comunitarizzazione» dei valori basic – diciamo pure, «costituzionali» – comuni alla gran parte degli Stati europei è stato un lavoro lento, graduale e complesso: un *mix* di *hard* e *soft law*, frutto in parte di elaborazioni scritte (Trattati), in parte di modi di agire consolidati fra i Paesi-membri (prassi e consuetudini), in parte di giurisprudenza pretoria (della Corte di Giustizia e delle Corti costituzionali nazionali). Alla fine, ne è derivato (TUE

⁹ Così E. Galli della Loggia, *L'«identità» che manca agli europei*, in *Corriere della Sera*, 2 gennaio 2026, per il quale: «la prima condizione perché esista un soggetto politico europeo è che [...] gli europei siano consapevoli di avere un passato realmente comune [...] Che grazie all'Europa, alla sua storia e al suo retaggio religioso, il mondo intero ha potuto conoscere idee straordinarie di libertà, di eguaglianza, e di tolleranza, ha potuto avvalersi di scoperte scientifiche e ritrovati tecnici meravigliosi, godere di mille opere di bellezza».

¹⁰ «L'Unione Europea è in primo luogo un'unione di diritto e di valori. La conquista di questi valori è il risultato della nostra storia. Essi costituiscono il nucleo essenziale dell'identità dell'Unione e permettono a ciascuno cittadino di riconoscersi in questa appartenenza». COM (2003) 606, Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo in merito all'articolo 7 del trattato sull'Unione Europea. *Rispettare e promuovere i valori sui quali è fondata l'Unione*.

e TFUE) un sistema giuridico-politico – una sorta di Costituzione «composita» e *uncodified*¹¹ – non confederale ma cripto-federale: molto complicato, con un chiaro *deficit* democratico, per molti versi farraginoso (si pensi al voto all’unanimità), palesemente lento e imperfetto, ma soprattutto intrinsecamente inadeguato a una rappresentanza forte e unitaria del Vecchio Continente sul piano internazionale.

Il singolare «processo Costituente» di integrazione europea si è quindi arrestato o, per meglio dire, è rimasto incompiuto, sicché al *deficit* «democratico» si aggiunge ora un *deficit* «costituzionale» dell’UE, probabilmente proprio a causa della difficoltà/impossibilità di concepire un’organizzazione giuridico-politica più impegnativa e cogente – di tipo in senso stretto federale – in assenza della ricordata identità nazionale europea comune.

Un lavoro difficile perché ci sono Paesi «insieme» molto europeisti ma anche molto nazionalisti: si pensi alla Francia, Paese fondatore e spesso promotore di importanti politiche europee, che però non rinuncia alla sua perenne tentazione di *grandeur* con la *force de frappe* e al suo intoccabile seggio di membro permanente al Consiglio di sicurezza dell’ONU. È, del resto, fu francese il rifiuto della CED nel 1954 e la formula coniata da Charles de Gaulle di «Europa delle patrie», troppo angusta e restrittiva, se non pericolosa, ma non a caso oggi amata/ripresa proprio dai partiti sovranisti ed euroscettici europei, i quali paradossalmente da un lato lamentano l’inermità dell’UE e, dall’altro, costituiscono una delle principali cause di crisi dell’Unione stessa. E fu francese (e olandese) il referendum che nel 2005 bloccò il Trattato che adottava una Costituzione per l’Europa.

La «scommessa» o «sfida» che ora attende l’Unione Europea è proprio questa: visto che, com’è noto, fortunatamente gli attuali Trattati già tutelano ampiamente le diverse identità nazionali e che già esistono un mercato e una moneta comune, si tratta finalmente di realizzare un fisco, una politica estera e forze armate «comuni», completando il processo di federalizzazione del Vecchio Continente. L’UE è chiamata quindi a trasformarsi da ordinamento (non confederale, ma già) cripto-federale a un vero e proprio Stato federale multi-nazionale, dando così vita ad un ulteriore e più complesso modello speciale di organizzazione giuridico-politica: che toglie sovranità a Stati «nazionali» consolidati per darla a un ente federale del tutto nuovo, il quale si dovrà dare un inno, una bandiera e soprattutto... una Costituzione. N.b.: quest’ultima, ove adottata, sarebbe più un atto «conclusivo» di un processo storico che «fondativo» di un’identità¹².

5. La «doppia fedeltà» (all’Ue e al singolo Stato nazionale). Problemi e possibili contestazioni. In un mondo che sembra impazzito, perché caratterizzato dalla crisi del diritto internazionale e da continue e brutali prevaricazioni politiche, anche la semplice e pacifica convivenza inter-statale realizzata dall’Unione, per quanto debole e imperfetta, per molti Stati è sembrata un sogno (si pensi al progressivo allargamento ai Paesi del centro ed est Europa), e tuttora viene considerata un modello alternativo straordinariamente interessante cui aggregarsi. E paradossalmente proprio l’«aggregazione» di alcuni Paesi (penso ad alcuni dell’Est, forse non del tutto pronti) potenzialmente rischia di «disgregare» l’originario modello di aggregazione. Ad ogni modo, il modello resta: non a caso l’attuale ordinamento europeo è costruito sul delicato equilibrio geo-politico fondato sulla forza del

¹¹ Cfr. N. Lupo, *La costruzione del diritto dell’Unione europea e la legittimazione politica*, relazione al convegno nazionale AIC su *L’Unione Europea a confronto con la Costituzione della Repubblica italiana*, Torino 10-11 ottobre 2025, che ricorda pure la c.d. «procedura dei triloghi», in *paper* provvisorio, spec. 43 ss.

¹² Sottolineavo questo aspetto in *Il caso esemplare della Costituzione Europea come “insieme di atti” (puntuali nel tempo) e “insieme di processi” (storici): dalle C.E.E. (Comunità Economiche Europee), alla C.E. (Comunità Europea), all’U.E. (Unione Europea), agli U.S.E. (Stati Uniti d’Europa)*, in Aa.Vv., *Verso una Costituzione europea*, (a cura di) L. Leuzzi e C. Mirabelli, Roma, 2003, 621 ss.

diritto e non sul diritto della forza. L'attuale crisi del diritto internazionale rafforza l'istanza geopolitica di una ben più impegnativa Unità Europea, possibile solo con una vera Costituzione dell'Unione, e quindi una modifica dei Trattati – magari all'inizio non per tutti e 27 gli Stati membri – che permetta di superare lo stallo attuale fra il «già» (cripto-federale) e il «non ancora» (federale).

Infatti, a prescindere dall'intrinseco e involontario maschilismo del termine «patria» (da *pater*), solo la creazione di un vero e proprio Stato federale multinazionale europeo può realizzare il miracolo – ché di questo si tratta – di costruzione nel tempo di un rapporto fra gli Stati membri e l'UE che almeno tenda ad assomigliare a quello fra ventisette «piccole patrie» e una «grande patria», superando i connessi problemi di doppia fedeltà/lealtà costituzionale del singolo cittadino contemporaneamente all'Unione e al proprio Stato nazionale¹³. Questi effetti positivi unificanti non possono nascere sulla base di rapporti di mera e brutta forza politica: solo il diritto (costituzionale e internazionale) li può produrre, nel quadro di un consolidamento della *rule of law* e segnatamente del modello laico dello Stato sociale di diritto. Tale modello, pur declinato diversamente nei singoli Stati, ancora caratterizza e distingue il vecchio Continente rispetto al resto del mondo¹⁴.

L'auspicato processo di federalizzazione equivale, anzi coincide, con il processo conclusivo di costituzionalizzazione dell'Unione, che comporta un'opera immane, costosissima, incerta e paradossale: la creazione di una «nuova» istituzione – dunque di una «nuova» identità sovranazionale – che non cancella le Nazioni (il che sarebbe impossibile), ma in buona sostanza (seppur non formalmente) cancella gli Stati nazionali, che di quelle identità nazionali erano i maggiori custodi, praticamente spogliandoli dell'originaria sovranità.

In questo senso, l'adozione di una «Costituzione federale europea» purtroppo potrebbe essere letta non come un «progresso» politico, ma al contrario come una forma di «regresso», un ritorno indietro della storia. Senza dimenticare gli Stati-Nazione di origine più antica, nati con la pace di Westfalia del 1648 (Spagna, Francia, Portogallo, Inghilterra...), si pensi al più recente e travagliato processo storico di formazione dell'«unità politica» dell'Italia, intorno al Piemonte, e della Germania, intorno alla Prussia o la stessa conquista dell'indipendenza nazionale dell'Ungheria: ovviamente nessuno dei popoli in questione vorrebbe rinunciare alle conquiste storicamente ottenute a caro prezzo. Per questo, sciaguratamente l'adozione di una «Costituzione federale europea» potrebbe essere vista – nel quadro di un'ermeneutica del sospetto (oggi diremmo complottista) – come la creazione di un superStato senza identità nazionale che cancella *tout court* la «sovranità politica» degli Stati nazionali preesistenti e, con essa, rimette in discussione le stesse identità, e quindi libertà, nazionali. Insomma, sarebbe una sorta di ricostituzione, seppur più ampia, dell'impero austro-ungarico che in passato costrinse tante, troppe nazioni – Italia compresa – sotto il gioco di un'oppressione imperiale intollerabile.

Non suoni troppo fantasiosa, o peggio immaginifica, questa ricostruzione: è invece la narrazione che oggi viene spacciata dalle forze politiche sovraniste e anti-europeiste già di fronte ai modesti vincoli imposti da Bruxelles, dunque dall'attuale e politicamente debolissima Unione Europea, il cui ordinamento è considerato addirittura soffocante.

6. Il paradosso dell'auspicata Federazione europea: un ente «sovra-nazionale... multi-nazionale». Prima (cfr. § 5) ho usato il termine «miracolo» perché – mi sembra – non

¹³ Per tutti sul punto: C. Panzera, *Dal patto costituzionale del singolo Stato al patto costituzionale europeo: la questione della "doppia fedeltà". L'esperienza italiana*, in *Revista General de Derecho Constitucional*, 29, 2018, 1 ss.

¹⁴ Utili cenni sul punto, per esempio, in G. Amato, *L'identità europea alla prova del mondo, lectio magistralis* in <https://www.youtube.com/watch?v=Cbv-9FOLQq4>

abbiamo esempi storici di Stati federali continentali realmente multinazionali. L'esperienza istituzionale che si auspica in Europa sarebbe forse il primo, vero caso di federazione «continentale» multinazionale.

Infatti, come osservavo di recente: «Bisogna stare attenti a non confondere gli Stati semplicemente pluri-linguistici e gli Stati semplicemente multi-etnici con gli ordinamenti multi- o pluri-nazionali. Ci sono, invero, situazioni storiche e geo-politiche di difficile inquadramento giuridico, che però affettivamente potrebbero essere considerate «multi-» o «pluri-nazionali»: per esempio, il modello belga della convivenza fra due diverse identità nazionali (fiamminga e vallone) o la forma (presente e auspicata) dell'autonomia/identità catalana in Spagna. Ma – con le eccezioni ricordate – ordinariamente è ben raro immaginare Stati veramente multi-nazionali. Infatti, nonostante le diversità linguistico-culturali fra i cantoni, sembra corretto considerare la Svizzera uno Stato «costituzionale» nazionale, e non pluri-nazionale, e così pure, analogamente, bisogna considerare gli Stati Uniti uno Stato costituzionale certo multi-etnico, ma non multi- o pluri-nazionale, bensì nazionale [...] l'evidente multi-etnicità della società americana (*melting pot*) e persino il connesso plurilinguismo (lo spagnolo è ormai la seconda lingua), non inficia l'identità nazionale americana, per varie ragioni: il peso della storia, la funzione simbolica della bandiera, la Costituzione, ecc.»¹⁵

La creazione di una vera Federazione Europea – al pari dell'ordinamento dell'UE, che già di suo costituisce un *unicum* giuridico-politico – sarebbe la «quadratura del cerchio», un ulteriore *unicum* istituzionale, riuscendo a dar vita a una grande Unione federale, su base continentale, capace di conservare e proteggere, per statuto fondativo, le originarie e diverse identità nazionali costitutive¹⁶. A differenza delle identità nazionali, intangibili e protette, i corrispondenti Stati resterebbero in piedi come «simulacri», con molte competenze ma praticamente svuotati di sovranità. Il fatto è che: «con le eccezioni prima ricordate, le identità multi-nazionali dotate di specifico ordinamento giuridico – dunque gli Stati multinazionali – esistono più nelle ricostruzioni dei manuali che nella realtà. Senza entrare nella insolubile diatriba della distinzione fra «confederazioni» e «federazioni» [...] è solo con difficoltà che si possono considerare, anche per le ragioni prima accennate, «identità multi-nazionali» realtà come quelle degli USA, del Brasile, del Canada, dell'Australia, della Svizzera, ecc. Spesso è più facile pensare, semmai, che all'interno di tali ordinamenti sono comunque protette – oggi – alcune minori identità nazionali (p.e.: la nazione indiana negli USA, la nazione aborigena in Australia, ecc.)»¹⁷.

Qui giunti, è legittimo chiedersi se – pur senza arrivare a un'identità nazionale europea – si riuscirà a formare un idem sentire dei popoli europei, un germe di patriottismo europeo. Non si può dire con certezza, ma confermo la tesi che l'unico «patriottismo» europeo possibile sia, a mio avviso, solo intorno a pochi principi fondamentali (che recepiscono valori, procedurali e sostanziali, essenzialissimi), per così dire di tipo tecnico, giuridico-costituzionale, senza altre forme identitarie forti, visto il contesto intrinsecamente plurinazionale del Vecchio Continente.

Dopo l'unificazione nazionale italiana del 1861, pare che Massimo d'Azeglio abbia detto: «Fatta l'Italia, bisogna fare gli italiani» e sappiamo tutti come quest'obiettivo non si raggiunse

¹⁵ Mi esprimevo così in *Identità "costituzionale" e identità "nazionale"*, cit., 66 ss.

¹⁶ Come ricorda A. Patroni Griffi, *L'identità plurale dell'unione europea*, in A. Patroni Griffi (a cura di), *E pluribus unum: le identità in Europa*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna Online*, speciale 1,2024, 1: «Il federalismo – anzi, meglio, “i” federalismi, declinati al plurale – non è un monolite: ogni esperienza federale è una storia a sé. L'incompiuta via federale europea non potrà che eventualmente realizzarsi secondo un proprio modello, unico e peculiarissimo».

¹⁷ Cfr. ancora *Identità "costituzionale" e identità "nazionale"*, cit., 69.

né presto, né bene: dovette consumarsi il primo conflitto mondiale per amalgamare linguisticamente gli italiani e, poi, forse solo la diffusione della televisione nel II dopoguerra finì l'opera di omogeneizzazione/assimilazione/omologazione nazionale. Bene. Dopo l'adozione della tanto invocata «Costituzione federale d'Europa», forse si potrà dire, analogamente: «Fatta l'Europa, bisogna fare gli europei». Ma senza farci troppe illusioni, visto il contesto storico più ampio e ben diverso. Se oggi – dopo oltre 150 anni (per essere esatti 165 anni: 1861-2026) di ordinamento nazionale unitario italiano – permangono ancora residui ma non trascurabili differenze sociali, economiche, ecc. fra (per esempio) un calabrese e un piemontese, temo che 150 anni dopo l'adozione di una «Costituzione federale europea», tali differenze a maggior ragione potranno ancora sussistere fra (per esempio) un greco e un finlandese.

Affinché non appaia illuministica la tesi qui sostenuta dell'importanza del «diritto» (in particolare costituzionale e federale) nel processo di creazione di un'identità europea, naturalmente non si possono ignorare alcuni presupposti che, almeno in parte, già esistono ma che – in assenza appunto di un «formale» ordinamento giuridico federale – non «decolleranno» mai veramente: partiti europei, sindacati europei, ecc. senza i quali è difficile immaginare una vera «opinione pubblica» e una reale e omogenea «società europea»¹⁸.

In questo quadro, non va dimenticato che praticamente tutti i Paesi dell'UE sono «già» da molto tempo caratterizzati, al loro interno, da società pluraliste multi-etniche, multi-religiose e multi-culturali. L'anomalia, o peculiarità, dei futuri Stati Uniti d'Europa risiederebbe dunque nel fatto che tale pluralismo (religioso, etnico, culturale e... nazionale) sarebbe giuridicamente normato in senso federale – per la prima volta nella storia – sul piano «continentale». L'assonanza linguistica fra le parole conferma drammaticamente il «paradosso europeo»: bisogna dar vita ad un ente sovra-nazionale... multi-nazionale! Sembra un ossimoro concettuale impraticabile concretamente, il miracolo di cui si parlava prima.

Insomma, dovrebbero restare intatte e protette, le ventisette «diverse» identità nazionali (a loro volta, al loro interno, multi-etniche, multi-religiose e multi-culturali), ma – grazie alla costituzionalizzazione/democratizzazione del nuovo ordinamento federale – giuridicamente si creerebbe e ci sarebbe soltanto un «unico» popolo europeo, costituito dai singoli cittadini votanti (un *demos* in senso solo giuridico), ciascuno dei quali manterrebbe la propria specifica identità nazionale. Per questo, come già si accennava, tale «popolo» (multi-nazionale) europeo – sociologicamente destinato a maturare nel tempo come «società» (non nazione) europea – non potrebbe però essere assimilato *tout court* al *melting pot* americano (multi-etnico ma mononazionale). Anche a prescindere ovviamente da molti altri fattori (per es., l'interpretazione in senso filo-statale e non filo-federale del principio di *preemption*¹⁹), la differenza fra Stati Uniti d'Europa e Stati Uniti d'America sarebbe *hard*, ossia ontologica. Entrambi gli ordinamenti avrebbero, sì, in comune tre fenomeni: a) il carattere genericamente multi-etnico, multi-religioso e multi-culturale della popolazione residente; b) la presenza di un ente sovra-statale

¹⁸ Sull'esistenza – proprio grazie al diritto costituzionale – non di una nazione, ma di una «società europea» in cui si sostanzierebbe una qualche forma di identità europea, cfr., per tutti, A. Bogdandy, *Strukturwandel des öffentlichen Rechts: Entstehung und Demokratisierung der europäischen Gesellschaft*, Berlin, 2022, secondo cui: esiste «... una società europea di cui, ancor una volta, parla l'art. 2 TUE. La società europea è una società qualificata, in ragione dei principi costituzionali che ne sono alla base. Non è una società caratterizzata da una lingua, da una storia, o da un destino: sono i principi costituzionali, ossia i principi essenziali per il costituzionalismo democratico europeo, a sorreggerla, a costituirne le fondamenta» (così Id., *i giudici costituzionali nella società europea*, Roma 21 marzo 2022, Palazzo della consulta, 7). Ma v. pure Id., *La costruzione della società democratica europea: concetti, principi, corti, scienza giuridica*, in RTDP, 3, 223, 915 ss. Sul punto cfr. pure le osservazioni di G. Pitruzzella, *Il problema della democrazia europea*, relazione al convegno nazionale AIC su *L'Unione Europea a confronto con la Costituzione della Repubblica italiana*, Torino 10-11 ottobre 2025, in *paper provvisorio, passim*.

¹⁹ Un utile cenno in D. Strazzari, op.cit., 9.

superiore, di tipo «federale»; c) la presenza di entità «statali» minori preesistenti con significativi, ma limitati, poteri. Ma resterebbe la tutt'affatto trascurabile differenza, rispetto al modello americano, che le entità «statali» europee coinciderebbero con fortissime e ultra-protette identità nazionali. Semplificando molto: se quella americana è una semplice federazione di Stati a identità debole, quella europea non potrebbe che essere una federazione di tradizionali e consolidati Stati nazionali.

Non è un caso che, a un'Europa dei mercati, si sia spesso contrapposta, in forma semplificativa, un'Europa dei popoli, formula a mio avviso da intendersi quale Europa delle Nazioni (comunque sempre preferibile a quella di Europa delle patrie).

In conclusione, vista la presenza giustamente intangibile delle 27 identità nazionali, l'unica «identità europea», vera e incontrovertibile, è quella che discende (e, si spera, sempre più discenderà) dal mero *ius publicum europaeum* per come finora esso si è formato grazie a faticosi compromessi e lunghe mediazioni: a) all'esterno grazie a pacifiche e corrette relazioni (bilaterali e multilaterali) internazionali dell'UE con il resto del mondo e b) all'interno, finalmente nella veste – si spera sempre più consolidata e formalizzata – di un vero diritto costituzionale dell'Unione Europea: un reale *ius commune* europeo.

7. In varietate concordia: le «disarmonie armoniche» degli attuali Trattati UE. Ove ne fosse ancora bisogno, una delle prove che gli attuali Trattati dell'Unione Europea siano insieme fonti internazionali e costituzionali è l'intrinseca contraddittorietà, qualcuno direbbe ambiguità, delle disposizioni in essi contenute, spesso generalissime e di principio, fenomeno invece tipico delle Carte costituzionali²⁰. La questione ha affannato e continua ad affannare tutti i giuristi – costituzionalisti, comunitaristi, internazionalisti... – che si tormentano sul punto senza (solo apparentemente) venirne a capo.

Un buon esempio, anzi forse l'esempio per eccellenza, di coesistenza di disposizioni di principio a prima vista incompatibili, o di difficile armonia, riguarda proprio l'argomento che qui interessa.

Com'è noto, nei Trattati per un verso si fissa il principio del «rispetto dell'identità nazionale» (*identity clause*), ma per un altro verso si ribadisce l'opposto principio di «supremazia dell'Unione» (*supremacy clause* o *primauté communautaire*). Purtroppo il bellissimo e ideale motto adottato dall'Unione nel 2000 – “uniti nella diversità” (*in varietate concordia*)²¹ – deve fare i conti con la realtà dello scontro concreto di interessi oggettivamente confliggenti fra Paesi, pur amici.

A favore del principio di identità nazionale, non può non citarsi l'art. 4.2 del TUE: «L'Unione rispetta l'uguaglianza degli Stati membri davanti ai trattati e la loro identità nazionale insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali»²². Nella medesima direzione va lo stesso Preambolo al TUE che ribadisce il rispetto dell'Unione nei confronti de «la storia, la cultura e le tradizioni» dei «popoli europei» e l'art. 3.3, co. 3, del TUE: «[l'Unione] rispetta la ricchezza della sua diversità culturale e linguistica e vigila sulla salvaguardia e sullo sviluppo del patrimonio culturale europeo», rispetto ribadito negli artt. 13 (verso «le disposizioni legislative o amministrative e le consuetudini degli Stati membri per quanto riguarda, in particolare, i riti religiosi, le tradizioni culturali e il patrimonio regionale»), 67 (verso le «diverse tradizioni giuridiche degli

²⁰ Per tutti, cfr. l'aureo libro di D. Farias, *Idealità e indeterminazione dei principi costituzionali*, Milano, 1981.

²¹ Su cui v. M. Cartabia, “Unità nella diversità”: il rapporto tra la Costituzione europea e le Costituzioni nazionali, in *Dir. un. eur.*, 3, 2005, 1 ss.

²² Il comma poi prosegue specificando: «Rispetta le funzioni essenziali dello Stato, in particolare le funzioni di salvaguardia dell'integrità territoriale, di mantenimento dell'ordine pubblico e di tutela della sicurezza nazionale. In particolare, la sicurezza nazionale resta di esclusiva competenza di ciascuno Stato membro»

Stati membri)), 82.2 (le istituzioni UE «tengono conto delle differenze tra le tradizioni giuridiche e gli ordinamenti giuridici degli Stati membri») del TFUE. Tutte queste disposizioni sono, per un verso o per l'altro, riconducibili all'idea dei c.d. controlimiti, di cui si dirà più avanti.

A favore, invece, del principio di supremazia dell'Unione va ricordata, fra gli Allegati al TFUE, l'importantissima Dichiarazione n. 17 relativa al primato: «La conferenza ricorda che, per giurisprudenza costante della Corte di giustizia dell'Unione europea, i trattati e il diritto adottato dall'Unione sulla base dei trattati prevalgono sul diritto degli Stati membri alle condizioni stabilite dalla summenzionata giurisprudenza»²³. N.B.: naturalmente tale primazia è «fondata» sui valori comuni di cui all'art. 2 del TUE: «L'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini». L'art. 6.3 del TUE precisa poi che sostanzialmente gli stessi valori – giuridicizzati in principi²⁴ – danno vita alle c.d. tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, soprattutto nell'uso giurisprudenziale sussidiario che ne ha fatto, e ne fa, la Corte di Giustizia UE²⁵.

Seppur indirettamente, a favore della supremazia aggiungerei anche le disposizioni che richiamano il già ricordato «patrimonio culturale europeo» (art. 3.3 TUE), nonché, seppur più alla lontana, il «patrimonio culturale di importanza europea» (art. 167.2, TFUE)²⁶.

I summenzionati principi – invero già richiamati nel Preambolo del TUE²⁷ e insieme a quelli sanciti nella Carta dei diritti fondamentali «che ha lo stesso valore giuridico dei trattati» (art. 6 TUE)²⁸ – hanno una rilevanza tale ai fini della individuazione di un'identità europea che la loro violazione può portare, dopo una complessa procedura, a «sospendere alcuni dei diritti derivanti allo Stato membro [...] compresi i diritti di voto del rappresentante del governo di

²³ Così pervicacemente continua sempre l'allegato al TFUE: «Inoltre, la conferenza ha deciso di allegare al presente atto finale il parere del Servizio giuridico del Consiglio sul primato, riportato nel documento 11197/07 (JUR 260): «Parere del Servizio giuridico del Consiglio del 22 giugno 2007. Dalla giurisprudenza della Corte di giustizia si evince che *la preminenza del diritto comunitario è un principio fondamentale del diritto comunitario stesso*. Secondo la Corte, tale principio è insito nella natura specifica della Comunità europea. All'epoca della prima sentenza di questa giurisprudenza consolidata (Costa contro ENEL, 15 luglio 1964, causa 6/64 (1)) non esisteva alcuna menzione di preminenza nel trattato. La situazione è a tutt'oggi immutata. «*Il fatto che il principio della preminenza non sarà incluso nel futuro trattato non altera in alcun modo l'esistenza del principio stesso* e la giurisprudenza esistente della Corte di giustizia» (miei i c.vi).

²⁴ Cfr., per es., A. Ruggeri, *Valori e principi costituzionali degli Stati integrati d'Europa*, in *astrid-online.it*, 92, 2009.

²⁵ Cfr., oltre l'art. 6.3 TUE, le Dichiarazioni n. 1 e n. 53, relative alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, nel TFUE. Sul punto v'è ampia dottrina. Per tutti: J. Ziller, *National constitutional concepts in the new Constitution for Europe: part II*, in *European Constitutional Law Review*, 2005, 470 ss., e G. Martinico, *L'integrazione silente. La funzione interpretativa della Corte di Giustizia e il diritto costituzionale europeo*, Napoli, 2008.

²⁶ In genere sulla problematica cfr. G. Cavaggion, *Diritti culturali e modello costituzionale di integrazione*, Torino, 2018. Sullo specifico «patrimonio costituzionale», per tutti e fra i primi, A. Pizzorusso, *Il patrimonio costituzionale europeo*, Bologna, 2002.

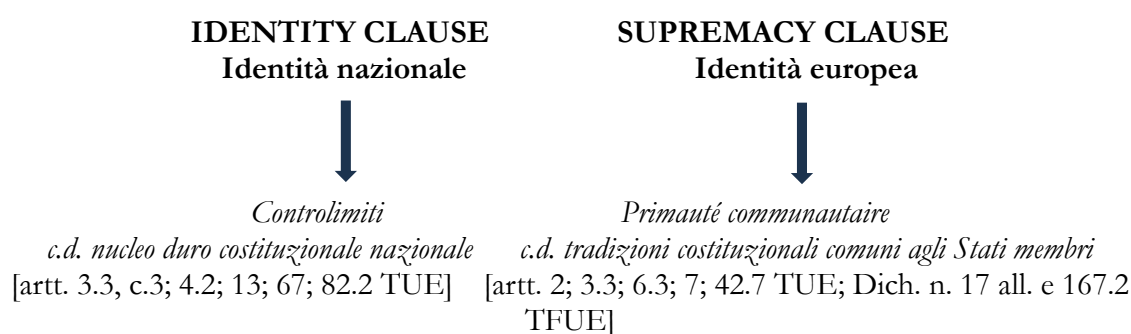
²⁷ Il Preambolo li elenca ripetendoli pleonasticamente. In sintesi: «eredità culturali, religiose e umanistiche dell'Europa, da cui si sono sviluppati i valori universali dei diritti inviolabili e inalienabili della persona, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza e dello Stato di diritto», i «principi della libertà, della democrazia e del rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali nonché dello Stato di diritto», i «diritti sociali fondamentali [...] sviluppo sostenibile [...] coesione [...] protezione dell'ambiente», ecc.

²⁸ Sulla permanente e pervasiva rilevanza culturale e giuridico-costituzionale della Carta mi permetto di rinviare al mio *La "cultura costituzionale" sottesa alla Carta dei diritti dell'Unione europea, fra modelli di riferimento e innovazioni giuridiche*, in Aa.Vv., *Metamorfosi della cittadinanza e diritti degli stranieri*, (a cura di) C. Panzera, A. Rauti, C. Salazar e A. Spadaro, Napoli, 2016, 473 ss., nonché – in *editio minor* – in *DPCE*, 2, 2016, 293 ss. (*infra* ult. bibl.).

tale Stato membro in seno al Consiglio» (art. 7 TUE)²⁹. Infine, al di là della stretta primazia delle fonti UE, la forza giuridica dei vincoli derivanti dall'Unione Europea sui singoli Paesi membri comporta, in nome dei rapporti di «solidarietà politica» fra gli Stati³⁰, addirittura l'obbligo di difesa militare reciproca³¹.

Orbene, tutte le formule/disposizioni giuridiche testé richiamate – apparentemente ossimoriche (garantendo contemporaneamente sia *identity clause* che *supremacy clause*), hanno dato vita – come si sa – ad annose controversie dottrinali e giurisprudenziali, in particolare sui rapporti «complementari» ma «dialettici» esistenti fra i concetti di identità nazionale dei singoli Stati membri e omogeneità costituzionale dell'UE, fra controlimiti nazionali e diritto dell'Unione³².

Lo schema che segue sintetizza l'esistenza di questi principi «complementari» che si confrontano dialetticamente nell'Unione Europea (con un richiamo alle principali disposizioni di riferimento nei Trattati).



Ne consegue addirittura il rischio di una certa confusione persino linguistica, visto che i termini (che richiamano concetti diversi) talvolta si accavallano equivocamente. Molto in breve: per identità costituzionale dovremmo intendere il c.d. «nucleo duro» costituzionale,

²⁹ Sull'ambiguità della procedura di cui all'art. 7 TUE – avente carattere ora internazionalistico (dunque giuridico, ma prevalentemente persuasivo), ora federalistico (giuridicamente vincolante) – cfr. spec. D. Strazzari, *op. cit.*, 38 ss. Sulla natura debole ed essenzialmente politica del controllo UE, nonostante l'art. 7 TUE consenta un intervento al di fuori dello stretto diritto dell'Unione (per una certa vaghezza dei principi dello Stato di diritto di cui all'art 2 TUE), fra gli altri, v. pure M. Parodi, *L'Unione europea nel ruolo di garante dello Stato di diritto. Prime riflessioni sul nuovo quadro giuridico introdotto dalla Commissione europea*, in *Federalismi.it*, 19, 2014.

³⁰ Cfr., per es., artt. 21.1, 24.2, 24.3 del TUE, più spec. *Preambolo* e artt. 67.2, 80, 122.1, 194, 222, nonché Protocolli n. 28 e Dichiarazione n. 37 del TFUE.

³¹ Con una disposizione ben più impegnativa di quella corrispondente del Trattato NATO, così recita l'art. 42.7 del TUE: «Qualora uno Stato membro subisca un'aggressione armata nel suo territorio, gli altri Stati membri sono tenuti a prestargli aiuto e assistenza con tutti i mezzi in loro possesso, in conformità dell'articolo 51 della Carta delle Nazioni Unite. Ciò non pregiudica il carattere specifico della politica di sicurezza e di difesa di taluni Stati membri»

³² Di una «paradossale contraddizione» tra *primauté* europea e *controlimiti* nazionali parlavano già A. Celotto - T. Groppi, *Diritto UE e diritto nazionale: primauté vs controlimiti*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Comunitario*, 1, 2004, 1309. Fra i moltissimi, cfr.: Aa.Vv., *L'omogeneità costituzionale nell'Unione europea*, (a cura di) V. Atripaldi e R. Miccù, Padova, 2003; S. Martin, *L'identité de l'État dans l'Union européenne: entre «identité nationale» et «identité constitutionnelle»*, in *Revue française de droit constitutionnel*, 91, 2012-3, 13 ss.; L. Di Maio, A. Gasparro, M. Vittori, *L'omogeneità di valori nell'Unione Europea tra crisi economica e tutela dei diritti fondamentali: quali scenari?*, in *Federalismi.it*, 19, 2014 e, nella stessa rivista – ma nel n. 24, 2014 – G. Caponi, V. Capuozzo, I. Del Vecchio, A. Simonetti, *Omogeneità costituzionale europea e identità nazionali: un processo di integrazione circolare tra valori costituzionali europei e teoria dei controlimiti*, e spec. il bel saggio di D. Strazzari, *La clausola di omogeneità dell'UE: connotazione costituzionale o internazionale? Riflessioni da un'analisi comparata*; G. Delledonne, *L'omogeneità costituzionale negli ordinamenti composti*, Napoli 2017.

limite sia *ab intra* (alla revisione costituzionale), sia *ad extra* (al diritto dell'Unione)³³. Per identità nazionale, invece, dovrebbe intendersi il campo riservato agli Stati membri, come tale riconosciuto dall'Unione, che di fronte ad essa fa un passo indietro³⁴.

In realtà, tutto è ben più complesso: l'identità nazionale è, almeno in parte, anche costituzionale (sul punto v., da ultimo, sent. cost. n. 125/2025) e, a sua volta, l'Unione Europea possiede – di per sé – una specifica identità costituzionale, seppur «non nazionale» (riconducibile, com'è noto, al c.d. *Multilevel Constitutionalism*³⁵). Parimenti, sarebbe presuntuoso e semplicistico dire, in modo *tranchant*, che il Diritto dell'Unione è interamente definito dalla Corte di Giustizia del Lussemburgo, mentre l'identità nazionale (*rectius*: nazionale/costituzionale) viene delineata soltanto dalle Corti costituzionali nazionali. Questa apparente disarmonia è strutturale, tipica di un ordinamento pre-federale o (come a me piace dire) cripto-federale e si risolve solo nella ben nota, e direi consolidata, formula di un necessario «dialogo fra le Corti»³⁶.

Al momento nessuno può sapere «con certezza» quando l'interesse nazionale coincide con l'interesse costituzionale di un Paese: per esempio, i respingimenti in mare dell'Italia, i controlli della Francia ai nostri confini o le scelte di politica estera dell'Ungheria coincidono con l'uno o con l'altro? E parimenti «incerto» è il confine generale fra *identity clause* e *supremacy clause*: per quanto dettagliati possano essere i Trattati, la colpa non è di alcuno. L'«incertezza» discende dalla stessa natura giuridica «incerta» – io dico incompiuta, altri direbbero ambigua – dell'Unione. Naturalmente, non sono così ingenuo da non comprendere che l'adozione di una Costituzione federale possa, da sola, risolvere tutti i problemi connessi: è ovvio che comunque bisognerà sempre ricorrere al lavoro di mediazione/bilanciamento da parte delle Corti, ma non si può pensare – sulla semplice base degli attuali Trattati – di affidare/delegare interamente e definitivamente alla Corte del Lussemburgo e alle Corti costituzionali nazionali la funzione, di fatto eminentemente creativa, di fissare i paletti dei confini (*actiones finium regundorum*), ponendo rimedio alle controversie fra Stati-membri e fra Stati e Unione. L'esperienza pluridecennale della vita comunitaria, o eurounitaria che dir si voglia, conferma che è piuttosto improbabile che si riesca a costruire un reale «ordinamento federale» europeo soltanto per via giurisprudenziale e/o prassi/consuetudini, per quanto importanti siano anche queste strade.

Faccio un'ultima osservazione. Interesse nazionale e interesse costituzionale «dovrebbero» coincidere, ma non sempre accade, salvo i casi più eclatanti (si pensi, per esempio, alla difesa

³³ Per tutti, sul punto, cfr. S. Staiano (a cura di), *Giurisprudenza costituzionale e principi fondamentali: alla ricerca del nucleo duro delle Costituzioni*, Torino 2006 (nel quale, se si vuole, può vedersi il mio “Nucleo duro” costituzionale e “teoria dei doveri”: *prime considerazioni*, 779 ss.).

³⁴ Un'attenta ricostruzione della problematica qui esaminata è quella proposta da T. Cerruti, *Valori comuni e identità nazionali nell'Unione europea: continuità o rottura?*, in *Federalismi.it*, 24, 2014, 1 ss. (*infra ult. bibl.*)

³⁵ Impossibile non richiamare, fra i moltissimi: I. Pernice, *Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European Constitutional Making Revised?*, in *Common Market Law Review*, vol. 36, 1999, pp. 704 ss.; M. Poiares Maduro, *Contrapunctual Law. Europe's Constitutional Pluralism in Action*, in Aa.Vv., *Sovereignty in Transition*, a cura di N. Walker, Hart, 2003, 501 ss.; N. Walker, *The Idea of Constitutional Pluralism*, in *Modern Law Review*, vol. 65, n. 3, 2002, 317 ss. Ma v. ora, spec. J. Bast, A. Von Bogdandy, *Parte fondamentale e nucleo costituzionale dei Trattati europei. Sulla legittimità del nuovo costituzionalismo della CGUE*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2024, 793 ss. e 806, secondo i quali, ferma la parità di rango fra TUE e TFUE (e all'interno degli stessi) – la quale mira a proteggere i compromessi che rendono possibili i Trattati – i primi tre titoli del TUE (artt. 1-19), in gran parte nuovi, costituirebbero le disposizioni fondamentali del diritto costituzionale dell'Unione, mentre, più nello specifico, gli artt. 1, 2 e 3, par. 1, rappresenterebbero il *constitutional core* «non soltanto del diritto costituzionale dell'Unione, ma del diritto costituzionale europeo nel suo complesso».

³⁶ Sul punto v'è ampia letteratura. Segnalo ancora T. Cerruti, *op. cit.*, 10, e, più di recente, il bel libro di S. Polimeni, *Controlimiti e identità costituzionale nazionale. Contributo per una ricostruzione del “dialogo” fra le Corti*, ES, Napoli, 2018.

dell'«unità nazionale», che è anche un valore costituzionale). Sappiamo tutti che, all'interno del singolo ordinamento – grazie alla separazione fra i poteri propria dello Stato costituzionale di diritto – la definizione dell'interesse nazionale spetta prevalentemente agli «organi di indirizzo politico», mentre quella di interesse costituzionale prevalentemente agli «organi di garanzia e controllo», posto che il primo interesse certo non può essere in contrasto col secondo. Temo che questa dialettica – in sé fisiologica – se tutto resterà come ora, nei prossimi, difficili anni si possa riproporre, ma in termini che potrebbero diventare accessi e incontrollabili, fra interesse nazionale e interesse dell'Unione, sotto forma di scontro fra sempre più decise identità (politiche) nazionali e conseguentemente sempre più debole Diritto (costituzionale) dell'Unione. Se il timore è fondato, dunque se il rischio esiste di fronte a sovranismi che celano nazionalismi striscianti – in assenza di una vera Costituzione, ossia di una chiara e definitiva *Kompetenz-Kompetenz* dei rapporti infra-statali dei 27 Paesi membri e fra questi con l'Unione – è possibile che, prima o poi, esplodano improvvisamente i tragici conflitti identitari che hanno dilaniato il Vecchio Continente per esempio qualche anno fa nella ex Jugoslavia, anche se forse in forma meno violenta, ma non meno pericolosa. Ricordo ancora una volta che il miglior antidoto al nazionalismo politico è il proprio costituzionalismo giuridico. Infatti, se le costituzioni dei singoli Stati sono atti eminentemente «nazionali», il costituzionalismo è invece una corrente di pensiero giuridico-politico squisitamente «transnazionale» e cosmopolitico (*Cosmopolitan Constitutional Law*). Esso si caratterizza per una significativa componente solidaristica, intrinsecamente universale e inclusiva³⁷.

L'unico modo di risolvere il problema, dunque, è non eluderlo con «pannicelli caldi», ma affrontarlo coraggiosamente eliminando alla radice il rischio del conflitto. Ribadisco: serve adottare una Costituzione federale dell'Unione, nella quale vengano chiaramente distinti – da un lato – organi e poteri di indirizzo politico in cui si confrontano serenamente gli interessi nazionali (rappresentati da un apposito Senato federale con funzioni anche legislative) e – dall'altro – organi e poteri di garanzia indipendenti, chiamati a controllare il rispetto della Carta federale, risolvendo – su solide basi giuridiche – ogni controversia fra Stati membri e fra Stati e Unione.

In assenza di un sistema giuridico-costituzionale federale, l'attuale dialettica fra sovranità/identità nazionale e primato/identità dell'Unione porterà lentamente ma inesorabilmente al declino di quest'ultima. Infatti – pur non mancando flebili segni di un'identità europea fondata su «valori giuridico-costituzionali» comuni³⁸ – un'identità fondata essenzialmente sul mero «interesse economico» comune (l'Europa dei mercati) non basta più. Ma, in modo non dissimile, nemmeno basta che l'UE – già vincitrice del premio Nobel per la Pace nel 2012 per «aver contribuito per oltre sei decenni all'avanzamento della pace e della riconciliazione della democrazia e dei diritti umani in Europa» – oggi si rafforzi solo per «paura» di un comune nemico vicino, con un generico aumento delle spese militari senza una

³⁷ Cfr. ancora il mio *Identità "costituzionale" e identità "nazionale"*, cit., *passim*.

³⁸ Un'eco di questa speranza, per esempio, è il contenimento – proprio in nome dell'identità dell'Unione europea – all'esercizio della competenza nazionale, «esclusiva» ma non senza limiti, in materia di cittadinanza, preludio di quella europea e non «acquistabile» per via di meri investimenti: cfr., A. Rauti, *Cittadinanza europea, vincoli per gli Stati membri e genuine link. La specificazione del "limite Micheletti" fino alla sentenza della Corte di giustizia sulla c.d. "cittadinanza per investimento"*, in *Eurojus*, 4, 2025, 55 ss. e – fra gli altri – S. Barbieri, *La cittadinanza dell'Unione come parte della sua identità: la sentenza Commissione c. Malta. Corte di giustizia, 29 aprile 2025, C-181/23*, Commissione c. Malta, in *Oss. AIC*, 6, 2025, 338 ss. (ma v. pure F. Casolari, *La tutela dei valori dell'Unione europea e le prerogative sovrane degli Stati membri: quale limitazione?*, in *Unione europea e Diritti*, 3, 2025, 1 ss. e P. Gargiulo, *Valori e cittadinanza dell'Unione come strumenti di affermazione dell'identità europea*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2025, 319 ss.).

vera politica di difesa comune³⁹.

Non si può costruire un'Europa unita federale – e, con essa, un'identità europea – su una presunta identità «nazionale» europea (che, a voler essere generosi, ancora non esiste), né solo per «interessi economici» (basta il mercato unico) o solo per «paura» (basta un'alleanza militare, un tempo la NATO). Serve un'audace intesa «politica» inter-statale (nuovo Trattato) che coraggiosamente rimetta in discussione la patetica sovranità di 27 piccoli Stati, attraverso un solenne patto giuridico formale (Costituzione) che ribadisca i valori laici dello Stato sociale di diritto e anche, oggi più che mai, l'indipendenza del Vecchio Continente: serve un Trattato Costituzionale.

Abstract. Nell'UE ci sono almeno 27 consolidate identità «nazionali» diverse: dunque non c'è una patria europea come tale. Si sostiene quindi che l'unica forma possibile di «identità europea» sia quella legata all'«unità politica», passando dall'attuale modello «cripto-federale» a una vera e propria «Costituzione federale» dell'UE. Solo in tal modo si possono superare le «armoniche disarmonie» degli attuali Trattati.

Abstract. In the EU, there are at least 27 different consolidated national identities: so, there isn't an European homeland in itself. It is consequently argued that the only possible form of «European identity» is one linked to «political unity», moving from the current «crypto-federal» model to a truly «federal EU Constitution». Only in this way the «harmonious disharmonies» of the current Treaties could be overcome.

Parole chiave. Trattati UE, Costituzione, identità nazionale, identità europea, federalismo, controlimiti, primauté communautaire.

Key words. EU Treaties, Constitution, national identity, European identity, federalism, counter-limits, primauté Communautaire.

³⁹ Esprimevo – in tempi non sospetti, ben prima del conflitto russo ucraino – perplessità su alcune scelte in materia da parte dell'UE in: *L'Unione Europea a una svolta: welfare sociale o know how militare?*, in *La cittadinanza europea*, 2, 2019, 1 ss. Ma v., fra gli altri, M. Vellano, A. Miglio, *Sicurezza e difesa comune dell'Unione europea*, Padova, 2023, e ora R. Famà, *Dal Trattato di Roma alla difesa: l'evoluzione della politica di coesione in uno strumento macroeconomico dell'UE*, in *Federalismi.it*, 35, 2025, 82 ss. Più generali e approfondite considerazioni sul punto nel mio *Non violenza e Costituzione. Lezioni di "Dottrina dello Stato"*, Torino, 2024.